

MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ
HÉCTOR OLASOLO

Directores Académicos

CLARA ESPERANZA HERNÁNDEZ CORTES

ANDRÉS SÁNCHEZ SARMIENTO

Coordinadores

19

**LAS RESPUESTAS A LA
CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL
DESDE LA POLÍTICA
EXTERIOR DE LOS ESTADOS
LATINOAMERICANOS**



tirant
lo blanch

**PERSPECTIVAS
IBEROAMERICANAS
SOBRE LA JUSTICIA**

**LAS RESPUESTAS A LA CORRUPCIÓN
TRANSNACIONAL DESDE LA
POLÍTICA EXTERIOR DE LOS
ESTADOS LATINOAMERICANOS**

Volumen 19

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos*

Investigador del Instituto

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania) Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)*

*y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales*

de la Universidad de Valencia

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

LAS RESPUESTAS A LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

Volumen 19

Directores

MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ
HECTOR OLASOLO ALONSO

Coordinadores

ANDRÉS SÁNCHEZ SARMIENTO
CLARA ESPERANZA HÉRNANDEZ CORTES



Facultad de
Jurisprudencia



Facultad de Estudios
Internacionales,
Política y Ciencias

tirant lo blanch
Valencia, 2024

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia

Directores:

HÉCTOR OLASOLO
CAROL PRONER

© VV.AA.

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 978-84-1506-426-8
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Directores de la colección:

HÉCTOR OLASOLO

Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos); Catedrático de Derecho internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional (CJI), el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR); Coordinador General de las Redes de Investigación “Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia” y “Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional”.

CAROL PRONER

Directora para América Latina del Instituto Joaquín Herrera Flores (Brasil); Codirectora de la Maestría en Derechos Humanos, Multiculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo Olavide y Universidad Internacional de Andalucía (España); Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil).

Nota

El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación “La respuesta del Derecho internacional a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023), con número de referencia de MinCiencias (Colombia) 70817, financiado con recursos procedentes del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas (Colombia) y la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Este proyecto forma parte del Programa de Investigación “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023), cuyo investigador principal es el profesor Héctor Olasolo (Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario), con número de referencia de MinCiencias (Colombia) 70593 y ejecutado por la Universidad del Rosario y la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Las obras colectivas de este Programa, que son realizadas a través de la Red de Investigación Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional (creada para la ejecución del Programa 70593) cuentan con financiación externa para su publicación del Instituto Iberoamericano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos).

Agradecimientos

A la Dirección de Investigación e Innovación y las Facultades de Jurisprudencia y Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), así como a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia), al IIH(Paises Bajos) y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Minciencias) por la financiación recibida para desarrollar este proyecto.

A la Editorial Tirant lo Blanch y al IIH (Países Bajos), por haber hecho posible la creación de la Red de Investigación Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional.

A Ana María Martínez, Sofía Linares Botero, Gabriela Velásquez Medina, Valentina Ramírez Barrera y Pedro Montaña Vélez por su apoyo en la edición de la presente obra colectiva.

ÍNDICE

Directores Académicos	15
Coordinadores	16
Autores	17
Abreviaturas	23
Table of abbreviations	27
Prólogo	29
SYLVIA H. STEINER (BRASIL) Magistrada de la Corte Penal Internacional (2003-2016)	
El programa de investigación 705983, la red sobre respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional y el grupo de investigación de política exterior y organizaciones internacionales	33
HÉCTOR OLASOLO (COLOMBIA/ESPAÑA) MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ (COLOMBIA)	

1. INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. Los modelos y enfoques de la política exterior aplicado a la corrupción transnacional	55
MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ HÉCTOR OLASOLO ALONSO CLARA ESPERANZA HERNÁNDEZ-CORTÉS	
Capítulo 2. US regulative measures and prospects for enhanced effectiveness of international cooperation in Latin America: the fight against corruption as associated with transnational organized crime	93
RYAN LONG WILLIE MACK ANJA MATWIJKIW BRONIK MATWIJKIW YULIYA ZABYELINA	
Capítulo 3. ¿Cómo la política exterior impacta sobre la efectividad de la cooperación internacional en relación con lucha contra la corrupción asociada al crimen transnacional organizado? Particular atención a la política exterior de la Unión Europea.....	149
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ	

2. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN MATERIA DE CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL

Capítulo 4. Argentina	199
SOFÍA J. DANESSA	
SOLEDAD I. CASTRO	
Capítulo 5. Brasil.....	237
TATIANA CARDOSO SQUEFF	
LAURA PEIXOTO	
CHRISTIAN CANTUÁRIA	
FRANCIELE ARAÚJO PAINS	
GABRIEL SANTIAGO GONÇALVES	
Capítulo 6. Chile	285
KARINA URIBE	
Capítulo 7. Colombia.....	321
MIRIAM DERMER WODNICKY	
MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ	
Capítulo 8. México.....	355
VÍCTOR MANUEL RANGEL CORTÉS	
Capítulo 9. Perú	391
ALEJANDRO JOSÉ VELÁSQUEZ BARRIONUEVO	
JOSSELYN ROCA CALDERÓN	

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 10. Conclusiones y recomendaciones para América Latina y Colombia.....	471
MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ	
HÉCTOR OLASOLO	

Directores Académicos

Mario Urueña-Sánchez (Colombia)

Doctor en Derecho, Universidad del Rosario (Colombia). Estudios de doctorado en Ciencia Política (énfasis en Relaciones Internacionales), Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global, Universidad de Roma “La Sapienza” (Italia). Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. Profesor e Investigador de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. ORCID: 0000-0002-8040-6240.

Héctor Olasolo (España/Colombia)

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España); Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos); Catedrático de Derecho Internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en DI, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación *Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional*. Senior Lecturer en la Universidad de La Haya para las Ciencias Aplicadas (Países Bajos); Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre *Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional*. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.

Coordinadores

Clara Esperanza Hernández Cortés (Colombia)

Internacionalista y abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). Joven Investigadora y Consultora del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2024).

Andrés Sánchez Sarmiento (Colombia)

Abogado de la Universidad del Rosario (Colombia), con profundización en Derechos Humanos y Derecho Constitucional, y con especialización en Derechos Humanos de la Universidad Nacional (Colombia). Consultor del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2024). Fue integrante de la Clínica Jurídica Internacional de la Universidad del Rosario, en apoyo de la OPCV (cohorte 2018).

Autores

Araújo Pains, Franciele (Brasil)

Estudiante de Grado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Uberlândia. Investigadora del Grupo de Estudios en Derecho Internacional GEPDI/UFU y de Derecho Internacional Crítico DiCri/UFU. ORCID Núm. 0000-0002-4213-3405.

Cantuária, Christian (Brasil)

Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Grado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Uberlândia. Investigador del Grupo de Estudios en Derecho Internacional GEPDI/UFU. ORCID Núm. 0000-0001-5786-3315.

Cardoso Squeff, Tatiana (Brasil)

Profesora de Derecho Internacional (tenure-track) en la Universidad Federal del Rio Grande do Sul, donde actúa en la Licenciatura en Derecho. Profesora de la Maestría en Derecho de la Universidad Federal de Uberlândia y de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Santa María. Doctorado en Derecho Internacional por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), con período de estudios en la Universidad de Ottawa. Maestría en Derecho Público por la Universidad del Vale del Rio dos Sinos (UNISINOS), con beca CAPES y período como investigador visitante en la Universidad de Toronto, con apoyo del DFAIT. Experta brasileña designada por el Ministerio de Justicia (MJ/SENACON) para la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH). Miembro efectivo de la ILA -Brasil y ASADIP. Orcid n. 0000- 0001-9912-9047.

Castro, Soledad Inés (Argentina)

Magíster en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella, intercambio en School of Advanced International Studies-Johns

Hopkins University). Abogada con orientación en Derecho Penal (Universidad de Buenos Aires). Secretaria Letrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina. Profesora de Derecho Internacional Penal de la Maestría en Derecho Internacional Público e Investigadora del Proyecto IUS de la Universidad Católica Argentina. También ha sido profesora de Derecho Internacional Humanitario de la Maestría de Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional, jurado de tesis en la Maestría en Teoría Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad del Litoral e investigadora externa para la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” del Ministerio de Defensa, entre otros.

Danessa, Sofía Josefina (Argentina)

Argentina, en el ámbito académico se destaca por ser abogada y profesora en Ciencias Jurídicas egresada de la UCA. Magister en Relaciones Internacionales UBA y doctorando en Derecho UBA. Profesora Protitular de Derecho Internacional Público Facultad de Derecho UCA. Directora de Proyectos de Investigación IUS sobre Terrorismo Internacional, Facultad de Derecho UCA. Profesora Adjunta de la Facultad de Derecho de la UBA. Profesora titular en la Maestría de Derecho Internacional Público de la Universidad de la Comunidad Andina UASB. Coordinadora y Profesora de la Maestría de Derecho Internacional Público de la UCA. Coordinadora del Centro de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la UCA. Miembro del Instituto de Derecho Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Autora en publicaciones en revistas especializadas, libros nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como jurado y directora de tesis de maestría. En el ámbito profesional, es Asesora legal de la Dirección de Seguridad Humana, Innovación y Asuntos Tecnológicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.

Dermer Wodnick, Miriam (Colombia)

Candidata a doctora en Derecho por la Universidad del Rosario (Colombia). Magister en Ciencia Política por la Universidad de

Quebec en Montreal (Canadá). Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia, Bogotá. Código ORCID: 0000-0001-8749-9024.

Gonçalves, Gabriel Santiago (Brasil)

Estudiante de Grado en Derecho por la Universidad Federal de Bahía. Investigadora del Grupo de Derecho Internacional Crítico DiCri/UFU. ORCID Núm. 0000-0003-0268-172X.

Long, Ryan (Estados Unidos)

PhD, is an Associate Professor of Philosophy, College of Humanities and Sciences, Thomas Jefferson University, Philadelphia, Pennsylvania, US.

López-Jacoíste Díaz, Eugenia (España)

Catedrática de Derecho internacional y Relaciones Internacionales. Universidad de Navarra (España). Miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Co-directora del Anuario Español de Derecho Internacional. Ha dirigido varias obras científicas sobre, como por ejemplo Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual (Eunsa 2010); Empresas y Derechos Humanos. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas: teoría y práctica, luces y sombras (Thomson Reuters Aranzadi, 2018) y Nuevas dimensiones del Desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales (Thomson-Reuters Aranzadi 2021), y El Derecho internacional, los ODS y la Comunidad internacional Dykinson, 2022). Es autora de varias monografías, como El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los derechos humanos (Thomson-Reuters Aranzadi, 2013) y La ciberseguridad a la luz del ius ad bellum y el ius in bello (Eunsa 2020).

Hernández Cortés, Clara Esperanza (Colombia)

Ver sección de coordinadores.

Mack, Willie (Estados Unidos)

Ph.D., CDAF, AAMS, has taught at the University of Illinois at Chicago and is currently serving as the Interim Superintendent of the Veterans Assistance Commission of Cook County and Consultant on Ethics, Finance and Public Policy.

Matwijkiw, Anja (Estados Unidos)

PhD, FRSA, is a Professor of Ethics & Human Rights, Indiana University Graduate School & Philosophy Program, IU Northwest.; Affiliated Faculty, Institute for European Studies, Hamilton Lugar School of Global and International Studies, IU Bloomington.

Matwijkiw, Bronik (Estados Unidos)

PhD, has taught at various universities in the US. In 2021, he secured an affiliation as a Visiting Researcher at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia.

Olasolo, Héctor (España/Colombia)

Ver sección de directores.

Peixoto, Laura (Brasil)

Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Uberlândia, donde también se graduó en Relaciones Internacionales. Investigadora del Grupo de en Derecho Internacional GEPDI/UFU. ORCID Núm. 0000-0001-7490-7789.

Rangel Cortés, Víctor Manuel (México)

Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Profesionalmente, tiene experiencia como litigante, fue asesor en temas de justicia y seguridad en la Fundación Miguel Estrado Iturbide de Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados; asimismo, trabajó en la Comisión contra la trata de personas del

Senado de la república. Académicamente, es profesor en el posgrado y licenciatura en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de materias como “Teoría jurídica contemporánea I” y “Práctica Forense de Amparo”.

Roca Calderón, Josselyn (Perú)

Abogada con Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); estudiante de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP y la Maestría en Derecho de la Universidad del Rosario de Colombia; Gestora de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP; Adjunta de Docencia en cursos de derecho internacional en la PUCP y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Internacional Económico de la PUCP; Columnista en LP/Pasión por el Derecho; Asesora de derecho internacional en AEDU-Asesores; Expresidenta y Miembro Asociada de Ius Inter Gentes, Asociación Civil especializada en el estudio y difusión del derecho internacional.

Uribe, Karina (Chile)

Abogada Universidad de Valparaíso, Chile. LLM Master of Law de la Universidad de Minnesota. Con experiencia en el sector público y privado. Actualmente trabajando como asesora del Subsecretario del Interior de Chile. Además, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valparaíso y también ha impartido clases en diversos programas y universidades en derecho migratorio.

Urueña-Sánchez, Mario (Colombia)

Ver sección de directores.

Velásquez Barrionuevo, Alejandro José (Perú)

Abogado con Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público y candidato a Magíster en Derecho Internacional Eco-

nómico por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Especialista Legal en Seguimiento y Evaluación de Compromisos Internacionales del Ministerio de la Producción del Perú; Jefe de Prácticas y Adjunto de Docencia de la Facultad de Derecho de la PUCP; Investigador del Grupo de Investigación en Derecho Internacional Económico de la PUCP; Columnista en LP/Pasión por el Derecho; Asesor de derecho internacional en AEDU-Asesores; Expresidente y Miembro Asociado de Ius Inter Gentes, Asociación Civil especializada en el estudio y difusión del derecho internacional.

Zabyelina, Yuliya (Estados Unidos)

PhD, is an Associate Professor of International Criminal Justice, Department of Political Science, John Jay College of Criminal Justice, City University of New York (CUNY). Yuliya Zabyelina would like to thank a graduate assistant, Carl Vosloh, for his input on the review of legislation against transnational organized crime in the US.

Abreviaturas

AIAMP	Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de libre comercio para las Américas
AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina
APE	Análisis de Política Exterior
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APNFD	Actividades y Profesiones no Financieras Designadas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASPAN	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BESA	Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones
BESOP	Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina
CASA	Comunidad Suramericana de Naciones
CCC	Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción
CEB	Coalición Empresarial Brasileña
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAMMP	Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal
CICAD	Permanente y la Comisión Interamericana contra el Control en el Abuso de Drogas
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIFTA	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados
CMC	Consejo del Mercado Común
CNJ	Consejo Nacional de Justicia
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o Convención de Mérida
CNUDOT	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo
CO	Crimen Organizado
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
COT	Crimen Organizado Transnacional
CPI	Corte Penal Internacional
DPT	Derecho Penal Transnacional
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU
EE.UU.	Estados Unidos de América
ENCCLA	Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales
FANB	Fuerza Armada Nacional Bolivariana
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FIESP	Federación de las Industrias del Estado de São Paulo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCALAE	Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina
GAFI	Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera Internacional
GANSEG	Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-EE.UU.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa
GTE	Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo
GTP	Grupo de Trabajo Permanente
GWp	Gigavatios de potencia
IACA	Academia Internacional contra la Corrupción (siglas en inglés)
IIRSA	Integración de la Infraestructura Suramericana
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
ITT	International Telephone & Telegraph
MADIAL	Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración de América Latina
MARE	Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil
MDIC	Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MPP	Protocolos de Protección de los Migrantes
MTCR	Régimen de Control de la Tecnología de Misiles
OA	Oficina Anticorrupción
OCAD	Órganos Colegiados de Administración
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto (siglas en inglés)
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

PNUD	Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo
PSUV	Partido Socialista Unificado de Venezuela
REBRIP	Red Brasileña de Integración de los Pueblos
REMPM	Reuniones Especializadas de Ministerios Públicos
REOGCI	Reunión Especializada de Organismos Gubernamentales de Control Interno
RMI	Reunión de Ministros del Interior
RTA	Red de Transparencia y Acceso a la Información
SECOP II	Sistema Electrónico de Contratación Pública II
SIGEP	Sistema de información de Empleo Público
SISME	Sistema de Información de Seguridad del MERCOSUR
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado de libre comercio entre México, EE. UU. y Canadá
TPP	Acuerdo de Asociación Transpacífica
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Crimen

Table of abbreviations

AML	Anti-money laundering
ATF	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
BSA	Bank Secrecy Act
CIA	Central Intelligence Agency
CICIES	Anti-Corruption Commission in El Salvador
CNUDOT	U.N. Convention Against Transnational Organized Crime or the Palermo Convention
CSIVI	Monitoring and Implementation Commission of the Agreement
CSR	Corporate Social Responsibility
CTR	Currency Transaction Report
DEA	Drug Enforcement Administration
DHS	Department of Homeland Security
DOJ	Department of Justice
EO	Executive Order
EU	European Union
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FIFA	French for 'International Association Football Federation'
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network
GMA	Global Magnitsky Act
GoC	Government of Colombia
GOPAC	Global Organization of Parliamentarians Against Corruption
HHS	Department of Health and Human Services
IACAP	Inter-American Convention on Letters
ICC	International Criminal Court
ICE/HIS	Homeland Security Investigations division of Immigration and Customs Enforcement

IEEPA	International Emergency Economic Powers Act
ITT	International Telephone & Telegraph
MICCIH	Mission to Support the Fight Against Corruption in Honduras
MLA	Mutual legal assistance
NEA	National Emergencies Act
NCTC	National Counterterrorism Center
NSA	National Security Agency
OAS	Organization of American States
ODNI	Office of the Director of National Intelligence
RICO	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act
SEC	Securities and Exchange Commission
TOC	Transnational Organized Crime
TOCMC	Transnational Organized Crime Mission Center
U.S./USA	United States of America
UN	United Nations
UNCAC	U.N. Convention Against Corruption
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime USD United States Dollars
USG	United States Government
USSS	U.S. Secret Service

Prólogo

El objetivo de esta obra colectiva es caracterizar la política exterior de los Estados latinoamericanos en materia de lucha contra la corrupción asociada al COT. El punto de partida de este volumen es, precisamente, el carácter transnacional de la corrupción. Al tener en consideración la posición intermedia que ocupan la mayoría de los países latinoamericanos en los índices de percepción de la corrupción debido a numerosos escándalos domésticos, y atizado por otros escándalos que han afectado conjuntamente a varios de ellos como el caso *Lavo Jato-Odebrecht*, es entendible que este flagelo tome cada vez mayor relevancia en la región. Por otra parte, la posibilidad de hacer parte de organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o de ser partícipes de instrumentos internacionales como el régimen de las Naciones Unidas, han coadyuvado a estimular la agencia de países latinoamericanos respecto de la instauración de una gobernanza multilateral anticorrupción. Si bien el universo de estudio es América Latina, resultaría una empresa muy difícil poder ofrecer una obra dedicada a todos los países de la región. Por lo anterior, se han tomado como referencia las seis economías más importantes del área: Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú para hacer esta disección de la política exterior desde casos emblemáticos. Aparte, este volumen tiene interés en observar las interacciones que sobre este tema han tenido estos países con potencias mundiales como Estados Unidos y la Unión Europea.

Esta obra colectiva se compone de diez capítulos, en los que han participado un total de veintiún investigadores. El libro comienza con tres capítulos dedicados a análisis teóricos y contextuales de la política exterior que sirven de marco para comprender las dinámicas internacionales puestas en escena. El primero, a cargo de Mario Urueña-Sánchez, Héctor Olasolo y Clara Esperanza Hernández Cortés lleva por título “Los modelos y enfoques de la política exterior aplicado a la corrupción transnacional”. En él se representa de una forma relacional el contraste existente entre los enfoques hegemónicos de origen norteamericano y los enfoques subalternos particu-

larmente relevantes en América Latina, para luego conectarlos con la problemática de la corrupción ligada al COT como parámetro de observación. El segundo capítulo, elaborado por Ryan Long, Willie Mack, Anja Matwijkiw, Bronik Matwijkiw y Yuliya Zabyelina cuyo título es “US regulative measures and prospects for enhanced effectiveness of international cooperation in Latin America: the fight against corruption as associated with transnational organized crime” propone una selección de medidas regulatorias desde Estados Unidos que real y potencialmente formen una base de cooperación internacional de referencia para América Latina en la lucha contra la corrupción asociada al COT. Para el tercer capítulo, titulado “¿Cómo la política exterior impacta sobre la efectividad de la cooperación internacional en relación con lucha contra la corrupción asociada al crimen transnacional organizado? Particular atención a la política exterior de la Unión Europea” su autora, Eugenia López-Jacoiste Díaz hace una valoración de la importancia en materia de lucha contra la corrupción de la Unión Europea en colaboración con América Latina y el Caribe.

La obra continúa con una segunda sección compuesta por seis capítulos sobre la política exterior de los Estados latinoamericanos en materia de corrupción transnacional. Allí, el capítulo cuarto dedicado a Argentina de la autoría de Sofía Danessa y Soledad Castro se examina el desempeño de este país en un heterogéneo conjunto de espacios institucionales internacionales para caracterizar a su política exterior en materia de lucha contra la corrupción a través de canales diplomáticos, unidades de enlace y otros modelos de coordinación que se han ido desarrollando. El capítulo cinco, dedicado a Brasil y escrito por Tatiana Cardoso Squeff, Laura Peixoto, Christian Cantuária, Franciele Araújo Pains y Gabriel Santiago Gonçalves recorre históricamente cómo la corrupción siempre ha estado presente en Brasil, destacando al mismo tiempo posibles impactos en el ámbito externo, con el fin de comprender el contexto en el que se introdujo la lucha contra la corrupción en Brasil, en particular las medidas transfronterizas. El capítulo sexto, elaborado por Karina Uribe sobre Chile, se dedica a adentrarse en el estudio de la instalación y desarrollo del tema anticorrupción y lucha contra el COT con un enfoque internacionalista a partir del análisis de la política exterior de ese país, con miras a identificar el o los

momentos en que este tema comenzó a formar parte de la agenda internacional del país, las medidas concretas que como resultado Chile ha adoptado y el comportamiento que el país ha desplegado en sus intervenciones a nivel internacional relacionadas con los modelos de extradición y la regla de especialidad. El capítulo séptimo sobre Colombia es aprovechado por sus autores Míriam Dermer Wodnicky y Mario Urueña-Sánchez para establecer que la necesidad de validación internacional de la clase dirigente colombiana, por un lado, y su poca voluntad para implementarlo internacionalmente acordado en el ámbito doméstico, por otro lado, hacen del Estado colombiano un ratificador estratégico. En el capítulo octavo, su autor, Víctor Manuel Rangel Cortés aborda el caso mexicano para realizar una cronología de la política exterior de varios gobiernos relativa a su participación en instancias bilaterales y multilaterales sobre la lucha contra la corrupción asociada al COT. En el capítulo nueve sobre Perú, los autores Alejandro José Velásquez Barrionuevo y Josselyn Roca Calderón se enfocan en analizar la política exterior de ese Estado en lo concerniente a la lucha contra la corrupción, y, en particular, la corrupción asociada al COT, durante el rango comprendido entre los años 1996 y 2020.

El volumen cierra con un décimo capítulo de conclusiones y recomendaciones desarrolladas por sus directores académicos Mario Urueña-Sánchez y Héctor Olasolo. En el cual se recogen las principales inquietudes propuestas por los autores del volumen. Serán expuestas las dinámicas de la agencia de los países latinoamericanos para actuar en solitario o buscar asociaciones entre pares de adentro y de afuera de la región, así como de países del centro. De postular propuestas propias para sacar adelante regímenes internacionales para hacer frente a la corrupción y a la criminalidad organizada transnacional y de evaluar hasta qué punto esas iniciativas tuvieron un mayor o menor grado de éxito en función de las ambiciones de sus agentes. También, se contrastarán las convergencias y divergencias entre los compromisos asumidos en el plano internacional y la seriedad con la que dichos compromisos son asumidos efectivamente en el plano doméstico de los países de referencia. El espacio de cierre de esta obra se concentrará en condensar unas detalladas recomendaciones para que los países de América Latina, en general, y Colombia, en particular logren contar con herramientas de apoyo

para llevar a buen puerto sus intenciones de contar con administraciones más transparentes con una eficaz respuesta a los desafíos transnacionales.

En São Paulo (Brasil); a 1 de octubre de 2023,

Sylvia H. Steiner

Magistrada, Corte Penal Internacional (2003-2016)

Presentación

1. EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN 70593 Y LA RED SOBRE RESPUESTAS A LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

El programa de investigación 70593, desarrollado entre agosto de 2020 y febrero de 2024, se ha dirigido a elaborar una estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en América Latina en general, y en Colombia en particular, la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (COT), a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales (el Programa 70593). Su investigador principal ha sido el profesor Héctor Olasolo (España/Colombia), quien se desempeña como profesor titular de carrera en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia) y presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia internacional (IIH) (Países Bajos).

El Programa 70593 ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Minciencias), y ha sido ejecutado por la Universidad del Rosario como entidad ejecutante y por la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) como entidad coejecutante. El Programa 70593 ha contado además con el apoyo institucional y financiero del IIH.

El Programa 70593 ha estado compuesto por los siguientes tres proyectos de investigación que se han dirigido a analizar:

(1) Las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de la simulación de sistemas sociales: Proyecto 71861, cuyos investigadores principales han sido Angela Lucia Noguera Hidalgo (Colombia) y Oscar Julián Palma Morales (Colombia), ambos adscritos a la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos (FEIPU) de la Universidad del Rosario;

(2) Las respuestas a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado desde el derecho público comparado: Proyecto 71848, cuyos investigadores principales han sido Norberto Hernández Jiménez (Colombia), adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y Vanessa Andrea Suelst Cock (Colombia), adscrita a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

(3) Las respuestas a la corrupción asociada al COT desde el derecho internacional: Proyecto 70817, cuyo investigador principal ha sido el profesor Héctor Olasolo.

El Proyecto 71861 ha buscado específicamente establecer una aproximación para la comprensión de las dinámicas de adaptación y flexibilidad del narcotráfico marítimo en las Américas, incluyendo la corrupción asociada al mismo, a través de la utilización de instrumentos de simulación de sistemas sociales. Ha abordado este fenómeno desde las perspectivas teóricas de “organizaciones como sistemas sociales” y de “sistemas complejos adaptativos”. Estas perspectivas han permitido analizar y explicar el comportamiento flexible, adaptable y evolutivo del sistema organizacional transnacional de narcotráfico marítimo, más allá del paradigma de organizaciones jerarquizadas, rígidas y centralizadas, que caracteriza el estudio de las estructuras del narcotráfico. Así mismo, el Proyecto 71861 ha buscado entender las lógicas del comportamiento de los actores en la cadena de tráfico marítimo de narcóticos, las tareas que desempeñan, sus prácticas de corrupción, la distribución, los modos de transporte, y sus rutas. Todas estas variables están sujetas a continuos procesos de cambio impuestos por las condiciones del contexto.

El Proyecto 71848 se ha dirigido a diseñar una estrategia para América Latina en general, y Colombia en particular, de respuesta a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a partir de las experiencias del derecho público comparado y de una adecuada comprensión de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo en Colombia y América Latina. Este proyecto se ha centrado, en primer lugar, en analizar el alcance y limitaciones que ofrece el derecho público colombiano, especialmente a través del derecho constitucional, electoral, administrativo, financiero, tributario, penal y procesal penal para responder al fenómeno de la

corrupción asociada al crimen transnacional organizado. Sobre esta base, se han explorado los mecanismos que ofrecen las experiencias de derecho público comparado en diversos Estados de la región, como Argentina, Brasil, Chile, México y Perú (así como en Estados no latinoamericanos como España, Estados Unidos e Italia), con el fin de determinar qué medidas sería aconsejable adoptar en el derecho interno colombiano para incrementar el nivel de eficacia en la lucha contra dicho fenómeno. Al realizar el análisis, se ha prestado particular atención a las medidas propuestas desde el derecho internacional, con el fin de favorecer la construcción de una respuesta integrada que incremente su eficacia.

Finalmente, el Proyecto 70817 ha buscado especialmente diseñar una estrategia de respuesta a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a partir del derecho internacional y de una adecuada comprensión de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo en Colombia y América Latina, prestando particular atención a la respuesta ofrecida desde el derecho público comparado. Por un lado, el Proyecto ha estudiado las posibilidades que ofrece el Derecho Penal Transnacional y el Derecho Internacional Penal para abordar el fenómeno de la corrupción asociada al COT. En este contexto, se ha analizado si la creación de una institución de ámbito regional para promover la coordinación entre las autoridades nacionales y mejorar su cooperación en materia de prestación de ayuda judicial mutua y ejecución de peticiones de extradición, reforzaría la eficacia de las medidas que el derecho público comparado aconseja adoptar en el derecho interno colombiano. Así mismo, se ha estudiado si dicha eficacia pudiera también verse reforzada por la utilización de algunos de los mecanismos de aplicación del Derecho Internacional Penal, como sería la creación de una Corte Latino-Americana y del Caribe contra el crimen transnacional organizado (con inclusión, o no, de una agencia supranacional de recogida y análisis de información).

El Programa 70593 y los Proyectos 71861, 71848 y 70817 han sido desarrollados entre agosto de 2020 y febrero de 2024, con base en cinco elementos principales siguientes:

1. En primer lugar, para desarrollar el Programa 70593 y los Proyectos 71861, 71868 y 70817, se conformó a partir del 28 de agosto

de 2020 la red de investigación sobre respuestas a la corrupción asociada al COT (la Red). La Red está conformada por alrededor de 300 investigadores de América Latina, Europa y Norteamérica, agrupados en los siguientes grupos de investigación: (a) criminología; (b) narcotráfico marítimo y dinámicas de la ciudad-puerto; (c) derecho constitucional electoral; (d) derecho administrativo; (e) derecho disciplinario en los sectores justicia y seguridad; (f) derecho privado; (g) derecho financiero y tributario; (h) derecho penal; (i) derecho procesal penal; (j) cooperación internacional en materia penal; (k) derecho internacional penal; (l) derecho internacional de los derechos humanos; y (m) relaciones internacionales y política exterior. La Red está también conformada por un Comité de Recomendaciones sobre Propuestas relativas a las Estrategias de Actuación en América Latina, el cual fue creado en septiembre de 2020, y cuya composición se puede consultar más abajo.

Desde su conformación, los grupos de investigación que conforman la Red han estado trabajando durante tres años y medio en el desarrollo del Programa 70593 y sus tres Proyectos, lo que ha permitido su progresiva consolidación. Su composición y actividades se pueden consultar en el Documento Final de Recomendaciones del Programa 70593, que será objeto de publicación una vez hayan sido publicadas las obras colectivas preparadas por los grupos de investigación de la Red.

Lo anterior ha permitido analizar el fenómeno objeto de estudio desde: (a) la criminología; (b) las particulares dinámicas de las organizaciones del COT dedicadas al narcotráfico marítimo que operan en el entorno de la ciudad-puerto; (c) las relaciones internacionales; y (d) la política exterior.

Además, con base en los hallazgos realizados sobre el fenómeno objeto de estudio, se han analizado las respuestas que pueden adoptarse frente al mismo desde el derecho público comparado (derecho constitucional, electoral, administrativo, disciplinario, privado, financiero, tributario, penal, procesal penal, y cooperación jurídica no judicial) e internacional (cooperación judicial internacional, derecho internacional de los espacios marítimos, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional penal y arbitraje de tratados de inversión).

2. En segundo lugar, la pluralidad e interdisciplinariedad de los integrantes de los grupos de investigación de la Red, han permitido desarrollar toda una serie de seminarios internacionales (apropiación social del conocimiento) celebrados en Colombia y fuera de Colombia sobre las distintas temáticas estudiadas por el Programa 70593 y sus tres Proyectos, y cuyas grabaciones se pueden visionar en los siguientes enlaces del micrositio del Programa:

- Seminario Internacional 1: Introducción al Programa 70593: Redes del Crimen Organizado y Respuesta del Derecho Público e Internacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-1-introduccion-al-programa-70593-redes-del-crimen-organizado-transnacional-y-respuesta-integrada-desde-el-derecho-publico-comparado-e-internacional>
- Seminario Internacional 2: Teoría Evolutiva, Narcotráfico Marítimo y Puertos: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-ii-teoria-evolutiva-narcotrafico-maritimo-y-puertos>.
- Seminario Internacional 3: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Penal: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-iii-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-penal>.
- Seminario Internacional 4: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Procesal Penal: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-4-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-procesal-penal>.
- Seminario Internacional 5: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Administrativo: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-penal-internacional>.
- Seminario Internacional 6: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Disciplinario en Justicia y Seguridad: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-6-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-disciplinario-en-justicia-y-seguridad>.

- Seminario Internacional 7: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Constitucional y Electoral: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-7-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-constitucional-7-electoral>.
- Seminario Internacional 8: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Tributario, Financiero y Cambiario: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-8-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-tributario-fiinanciero-y-cambiario>.
- Seminario Internacional 9: Definición, Manifestaciones, Causas y Consecuencias de la Corrupción y el Crimen Organizado Transnacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-9-definicion-manifestaciones-causas-y-consecuencias-de-la-corrupcion-asociada-al-crimen-organizado-transnacional>.
- Seminario Internacional 10: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Casos Estudios de Colombia y la Amazonía Brasileña: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-10-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-casos-estudios-de-colombia-y-la-amazonia>.
- Seminario Internacional 11: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Privado: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-11-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-privado>.
- Seminario Internacional 12: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde la Cooperación Internacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-12-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-la-cooperacion-internacional>.
- Seminario Internacional 13: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Internacional Penal: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-13-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-internacional-penal>.

- Seminario Internacional 14: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde la Política Exterior en América Latina: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-14-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-la-politica-exterior-en-america-latina>.
- Seminario Internacional 15: Corruption and Transnational Organized Crime: Responses from the US Foreign Policy: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-15-corruption-and-transnational-organized-crime-responses-from-the-us-foreign-policy>.
- Seminario Internacional 16: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde los Derechos Humanos: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-16-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-los-derechos-humanos>.
- Seminario Internacional 17: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho de los Espacios Marítimos: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-17-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-internacional-de-los-espacios-maritimos>.
- Seminario Internacional 18: Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: Resultados del Programa 70593 de Minciencias y de los Proyectos 70817, 71848 y 71861: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-18-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-organizado-transnacional>.
- Seminario Internacional 19: Resultados del Proyecto 71848 - Respuestas desde el derecho público comparado a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-19-resultados-del-proyecto-71848-respuestas-desde-el-derecho-publico-comparado>.
- Seminario Internacional 20: Resultados del Proyecto 71861 - Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo: <https://www.iberoamericaninstituteofthe Hague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen>

transnacional-organizado/seminario-internacional-20-narcotrafico-maritimo-y-sistemas-sociales-resultados-del-proyecto-71861-min-ciencias.

– Seminario Internacional 21: Presentación en La Haya: Resultados Programa 70593 y Proyectos 70817, 71848 y 71861: <https://www.iberamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-21-presentacion-en-la-haya-resultados>

3. En tercer lugar, se ha elaborado (y enviado al Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON)) el concepto técnico (con número de referencia 1-2024-71861) titulado “sobre el modelo de simulación elaborado mediante el software NetLogo 5.0 para reflejar la dinámica social de la ciudad-puerto desde una perspectiva basada en agentes y la incidencia del fenómeno de la corrupción en el narcotráfico marítimo” (el concepto técnico), el cual ha sido desarrollado en el marco de la colaboración mantenida con el CMCON durante la ejecución del Proyecto 71861.

Con el fin de proporcionar una aproximación que permita comprender las complejas dinámicas organizativas de la ciudad-puerto desde una perspectiva de sistemas sociales y la incidencia del fenómeno de la corrupción en el narcotráfico marítimo, el Proyecto 71861 ha elaborado un modelo de simulación mediante el software NetLogo 5.0. La simulación proporciona un escenario para el diseño y la construcción de espacios de experimentación, donde se exploran las actividades realizadas por las organizaciones criminales que utilizan terminales portuarias y estrategias de reclutamiento para llevar a cabo las actividades relacionadas con el narcotráfico. Este enfoque ofrece a investigadores y responsables de la gestión una perspectiva diferente para comprender los mecanismos de toma de decisiones en este contexto.

El concepto técnico explica cómo se ha elaborado dicho modelo de simulación, así como su funcionamiento y los resultados y las limitaciones que presenta, reflejando, en particular, como el narcotráfico marítimo se manifiesta como un sistema social complejo y adaptativo en el contexto de la ciudad-puerto, y cómo esta comprensión puede brindarnos una visión más clara de su funcionamiento.

4. En cuarto lugar, los grupos de investigación de la Red, además de completar las 3 obras colectivas esperadas (una por Proyecto), han completado cada uno de ellos, al menos, una obra colectiva adicional. Esto ha permitido ampliar disciplinaria y temáticamente el análisis del objeto de estudio, y ha favorecido la elaboración de los Documentos Finales de Recomendaciones de cada Proyecto, y del Programa, desde una perspectiva notablemente más interdisciplinar de lo previsto en un primer momento.

De esta manera, para finales de febrero de 2024 se han completado 25 obras colectivas, todas ellas aceptadas para publicación como libros de investigación, tras el correspondiente proceso de evaluación anónima, por la editorial internacional Tirant lo Blanch (España). Temáticamente, las obras colectivas se pueden clasificar de la siguiente manera:

A. Análisis del Fenómeno Objeto de Estudio (Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional):

- El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I. La corrupción pública y privada y su medición (Proyecto 70817).
- El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II. La corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 70817).
- El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte III. Experiencias en la Amazonía y Colombia (Proyecto 70817).
- Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto (Proyecto 71861).

B. Respuestas desde el Derecho Público Comparado:

- Respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención (Proyecto 71848).

- Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios del sector justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Proyecto 70817).
- Respuestas a la corrupción desde el derecho financiero y tributario y la cooperación internacional no judicial. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde la parte general del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Personas físicas (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde la parte general del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II: Personas jurídicas (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I: Cohecho, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, prevaricato, enriquecimiento ilícito y administración desleal (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II: Financiación ilegal de partidos políticos y campañas electorales, delitos tributarios, lavado de activos, delitos de favorecimiento real y delitos de obstrucción a la justicia (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Modelos institucionales de prevención, incentivos y protección de alertadores, denunciantes y testigos y participación y protección de las víctimas (Proyecto 71848).
- Respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II. Las actuaciones de investigación (Proyecto 71848).

C. Respuestas desde el Análisis Comparado de Otras Áreas del Derecho

- Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde el derecho privado, la cooperación internacional en materia civil, la regulación de mercados ilícitos y el arbitraje de tratados de inversión (Proyecto 70817).

D. Respuestas desde el Derecho Internacional

- Respuestas a la corrupción transnacional desde la cooperación internacional en materia penal (Proyecto 70817).
- Respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos: especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Las respuestas desde el sistema universal de derechos humanos (Proyecto 70817).
- Respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos: especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Las respuestas desde los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos (Proyecto 70817).
- Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. parte I. Mecanismos de aplicación y cooperación internacional (Proyecto 70817).
- Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. Parte II. Cuestiones Sustantivas y Procesales (Proyecto 70817).

E. Respuestas desde las Relaciones Internacionales y la Política Exterior

- Respuestas a la corrupción transnacional desde la política exterior de los Estados latinoamericanos (Proyecto 70817).
- Respuestas a la corrupción transnacional a la luz de los ejes de acción de las organizaciones regionales y subregionales en América Latina y de la actuación de los Estados latinoamericanos en el marco de la CNUDOT y la CNUCC (Proyecto 70817).

Así mismo, además de publicar (o ser aceptados para publicación) los artículos de investigación esperados (cuatro en el Proyecto 71861, tres en el Proyecto 70817 y dos en el Proyecto 71848), los grupos de investigación de la Red han publicado (o han sido aceptados para publicación) otros artículos en materias muy relevantes para el estudio del fenómeno de la corrupción asociada al COT, tales como:

A. Una mayor comprensión del fenómeno objeto de estudio:

- La distinción entre corrupción institucional y organizacional, y la creciente importancia de las redes complejas de corrupción (Proyecto 70817).
- La naturaleza y funcionamiento de las organizaciones del COT como proceso evolutivo de conocimiento, con especial referencia a las perspectivas para su aplicación en el estudio del narcotráfico (Proyecto 71861).

– La naturaleza y funcionamiento de las compañías militares y de seguridad privadas (Proyecto 71848).

B. Una comprensión territorial de los problemas presentados por ciertas políticas públicas antidroga aplicadas en las últimas décadas:

– El impacto en los territorios de las políticas públicas antidroga basadas en la securitización, con particular atención al caso del Guaviare (Colombia) (Proyecto 71848).

C. El análisis de ciertos mecanismos anticorrupción internacionales que operan en los ámbitos regional y nacional:

– Las bases teóricas y las técnicas de investigación de las investigaciones realizadas desde el derecho internacional con una perspectiva crítica (Proyecto 70817).

– Los mecanismos anticorrupción de naturaleza regional, como la Sección Especializada en Derecho Internacional Penal de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (Proyecto 70817).

– Los mecanismos internacionales anticorrupción que operan dentro de los sistemas nacionales para los cuales se establecen, con particular atención a las fortalezas y debilidades de las Comisiones y Misiones de Apoyo Internacionales, como mecanismo anticorrupción a la luz de las experiencias centroamericanas (Proyecto 70817).

5. Finalmente, en quinto lugar, los resultados generados por los grupos de investigación de la Red han permitido desarrollar unos Documentos Finales de Recomendaciones de cada uno de los tres Proyectos, y del Programa 70593, comprehensivos, detallados e interdisciplinarios (apropiación social del conocimiento). En particular, el Documento Final de Recomendaciones del Programa, construido con base en los Documentos Finales de Recomendaciones de los Proyectos 70817, 71848 y 71861, recoge una estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en América Latina en general, y en Colombia en particular, la corrupción asociada al COT, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales. Esta estrategia se ha elaborado de acuerdo al siguiente índice temático:

A. Identificación del problema: conclusiones y recomendaciones sobre el fenómeno de la corrupción transnacional desde las perspectivas criminológicas

Capítulo 1. Conclusiones sobre los distintos tipos de manifestaciones del fenómeno de la corrupción transnacional: actos individuales de corrupción, situaciones de macro-corrupción, captura del Estado y corrupción institucional y redes complejas de corrupción.

Capítulo 2. Conclusiones relativas a los estudios de casos de la Amazonía.

Capítulo 3. Recomendaciones frente a las manifestaciones del fenómeno de la corrupción transnacional que van más allá de actos individuales corruptos.

B. Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto

Capítulo 4. Observaciones sobre las redes de narcotráfico en las ciudades puerto y las respuestas al fenómeno.

Capítulo 5. Recomendaciones de políticas públicas para enfrentar de manera más efectiva las redes de narcotráfico marítimo en las ciudades puerto.

C. Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho constitucional y electoral

Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones relativas al derecho constitucional.

Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones relativas al derecho electoral.

D. Recomendaciones en materia de derecho administrativo

Capítulo 8. Recomendaciones relativas a las medidas transversales de prevención.

Capítulo 9. Recomendaciones relativas a las medidas específicas de prevención.

Capítulo 10. Recomendaciones relativas a las medidas sobre vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.

E. Recomendaciones en materia de derecho disciplinario

Capítulo 11. Recomendaciones sobre el marco deontológico y el sistema disciplinario de los funcionarios del sector justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

F. Recomendaciones en materia de financiero y tributario

Capítulo 12. Recomendaciones sobre derecho financiero y tributario y cooperación jurídica internacional no judicial

G. Conclusiones y recomendaciones relativas a las nuevas tecnologías, las estrategias regulatorias de los mercados ilícitos y la tributación de los ingresos derivados de actividades al margen de la ley

Capítulo 13. Conclusiones y recomendaciones sobre mecanismos anticorrupción en materia de asuntos financieros: Fintech, Regtech, KYC, AML/CFT, Blockchain y acciones de transparencia.

Capítulo 14. Conclusiones y recomendaciones sobre seguridad digital, intervenciones estatales en el mercado y medidas tributarias: especial atención a los problemas de corrupción, crimen organizado y evasión de impuestos en el comercio ilícito de oro y drogas.

H. Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho privado, recuperación de activos ilícitos, cooperación jurídica internacional y reconocimiento y ejecución de resoluciones firmes en materia civil y arbitraje de tratados de inversión

Capítulo 15. Conclusiones y recomendaciones sobre liderazgo ético y acciones colectivas para la transparencia en los negocios.

Capítulo 16. Conclusiones y recomendaciones sobre recuperación de activos ilícitos, cooperación jurídica internacional y reconocimiento y ejecución de resoluciones firmes en materia civil.

Capítulo 17. Conclusiones y recomendaciones sobre el tratamiento de la corrupción en el arbitraje de tratados de inversión.

I. Recomendaciones en materia de derecho penal

Capítulo 18. Recomendaciones relativas al tratamiento de las personas naturales en la parte general del derecho penal.

Capítulo 19. Recomendaciones relativas al tratamiento de las personas jurídicas en la parte general del derecho penal.

Capítulo 20. Recomendaciones relativas al tratamiento de la corrupción pública y privada en la parte especial del derecho penal I.

Capítulo 21. Recomendaciones relativas al tratamiento de la corrupción pública y privada en la parte especial del derecho penal II.

J. Recomendaciones en materia de derecho procesal penal

Capítulo 22. Recomendaciones relativas a los modelos institucionales de prevención, los incentivos, y protección de alertadores, denunciantes y testigos y la participación y protección de las víctimas.

Capítulo 23. Recomendaciones relativas a las actuaciones de investigación.

K. Conclusiones y recomendaciones sobre la cooperación jurídica internacional en materia penal

Capítulo 24. Conclusiones y recomendaciones en materia de cooperación jurídica internacional en el ámbito penal.

L. Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho internacional penal

Capítulo 25. Conclusiones sobre el desconocimiento de la amplia extensión y el carácter organizado de la corrupción transnacional en su definición en los tratados internacionales anticorrupción

Capítulo 26. Conclusiones y recomendaciones relativas a los mecanismos de aplicación del derecho internacional penal y la cooperación internacional.

Capítulo 27. Conclusiones y recomendaciones sobre cuestiones sustantivas y procesales en materia de derecho internacional penal.

LL. Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho internacional de los derechos humanos

Capítulo 28. Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

Capítulo 29. Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos.

M. Conclusiones y recomendaciones en materia de política exterior de los Estados latinoamericanos y de ejes de acción de las organizaciones de ámbito regional en América Latina.

Capítulo 30. Conclusiones y recomendaciones sobre la política exterior de los Estados latinoamericanos.

Capítulo 31. Conclusiones y recomendaciones sobre los ejes de acción de las organizaciones regionales y subregionales en América Latina y la actuación de los Estados latinoamericanos en el marco de las Convenciones de Palermo y Mérida.

2. SOBRE LA COMPOSICIÓN Y ACTUACIONES DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La presente obra colectiva ha sido elaborada por el grupo de investigación en política exterior y organizaciones internacionales (“el Grupo”) de la Red, en ejecución del Proyecto 70817 sobre respuestas a la corrupción asociada al COT desde el derecho internacional.

El Grupo es coordinado por el profesor Mario Urueña-Sánchez (Colombia), quien se desempeña como profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia), con el apoyo del profesor Héctor Olasolo (España/Colombia), quien dirige a su vez el Programa 70593 y el Proyecto 70817.

Así mismo, desde el comienzo de sus trabajos a finales de agosto de 2020, el Grupo ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los jóvenes investigadores y consultores colombianos de la Universidad del Rosario, Clara Esperanza Hernández Cortés, Andrés Sánchez Sarmiento, Ana María Martínez Agudelo, Sofía Linares Botero, Gabriela Velásquez Medina y Federico Freydelm Mesa.

El Grupo también está conformado por los siguientes investigadores que participan como autores en al menos una de las dos obras colectivas desarrolladas desde agosto de 2020:

1. Araújo Pains, Franciele (Brasil): Universidad Federal de Uberlandia (Brasil).
2. Back, Charlotth (Brasil): Instituto Joaquín Herrera Flores (Brasil).
3. Baquedano, María Elena (Argentina): Universidad del Sur-Bahía Blanca (Argentina).
4. Bogado Bordazar, Laura (Uruguay): Universidad Nacional de la Plata (Argentina).
5. Bono, Laura (Argentina): Universidad Nacional de la Plata (Argentina).

6. Cardoso Squeeff, Tatiana (Brasil): Universidad Federal del Rio Grande do Sul (Brasil).
7. Castro, Soledad Inés (Argentina): Universidad Católica de Argentina.
8. Danessa, Sofía Josefina (Argentina): Universidad Católica de Argentina.
9. Dermer Wodnicky, Miriam (Colombia): Universidad la Gran Colombia (Colombia).
10. França, Nathalia (Brasil): Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (Brasil).
11. Gonçalves, Gabriel Santiago (Brasil): Universidad Federal de Bahía (Brasil).
12. Jaramillo, Mauricio (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
13. Long, Ryan (EE.UU.): Universidad Thomas Jefferson (EE.UU.).
14. López-Jacoiste, Eugenia (España): Universidad de Navarra (España).
15. Mack, Willie (EE.UU.): Veterans Assistance Comission of Cook County (EE.UU.).
16. Matwijkiw, Anja (EE.UU.): Universidad de Indiana (EE.UU.).
17. Matwijkiw, Bronik (EE.UU.): Universidad Estatal de Southeast Missouri (EE.UU.).
18. Olavarría Urra, María Alejandra (Chile): Univrersidad Andrés Bello (Chile).
19. Peixoto, Laura (Brasil): Universidad Federal de Uberlandia (Brasil).
20. Rangel Cortés, Víctor Manuel (México): UNAM Acatlán (México).
21. Roca Calderón, Josselyn (Perú): Pontificia Universidad Católica de Perú (Perú).
22. Uribe, Karina (Chile): Universidad de Valparaiso (Chile).

23. Velásquez Barrionuevo (Perú), Alejandro, J.: Ministerio de la Producción-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Compromisos Internacionales (Perú).
24. Vieira, Mauricio (Brasil): Universidad de las Naciones Unidas para la Paz (Costa Rica).
25. Zabyelina, Yulina (EE.UU.): Universidad de la Ciudad de Nueva York (EE.UU.).

Desde su establecimiento en agosto de 2020, el Grupo ha realizado varios encuentros virtuales para debatir entre sus integrantes sobre el desarrollo de las investigaciones y garantizar la cohesión de los capítulos de los dos volúmenes que ha llevado a cabo.

Además, los días 10 y 11 de noviembre de 2022 se celebraron dos seminarios virtuales abiertos para dar a conocer los resultados de las investigaciones del Grupo y avanzar las primeras conclusiones. El primero de los Seminarios (cuya grabación se puede seguir en el enlace que aparece supra: Seminario Internacional 14), fue coordinado académicamente por Mario Urueña-Sánchez, y administrativamente por Sofia Linares Botero, abordando las siguientes temáticas:

– Panel 1: Modelos y enfoques de política exterior aplicados a la corrupción transnacional y situación en Colombia.

– Panel 2: La política exterior de Argentina y Brasil en materia de corrupción.

– Panel 3: La política exterior de Chile y México en materia de corrupción.

– Panel 4: La política exterior de Perú y la actuación de la Comunidad Andina en materia de corrupción.

– Panel 5: La actividad multilateral de los países latinoamericanos ante los órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas y ante la Conferencia de Estados Parte de la Convención de Palermo.

– Panel 6: La actividad multilateral de los países latinoamericanos ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y los ejes de acción del Mercosur en materia anticorrupción.

El segundo de los Seminarios (cuya grabación se puede seguir en el enlace que aparece supra: Seminario Internacional 15), celebrado en inglés, fue coordinado académicamente por Anja Matwijkiw y administrativamente por Luisa Villarraga Szchommler, abordando las siguientes temáticas:

– Panel 1: The U.S. Homeland Security Enterprise, Transnational Organized Crime as associated with Corruption, and International Cooperation: Setting the Stage for the Complexity of the Issues.

– Panel 2: US Regulative Measures and Prospects for Enhanced Effectiveness of International Cooperation in Latin America: The Fight against Corruption as associated with Transnational Organized Crime

Además, las conclusiones preliminares, intermedias y finales del Grupo, así como sus recomendaciones han sido expuestas por Marío Urueña-Sánchez y Héctor Olasolo diversos seminarios internacionales, incluyendo: (a) el III (2021), IV (2022) y V (2023) Congresos de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario; y (b) la X Semana Iberoamericana de la Justicia Internacional, celebrada del 2 al 9 de junio de 2023 en La Haya (Países Bajos)¹, en concreto, en el VII Seminario de Pensamiento Ibero-Americano sobre la Justicia Internacional², celebrado el 8 de junio de 2023 en la Universidad de La Haya para las Ciencias Aplicadas.

En Bogotá (Colombia), a 10 de julio de 2023,

Mario Urueña-Sánchez
Héctor Olasolo

¹ Para mayor información sobre la X Semana Ibero-Americana de la Justicia internacional, vid.: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/actividades/semana-iberoamericana-de-la-justicia-internacional-y-los-derechos-humanos>.

² Para mayor información sobre la X Semana Ibero-Americana de la Justicia internacional, vid.: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/actividades/seminario-de-pensamiento-iberoamericano>.

1. INTRODUCCIÓN

Capítulo 1

***Los modelos y enfoques de la
política exterior aplicado a la
corrupción transnacional***

MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ*
HÉCTOR OLASOLO ALONSO*
CLARA ESPERANZA HERNÁNDEZ-CORTÉS*

-
- * Doctor en Derecho, Universidad del Rosario (Colombia). Estudios de doctorado en Ciencia Política (énfasis en Relaciones Internacionales), Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global, Universidad de Roma “La Sapienza” (Italia). Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. Profesor e Investigador de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. ORCID: 0000-0002-8040-6240.
- * Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica de Derecho Internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en DI, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional; Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.
- * Internacionalista y abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). Joven Investigadora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario en el Proyecto 70817 sobre respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde el derecho internacional (este proyecto se integra en el Programa 70593 de Minciencias).

1. INTRODUCCIÓN

En la óptica tradicional de los estudios sobre política exterior, la lectura que se le da a esta como una política pública cuya única motivación es el interés nacional tiene el riesgo de caer en el anacronismo. Lo anterior es especialmente pertinente cuando se tocan temas propios de la agenda global contemporánea como la corrupción internacional, el crimen organizado transnacional, el medio ambiente, las migraciones, el terrorismo, entre otros. Identificar esta problemática abre la cuestión sobre la diversidad de marcos analíticos con los cuales se cuenta para comprender las diferentes posturas sobre lo que es la política exterior y las unidades de análisis (actores) que la atraviesan. Una tarea en la cual es incuestionable la influencia de la academia norteamericana cuya literatura es rica en ofrecer una gama amplia de posibilidades teóricas y conceptuales sobre este fenómeno.

En América Latina, si bien sus decisores han manifestado un cierto interés en emular los paradigmas de sus vecinos del norte, existen unas limitaciones estructurales que dificultan esta tarea, y que se refieren a: (a) la improvisación que caracteriza a los decisores de muchos países de la región; (b) el seguimiento poco reflexivo de las directrices fijadas por la potencia hegemónica más cercana o afín; y/o (c) la aversión de los decisores al “academicismo” de una rama en la cual lo práctico se percibe como lo determinante.

Sin embargo, a pesar de ser con frecuencia aplicables, estas razones no conforman una regla extensiva siempre a todos los Estados de la región. La influencia de enfoques extranjeros también ha llevado a la adaptación y hasta un cierto punto a la innovación de propuestas regionales en análisis de política exterior. Surge entonces la cuestión sobre qué tan semejantes o disimiles son los enfoques latinoamericanos con relación a los norteamericanos. En particular, este capítulo introductorio se interesa por la representación de los actores que entran en el juego en cada uno de los modelos de política exterior tanto de un lado como del otro.

La motivación para abordar esta cuestión radica en facilitar la comprensión sobre la correlación de actores y dinámicas en el esquema mental propuesto por los académicos influyentes norteamericanos, y sus contrapartes latinoamericanas. Una comprensión que

aspira a tomar distancia de las categorizaciones rígidas o jerárquicas brindadas por las corrientes principales de la disciplina. Es así como el objetivo de este artículo es el de representar de una forma relacional el contraste existente entre los enfoques hegemónicos de origen norteamericano y los enfoques subalternos particularmente relevantes en América Latina, para luego conectarlos con la problemática de la corrupción ligada al crimen organizado transnacional (COT) como parámetro de observación.

Para dar sustento metodológico a este objetivo, la técnica de investigación principal será el análisis de redes sociales. Según Lozares (1996: 7), una red social es “un conjunto bien definido de actores —individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etc.— que están vinculados unos a otros a través de una o un conjunto de relaciones sociales”. Por su parte, para Aguirre (2014: 170) una red social es “[...] una estructura social compuesta por un conjunto finito de actores y configurada en torno a una serie de relaciones entre ellos, que se puede representar en forma de uno o varios grafos”.

Al contrastar ambas definiciones, las redes sociales parten de unas unidades de análisis, las cuales, en el caso de la definición de Aguirre son más genéricas (actores), mientras que para Lozares se especifican desde el nivel microsocioal hasta el internacional. Ambas definiciones comparten la visión de un entramado relacional entre dichas unidades, aunque no aclaran el tipo de vínculo que caracteriza tales relaciones. Sobre ese punto, Mitchell (1969: 2) subraya que las “características de estos lazos como totalidad pueden ser utilizadas para interpretar los comportamientos sociales de las personas implicadas”.

Cabe resaltar de la definición de Aguirre el modo de representación de las redes para hacerlas inteligibles: el *grafo*. Los grafos permiten plasmar las interacciones entre las unidades, convirtiendo las redes sociales en un instrumento metodológico. Esto se refleja en la definición de red social que tiene Freeman (2012: 12), para quien esta es una “colección más o menos precisa de conceptos y procedimientos analíticos y metodológicos que facilita la recogida de datos y el estudio sistemático de pautas (de relaciones sociales entre la gente)”. Aunque esta definición de Freeman se asimila a visiones más instrumentales y empiristas de las redes sociales, su comprensión de las redes como recursos metodológicos traza una ruta de acción al-

ternativa para el abordaje del objeto de estudio (Carrillo-Pascual, et. al., 2019: 22).

Volviendo al *grafo* como representación de la red social, este ilustra la intensidad y relevancia de cada unidad, su ubicación en relación con las demás, sus interacciones y la forma en que se constituyen. Con este fin, aparecen los dos elementos indispensables que conforman los grafos: los nodos y los vínculos. Según Aguirre (2014: 174), los primeros son “los actores de la red y poseen atributos. Pueden ser una persona, un grupo, una empresa o una institución. Estos son representados a través de puntos en los grafos”. Por su parte, los vínculos son “las líneas [...] o lazos [que] representan una conexión diádica entre los actores, que se definen por sus propiedades o características relacionales (comunicación, poder, intercambio, etc.)”.

Teniendo en cuenta lo anterior, para este capítulo se realizarán tres *grafos* (uno para cada conjunto de enfoques y otro para el aterrizaje en el asunto del COT), en los cuales se representarán los vínculos, niveles de intensidad y dirección entre los nodos concurrentes. Como apoyo para elaborar los *grafos* se usará el software *yEd Graph Editor*, una aplicación especializada en la creación manual de diagramas de alta calidad, que es apto para ilustrar relaciones entre nodos con un elevado nivel de complejidad y variación, tal y como los que van a ser utilizados en la reconstrucción de las redes mencionadas.

Este capítulo se divide en tres partes. La primera parte se inspira en la categorización hecha por David (2015) sobre los cinco enfoques de política exterior de origen norteamericano para contrastar las ideas que sobre esta tienen sus principales autores de referencia. La segunda parte hará lo propio con cuatro enfoques subalternos de la política exterior, los cuales han sido seleccionados sobre la base del contraste que ofrecen y su relevancia en América Latina. Al final de cada parte, se ilustra el *grafo* concerniente al cruce de actores preconizados por los distintos enfoques. La tercera parte hará una reflexión sobre la pertinencia de ambos *grafos* para entender las redes sociales construidas en torno a la problemática de la corrupción ligada a la COT y para construir un tercer *grafo* que dé cuenta de estas interacciones.

2. ANÁLISIS DE REDES SOCIALES DE LOS ENFOQUES HEGEMÓNICOS DE ORIGEN NORTEAMERICANO

Invocar marcos teóricos en el Análisis de Política Exterior (APE) comienza por pasar el filtro del “carácter norteamericano” distintivo de estos estudios. El frecuente empleo de enfoques y modelos provenientes de la academia estadounidense en numerosas facultades de estudios políticos e internacionales alrededor del planeta permite denominar a los aportes originados en Estados Unidos (EE.UU.) como la visión hegemónica de este campo de estudio (Brummer & Hudson, 2017: 157). Lo anterior no supone, sin embargo, que dentro de estos enfoques no existan marcos analíticos de carácter crítico.

Aunque se puede calificar a la norteamericana como la visión hegemónica de la política exterior, y a pesar de que entre sus exponentes existen más similitudes que discrepancias, realizar una clasificación consensuada resulta imposible. Entre aquellos que se preocupan por hacer estados del arte del APE, algunos autores como el canadiense David (2015) identifican los siguientes cinco enfoques de política exterior: utilitarista, cognitivo, burocrático, societal y sistémico. Aunque otros autores relevantes en este campo circunscriben estas orientaciones al debate entre racionalismo y cognitivismo, se ha optado por seguir la clasificación de David al desarrollar esta sección por desglosar más la caracterización de los actores involucrados.

2.1. El enfoque utilitarista

Inspirado en la Teoría de la Acción Racional proveniente de los campos de la economía y las ciencias políticas, del enfoque utilitarista se rescata como una de sus mayores ventajas el ofrecer una metodología bien establecida de toma de decisión en el contexto de política exterior (Alden & Aran, 2017: 19). Por un lado, este enfoque parte de la convicción de llegar a una decisión óptima para dar solución a un problema dado. Ello a partir de un análisis racional de costos y beneficios que busca la mayor ventaja luego de un número determinado de iteraciones. Así, la posibilidad de definir racionalmente los objetivos y los medios que responden a los criterios ideales de una

buena decisión llevan a un escenario de maximización de beneficios o poder (David, 2015).

Por otro lado, el enfoque utilitarista resulta atractivo al compartir preceptos de la microeconomía respecto de la obtención y socialización de la información, procurando ofrecer una amplia red para lograr este propósito. Amplitud que, sin embargo, termina quedando restringida al pequeño grupo de quienes deben asumir la responsabilidad de encontrar el resultado óptimo. Específicamente, el liderazgo recae en el cuerpo ejecutivo de los Estados compuesto por aquellos burócratas encargados de proporcionar la información para la toma de decisiones y de implementar estas últimas una vez adoptadas (Mintz, 2004: 7).

Al traer este enfoque de elección racional a la disciplina de las Relaciones Internacionales, se apunta a los paradigmas realista y liberal como sus principales receptores. A pesar de los matices, la idea compartida por ambos de un sistema internacional anárquico, semejante a un mercado imperfecto por la escasez de información ofrecida a los actores, genera la necesidad de investigar las influencias de la estructura del sistema para explicar los resultados de política exterior. Para las visiones neorrealistas y realistas neoclásicas, la metodología de este enfoque también es valiosa para evaluar el poder relativo de los Estados de cara a otros Estados sean aliados o revisionistas. De esta manera, el enfoque utilitarista plantea una propuesta sugestiva para los tomadores de decisiones al simplificar la complejidad de los elementos externos al agenciamiento estatal, identificar y priorizar los objetivos políticos que deben seguirse y seleccionar los medios disponibles para cumplir con estos objetivos sin incurrir en costos inaceptables (Alden & Aram, 2017: 20).

2.2. El enfoque cognitivo

En segundo lugar, el enfoque cognitivo toma distancia de las visiones económicas de la política exterior y se acerca al campo de la psicología, especialmente a las teorías cognitivistas. Estas teorías cuestionan la idea misma del actor racional sobre la cual se basa el modelo utilitarista al juzgar su imposibilidad de llevarla a la práctica. Así, Jervis (1976) considera que los procesos cognitivos no pueden

ser considerados como “irracionales”, sino que son interpretaciones realistas del modo en que la mente humana discierne entre diferentes alternativas de decisión. Esto permite conocer tanto los sesgos y errores que son característicos de la incapacidad de la mente para realizar los extensos cálculos que requiere el modelo racional, como sus sugerencias de atajos para orientar las decisiones hacia determinadas opciones (Mintz, 2004: 8).

Con base en lo anterior, el enfoque cognitivo centra su análisis en la psicología de los tomadores de decisiones, que inicia desde la reconstitución del universo de estos actores y la manera en que definen una situación particular. Para este enfoque, los tomadores de decisiones se apoyan consciente o inconscientemente en atajos mentales para intentar simplificar la realidad y hacerla más manejable para sus propias mentes (David, 2015).

No obstante, estos individuos terminan sobrecargados por una excesiva demanda de procesamiento de información, que se caracteriza por su poca fiabilidad, su escasez y por la presión de tiempo para llegar a un resultado. Como consecuencia, los sesgos cognitivos pueden permitir decisiones más rápidas, pero también pueden contribuir a errores de juicio y limitan la capacidad para encontrar soluciones racionales. Los sesgos no significan que todas las decisiones estén sesgadas, sino que tales sesgos juegan un papel importante y sistemático en determinadas condiciones (Yetiv, 2013: 4).

A la luz de lo anterior, se puede afirmar que la política exterior en la perspectiva del enfoque cognitivo recae en el agenciamiento de los individuos en posiciones de liderazgo. Más concretamente, en sus matrices mentales a partir de las cuales identifican los problemas de política exterior, emiten juicios sobre los mismos y actúan con base en la información recopilada. En el trasfondo de estas decisiones y actuaciones se hallan las experiencias, las perspectivas y las limitaciones de cada uno de los líderes individuales de los Estados, y la gran influencia que tienen estas en el proceso de toma de decisiones. Varios factores psicológicos juegan un papel relevante en este proceso como las percepciones individuales, la cognición humana, la personalidad del líder y la dinámica de toma de decisiones en grupo (Alden & Aram, 2017: 23-24).

El desarrollo de la psicología cognitiva y su posibilidad de ser aplicada a las dinámicas grupales constituye el fundamento de la relevancia del enfoque cognitivo para el APE. Así, los trabajos de Harold & Margaret Sprout permitieron a los académicos del APE indagar por las vidas de los responsables de la política exterior tomando como referencia los lineamientos generales de la psicología cognitiva sobre el comportamiento humano. Estos lineamientos sugieren la tendencia humana a: (a) buscar la simplicidad (en lugar de la complejidad) y la coherencia (en vez de la contradicción y la ambigüedad); (b) ser malos estimadores de probabilidad; y (c) generar aversión a las pérdidas, creando así el escenario a través del cual se configura el proceso de toma de decisiones en política exterior (Alden & Aram, 2017: 25).

Además, las limitaciones psicológicas y cognitivas aquí citadas son extensivas a la toma grupal de decisiones. Si bien se supone que las dinámicas de grupo pueden ayudar a resolver ciertos problemas cognitivos propios de la percepción individual (como las deficiencias para manejar información o la ausencia de fuentes y experiencias alternativas), las teorías cognitivas identifican otras dificultades al momento de aplicarlas a grupos. Una de las dificultades más notorias es el “pensamiento de grupo”, en el cual “individuos tienden a buscar mantener el consenso cuando operan en un grupo incluso a expensas de promover su punto de vista particular (y posiblemente una perspectiva más sensible) sobre un tema en discusión” (Alden & Aram, 2017: 29-30).

2.3. El enfoque burocrático

Como el enfoque cognitivo, el enfoque burocrático cuestiona también la toma racional de decisiones. Según Allison (1999), este enfoque se funda en la idea según la cual el Estado es un conjunto de estructuras más o menos organizadas. Las decisiones en política exterior son el fruto de una negociación entre grupos de personas del aparato de gobierno. Son entonces los intereses organizacionales los que predominan y guían la política exterior, no el interés nacional. Para Hudson & Day (2020: 106), las políticas burocráticas son “una intersección compleja de dinámicas de grupos pequeños, fuerzas políticas domésticas, y las características personales de individuos

relevantes”. Estas políticas están basadas en grupos gubernamentales creados en circunstancias normales (es decir, no específicamente para resolver contingencias), que tienen relaciones de poder complejas, pero generalmente predecibles. A la luz de este panorama, Hudson & Day (2020) consideran que lo importante es el desarrollo de mecanismos de predicción del comportamiento de sus agentes, cuyas actuaciones, si bien son siempre complejas, se pueden, al fin y al cabo, entender.

Para lograr este propósito, se definen ciertos conceptos que son claves para el sistema burocrático, incluyendo los siguientes:

1. *Los jugadores*, que son los que tienen los roles, la experiencia o la influencia necesaria para promover un resultado burocrático (como los congresistas, los científicos o los empresarios), y que generalmente se pueden identificar con base a su afiliación a una cierta entidad.

2. *Los canales de acción*, que determinan las entidades concretas a través de las cuales se ejerce la actividad burocrática y se definen posiciones concretas.

3. *Los resultantes*, definidos como pequeños cambios incrementales adquiridos por consenso, que se asemejan, más o menos, a las posiciones particulares de los jugadores según su capacidad para *manipular* los procesos a través de mecanismos tales como el *framing*, las reglas procedimentales y los períodos temporales.

El hecho que haya decenas de personajes y muchas posibles formas de manipular el sistema implica que usualmente el resultado se decide a través de la formación de una coalición mayoritaria, aunque algunos individuos, incluso sin mucho poder, pueden subvertir en ocasiones las decisiones. De esta manera, en general, se puede afirmar que en un proceso diplomático se están “jugando muchos juegos” (Hudson & Day, 2020: 106-110).

Mintz & De Rouen (2010: 70) consideran por su parte que la teoría burocrática se caracteriza principalmente por la influencia de instituciones amplias y complejas en la toma de decisiones. En este modelo no existe un plan maestro que compartan todos sus miembros, de manera que la toma de decisiones se produce en el contexto de una competencia política por influencia. Así, los resultados “emer-

gen a través de un espacio político abstracto, y no un procedimiento de decisiones formal que se fundamente en una cadena de mando” (2010: 70). En este esquema es común que el jefe nominal imponga un plan de acción genérico y sin cronograma, que no tiene contenido preciso, y que se va definiendo por las concesiones realizadas a diferentes actores con poder.

En contraste al enfoque cognitivo, Houghton (2007) señala que el enfoque burocrático prevé un sistema inversamente proporcional al desarrollo psicológico-político en el cual se desenvuelven los tomadores de decisiones. De esta manera, para el enfoque burocrático los impulsos externos de ciertas organizaciones predisponen la colaboración entre diferentes entidades con más o menos poder (en contraste a lo que ha sido dicho más arriba acerca del cognitivismo). Houghton (2007) considera por lo tanto que este enfoque está en directa oposición al enfoque cognitivo, y que la popularidad de uno sube cuando, debido a factores académicos, políticos o externos, baja la del otro.

2.4. El enfoque societal

Hudson & Day (2020) afirman que el enfoque societal prioriza los atributos nacionales de cada Estado como variables que afectan mayormente su política exterior y la toma de decisiones. Retomando la idea tradicional (realista) de los factores de poder de los Estados, los exponentes de este enfoque identifican siete factores preponderantes para delinear el comportamiento y las estrategias de los Estados en el sistema internacional: extensión territorial, recursos naturales, geografía, demografía, sistema político, capacidad militar y capacidad económica.

Dentro de esta perspectiva, autores como Jentleson (2000) subrayan la necesidad de realizar un análisis multicausal de los factores de poder, que se combinan para guiar la política exterior de los Estados, y en particular de los EE.UU. De esta manera, para Jentleson, la política y las instituciones domésticas se combinan con factores como la ideología, la demografía, la tecnología, la historia y la geopolítica, con el fin de moldear las preferencias de los tomadores de decisiones de la potencia hegemónica.

A pesar de algunas discrepancias, el análisis de Kennedy (1989) también ofrece una explicación desde una perspectiva similar a la de Jentleson. Así, Kennedy considera que la revisión histórica de las potencias hegemónicas desde el siglo XVI hasta la actualidad revela la existencia de ciertas variables identitarias, tecnológicas, militares y económicas para dar cuenta del ascenso y el declive de las grandes potencias. Todas estas variables son tenidas en cuenta por Kennedy para desarrollar su concepto de poder relativo, que utiliza para contrastar el poder de los EE.UU. con el de sus competidores (Japón, China, Unión Soviética, Unión Europea) durante su ciclo hegemónico. Como resultado, este autor afirma que la supremacía de una gran potencia durante sus conflictos de corto o largo plazo con sus rivales se correlaciona marcadamente con el acceso a los recursos naturales disponibles y la solidez económica.

2.5. El enfoque sistémico

El enfoque sistémico considera que la estructura del sistema internacional, condicionada por una serie de elementos como la naturaleza del equilibrio de las potencias, constriñe el campo de acción de los Estados. Según David (2015: 55), al limitar la relevancia de la influencia de los factores domésticos en los procesos de toma de decisiones, este enfoque privilegia la manera en la que los Estados se “insertan en el sistema” como el criterio que explica de modo más satisfactorio su orientación en materia de política exterior.

Entre los autores que adoptan este enfoque destaca la escuela neorrealista de las Relaciones Internacionales, cuyos principales exponentes son Gilpin, Mearsheimer, Walt & Waltz. Para ellos, la estructura y la organización del sistema (sea unipolar, bipolar o multipolar) juegan un rol fundamental en la configuración de la política exterior de los Estados (y en general el margen de maniobra con el que cuentan para hacer valer sus preferencias), porque estos están sujetos a la presión de fuerzas estructurales que los restringen, con independencia de que se trate, o no, de una potencia hegemónica como los EE. UU (2015: 56).

Como puede observarse, las unidades de análisis en el enfoque sistémico son las más restrictivas de todos los enfoques analizados, por

el escaso valor otorgado a las interacciones internas entre el Estado y los diferentes actores (o entre estos actores entre sí) para perfilar una política exterior en uno u otro sentido. Tampoco parecen tener gran importancia las interacciones entre Estados (sean entre potencias, entre estas y países periféricos o entre estos últimos), o entre Estados y otros actores aparentemente relevantes del sistema internacional como las organizaciones internacionales o las corporaciones transnacionales (las cuales tienen un agenciamiento residual en la política internacional). En consecuencia, para el enfoque sistémico, el sistema, su estructura, su organización y sus reglas internas ejercen una influencia irresistible sobre los Estados, dando la impresión de ser lo único que han de tener en cuenta los estudios internacionales, tanto para dar explicación a la conducta de los Estados, como para fijar sus preferencias, con independencia de su poder.

2.6. La red social de los enfoques hegemónicos de origen norteamericano

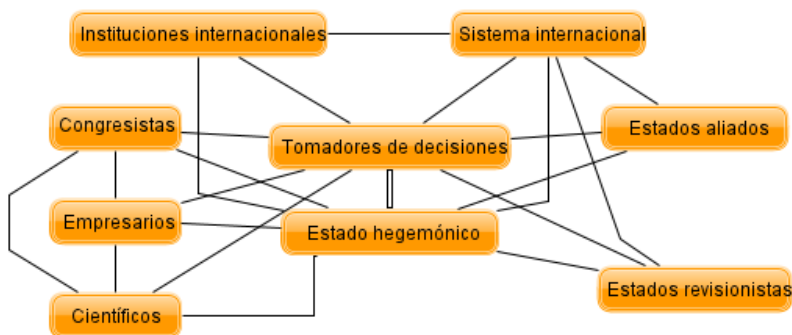
En el proceso de configuración de la red social concebida por los exponentes de las teorías hegemónicas norteamericanas de política exterior, lo primero que salta a la vista es la preponderancia de los Estados y sus dirigentes (tomadores de decisiones) como los actores centrales del análisis. Estados y dirigentes provienen del propio Estado hegemónico o de otros Estados de similar capacidad (aliados o revisionistas), sin una mayor preocupación por aquellos Estados que no cumplen esta condición. Esta óptica se hace aún más clara en los enfoques utilitarista y societal de la política exterior.

A pesar de que el Estado y sus elites (con independencia de su denominación: tomadores de decisiones, burócratas, líderes o grupos de decisión) son los nodos cuyo vínculo es más intenso en el APE norteamericano, no se desconocen otros actores relevantes de la red. En el enfoque utilitarista y en el sistémico, el sistema internacional deje de ser un nivel de análisis para convertirse en una unidad de análisis (actor o nodo). El holismo ontológico de ambos enfoques reconoce al sistema una racionalidad propia y la capacidad de imponer sus normas a los Estados para constreñir sus preferencias y sus opciones estratégicas. En el plano multilateral, desde las vertientes

del enfoque societal que toman distancia de las lecturas realistas, se menciona a las instituciones internacionales como aquellas afectadas por el agenciamiento de los Estados para ejercer sus mandatos.

En sentido opuesto, el enfoque burocrático se erige como el más decidido a romper la caja negra del Estado y sus elites para observar las interacciones internas. En este enfoque, los jugadores (fuerzas políticas y sociales domésticas), entre los que se encuentran empresarios, científicos y congresistas, son actores de considerable importancia en la medida en que por su experiencia o poder de influencia pueden guiar el resultado burocrático y determinar la orientación de una política exterior. Incluso, la correlación de fuerzas de estos jugadores puede llevar a manipular al sistema de decisión, pasando por encima del interés nacional de los Estados.

Como resultado de este debate, se desprende el siguiente *grafo* de la red social de los enfoques de la política exterior norteamericanos:



Al representar la confluencia de los cinco enfoques norteamericanos de política exterior mediante este *grafo* se pueden extraer dos apreciaciones relevantes. Primero, sobresale el vínculo entre el Estado hegemónico y los tomadores de decisión como el vínculo con mayor intensidad de la red social. Sea por cálculo optimizador de los segundos o sea por la incidencia de sus valores o prejuicios en el proceso de toma de decisiones, las matrices mentales de aquellos que orientan la política exterior hacen que este vínculo sea muy estrecho, denso y que estos dos sean los nodos de mayor proximidad.

Segundo, esta representación muestra tres niveles de análisis que no presentan una gran complejidad ni intensidad en sus interacciones: el sistémico (sistema e instituciones internacionales), el interestatal (Estado hegemónico, Estados aliados, Estados revisionistas) y el societal (tomadores de decisión, congresistas, empresarios y científicos). Sin embargo, la centralidad de los nodos relativos al Estado hegemónico y a los tomadores de decisiones, la casi obligación de los demás nodos por relacionarse entre sí a través de estos dos nodos principales y la poca densidad de los vínculos entre nodos periféricos, hacen que la red social de los enfoques norteamericanos en política exterior se distinga por su reducida complejidad y por la escasa proximidad (determinada en el número de pasos en cada camino) entre los nodos no centrales.

3. ANÁLISIS DE REDES SOCIALES DE LOS ENFOQUES SUBALTERNOS RELEVANTES PARA AMÉRICA LATINA

Los enfoques hegemónicos de origen norteamericano han sido interpretados por sus autores y seguidores como modelos universales o tradiciones inmutables, sin que la especificidad de cada contexto o el rol de los Estados en el sistema influyan en su concepción o aplicación. La extrapolación de las experiencias occidentales (principalmente norteamericanas) debe ser entendida como una pauta a seguir por todos los demás. Como Grovogui subraya, “ya sea por negligencia benigna o pura arrogancia intelectual, la gran mayoría de los teóricos occidentales han abandonado la idea de una conceptualización alternativa de la política exterior que pueda diferir tanto en el fondo como en la ética de lo que surgió de la Europa moderna” (citado en Brummer & Hudson, 2017: 158).

La presente sección cuestiona esta aproximación, seleccionando para ello cuatro enfoques subalternos que son particularmente importantes en América Latina: (a) la cooperación sur-sur; (b) la teoría de la dependencia o estructuralismo latinoamericano; (c) la teoría de la autonomía; y (d) la teoría de la diplomacia desde abajo. Con

ello se busca ofrecer un análisis de abajo hacia arriba, en contraste con las visiones hegemónicas analizadas en la sección anterior.

3.1. El enfoque de la cooperación Sur-Sur

El enfoque de la cooperación Sur-Sur surge y se despliega en distintas partes del mundo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Después de diversas conferencias internacionales promovidas por países en vías de desarrollo, surgen nuevos foros con el objetivo de promover el desarrollo y el crecimiento de sus economías. La Guerra Fría y el Movimiento de los No Alineados causaron que estas alianzas entre países se fortalecieran y empezaran a actuar como bloque en escenarios de multilateralismo. Más recientemente, a través de organismos de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de organizaciones regionales como la Unión Africana, este enfoque ha tenido una mayor acogida, y numerosos países han redefinido, al menos parcialmente, su política exterior con base en sus principios y directrices.

Este enfoque rechaza las relaciones verticales entre partes que se encuentran en contextos diferentes, de manera que una parte se sitúa en el centro y tiene un nivel de desarrollo superior, mientras la otra se encuentra en la periferia en vías de desarrollo. Estas diferencias generan situaciones de control y dominación y por ello la cooperación Sur-Sur busca generar relaciones horizontales de intercambios para ayudar al desarrollo y la cooperación entre países que se encuentran en posiciones similares. Estos países no procuran obtener beneficios a costa de otros, sino que tratan de complementarse de modo que logren crecer conjuntamente en diferentes aspectos (SELA, s.f.).

Un rasgo distintivo de la cooperación Sur-Sur es que es un enfoque cuyos preceptos han quedado plasmados en instancias multilaterales como las Naciones Unidas. Así, en la resolución de la Asamblea General 64/222, de 21 de diciembre de 2009, se define la cooperación Sur-Sur como:

[...] una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los princi-

pios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad (Naciones Unidas, 2009, RES 64/222).

Aunque para la Asamblea General la cooperación Sur-Sur se erige como una propuesta de cooperación técnica entre los Estados periféricos, las Naciones Unidas la considera también como una herramienta utilizada por otros actores. En este escenario, organizaciones internacionales, academia, sociedad civil y sector privado confluyen con los Estados para aportar conocimientos, habilidades e iniciativas exitosas en varios frentes de desarrollo como la agricultura, los derechos humanos, la urbanización, la sanidad y el cambio climático (Naciones Unidas, 2019, pág. 5).

Lechini (2009: 67) subraya que “la cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses”. Para esta autora, el enfoque va más allá de un esquema de apoyo entre iguales, sino que tiene la facultad de convertirse en un esquema común para compensar las asimetrías al momento de entablar negociaciones con los Estados del Norte. Actuando de este modo, los Estados del Sur pueden conseguir un mayor margen de maniobra internacional y una mayor autonomía en la toma de decisiones en procura de abordar y solucionar los problemas que los aquejan conjuntamente. Esta construcción política es imposible de lograr sin el acuerdo sobre supuestos básicos comunes entre los miembros de esta comunidad (Lechini, 2009: 67).

La transición entre lo propuesto por las Naciones Unidas y lo planteado por Lechini revela que la cooperación Sur-Sur no es solamente un enfoque de política exterior tendiente a ofrecer un apoyo mutuo entre iguales, sino que se configura como una estrategia colectiva con implicaciones sistémicas. Para Ojeda (2019), este enfoque comprende objetivos geopolíticos claros, tales como:

- a) visibilizar la deuda social de las políticas neoliberales aplicadas en la región y la posibilidad de aunar esfuerzos para revertirla; b) reves-

tir de legitimidad las políticas nacionales de desarrollo; c) legitimar el proceso de cambio político regional; d) conseguir y fortalecer los apoyos internacionales; e) mejorar la posición de los países en el escenario internacional (regional y mundial); f) impulsar políticas de corte auto-afirmativo o soberanista (19-20).

3.2. El enfoque de la teoría de la dependencia o estructuralismo latinoamericano

El estructuralismo sentó las bases para el abordaje de la economía política de las relaciones internacionales, brindando los fundamentos para explicar la falta de desarrollo de los países de la periferia, como se manifiesta en su menor nivel de industrialización, progreso tecnológico y científico, ingreso y condiciones de vida. A diferencia del pensamiento neoclásico, este enfoque considera al desarrollo un proceso desigual, construido sobre la base de una perspectiva de centro-periferia. Por ello, como Quintero (2014: 44-45) señala, el estructuralismo ha permitido comprender las realidades latinoamericanas en cuanto que sistemas socioeconómicos compuestos por agentes dinámicos que interactúan en el seno de estructuras institucionales y tecnológicas que condicionan su comportamiento, siendo tradicionalmente América Latina una región periférica cuya inserción internacional se ha dado a través de la producción y exportación de productos básicos.

Sobre esta base, a mediados de los años sesenta surgió la teoría de la dependencia (también conocida como estructuralismo latinoamericano) que afirma que el subdesarrollo no es una etapa, sino que pertenece a un mismo proceso, y que la situación económica de unos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de la economía de otros a los que se encuentra sometida (Bernal, 2016: 14-28). De esta manera, como señala Di Filippo (2009: 195), la inserción internacional de América Latina se ha realizado en el marco de la teoría del centro-periferia (característico de los enfoques histórico y estructural), que sirve como punto de partida de la economía estructuralista latinoamericana. Para esta teoría, el poder de los centros hegemónicos sobre las sociedades periféricas del orden mundial se basa, en última instancia, en el control de los procesos científicos y tecnológicos que aseguran su predominio en las esferas cultural,

económica y político-militar. En consecuencia, las sociedades latinoamericanas siempre han sido receptoras, pero no generadoras, del desarrollo tecnológico, que, desde la conquista y la colonización, se han instalado en la región.

Con base en lo anterior, Prebisch afirma que la teoría de la dependencia permite identificar los problemas de inserción de América Latina en el mercado global (sistema mundo capitalista) como paso previo y necesario para abordarlos a través de medidas como un cierto nivel de endeudamiento externo y la promoción de las exportaciones (citado en Bernal, 2016: 23).

Estas propuestas fueron acogidas en los años setenta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), implicando una importante intervención del Estado al ser estrategias que toman tiempo y requieren reformas específicas desde la administración para su desarrollo óptimo (Bernal, 2016: 14). Su aplicación promovió el plan de sustitución de exportaciones por medio de la economía de réplica, conformado por dos fases principales. En la primera fase, se fomentó, mediante una reducción de los impuestos a la importación, la llegada de maquinaria del exterior para: (a) transformar internamente las materias primas (principales exportaciones); y (b) promover la fabricación nacional de dicha maquinaria mediante su réplica y mejora. Una vez alcanzado un nivel suficiente de producción interna para garantizar la transformación de las materias primas, se pasó a una segunda fase, en la que se subieron los aranceles a la importación de maquinaria y manufacturas que eran también fabricadas domésticamente (se buscaba así proteger la producción interna y fomentar el consumo de los productos nacionales). De esta manera, se intentó terminar, o al menos limitar significativamente, las relaciones de dependencia de los países del centro para la obtención de productos manufacturados (Bernal, 2016: 14-17).

3.3. El enfoque de la teoría de la autonomía

A la luz de la limitada eficacia práctica del enfoque de política exterior basado en la teoría de la dependencia, surgió a mediados de los años setenta la teoría de la autonomía, con el fin de comprender mejor y promover la reestructuración de los aspectos políticos del

sistema internacional que son la base de la posición hegemónica de ciertos actores, para así incrementar el margen de autonomía de los países latinoamericanos en el sistema.

Esta teoría surgió en un periodo de fuertes tensiones entre algunos Estados latinoamericanos y los EE. UU. (Briceño Ruiz & Simonoff, 2017: 41) a los efectos de identificar formas de actuar diferentes, intentar cambiar la posición periférica del subcontinente y lograr que los Estados latinoamericanos fueran vistos como sujetos y no como objetos (Colacrai, 2019: 120).

Quienes dieron impulso a esta teoría sostenían que no solo se debía fortalecer el desarrollo industrial, sino que también se debían promover políticas dirigidas a fomentar la autonomía y viabilidad nacional (Briceño Ruiz, 2012: 101). En este sentido, Puig define la autonomía como “la capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma” (citado en Colacrai, 2019: 122).

Para Puig, se ha de ser estratégico en la aplicación de este enfoque de política exterior porque es necesario comprender el sistema internacional en su conjunto, conservando “márgenes de maniobra en el marco de una relación dialéctica con la inserción en el régimen internacional, así como un instrumento válido para romper con la subordinación a la influencia y al poder del oligopolio de las potencias”. La autonomía es, por tanto, percibida por Puig como “el desarrollo del interés nacional, objetivado por un uso racional” (citado en Simonoff & Lorenzini, 2019: 102).

Con base en la dialéctica hegemonía/autonomía, esta teoría clasifica a los Estados en tres grupos según su función en el sistema internacional: (a) los repartidores supremos, que son las superpotencias mundiales que toman las decisiones normativas y políticas y supervisan su grado de cumplimiento; (b) los repartidores intermedios, que son aquellos Estados que ejecutan las decisiones; y (c) los receptores, que obedecen las normas y constituyen el resto del mundo. Puig entiende que esta jerarquía se mantiene porque hay una serie de acuerdos entre las grandes potencias que permiten sostener las asimetrías y consolidar la anarquía como elemento inescindible (citado en Simonoff, 2014: 11).

A la luz de lo anterior, la teoría de la autonomía identifica diversos tipos de política exterior (Puig 1984: 74; citado también en Simonoff & Lorenzini 2019: 101-102):

1. Dependencia para-colonial: el Estado tiene formalmente un gobierno soberano (y por tanto no es una colonia), pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional son un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura de poder real de terceros Estados.

2. Dependencia nacional: los grupos que detentan el poder real a nivel nacional racionalizan la dependencia de terceros Estados y, por tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un proyecto nacional compartido globalmente en sus rasgos esenciales.

3. Autonomía heterodoxa: aceptación tanto de la estratégica adoptada por el bloque en materia de política exterior como de cierta discrepancia en tres ámbitos específicos: (a) la consideración del interés nacional de la potencia dominante como algo distinto del interés estratégico del bloque; (b) la adopción de un modelo de desarrollo interno que no coincida con las expectativas de la potencia dominante; y (c) el establecimiento por el país periférico de relaciones internacionales cuando éstas no sean globalmente estratégicas.

4. Autonomía secesionista o desafío global (Colacrai 2019: 121). El país periférico corta el cordón umbilical que le une a la potencia dominante. Esta etapa no es recomendable porque, según Puig (1984: 78-79) agota los recursos nacionales y puede derivar en una situación absolutamente contraria a la deseada.

Jaguaribe (1979) identifica por su parte el estancamiento, la marginalidad y la desnacionalización como las situaciones que generan mayores problemas a los países latinoamericanos. Para hacer frente a estas situaciones, desarrolla el Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración de América Latina (MADIAL), que enriquece el concepto de desarrollo cepalino y, lo hace pensando en una noción amplia que comprende lo económico (crecimiento en un marco de creciente transnacionalización de los países latinoamericanos), lo político-cultural (el papel de las élites en la aceptación y perpetuación de la dependencia y su impacto sobre el inicio de un proceso de búsqueda de autonomía), lo social (el grado de integración/desintegración de las

sociedades latinoamericanas, y su pobreza, marginalidad, desigualdad y nivel educativo) y lo científico-tecnológico (dimensión muy relevante para avanzar en la concreción de un proyecto de incremento de autonomía) (citado también en Simonoff & Lorenzini, 2019: 97).

Para Jaguaribe (1979: 94), el sistema internacional se encuentra estratificado, existiendo cuatro niveles en la autodeterminación de los Estados: (a) nivel 1: *mayor autodeterminación a nivel internacional*, como disfrutaban EE.UU. y la extinta URSS; (b) nivel 2: *primacía regional*, como la ejercida por la URSS sobre los territorios de Europa Oriental y por otros Estados como la India, Indochina, Cuba y algunos países africanos de especial relevancia (también se incluye en este nivel a China desde la década de los setenta); (c) nivel 3: *autonomía*, al que pertenecen Europa Occidental, Japón y China (los niveles 1, 2 y 3 son considerados como un “oligopolio de poderes” y condicionan el desarrollo y autonomía del resto de Estados); y (d) nivel 4: *dependencia*, del que son parte aquellos países que “poseen nominalmente la condición de Estados soberanos, dotados de órganos propios de gobierno y acreditados como interlocutores independientes ante los otros Estados y organismos internacionales”, pero que sin embargo están bajo el control y la dominación de los Estados incluidos en los niveles 1, 2 y 3 (que son quienes en última instancia definen su actuación en política exterior) (citado también en Simonoff & Lorenzini, 2019: 98).

Con base en estos elementos, Jaguaribe considera al MADIAL como un medio para alcanzar la autonomía desde el desarrollo y la integración de América Latina, entendiendo que la autonomía hace referencia tanto al proceso de toma de decisiones como a un sistema simbólico. Así, con respecto al primer aspecto, la toma de decisiones de los Estados ha de responder, según Jaguaribe, a sus intereses nacionales, contribuyendo así a “la superación de los condicionamientos objetivos de la realidad” (citado en Brummer & Hudson, 2017: 16). Por su parte, en relación con el segundo aspecto, el autor subraya que el sistema simbólico se amolda al contexto de la Guerra Fría para entender los modelos en pugna (neoliberalismo y comunismo), con el fin de extraer de los mismos algunas características que puedan ser combinadas en un modelo de desarrollo heterodoxo. De esa manera, las élites de cada Estado tienen la potestad de buscar

un desarrollo autónomo integral desde su proceso de toma de decisiones sin perder de vista los constreñimientos propios del sistema internacional.

Las aproximaciones a la teoría de la autonomía de Puig y Jaguaribe han dado pie a varias revisiones por autores latinoamericanos para adaptarla a la evolución de la configuración del sistema internacional. Así, Rusell & Tokatlián (2000: 176) acuñaron el concepto de autonomía relacional para, por una parte, adecuarla al contexto de la Guerra Fría y, por otra, incluir en sus observaciones a las teorías reflexivistas de las Relaciones Internacionales (Villaruel, 2016: 166). Para ellos, la autonomía relacional “debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras”.

Esta visión renovada de la autonomía se acercaría a las lecturas constructivistas de las Relaciones Internacionales, ya que contempla la posibilidad de redefinir las normas constitutivas del sistema internacional mediante el aprendizaje de los actores como resultado de la deliberación colectiva en espacios multilaterales. Esto podría conllevar un redireccionamiento hacia valores dirigidos al regionalismo abierto, la democratización y el respeto a los derechos humanos (Ovando Santana & Aranda Bustamante, 2013: 729-730).

3.4. El enfoque de la teoría de “la diplomacia desde abajo”

Si bien la teoría de la diplomacia desde abajo es el enfoque menos explorado hasta el momento de los aquí analizados, es al mismo tiempo uno de los que mayor apertura permite en sus análisis. Su proyecto intelectual consiste en fomentar en la práctica una forma de diplomacia paralela, conocida como “paradiplomacia-homodiplomacia”, tratando así de ofrecer un aporte original a las teorías de las Relaciones Internacionales desde la perspectiva de la *Italian Theory*, la Escuela Inglesa y el posestructuralismo francés. Por un lado, en tanto forma de paradiplomacia, la diplomacia desde abajo “tiene un potencial explicativo que permite leer otras experiencias de actores

políticos no estatales en la arena internacional” (Ghilarducci, 2020: 115). Ello, debido a que la paradiplomacia es un tipo de diplomacia personal y paralela que complementa o compite con la diplomacia oficial.

Por otro lado, para Opondo, la homodiplomacia parte de crear comunidades de valores, pero con capacidad de redefinir las identidades de sus miembros, para dibujar mapas de integración, amistad y cooperación horizontal en contravía de las relaciones de exclusión, enemistad y conflictos asimétricos y violentos propios de la diplomacia oficial (citado en Ghilarducci, 2020: 131). De este modo, la diplomacia desde abajo presupone el carácter paraestatal o no estatal de las prácticas diplomáticas en actores alejados del ejercicio institucional de las relaciones internacionales, rescatando el talento de lo que las comunidades morales pueden hacer para replantear la forma en que estas relaciones son conducidas.

Según Ghilarducci, la diplomacia desde abajo marca una doble ruptura con la manera de comprender oficialmente la diplomacia. Esto se debe, en primer lugar, a la descentralización del ejercicio de la diplomacia en actores no estatales, particularmente subalternos, lo que implica rechazar los mecanismos tradicionales de delegación de toma de decisiones internacionales en los Estados y sus burocracias, porque las relaciones entre sujetos políticos no estatales son de naturaleza horizontal. En consecuencia, se buscan las condiciones para la resistencia y autonomía territorial, excluyendo el ejercicio de la violencia directa, y dando prioridad a las asambleas con amplia participación como modelo predilecto de toma de decisiones (2020: 132-133).

En segundo lugar, la estructura y las formas de acción y de comunicación de la diplomacia desde abajo promueven estructuras fluidas de cooperación horizontal y mecanismos de desobediencia civil, en vez del carácter estático de la diplomacia oficial que la obliga a desenvolverse en estructuras burocráticas rígidamente organizadas. Además, respecto de las dinámicas de comunicación, la diplomacia desde abajo se vale de la publicidad y la transparencia como instrumento político, mientras que la diplomacia oficial recurre más a la confidencialidad y al secretismo (Ghilarducci, 2020: 132).

2.5. La red social de los enfoques subalternos de política exterior especialmente relevantes para América Latina

Al igual que se hizo con los enfoques hegemónicos de política exterior de origen norteamericano, este apartado reconstruye la red social de los enfoques subalternos especialmente relevantes para América Latina. Para ello, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones. En primer lugar, el cambio de perspectiva de los enfoques subalternos no supone una ruptura total respecto del Estado-centrismo característico de los enfoques hegemónicos analizados. A pesar de que autores como Rusell y Tokatlián realizan un intento por actualizar la teoría de la autonomía con elementos traídos del constructivismo, ni siquiera así se puede vislumbrar una superación del Estado y sus dirigentes como los actores centrales del sistema internacional. Esta singularidad es también patente en la dificultad para autores como Puig y Jaguaribe de desligarse completamente de las visiones realistas de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, no solo la teoría de la autonomía como enfoque subalterno sigue adoleciendo de Estadocentrismo, sino que la teoría de la dependencia y, con ciertos matices, la de la cooperación Sur-Sur tampoco rompen con esta tradición.

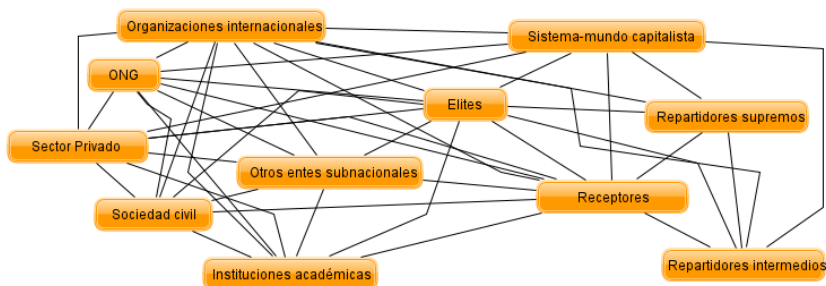
No obstante, el enfoque de la cooperación Sur-Sur demuestra un punto de inflexión hacia la integración de otros actores del sistema para ser considerados tanto en el proceso de toma de decisiones como en su agenciamiento internacional. Como las Naciones Unidas (2009, RES 64/222) señalan, la participación de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes es capital para alcanzar los objetivos de desarrollo de un Estado conforme a sus estrategias. Además, el recurso a organizaciones internacionales, como las propias Naciones Unidas, como foros de discusión en el que participan una pléyade de actores no estatales acrecienta el número de nodos y vínculos de la red (instancias que, sin embargo, se siguen presentando como escenarios formales de interacción).

A pesar de lo anterior, los enfoques subalternos reconocen con mayor propiedad la diversidad y la complejidad del sistema internacional. Así, en la teoría de la dependencia, por ejemplo, el análisis multinivel y multiactor es explícito. La centralidad del Estado se vuel-

ve difusa aquí cuando se admite la importancia del papel jugado en las relaciones internacionales por el mercado, las empresas nacionales y transnacionales, las elites y la sociedad civil. Además, más allá de una mención general al rol jugado por la CEPAL, la teoría de la dependencia no escoge institucionalizar las interacciones de estos actores en organizaciones internacionales (a estas últimas no les atribuye, por tanto, ninguna función concreta, diferenciándose por tanto en este aspecto del enfoque de la cooperación Sur-Sur). Por otra parte, en la teoría de la autonomía, Jaguaribe y su MADIAL abren la puerta a dimensiones supraestatales como la económica, y subnacionales como la político-cultural, la social y la científico-tecnológica, como claves del desarrollo latinoamericano.

De entre los cuatro enfoques analizados, la diplomacia desde abajo es aquel cuya amplitud de actores y vínculos es mayor. Con base en su concepto de paradiplomacia, esta teoría reconoce la importancia de los actores políticos no estatales que son quienes tejen redes de integración, cooperación y amistad horizontal. Así mismo, asume la preeminencia de la diversidad de actores en escenarios de solución de controversias dentro de la política internacional (Mejía, 2019: 145). Para la diplomacia desde abajo, la lógica de un sistema que solo ve al Estado como eje central de las relaciones internacionales, no es coherente con las nuevas tendencias de la globalización y las nuevas formas de entender la soberanía. A causa de esto, son los entes subnacionales quienes en realidad enfrentan los problemas económicos, políticos y sociales de la cotidianidad en el mundo actual.

Con base en lo anterior, la red social para estos enfoques se visualiza de la siguiente manera:



Al analizar este *grafo*, ciertos aspectos llaman la atención. En primer lugar, el desplazamiento de la posición central del Estado de referencia (que en este caso es el periférico). A pesar de que esto no significa que ocupe un lugar marginal en la red, la preponderancia del Estado en los enfoques subalternos es matizada, cuando no reducida.

En segundo lugar, se observa una pérdida de proximidad y densidad en la relación entre el Estado de referencia y sus elites. Si bien estos dos nodos continúan siendo cercanos, este vínculo se distancia en cierta medida con la irrupción de una cantidad mayor de vínculos con otros múltiples actores (nodos).

En tercer lugar, destaca el aumento de la complejidad de esta red en comparación a su antecesora. Si bien los enfoques subalternos conservan también tres niveles de análisis (sistémico, interestatal y societal), la pérdida de centralidad del Estado de referencia (periférico) conduce a un incremento en la densidad de las relaciones que tienen los diferentes nodos entre sí, disminuyendo la cantidad de pasos en todos los caminos, incluso entre los nodos más distantes. Lo anterior, sin necesidad de transitar por el nodo del Estado de referencia. Finalmente, se aprecia la posibilidad de abandonar progresivamente la formalidad de ciertos canales institucionalizados para dar espacio a escenarios y a actores informales cuyas interacciones se den espontáneamente.

4. ANÁLISIS DE REDES SOCIALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE LA CORRUPCIÓN LIGADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Luego de haber mostrado a través de la óptica del análisis de redes sociales el contraste entre los modelos de política exterior norteamericanos y los de interés para América Latina, resulta sugestivo valerse de un punto de observación el cual desafíe esos marcos de comprensión. El punto por plantear en este volumen en general, y en esta introducción en particular, es el de la corrupción transnacional, en particular cuando se encuentra ligada al COT. Existen múltiples razones para justificar esa selección como desafiante, entre

las que destacan las siguientes: (a) constituye un tema relativamente novedoso en la agenda internacional; (b) existe una diversidad de actores estatales y multilaterales involucrados en la práctica y en el intento de regulación; y (c) indaga por el modo en el que se pueden coordinar las legislaciones y los mecanismos de prevención y sanción internacionales y domésticos.

Pese a la ubicación de antecedentes en relación con discursos e iniciativas en contra de la corrupción durante la Guerra Fría, solo fue después de ese periodo que esta tomó relevancia. Así, a pesar de que Jefes de Estado como Salvador Allende de Chile en 1972 llamaron la atención sobre la “influencia corruptora” que desde las empresas multinacionales se podía ejercer hacia la política interna de los países (Katzarova, 2018) a propósito de la injerencia indebida de empresas como la *International Telephone & Telegraph* (ITT) en Chile (Hammouri, 2020), el hecho de que Allende fuese un presidente de un país periférico y crítico del estatus quo mundial se tradujo en el rechazo a sus iniciativas. Ello a pesar de que, luego de escándalos de corrupción como el del “dinero negro” que entró a la campaña de Richard Nixon a través de bancos extranjeros, un país hegemónico como Estados Unidos aprobara la Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior de 1977, con el fin de imponer multas a las empresas oferentes de sobornos a funcionarios de otros países (Katzarova, 2018).

Solamente a partir de la década de los 1990, apoyándose en la creciente preponderancia de los grandes emporios de las comunicaciones y la consolidación de las ONGs como grupos de presión internacional, consiguió el gobierno estadounidense de la mano de Bill Clinton convocar instrumentos internacionales para castigar la práctica del cohecho que comprometiera a empresas transnacionales y funcionarios. En vez de ser entendida como una causa moral o de transparencia internacional, lo que entre finales de los 70 y mediados de los 90 persiguió Washington fue compensar la desventaja que suponía para sus empresas “competir” contra sus homologas europeas quienes no debían asumir responsabilidad en sus países por sobornar a funcionarios públicos más allá de sus fronteras, en especial en países de la periferia. Para dar cumplimiento a esta empresa, actores e instancias como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) resultaron preponderantes (Katzarova, 2018).

Precisamente, la OCDE se muestra como un ejemplo emblemático del rol tanto de foro como de actor que puede llegar a tener una organización multilateral en la instauración de un régimen jurídico internacional anticorrupción. Como será visto en el capítulo de referencia, sea la OCDE entendida como un “club de ricos” o como un foro de aprendizaje de prácticas de buen gobierno, la voluntad de muchos países por hacer parte activa de la organización o por pertenecer a ella eventualmente hizo que tuviera una buena acogida su Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997 (la Convención Antisoborno), la cual es el primer tratado internacional anticorrupción centrado en el lado de la oferta de la transacción del soborno. Lograr que la Convención Antisoborno fuera asumida por 44 Estados, entre terceros Estados que al hacerse parte de la misma no eran miembros de la OCDE (como Argentina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Perú, Rusia y Sudáfrica), muestra como esta organización constituye un nodo de considerable importancia en la construcción de la red social sobre la corrupción transnacional (Pereira Portilla, 2020).

La OCDE no se ha limitado, sin embargo, a ser un punto de encuentro entre Estados, sino que ha tomado la iniciativa. Su agencia parte de las lecciones aprendidas de la práctica relativa a los enfoques tradicionales de lucha contra la corrupción basados en la creación de un mayor número de normas obligatorias y vinculantes. Esta refleja que la estricta observancia y cumplimiento de estas normas han mostrado una eficacia limitada. Por ello, sin menospreciar las convenciones internacionales existentes en la materia, la OCDE promueve una nueva respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción con un enfoque más global bajo el concepto de integridad pública. Para cumplir con este propósito, la OCDE ha tomado como puntos de referencia el Mecanismo de Examen de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (*UN Convention against Corruption o CNUCC*), las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (*Group of States against Corruption o GRECO*), las evaluaciones del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Cohecho (*Working Group on Bribery o WGB*) y sus propios estudios sobre integridad. Pasando del aprendizaje a la práctica, el Secretariado de la OCDE creó varios comités y grupos de

trabajo encargados de áreas como la competencia fiscal nociva, el combate al lavado de dinero y otros temas ligados a la transparencia. Varias de estos grupos de trabajo concentraron su trabajo en foros de mayor alcance como las Naciones Unidas para sacar adelante las agendas asignadas. Junto a la ONU, la OCDE instauró el Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero (GAFI): un cuerpo intergubernamental de asistencia técnica para el desarrollo de políticas internacionales, que ha formulado numerosas recomendaciones sobre medidas preventivas contra el lavado de activos (Zomosa Signoret, 2005).

En el ámbito americano, la agencia de OCDE ha estado comprometida con su Iniciativa Anticorrupción en América Latina y el Caribe. Esta iniciativa arrancó en 2007 con el concurso del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de los Estados Americanos. Derivado de la convención contra el cohecho, esta iniciativa supone la construcción de una plataforma desde la cual los países de la región pueden compartir experiencias, intercambiar buenas prácticas y analizar los desafíos a los que se enfrentan en su lucha contra el cohecho internacional. Además, promueve que los países latinoamericanos que son miembros del Grupo de Trabajo sobre Cohecho sometan a escrutinio y profundicen en el análisis de ciertas cuestiones fundamentales, y sostengan una relación de diálogo y colaboración con entidades del sector privado en lo referente a la prevención de la corrupción en las transacciones comerciales internacionales y a la implantación de los controles internos y medidas preventivas necesarias. Así mismo, con el Programa Regional para América Latina y el Caribe lanzado en 2016, se ofrece a los Estados participantes un espacio para el diálogo de políticas basado en evidencias para acercar a los países de la región a los estándares y mejores prácticas de la OCDE (OCDE, 2019).

Aunque la OCDE haya sido la organización más proactiva en sacar adelante un régimen internacional contra la corrupción, otras caben ser mencionadas, en especial en lo que atañe al vínculo de este fenómeno con el COT. En el ámbito universal, la ONU se adhiere a esta discusión mediante la entrada en vigor de la CNUCC: un espacio en el que los Estados latinoamericanos tuvieron una participación relevante en las negociaciones preparatorias bien sea en la presenta-

ción de proyectos del tratado, como México o Colombia, o sea para la exposición de proposiciones concretas respecto de definición de la corrupción, medidas preventivas, códigos de ética de la función pública o del papel de la sociedad civil como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela.

En relación con el COT, varios de estos países también han buscado tener protagonismo en la construcción del régimen internacional mediante la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) (2000) y sus tres Protocolos Adicionales. Ejemplos de esta situación son la cooperación entre Argentina y EE.UU. en los Trabajos del Comité Especial de cara a la negociación del Protocolo sobre Trata de Personas (en especial Mujeres y Niños), la cooperación entre México y Canadá sobre el impulso a los controles para la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, explosivos y otros materiales, y las propuestas de Colombia, Ecuador y Brasil en otros aspectos puntuales.

En el ámbito regional, el camino por erigir un régimen internacional anticorrupción, complementado con la lucha contra la COT, se puede apreciar por seguir una trayectoria sinuosa. Pese a que la agencia de la OEA ha promovido que todos sus miembros sean parte de la Convención de Palermo, la politización que la OEA ha sufrido en los años recientes ha afectado la cooperación multilateral para hacer frente al fenómeno de la corrupción. Es por ello que, a pesar de la entrada en vigor de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996, los casos recientes más renombrados asociados a este flagelo hayan tenido como respuesta predilecta la cooperación bilateral entre Estados en detrimento de la instancia regional.

En lo subregional, se entrevé una escasa maduración y a veces una dificultad para priorizar alguno de estos temas o ambos. Instancias como UNASUR han centrado el abordaje de los problemas planteados por el COT, relegando la agenda anticorrupción a un espacio secundario y únicamente ligado a la primera. En la CAN las normas anticorrupción han destacado por su ausencia, si bien ha habido avances por fijar lineamientos, recopilar información de los Estados miembros y modestas ejecuciones. El panorama era similar en MERCOSUR hasta el 2019, cuando se comenzó a trazar una agenda específica sin que todavía sus instrumentos hayan entrado en vi-

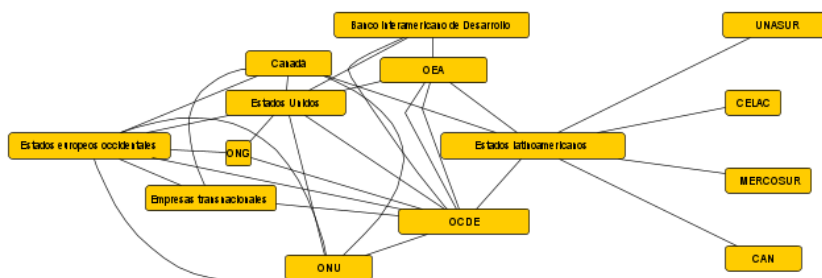
gor y se hayan limitado a declaraciones y reuniones de trabajo. Solo la CELAC considera la corrupción como un asunto de interés para la organización, lo cual fue consagrado en la I Reunión de Ministros, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción (2013), producto de la cual se firmó la Declaración de Santa Cruz y la creación del Grupo de Trabajo especializado en la Prevención y Lucha contra la Corrupción.

Al pasar al plano de los Estados como actores de la red social de la corrupción asociada al COT, debe entenderse sus vínculos con otros actores hegemónicos. El más emblemático de estos, los EE.UU., se caracterizan por proyectar su normatividad por la vía de la extraterritorialidad. Ejemplos como la ley RICO o el memorándum de 2021 de la administración Biden-Harris, son un esfuerzo para priorizar la lucha contra la corrupción en tanto prelación de la política exterior estadounidense. Estos instrumentos han facultado además la colaboración de las autoridades estadounidenses con sus homólogos de otros países, en especial de América Latina. En un segundo plano, la Unión Europea no ha abordado hasta hace poco la lucha contra la corrupción como un elemento significativo de su política exterior (menos en su relación con América Latina). Solo en los últimos años ha logrado dar un acento más pronunciado a estas problemáticas.

Finalmente, en el análisis individual de los seis Estados latinoamericanos estudiados en este volumen, se aprecia una activa agencia internacional para contribuir a la configuración de un régimen internacional contra la corrupción y su ligazón con el crimen organizado, la cual no siempre viene acompañada de medidas concretas en la esfera doméstica. En Argentina, el combate contra la corrupción enfrenta un dilema en torno a la implementación real de los múltiples compromisos asumidos, incluyendo aquellos en los que ha cooperado estrechamente con otros Estados o foros multilaterales. De Brasil ni siquiera se puede decir que haya una agenda anticorrupción en su política exterior, limitando estas discusiones a la voluntad política del presidente en ejercicio. En Chile, la apatía inicial de lucha anticorrupción, al percibirse como un país poco corrupto en comparación con sus vecinos, ha devenido en una participación más activa en la negociación de instrumentos internacionales cuya armonía con las políticas domésticas no se ha asentado al día de hoy. A pesar de

sus matices, Colombia y Perú han creado un pequeño frente común para proponer en instancias multilaterales mecanismos audaces para hacer frente a la corrupción, no obstante, sus decepcionantes resultados a nivel nacional. Por último, México representa un choque de voluntades entre lo que sus negociadores promueven multilateralmente y sus órganos de gobierno acogen internamente.

Con lo planteado para el caso de los Estados latinoamericanos y su agencia en los planos bilateral y multilateral, se puede configurar la siguiente red social para el fenómeno de la corrupción asociada al COT:



5. REFLEXIONES SOBRE LAS REDES SOCIALES DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE LA AGENCIA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

En la disciplina de las Relaciones Internacionales uno de los debates más recurrentes guarda relación con la dirección en la cual se mueve la política internacional. Si va de arriba hacia abajo o si lo hace en el sentido opuesto. Emplear el análisis de redes sociales faculta a entender esta orientación de una manera menos lineal. Con este tipo de análisis no únicamente se rompe con la visión Estadocéntrica que caracteriza a ciertas perspectivas de las Relaciones Internacionales, sino se devela la complejidad de las interacciones entre los actores que hacen parte del sistema.

A pesar de que el campo de la política exterior en varias latitudes se ha comprendido como algo más práctico que teórico, eso no excluye que entre la práctica y la teoría no haya unos lineamientos comunes en las formas de pensar las estrategias de los Estados y de otros actores. Lineamientos que se ajustan a las lógicas hegemónicas mundiales y regionales. De allí la importancia de partir en este capítulo introductorio por la reconstrucción de la red social de los enfoques estadounidenses de política exterior. Enfoques que, al responder a la matriz mental del hegemón mundial, han sido influyentes tanto en otras potencias como en Estados periféricos. La evolución intelectual de los estudios de política exterior allí ha dado un importante paso a la diversificación de los actores como a la inclusión de los aspectos cognitivos de los individuos que los guían. Del citado Estadocentrismo se ha dado lugar a la concientización de un ecosistema de actores multilaterales, estatales y domésticos, en el seno de los cuales los intereses, pero también los valores y concepciones de sus decisores han servido para movilizar a estos nodos.

Del lado de los enfoques de consideración para América Latina se aprecia una notable influencia de sus pares del norte, pero también una intención en muchos casos de lanzar propuestas desde la propia especificidad. Partir del hecho de reconocerse como una región subalterna para la cual no aplican irreflexivamente los modelos hegemónicos ha marcado la impronta de los modelos propuestos por y para regiones como esta. Si bien los niveles de análisis entre ambos tipos de enfoques no varían (sistémico, interestatal y doméstico) el modo de comprender al sistema internacional y sus componentes de parte de los teóricos de la periferia ha llevado a categorizar diferencialmente y a ampliar aún más la gama de actores insertos por considerar desde una perspectiva de abajo hacia arriba.

Precisamente, el contrastar las dos direcciones en las que se puede mover la política internacional (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba) ha brindado para efectos de este volumen la facultad de observar varios problemas de las relaciones internacionales desde una óptica holística. Ello resulta apropiado para estudiar los diferentes problemas que afronta el concierto internacional contemporáneo. El caso específico de la corrupción asociada al COT ha ilustrado cómo este contraste de redes sociales de ambos tipos de enfoques de política

exterior permite enriquecer el análisis al identificar los actores comprometidos, determinar la agencia de cada uno y caracterizar las interacciones entre estos. Por lo anterior, el hecho de haber realizado estas representaciones se constata como una metodología de interpretación alternativa para los distintos fenómenos internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Aguirre, J. L. (2014). "Actores, relaciones y estructuras: introducción al análisis de redes sociales". *Hologramática*, 20 (VII). Pp. 161-187.
- Alden, C. & Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis: New approaches*. Routledge: Nueva York y Londres.
- Bernal-Meza, R. (2016). "Fundamentos del Estructuralismo Latinoamericano. Reflexiones para una contribución a la economía política internacional". *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* 14. Pp. 12-26.
- Briceño Ruiz, J. (2012). "Autonomía y Desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano". En: *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*. Editado por J. R. Briceño Ruiz. Madrid: Fondo de Cultura. Pp. 96-106.
- Briceño Ruiz, J. & Simonoff, A. (2017). "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales". *Estudios Internacionales*. Pp. 39-89.
- Brummer, K. & Hudson, V. M. (2017). "The Boundedness of Foreign Policy Analysis Theory?". *Global Society* 31 (2). Pp. 157-166. <https://doi.org/10.1080/13600826.2016.1266996>
- Carrillo-Pascual, E. Puebla-Martínez, B. & Pérez-Cuadrado, P. (2019). Una revisión del concepto del modelo analítico de la Teoría de las redes y sus componentes. *Revista Espacios*, 40 (22). Pp. 18-27.
- David, C. P. (2015). *Au sein de la Maison-Blanche: De Truman á Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, Laval: Presse de L'Université de Laval.
- Freeman, L. C. (2012). *El desarrollo del análisis de Redes Sociales*. Bloomington: Palibrio.
- Giacalone, R. (2012). "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis*, 8. Pp. 335-353. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x>

- Ghildarducci, D. (2020). "La diplomacia desde abajo: una herramienta teórica para los estudios globales". *Colombia Internacional*, 102. Pp. 113-138. <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.06>
- Houghton, D. P. (2007). "Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach", *Foreign Policy Analysis*, Volume 3, Issue 1. Pp. 24-47.
- Hudson, V. M. & Day, B. S. (2020). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Jaguaribe, H. (1979). "Hegemonía céntrica y autonomía periférica". *Estudios Internacionales* 12(46). Pp. 91-180.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Lechini, G. (2009). "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?". *Relaciones Internacionales*, 12. Pp. 55-81.
- Lorenzini, M. E. & Pereyra Doval, M. G. (2013). "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil". *Relaciones Internacionales*, 22. Pp. 9-26.
- Lozares, C. (1996). "La teoría de las redes sociales". *Revista papers*, 48. Pp. 103-126.
- Mejía, L. (2019). "La paradiplomacia. Una aproximación a las nuevas teorías". *OASIS*, 30. Pp. 145-162. <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.09>.
- Mintz, A. (2004). "How Do Leaders Make Decisions? A Poliheuristic Perspective". *Journal of Conflict Resolution* 48 (1). Pp. 3-13. <https://doi.org/10.1177/0022002703261056>.
- Mintz, A. & De Rouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell, J. C. (1969). *Social Networks in Urban Settings*. Manchester: Manchester University Press.
- Ovando Santana, C. & Aranda Bustamante, G. (2013). "La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales". *Papel Político* 18(2). Pp. 719-742.
- Pérez Salazar, G. & Aguilar Edwards, A. (2012). "Reflexiones conceptuales en torno a las redes sociales en las redes sociales: un recorrido de la teoría a las prácticas comunicativas en Facebook, Twitter y Google+". *Razón y Palabra*, 79. Pp. 1-37.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: GEL

- Simonoff, A. (2014). “La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos. Autonomía puigiana, realismo morgenthiano y Guerra Fría”, La Plata: VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Pp. 1-12.
- Simonoff, A. (2016). “La escuela autonomista: pasado y presente”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 25. Pp. 9-19.
- Simonoff, A. & Lorenzini, M. E. (2019). “Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig”. *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Pp. 96-106.
- Tokatlian, J. G. & Carvajal, L. (1995). “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*. Pp. 7-31.
- Villarroel, Y. (2016). “Modelos de política exterior desde la perspectiva estructuralista latinoamericana en relaciones internacionales”. *Politeia* 39 (56). Pp. 139-178.
- Yetiv, S. A. (2013). *National Security through a Cockened Lens*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zomosa Signoret, A. (2005). *La Incidencia de México en la OCDE, 1994-2002*. México D.F.: El Colegio de México.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Bernal-Meza, R. (2014). “El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del mundo. Horizontes Latinoamericanos”. https://www.researchgate.net/profile/Cesar-Ross-2/publication/320044501_Hernan_Santa_Cruz_del_pensamiento_a_la_accion/links/59ca9e0545851556e97e2c44/Hernan-Santa-Cruz-del-pensamiento-a-la-accion.pdf#page=37
- Di Filippo, A. (2009). “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”. *Revista CEPAL* 98. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11303/098181202_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fitzgerald, V. (1998). “La CEPAL y La Teoría de La Industrialización”. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12123/0NE047061_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lorenzini, M. E. (2014). “Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales”. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/31042/CONICET_Digital_Nro.5f80d045-9b77-419e-b600-b40d7ae28334_B.pdf?sequence=6.
- Naciones Unidas. (2019). “La Cooperación Sur-Sur ¿Qué es y por qué importa?”. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453001>

- OCDE (2019). First Meeting of the Latin American and Caribbean anti-corruption law-enforcement network. <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/first-meeting-of-the-latin-america-caribbean-anticorruption-%20law-enforcement-network.htm>
- Ojeda, T. (2019). “Introducción. En La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf.
- Pereira Portilla, S. M. (2020). “Régimen eficaz contra la corrupción a funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2020_s_pereira_regimen_internacional_contra_la_corrupcion.pdf
- Pérez, C. (1996). “La modernización industrial américa latina la herencia de la sustitución de importaciones”. https://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-NordesteBrasil/img/carlota_perez_omercio_exterior46_ISI.pdf. págs. 3.
- Quintero Rizzuto, M. L. (2014). “El estructuralismo latinoamericano bajo la égida de Prebisch y la Cepal: desarrollo e integración regional”. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. <https://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/40144/articulo2.pdf?sequence=1&isAllowed=>
- SELA. (s.f.). “¿Qué es la Cooperación Sur-Sur?”. Conceptos. <http://sursur.sela.org/qu%C3%A9-es-la-css/conceptos-de-la-cooperaci%C3%B3n-sur-sur.aspx>

Capítulo 2

*US regulative measures and prospects for enhanced effectiveness of international cooperation in Latin America: the fight against corruption as associated with transnational organized crime**

RYAN LONG*

WILLIE MACK*

ANJA MATWIJKIW*

BRONIK MATWIJKIW*

YULIYA ZABYELINA*

* Note for Chapter: Anja Matwijkiw directed the research for this Chapter as the Chair of the US Working Group. In this capacity, she notes that the alphabetic listing of the various authors does not reflect a particular percentage of an individual author's contribution to the joint research. Acknowledgments: Anja Matwijkiw takes this opportunity to warmly thank Professors Teresa Russo, Anna Oriolo and Gaspare Dalia from the Scientific Committee for the Jean Monnet Module "EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs" (EUWEB) and, furthermore, Senior Members Stefano Busillo and Emanuele Vannata from the EUWEB Legal Observatory, Department of Legal Sciences (School of Law), Salerno University, Italy. While Anja Matwijkiw made contributions to the area of EU-Western Balkans Cooperation and Protection of Fundamental Human Rights, the EUWEB research collaboration also offered unique insights into the fight against transnational organized in the context of EU-Western Balkans cooperation. These made comparisons possible that benefited the Chair's tasks and responsibilities for the US Working Group under Research Programme 70593.

* Ryan Long, PhD, is an Associate Professor of Philosophy, College of Humanities and Sciences, Thomas Jefferson University, Philadelphia, Pennsylvania, US.

1. INTRODUCTION: MEASURES, POLICY AND PERSPECTIVE

This chapter addresses a selection of US regulative measures that actually or potentially form the basis for international cooperation. To provide an account and an assessment, the authors researched and compiled materials in two main categories: (a) bilateral instruments (countries); and (b) regional agreements (organizations). The authors also created three appendices for laws, regulations and treaties¹. These are chronologically ordered and the information is

* Willie Mack, Ph.D., CDAF, AAMS, has taught at the University of Illinois at Chicago and is currently serving as the Interim Superintendent of the Veterans Assistance Commission of Cook County and Consultant on Ethics, Finance and Public Policy.

* Anja Matwijkiw, PhD, FRSA, is a Professor of Ethics & Human Rights, Indiana University Graduate School & Philosophy Program, IU Northwest.; Affiliated Faculty, Institute for European Studies, Hamilton Lugar School of Global and International Studies, IU Bloomington.

* Bronik Matwijkiw, PhD, has taught at various universities in the US. In 2021, he secured an affiliation as a Visiting Researcher at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia.

* Yuliya Zabyelina, PhD, is an Associate Professor of International Criminal Justice, Department of Political Science, John Jay College of Criminal Justice, City University of New York (CUNY). Yuliya Zabyelina would like to thank a graduate assistant, Carl Vosloh, for his input on the review of legislation against transnational organized crime in the US.

¹ See Appendices 1-3. Note that these, which take the form of either a list or a table, organize the data in accordance with effectiveness as the primary criterion. The following notes are made:

– Note for Appendix 1 (Table of Selected U.S. Domestic (Federal) Laws and International Treaties Aimed at Fighting Transnational Organized Crime (TOC)): One purpose of this table is to recognize the various opportunities to combine and enforce the provisions of US domestic laws and international treaties.

– Note for Appendix 2 (Table of Selected Anti-Corruption Provisions of RICO and Treaties Approved by Colombia and the U.S.): The table illustrates the location of anti-transnational organizational crime provisions in the major areas of preventive and protective measures, criminalization definitions, cooperation, and asset recovery. Only treaties which both Colombia and the US ratified were selected (for comparison). Note also that the table does not exhausts all measures and mechanisms. E.g., in the area of extra-

specifically geared towards corruption as associated with transnational organized crime (TOC) and the case of Colombia, although some examples of US foreign policy also cover other countries in Latin America and—in circumstances where the placeholder is global rather than regional—the existing world order of civilized nation states². The aim and scope of the exercise is to try to throw more light on the overarching question for the relevant part of the research programme: “How does US foreign policy impact the effectiveness of international cooperation in relation to the fight *against* corruption as associated with transnational organized crime (TOC)?”³ Those

dition and mutual assistance as regulated by either bilateral or multilateral instruments, the following are not accommodated: The Treaty of Extradition Between the United States of America and the Republic of Colombia, Doc. No. 97-8 1979 U.S.T. LEXIS 199 September 14, 1979, entered into force March 4, 1982; The Inter-American Convention on Extradition, December 26, 1933, OAS, Treaty Series, No. 34; Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, May 23, 1992, OAS, Treaty Series, No. 75; Inter-American Convention on Letters Rogatory, January 1, 1975, OAS, Treaty Series, No. 43.

² The controversial nature of the expression “civilized” nation states is explored by Fabián Raimondo, who observes a “systematic” referencing pattern as regards “general principles of criminal law common to the major legal systems of the world” (both substantive and procedural) which is consistent with legal imperialism. E.g., the national legal system of the US is one of the “most frequently examined” for the purpose of deriving general principles of international criminal law, thereby continuing a domination effect as a consequence of the link between the major legal systems and the systems that are traditionally known as civilized nations. See Raimondo, 2008: 182-183.

³ Note that the activities of the US Working Group for Research Project 70817 of Research Programme 70593 (on Integrated response strategy based on comparative and international law to confront corruption associated with transnational organized crime in Colombia, in light of a progressive approach to the behavioral dynamics of maritime drug trafficking through the simulation of social systems co-financed by the Colombian Ministry of Science and Technology (Minciencias) and co-executed by Universidad del Rosario (Colombia) and Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)) are formulated in collaboration with the PI of the Programme, Professor Héctor Olasolo. For the various members and co-investigators, see Ibero-American Institute of the Hague, Dec. 24, 2021, <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado>.

measures or mechanisms that arguably enhance effectiveness are of interest because they can be seen as promises of (further) progress.

That perspective plays a role may be an admission that experts on public policy find unproblematic. Irrespective of one's definition of public policy, the public policy realm can be divided into formulation, implementation, and observation and/or evaluation⁴. While these subareas reveal the centrality of politics (cf. policymakers are politicians), observation and/or evaluation refers to the kind of analysis and/or assessment that may draw on considerations that imply or appeal to more than a value-neutral account. Besides effectiveness, experts may apply efficiency, adequacy, equality, and equity as criteria. What is important is the response.

As is often the case with an empirical approach that describes materials belonging in various categories as clearly and concisely as possible, the discovery of any gaps is extra-systematic and, for the same reason, an engaged response may be viewed as a subtraction from cognitive meaning (Zahle, 2003: 804)⁵. For some legal theorists — namely those who *strictly* equate the empirical/descriptive with the scientific— talk about gaps is “directive,” (*Ibid.*: 806) an interpretative-prescriptive matter that is best left to policymakers *as opposed to* critics or, worse still, activists who challenge the status quo from a moral perspective, one that must be kept separate from law⁶.

At least that is the perspective of traditional and extreme types of legal positivism. True or not or, if one prefers, appropriate or not, public policy may be about more than the measures and mechanisms that can be subsumed under the two main categories: (a) bilateral instruments (countries) and (b) regional agreements (organizations). E.g., the outcomes that government action create are relevant, just as nonaction may arguably rises to the level of public policy if and when the circumstances or public opinion changes. In the context of US foreign policy, this is to say that states that directly or indirectly affect

⁴ For a specialized disciplinary approach, see Frances, 2000; Sandel, 2005.

⁵ See generally (for Scandinavian Realism) Alf Ross, 1958.

⁶ From rationality, too, if the perspective coincides with an extreme version of legal positivism.

larger segments of society or society as a whole come with a compelling mandate—to rectify the situation.

The authors of this chapter do no attempt to advance theoretical propositions pertaining to public policy and its demarcation lines, nor do they venture into territory that requires philosophical explanations and elaborations, including moral or ethical justifications, or (criticisms about the) lack of these. At the same time, however, it is admittedly naïve at best to entirely ignore the finer points about policy, even if these are not the subject-matter for the work on US measures and mechanisms. Certainly, the leap from a democratic policy monopoly to legitimacy may warrant discussion. Looking at the materials from the categories, some may inquire “Why we are not adopting law that is applicable at the international level?” The assumption of the primacy of international law over national may be controversial; and that concession can stand alone here.

Notwithstanding, one finding that can be derived consists in the fact that the US—just like Colombia—has not signed the Firearms Protocol (the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition). Different observers and commentators are likely to respond differently to this, meaning that they may not necessarily agree that “something is missing” (cf. gaps). From the United States Government (USG) perspective, views on small weapons could for example be influenced by considerations having to do with the Second Amendment of the US Constitution. Alternatively, market philosophies that are radically dismissive of third-party interference could be advanced. Consequently, the views in question do not treat their links between crime and the use of violence as valid arguments in favor of regulation⁷. Crime too is a phenomenon that partly depends on one’s perspective, especially in transitional or post-conflict justice contexts where both (the interpretation of) the causes and consequences may continue to divide stakeholders, thereby also inserting threats of setbacks that call for preventive remedies. If ignored, the original roots of the problems may manifest themselves once again

⁷ One illustration that relies on a sharp contrast between liberal and paternalist responses to the idea of a self-regulating market is Milton Friedman’s position. See Friedman, 1962.

so as to refuel the conflict. By logical extension, symptom treatment is inadequate. Post-conflict success as opposed to failure requires careful diagnostics as well as future-oriented restoration in a broad sense, e.g., in terms of national multistakeholder dialogue and reconciliation. The stronger the emphasis on restorative over retributive measures and modalities, the more “alternative” the response is said to be, albeit also true to say that the United Nations (UN) already can celebrate two decades of a mixed (global) approach (Matwijkiw & Matwijkiw, 2008).

On the premises of this, democracy is often highlighted as an integral part of the effort to secure accountability. According to some doctrinal outlooks, pro-democracy strategies and outcomes are paramount. For the same reason, they should be reflected in the procedural and substantive aspects of law, together with the prevailing political ideology. While another concession that perspective matters may mean that a democracy typology results, accompanied by debate and even dispute, the international trend is still in favor of democracy. As a general claim and indeed policymaking norm, this is evidence-based.

That said, getting things right may take time. The US Department of State’s 2020 Bilateral Relations Fact Sheet on Colombia describes the country as one that has made the transition “to a vibrant democracy with a growing market-oriented economy” but which is also still in the process of consolidating the 2016 peace accord by securing long-term security through President Biden’s “comprehensive” approach to combat TOC and terrorism⁸. The characteristic feature of this consists in the rejection of the narrow “enforcement-only” response which was advocated by President Donald Trump, and which ignores “underlying causes and conditions” when it comes to crime and violence, *viz.* socioe-

⁸ Note that the official stance of the current US administration is that Colombia’s continuation of state capacity rebuilding is consistent with the country’s ranking as a non-fragile state. Note also that Honduras is a current example of a fragile state in Latin America that, furthermore, owes its status to grand corruption, at least according to the policy initiative by a subgroup of Democrats who are proposing country-specific legislation that may pave the path for judicial measures to combat grand corruption. See Jeff Merkley, Honduras Human Rights and Anti-Corruption Act of 2021, <https://www.merkley.senate.gov/news/press-releases/merkley-leahy-durbin-colleagues-introduce-legislation-to-tackle-corruption-human-rights-violations-in-honduras-2021>.

conomic factors (Biden-Harris Democrats, 2020). There is no mention of Trump's 2017 executive order to block the property of persons involved in serious human rights violations or corruption —both private and public— under the Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (The White House, 2017). It is nevertheless verifiable that the US homeland security enterprise in one important sense has changed priorities from “criminality and terrorism” to corruption and a broad(er) accountability-securing agenda, apparently as an outgrowth of the realization that corruption is a driving force, a kind of *primus motor*:

Around the world, corruption saps economic growth, hinders development, destabilizes governments, undermines democracy, and provides openings for dangerous groups such as criminals, traffickers, and terrorists. The Department of State has made anti-corruption a national security priority and works across the globe to prevent graft, strengthen investigation and prosecution of corruption, promote accountability and transparency, and empower reformers.

By prioritizing anti-corruption, the Department seeks to make it even harder for criminality and terrorism to take root and spread, to promote governments that are more stable and accountable, and to level the playing field for U.S. businesses to compete in every region. (U.S. Department of State, Anti-Corruption and Transparency, 2021)

The fight for democracy is a fight *against* corruption, TOC and terrorism. The US Department of State does not take a country-specific approach to the idea of prioritizing anti-corruption. Instead, its focus is on “every region,” including Latin America. It follows that measures to combat the relevant security threat (corruption) should apply generally, as a matter of principle. Enforcement strategies and modalities may be tailored to context-dependent needs and, *ipso facto*, relativized to the situation in place P, at least according to post-conflict experts like M. Cherif Bassiouni (Matwijkiw & Matwijkiw, 2008). His holistic framework uses victim-centric stakes as the criterion for legitimacy. In turn, this means that pragmatic effectiveness should be guided by the reasonable demands for satisfaction of the most vulnerable groups and individuals (cf. idealism) (*ibid.*: 58). Specific measures, one could argue, always presuppose a solidarity component (US Department of State)⁹.

⁹ Note the contemporary EU trend to call solidarity and rule of law together. See Matwijkiw & Matwijkiw, 2022.

Corruption and the corresponding anti-corruption effort may or may not qualify as an emerging top priority or paradigm shift. The authors leave this issue as an open variable. This is to say that they proceed on the premise that the new direction can be corroborated, thereby agreeing to a presumption in favor of the claim. However, the authors do not attempt to provide proof that transcends politically declaratory statements¹⁰. They note that more classical or traditional US instruments, *inter alia*, the Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO) Act, were introduced in isolation from any foreign policy objectives, as federal law to combat crime at the domestic level. Furthermore, while it is true that various shortcomings were remedied through redrafting processes, there is a great leap from RICO provisions to the Department of State's approach to anti-corruption as a phenomenon that i) is not only associated with TOC and terrorism but is also ii) defined so broadly as to encompass structural aspects. Certainly, the kind of world-wide or global pro-democracy advocacy that is implied by the above citation is an instance of over-stretching. Be that as it may, auxiliary strategies may still be needed for successful crime-fighting. In other words, apart from prosecution *per se*, the effort to promote accountability and transparency, and to empower reformers may turn out to play a significant role, if only over time. However descriptively accurate, even advocates of a purely legalistic methodology would have to concede that structural weaknesses in the area that the European Union (EU) views as "the fundamentals" or "the rule of law cluster" that has eight sub-categories, *including* "judiciary and fundamental rights," qualifies as a system failure indicator¹¹. E.g., if the appointment of judges is politicized, the resulting corruption factor is structural, first and foremost because the separation of powers is not respected. Then again,

¹⁰ The recent date of the relevant US policy statements makes this task "too early". In section II entitled Key US Regulatory Measures against TOC and Corruption Associated Therewith, the mentioned presumption is adopted.

¹¹ Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans, 5 February 2020, COM(2020) 57 final, 1-7, 7, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=EN> [hereinafter Enhancing the Accession Process].

talk about undue influence in Latin America may stem from corruption associated with TOC, thereby guaranteeing impunity for crimes. Such a means-end “deal” or practice has also been suggested by Claudia Escobar, a former judge of the Court of Appeals in Guatemala¹².

In the future, criminal law conceptualizations of fundamental rights may come to integrate the kind of “all human rights” approach that the UN emphasizes in its norm-integrative philosophy¹³. Conservative voices in jurisprudence (both special and general) react *against* the idea(ology) of so-called positive or affirmative rights (Matwijkwi, 2019)¹⁴. In the opinion of sceptics and critics, even the most basic

¹² Former judge Escobar also argues that the participation of civil society, scholars or law schools, and bar associations has proven to be counter-productive, meaning that the corruption spilled over to these stakeholders. See High-Level Meeting of the Global Judicial Integrity Network (cf. Strengthening accountability mechanisms of the high bodies of the Judiciary as a strategy to combat corruption in Latin America), 25-27 February, 2020, at https://www.unodc.org/documents/ji/session_reports_2020/greco_formatted.pdf. See generally Americas Society and the Council of the Americas (2021). The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index: Assessing Latin America’s ability to detect, punish and prevent corruption, Retrieved at: https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Report_2021.pdf.

¹³ On the premises of the UN, it is not only made to hold that the rule of law, democracy, and all human rights are “interlinked and mutually reinforcing,” but also that the rule of law and sustainable and equitable development are “interrelated and mutually reinforcing”. While these synergies (re)emphasize a broad or dual-aspect definition of central concepts like peace/security, freedom and justice, the ideological implications do not transcend liberal democracy, *inter alia*, because the government is the primary guarantor of fundamental rights. The same is true of the European context wherefrom the expression “structural weaknesses” is borrowed. See GA, Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels, para. 5, 7, A/RES/67/1* (30 November 2012); Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Enhancing the Accession Process*, *supra* note 18, at 1.

¹⁴ Note that the standard argument is that positive cum social/economic rights necessarily must be disqualified as real rights because they entail positive duties to provide something for somebody, render aid and assistance, and similar types of (positive) action.

(positive) economic and social human rights (*inter alia*, to subsistence) realistically cannot and therefore *should not* be treated as parallels to the (traditional paradigm of) survival and freedom from serious harm, of (negative) omissions that, by virtue of their very nature, can never be in scarce supply¹⁵. Obviously, this discussion has far-reaching implications concerning doctrine; implications that are bound to cut across the law and ethics distinction. Here it suffices to mention the fact that the modern criminal law and justice debate comes with cases of progressive re-demarcations for the types of crimes that should be handled by forums like the International Criminal Court (ICC) (Matwijkiw & Matwijkiw, 2019).

The remainder of this Chapter is arranged to cover several and separate sections on regulative measures and mechanisms. One section (section II) contains an analysis of Key US Regulative Measures against Transnational Organized Crime and Corruption Associated Therewith. An additional section (section III) about Relevant Bilateral (US-Colombia), Regional, and Multilateral Instruments is also a component of the survey study. This is followed by a section (section IV) that is dedicated to the task of examining the types of provisions and proceedings that the US RICO Act covers. The title, TOC, Extraterritoriality, and the US RICO Act: An Interpretive Strategy to Strengthen Application is a clear indicator of the legal perspective or, more to the point, methodology. Finally, the last section (section V) contains the Conclusion. Rather than simply restating the major findings, the authors use this as an opportunity to reflect on what they perceive to be the significant implications of the research. More

¹⁵ According to (American) Legal Process Theory, the idea of rights-conferring norms that “require a commitment to resources” is something *jus cogens* norms “cannot mandate”. More generally, it holds that any doctrinal paradigm-shift that entails broadening the “substantive content” of the body of rights-conferring norms in a positive or affirmative direction is inappropriate. See Matwijkiw & Matwijkiw, 2016: 885, 894. For one of the most conservative defenses of (American) Legal Process Theory, which uses the business-as-usual approach of the courts to defend the doctrine, states that “[m]ost courts are not supporting claims for expanding the body of *jus cogens* norms or claims for greater procedural impact for the norms”. See O’Connell, 2012.

precisely, the authors attempt to address the question of whether one or more of the insights may constructively and positively impact the fight against corruption as associated with TOC in Latin America? In particular, the authors pay attention to the legislative activity and judicial interpretation pertaining to extraterritorial application of the US RICO Act for the purpose of discussing whether the different crimes contained therein and the statutes that developed them can be brought to bear on the larger issue of how to enhance the effectiveness of international cooperation. Can the RICO Act make a difference? After all, the relevant US measure or mechanism is examined in the context of particular types of (RICO) crimes *cum* TOC and solely with a view to prosecution (as opposed to President Biden's preference for a comprehensive approach)¹⁶. Furthermore, other US regulatory mechanisms, *inter alia*, the Bank Secrecy Act (BSA) of 1970, the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) of 1977 (FCPA) and the USA Patriot Act of 2001, are extraterritorial too. While the authors are aware of this shared feature (cf. extraterritorial application), they believe that there are reasons why the US RICO Act deserves special attention.

2. KEY UNITED STATES REGULATIVE MEASURES AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION ASSOCIATED THEREWITH

For an adequate comprehension of those US measures and mechanisms that regulate the area of TOC and corruption, it is paramount to acknowledge the nexus between the two phenomena. TOC poses a "significant and growing threat to national and international security, with dire implications for public safety, public health, democratic institutions, and economic stability across the globe" (The White House, 2021). Developing countries with weak rule of law can

¹⁶ Note that the mentioned comprehensive approach, together with its relevancy for a discussion of grand corruption, is addressed elsewhere (–and under the auspices of Research Programme 70593). See Matwijkiw & Matwijkiw.

be particularly susceptible to TOC penetration, which can in some cases lead to systemic criminal conspiracies that use bribery of state officials, intimidation, and violence. Mutually beneficial connections between criminal organizations and elements of government represent an even more complex and grievous threat to security, socioeconomic development, good governance and the rule of law, and human rights.

If one tracks the shifts in the security agenda and foreign policy priorities in the US, one is likely to discover a transformation of strategic interests, transforming from combating Soviet influence during the Cold War and the so-called “War on Drugs” to promoting democracy and open markets in the 1990s. In the 21st century, following the 9/11 terrorist attacks, terrorism became the main foreign policy priority for several decades. After arriving to office, US President Joseph R. Biden Jr. reaffirmed the risks prioritized by previous administrations, including terrorism and transnational crime, but also announced a policy shift towards good governance and anti-corruption. During his first half year in office, the entire US foreign policy enterprise underwent a paradigm shift towards countering corruption¹⁷. The most likely reasoning behind the Biden-Harris Administration’s transformative recalibration is that the more endemic corruption is, the more likely it is to be accompanied by other serious deficiencies in the rule of law, such as drug trafficking, criminal violence, human rights abuses, and abuse of power.

The 2021 Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest (henceforth “Memorandum”) is a testament to this policy shift. The Memorandum emphasizes the need to combat illicit assets and finance while bolstering the capacity of domestic and international institutions, including multilateral bodies, to prevent corruption. The Memorandum also calls on US institutions to:

[...] hold accountable corrupt individuals, transnational criminal organizations, and their facilitators, including by, and where appropriate, identifying, freezing, and recovering stolen assets through increased information sharing and intelligence collection and analysis, criminal

¹⁷ US Department of State, Anti-Corruption and Transparency.

or civil enforcement actions, advisories, and sanctions or other authorities, and, where possible and appropriate, returning recovered assets for the benefit of the citizens harmed by corruption (The White House, 2021).

Following the Memorandum, the Biden Administration released the *US Strategy against Corruption* (henceforth “Strategy”) in December of 2021 (The White House, 2021). As a document that exclusively focuses on anti-corruption action, it is the first of its kind. While many of the aims and activities listed in the Strategy have been debated by USG officials for years, the Strategy indicates that the White House is boosting the importance of anti-corruption policy and enforcement measures above those seen in recent years.

The Memorandum presents the US as the country that will promote internationally recognized standards against corruption, sponsor reform programs, and contribute to building the architecture for cross-border cooperation. It will engage in high-level diplomacy and reinforce the important role played by civil society, the media, and the business community. The Strategy aims to widen and revitalize the government’s anti-corruption operations by concentrating on a variety of policy and enforcement tactics that are integrated among executive branch departments. To this end, it identifies five pillars around which the Administration aims to build its expanding anti-corruption efforts: (a) modernizing, coordinating, and resourcing the USG efforts to better fight corruption; (b) combating illicit finance; (c) holding corrupt actors accountable; (d) preserving and strengthening the multilateral anti-corruption architecture; and (e) improving diplomatic engagement and leveraging foreign assistance to advance policy goals.

The strategy highlights the Administration’s ambition to incorporate anti-corruption priorities into its other goals, such as imposing new requirements on foreign aid to combat the COVID-19 pandemic and climate change. It places a renewed emphasis on anti-kleptocracy efforts, such as the Treasury’s pilot Kleptocracy Assets Recovery Rewards program. It will also launch an interagency Democracies Against Safe Havens Initiative which will engage partner countries to coordinate actions on law enforcement, sanctions, and visa restrictions, and on detecting and disrupting kleptocracy and foreign bri-

bbery. Federal authorities will also be directed to investigate methods to strengthen enforcement of professional providers such as attorneys, accountants, and trust and company service providers (TCSPs), who have repeatedly been accused of playing major roles in money laundering. Finally, the Strategy will streamline technology to combat transnational corruption, such as a new Anti-Corruption Solutions through the Emerging Technology program that will bring together government, civil society, and private sector actors to track, develop, improve, and apply new and existing technological anti-corruption solutions.

Given the Strategy's emphasis on what it calls "vigorous enforcement," the US Department of Justice is expected to refocus on complicated investigations into overseas bribery, cryptocurrency abuse, and money laundering, among other issues, in the coming years. Cross-referral of corruption problems between USG agencies and from other nations may result in an increase in investigations, as the Strategy calls for the USG to rely on increased cross-border cooperation in identifying, tracking, and investigating corruption schemes. The Strategy also envisions increased collaboration with partner nations through joint investigations and coordinated prosecutions.

With such policy targets, Biden's team has a formidable task ahead, which is likely to require rigorous diagnostics of existing anti-corruption regulatory mechanisms and an evaluation of how they come into play with other legal instruments to sufficiently address the convergence of threats. It will be important to ensure that anti-corruption priorities do not function in isolation but instead cross-fertilize the legislation countering TOC and terrorism, thus securing a more profound response to complex threats, such as those that combine corruption, organized crime, and terrorism.

2.1. United States federal laws pertaining to transnational organized crime and corruption

In this section, we provide a systematic overview of the measures that belong in the relevant category.

2.1.1. The Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (1970)

To tackle organized crime and its infiltration and exertion of corrupt influences over legitimate businesses, the USG introduced the Racketeer Influenced and Corruption Organizations Act (RICO)¹⁸. The RICO Act is the primary regulatory mechanism in the US on the federal level to respond to economic crime committed by two or more persons acting in a conspiracy.

Whereas the provisions of the RICO Act are similar to conspiracy and criminal association offences adopted in other countries, the US racketeering offences have some distinctive features. Racketeering is a newer type of legislation that has a similar goal to conspiracy and criminal association, but with a greater reach. RICO defines “racketeering activity” as a wide range of state and federal crimes. Bribery, numerous fraud charges, gambling offenses, money laundering, a variety of financial and economic crimes, obstructing justice or a criminal investigation, murder for hire, and sexual exploitation of children are among the federal crimes. Murder, abduction, gambling, arson, robbery, bribery, extortion, trafficking in obscene content, and drug offences are examples of state crimes. RICO prohibits infiltration and control of legitimate enterprises, illegal acquisitions through illegal means, use of an enterprise for a pattern of racketeering¹⁹. In practice, RICO is most often applied to cases involving infiltration of a legitimate business, conduct of criminal enterprises, governmental corruption, and white-collar crime²⁰.

¹⁸ RICO was enacted by section 901 (a) of the Organized Crime Control Act of 1970 (Pub. L. 91-452, 84 Stat. 922, enacted October 15, 1970) and is codified at 18 U.S.C. Ch. 96 as 18 U.S.C. §§ 1961-1968.

¹⁹ In 18 U.S.C.A. § 1961 (5), a “pattern of racketeering activity” is described to require at least two acts of racketeering activity committed within ten years of each other, excluding any period of imprisonment. See Sedima, S.P.R.L. v. Imrex Co., 473 U.S. 479, 496 (1985). Note that a RICO pattern was not designed to cover a merely sporadic or isolated unlawful activity, but rather an activity which a demonstrated “relationship” and “threat of continuing activity”.

²⁰ *Russello v. United States*, 464 U.S. 16, 26-27, 104 S. Ct. 296, 302-303, 78 L. Ed. 2d 17 (1983); *United States v. Turkette*, 452 U.S. 576, 589, 101 S. Ct.

The law permits enforcement agencies to charge individuals or organizations involved in various acts of racketeering. Individuals guilty of committing RICO crimes may be prosecuted and, if found guilty, face a 20-year prison sentence or more for serious crimes. It can also lead to forfeiture of assets. RICO can be used both in criminal and civil litigation. Money laundering, a primary spin-off of racketeering, is also covered through laws controlling currency reporting, international financial transactions, and sting operations. In fact, money laundering is a very common racketeering offense.

Since its adoption in 1970, RICO has been used extensively and successfully to prosecute individuals and organizations in the US and abroad. It has been used to prosecute members of the Hells Angels motorcycle gang, an anti-abortion group, FIFA officials, among other notable conspiracies²¹.

Based on its underlying intent and its relation to other areas of the law, RICO can apply extraterritorially. However, the application of RICO to claims that are based, in whole or in part, on racketeering activity occurring outside the US has several limitations²².

2524, 2532, 69 L. Ed. 2d 246 (1981). Note that the RICO Act was passed by Congress with the declared purpose of seeking to eradicate organized crime in the US.

²¹ United States v. Angiulo, 897 F.2d 1169 (1st Cir. 1990); United States v. Indelicato, 865 F.2d 1370 (2d Cir. 1989); National Organization for Women v. Scheidler, 968 F.2d 612, 616 (7th Cir. 1992), rev'd, 114 S. Ct. 798 (1994) though in Scheidler v. National Organization for Women, 547 U.S. 9 (2006), the Supreme Court ruled that RICO laws could not be invoked to challenge abortion clinic protests, which were otherwise protected by the First Amendment freedom of speech; United States v. Jeffrey Webb et al., 15 Cr. 252 (RJD).

²² On June 20, 2016, the US Supreme Court issued its landmark decision in *RJR Nabisco, Inc. v. European Community*, holding that RICO's substantive provisions apply extraterritorially only to the extent that the underlying predicate statutes do, and that RICO's private cause of action does not encompass foreign injuries. See *RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty.*, 136 S. Ct. 2090, 195 L. Ed. 2d 476 (2016). Note that this decision will significantly limit the ability of non-US plaintiffs to use RICO to reach non-US claims and will further reduce the reach of civil remedy provisions – though this could be counteracted by the strategy described in section III entitled Transnatio-

2.1.2. The USA Patriot Act (2001)

Since its passage following the 9/11 terrorist attacks in New York City and Washington, D.C., the USA Patriot Act²³ has played a key role in empowering investigators and prosecutors to counter terrorist threats. Most of the tools it provides, however, have been used for decades to fight organized crime and drug dealers, and have been reviewed and approved by US courts. The Patriot Act amended over 15 federal statutes and changed statutory laws governing electronic surveillance as well as criminal procedure, immigration, and foreign intelligence (Orvis & Rush, 2006: 111-120). As then Senator Biden explained in 2001, “[w]hat’s good for the mob should be good for terrorists” (Biden, 2021).

The cross-fertilization of legislative frameworks targeting terrorists and organized crime groups is not surprising given the interlinkages that exist between them. They:

[...] share a need to operate in the shadows, exploiting gaps in criminal justice responses in and between countries and regions. They also employ each other’s tactics and trafficking practices, he said, pointing at Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL/Da’esh) as an example of a terrorist group profiting from kidnapping for ransom, illegal oil sales and trafficking in cultural property (United Nations, 2019).

To counter such a compound threat, regulatory mechanisms should be available to apply to both —terrorists and organized crime groups— depending on evidence and other contextual features.

A good example of the nexus between organized crime and terrorism is the Bout case. Viktor Bout has long been considered by the USG as an international arms trafficker who directed an illicit flow of firearms to conflict zones in violation of UN sanctions. In a Drug Enforcement Administration (DEA) sting operation at a hotel in Thailand, two undercover agents posed as representatives of FARC

nal Organized Crime (TOC), Extraterritoriality, and the US RICO Act: An Interpretive Strategy to Strengthen Application.

²³ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001 (P.L. 107-56).

(*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), a Colombian revolutionary organization designated by the USG as a terrorist group and one of the largest cocaine suppliers to the US. In the taped conversation with those he thought were FARC members, Bout repeatedly supported its alleged plans to kill American pilots stationed in Colombia. Based on this information, the Thai authorities arrested Bout, eventually extraditing him to stand trial in the US in 2010. Bout was convicted, *inter alia*, for conspiracy to acquire and export a missile system designed to destroy aircraft and conspiracy to provide material support or resources to a foreign terrorist organization, among other charges²⁴.

2.1.3. The Bank Secrecy Act (1970)

The Bank Secrecy Act of 1970 (BSA) is a US law that requires financial institutions in the US to assist in detecting and preventing money laundering. BSA has also set the pace for worldwide anti-money laundering (AML) efforts, thereby establishing an example of the most aggressive and far-reaching outcomes.

The law requires financial institutions to provide documentation to regulators whenever their clients deal with suspicious cash transactions involving sums over USD 10,000, using the Currency Transaction Report (CTR). It also obliges financial institutions to identify individuals conducting such transactions and to maintain a paper trail by keeping records of suspicious transactions.

In the late 1980s, as criminals were adapting to CTRs through structuring (making multiple deposits under the threshold for CTRs), the BSA was reformed in the Money Laundering Control Act

²⁴ The charges were: (1) conspiracy to kill United States nationals, in violation of 18 U.S.C. § 2332(b); (2) conspiracy to kill United States officers and employees, in violation of 18 U.S.C. §§ 1114 and 1117; (3) conspiracy to acquire and export a missile system designed to destroy aircraft, in violation of 18 U.S.C. § 2332g1; and (4) conspiracy to provide material support or resources to a designated foreign terrorist organization, in violation of 18 U.S.C. § 2339B. See *U.S. v. Bout*, 08 Cr. 365 (SAS) (S.D.N.Y. Aug. 2, 2011); *Judgement in United States v. Bout* (1:08-cr-00365) District Court, S.D. New York.

of 1986 with a prohibition of structuring and making money laundering a federal crime. In 2001, the BSA was revised again—now considering the USA Patriot Act—which amended the BSA to require financial institutions to establish comprehensive AML programs with advanced AML internal policies, procedures, and controls, AML compliance officers, ongoing employee training, and independent audits.

In 1990, the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) was formed to administer the enforcement of BSA. It provides USG support in the detection, investigation, and prosecution of domestic and international money laundering and other financial crimes. It also exercises authority under Section 311 of the USA Patriot Act, which allows for the imposition of special measures for jurisdictions, financial institutions, or international transactions of primary money laundering concern.

There is extensive extraterritorial jurisdiction under the BSA. Under Section 1956, there is extraterritorial jurisdiction over money laundering conduct (over \$10,000) by a US citizen anywhere in the world or over a non-US citizen if the conduct occurs at least “in part” in the US. The latter is interpreted broadly as any funds transfer to/through a US bank.

2.1.4. The Foreign Corrupt Practices Act (1977)

The Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)²⁵ is a US law that prohibits firms and individuals from paying bribes to foreign officials to further business deals. It makes it illegal for a US person or company to offer, pay, or promise to pay money or anything of value to any foreign official for the purpose of obtaining or retaining business.

The FCPA is known for its legislative innovation that allows the implementation agencies—Department of Justice (DOJ) and Securities and Exchange Commission (SEC)—to assert extraterritorial jurisdiction by enforcing the law against bribery of foreign government officials. Its provisions apply to US and non-US persons and

²⁵ The Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (15 U.S.C.ch 2B §78).

businesses, and in many cases can give rise to liability even where the corrupt act takes place entirely or mostly outside the US. Thus, liability under the FCPA does not end with US persons and business or issuers of securities on US exchanges but also includes individuals of any citizenship who take any action while in the US in furtherance of a corrupt payment to a foreign government official.

Although the FCPA is not directly related to organized crime, some indirect relationship exists. First, the FCPA can contribute to countering organized crime-controlled legal entities. Research on organized crime shows a clear trend that criminal groups pose serious threats to businesses by attacking them with extortion demands, disrupting corporate infrastructures, kidnapping employees, and stealing corporate assets. In aggravated cases, criminal organizations may also infiltrate or even capture private businesses, making them work towards the advancement of criminal agendas, inevitably making their legitimate entrepreneurial activities vehicles for money laundering, counterfeiting, drug trafficking, and other nefarious criminal activities commonly associated with organized crime (Savona *et. al.*, 2016).

One of the most common themes in the organized crime manipulation of private companies is to use them for money laundering operations. US prosecutors have deployed the money laundering statutes to charge “foreign officials” —typically employees of state-owned enterprises, but occasionally also political or ministry figures— who are not themselves subject to the FCPA²⁶. It is thus increasingly common for the US Department of Justice (DOJ) to charge the alleged provider of a corrupt payment under the FCPA and the alleged recipient with money laundering violations (Gibson *et. al.*, 2021).

2.1.5. Targeted sanctions laws

Sanctions are penalty mechanisms levied on another country or individual citizens of another country to achieve foreign policy and national security goals of the country issuing them. While originally

²⁶ The FCPA only applies to active bribery. In other words, those who receive bribes in foreign jurisdictions are not liable under this law.

adopted to freeze assets of enemies in times of war, the sanctions regime has evolved into a powerful regulatory framework for advancing foreign policy interests around the world.

US targeted sanctions are typically initiated by the President issuing an Executive Order (EO) declaring a national emergency under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)²⁷, the National Emergencies Act (NEA)²⁸, or similar authority and designating the parties targeted for sanctions. The Office of Foreign Assets Control (OFAC) administers and enforces several economic sanctions programs against countries, businesses, or groups of individuals, using the blocking of assets and trade restrictions. To this end, OFAC publishes a list of Specially Designated Nationals (SDNs), which targets US-designated terrorists, officials and beneficiaries of certain authoritarian regimes, and international criminals (e.g., drug traffickers).

With regards to drug traffickers, the US Kingpin Act²⁹ (1999) authorizes the President to take these actions when he determines that a foreign person plays a significant role in international narcotics trafficking³⁰. Congress modeled the Kingpin Act on the effective sanctions program that OFAC administers against the Colombian drug cartels pursuant to EO 12978 issued in October 1995³¹ under the authority of IEEPA. In addition to the Kingpin sanctions, OFAC runs a sanctions program against transnational criminal organizations³².

²⁷ International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. §§ 1701 et seq.).

²⁸ National Emergencies Act (50 U.S.C. §§ 1601 et seq.).

²⁹ Foreign Narcotics Kingpin Designation Act (the “Kingpin Act”) (21 U.S.C. §§ 1901-1908 and 8 U.S.C § 1182)

³⁰ Section 805(b) of the Kingpin Act blocks all property and interests in property within the US, or within the possession or control of any US person, which are owned or controlled by significant foreign narcotics traffickers, as identified by the President, or foreign persons designated by the Secretary of the Treasury, in consultation with other federal agencies, as meeting the criteria identified in the Kingpin Act.

³¹ EO 12978: Blocking Assets and Prohibiting Transactions with Significant Narcotics Traffickers, Federal Register (October 24, 1995), 60 (205), 54579-54580.

³² EO 13581: Blocking Property of Transnational Criminal Organizations. Federal Register (July 24, 2011), 81 (34), 8819-8820.

In addition to these two sanctions programs which mainly target TOC, the US Congress adopted the Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act³³ which was signed into law by President Obama in December 2012. It has a limited geographical and substantive scope covering only Russian officials responsible for the death of a lawyer (Sergei Magnitsky) who died in prison after exposing an enormous tax fraud scheme in Russia. Those officials who fall under this sanction are prohibited from entering the US or accessing the US banking system (Mailey & Planer, 2016). The Global Magnitsky Act (GMA) of 2016³⁴, which is an advanced version of the Magnitsky Act, targets non-US persons and foreign companies that are complicit in human rights violations and corruption. It also applies to US persons, US companies, foreign companies with US subsidiaries or affiliates who may also be penalized for evading, avoiding, or violating the GMA, or conspiring to do so.

In the US, targeted sanctions are political and administrative measures and they do not require the evidentiary standards associated with legal prosecutions. The US law makes both US and non-US legal and physical persons criminally liable for violations of US sanctions laws and regulations.

3. RELEVANT BILATERAL (US-COLOMBIA), REGIONAL, AND MULTILATERAL INSTRUMENTS

Colombia has been a long-term partner of the US in counterterrorism and counternarcotics efforts. The US has showed a commitment to aiding Colombia in investigation, arrest, prosecution, and disruption of the members of TOC and terrorist groups whose activities, especially drug trafficking, jeopardize the citizens of both countries and have a harmful impact on the entire Western Hemisphere. The US-Colombia bilateral relations have thus focused on strengthening

³³ The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811).

³⁴ The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2016 (Title XII, Subtitle F of P.L. 114-328; 22 U.S.C. §2656).

rule of law and judicial institutions, including transitional justice; together with developing and improving rural economy and confronting criminal activities, including narcotics production, illegal mining, and deforestation, to name a few (U.S. Department of Justice, 2021).

To this end, Colombia and the US have concluded several bilateral treaties and have become parties to regional and global multilateral legal instruments. It should be noted that there are no bilateral US-Colombia agreements on TOC or corruption. The only bilateral agreement that has some anti-corruption clauses is the US-Colombia Trade Promotion Agreement (CTPA) (2012)³⁵.

3.1. The US-Colombia Extradition Treaty (1979)

On the bilateral level, the US-Colombia Extradition Treaty of 1979 (entered into force in 1982) deserves mentioning³⁶. Like most other extradition treaties, it was concluded to assist both governments to pursue fugitives from justice (CRA, 2016). Concerning the treaty, the US and Colombia commit to an obligation to extradite to each other any individual who committed or who has been charged with a crime that is on the list of extraditable offenses; the offense occurred within the jurisdiction of either the US or Colombia; (c) the offense is punishable³⁷ within both jurisdictions or, when the offense occurred somewhere else, it is punishable within either the US or Colombia.

In response to its existence, the US-Colombia extradition relationship has experienced both frustration and periods of extraordinary cooperation. This cooperation has also come at an enormous cost to the Colombian side, where a large number of police officers, prosecutors, and judges, and their families, have been killed, injured, or

³⁵ See Chapter 19, Section B (clauses 19.7-19.10) of the United States-Colombia Trade Promotion Agreement, signed on 22 November 2006 and entered into force on 15 May 2012.

³⁶ The Treaty of Extradition Between the United States of America and the Republic of Colombia, Doc. No. 97-8 1979 U.S.T. LEXIS 199 September 14, 1979, entered into force March 4, 1982.

³⁷ Punishable under the U.S. federal laws or the laws of Colombia.

threatened by members of drug trafficking cartels which attempted to prevent their extradition to the US³⁸. In 1987, Colombia's Supreme Court even declared the law ratifying the US-Colombia extradition treaty unconstitutional, effectively blocking the USG from any possibility to use the treaty to continue extraditing suspected Colombian traffickers wanted on drug charges (Graham, 1987).

One of the major legal hurdles in the implementation of the treaty was the non-extradition of Colombian citizens under Colombian law before 1997. The 1991 Colombian Constitution expressly prohibited the extradition of Colombian nationals by birth. During this period, the extradition treaty was not used, and the extradition of non-Colombians was implemented pursuant to Colombian domestic law³⁹. However, in 1997, Colombia enacted a constitutional amendment to allow for the extradition of its nationals, opening a period of unparalleled cooperation on extradition matters with the US (Secretary of State to the Committee on Foreign Relations *et. al.*, 2016).

Despite this extraordinary bilateral cooperation, there has been some nationalistic backlash to extradition in Colombia. With Colombia relying heavily on extraditions to the US in the past to break up powerful drug trafficking cartels and avoid corruption within Colombian criminal justice institutions (Hearing Before the Subcommit-

³⁸ To extradited drug traffickers, extradition to the US meant to completely renounce their positions within their organizations. Being allowed to stay in Colombia to stand trial and then serve the sentence, however, meant possibilities for obstructing justice and even running drug operations from prison.

³⁹ The Government of Colombia, unlike the USG, can extradite fugitives under its domestic law without reference to a treaty, and extradites fugitives to the US on that basis. See *United States v. Valencia-Trujillo*, 573 F.3d 1171 (11th Cir. 2009) (recognizing Colombian fugitive's extradition as being pursuant to Colombia's Constitution and laws rather than the US-Colombian treaty). In 1986, the Supreme Court of Colombia declared that the law ratifying the US-Colombian extradition treaty was invalid. While extraditions from the US to Colombia continue to be governed by the treaty, extraditions from Colombia to the US have often been pursuant to a legal authority other than the agreement. See CRS, Extradition to and from the United States: Overview of the Law and Contemporary Treaties, Oct. 4, 2016, at <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-958>.

tee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice of the Committee on Government Report and Oversight, House of Representatives, 1997), the perception that criminals face lighter sentences if they collaborate and testify against the leaders of drug cartels in the US has caused the Government of Colombia (GoC) to reassess its extradition commitments in the 2010s. Under former Colombia President Alvaro Uribe, for instance, the GoC attempted to change the country's policy to emphasize its desire to take care of its own internal security problems. He even declared the treaty illegal in 2016, alleging that it had never been properly ratified in Colombia.

These statements put Colombia at legal odds with the USG, which still considers the extradition treaty, signed in 1979, to be in force. The treaty was ruled constitutional by the US in 2017 (Kushner Law Group PLLC, 2018). Following the peace deal in 2016, the extradition of Colombia criminals to the US decreased substantially. Within the peace process, FARC members can be extradited only if they committed a crime after 1 December 2016. Former rebels are shielded from extradition for crimes committed during the 52 years of armed conflict as part of the transitional justice process that started with Colombia's 2016 Peace Accord signed in Havana, Cuba, between the FARC and the Manuel Santos government⁴⁰. This agreement between the GoC and FARC set off a legal firestorm between Colombia and the US because it upset the US extradition attempts, such as in the case of Seuxis Paucis Hernández Solarte, better known as Jesús Santrich, who was one of FARC's main representatives in the negotiation of the peace agreement. After the signing of the final peace agreement, Santrich became one of the three FARC representatives in the Monitoring and Implementation Commission of the Agreement (CSIVI), overseeing the peace process. He was also one of the 10 FARC representatives in Congress in July 2018. As the US Attorney General's Office wanted him extradited on drug trafficking charges⁴¹, Colombia's peace court, the Colombian Special Jurisdic-

⁴⁰ This exception does not apply to any alleged perpetrator who commits a crime after 1 December 2016.

⁴¹ Indictment in *United States v. Hernandez-Solarte* (1:18-cr-00262), District Court, S.D. New York.

tion for Peace (*Jurisdicción Especial para la Paz*-JEP), refused his extradition to the US (Semana, 2019) He remains on the US Wanted List (INL, 2020), but some sources have reported his death in Venezuela (InSight Crime, 2021).

3.2. Extradition and mutual legal assistance through multilateral agreements

There are channels for extradition and mutual legal assistance (MLA) through regional and international agreements. Among the regional agreements one may cite several relevant Organization of American States (OAS) agreements, such as the Inter-American Convention on Extradition (1933)⁴², the Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (1992)⁴³, and the Inter-American Convention on Letters Rogatory (1975) along with its Additional Protocol of Inter-American Convention on Letters Rogatory (1979)⁴⁴ (IACAP).

The Inter-American Convention on Extradition represents an early record of a regional attempt to promote the surrender of fugitives to justice. The Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (1992) obliges States Parties to render mutual assistance in investigations, prosecutions, and proceedings that pertain to crimes over which the requesting state has jurisdiction at the time the assistance is requested. The scope of application (Article 7) provides for a long list of assistance types, ranking from notification of rulings and judgments to testimony or statements from persons and summoning of witnesses to searches or seizures and service of judicial documents. Replacing the traditional letters rogatory process, the IACAP provides a mechanism for service of documents by a foreign central authority. While the terms of the IACAP limit its application

⁴² The Inter-American Convention on Extradition, Dec. 26, 1933, OAS, Treaty Series, No. 34.

⁴³ Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, May 23, 1992, OAS, Treaty Series, No. 75.

⁴⁴ Inter-American Convention on Letters Rogatory, Jan. 1, 1975, OAS, Treaty Series, No. 43.

to civil and commercial matters (Article 2), it also permits countries to choose to apply it to criminal and administrative matters (Article 16). Only Chile has declared that it will apply the IACAP in such cases⁴⁵.

On the international level, the most advanced instrument relevant to the fight against organized crime is the UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)⁴⁶. UNTOC (otherwise known as the Palermo Convention), adopted by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000 (entered into force on 29 September 2003), is the main international and nearly-universally⁴⁷ supported instrument in the fight against TOC. With 190 States Parties (as of September 2021), it represents a major step in the fight against TOC, reflecting the global recognition of UN Member States of the severity of the problems caused by the activities of organized criminal groups and the need to promote and strengthen international cooperation to address them. States that ratify UNTOC commit themselves to taking a series of measures against TOC, including (a) the creation of domestic criminal offences (participation in an organized criminal group, money-laundering, corruption, and obstruction of justice); (b) supporting extradition, mutual legal assistance, and law enforcement cooperation; and (c) providing training and technical assistance to develop or improve the capacities required for national authorities.

Like UNTOC, the UN Convention against Corruption (UNCAC) is an international treaty. This was adopted by the UN General Assembly in October 2003. UNCAC represents a remarkable achievement against corruption on a global level. With 188 States Parties (as of September 2021), the Convention is unique not only for its worldwide coverage but also for the scope of its provisions which recognize the importance of both preventive and punitive measures. It

⁴⁵ See reservations and declarations of IACAP, at <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/B-36.html>.

⁴⁶ UN General Assembly, United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), 8 Jan. 2001, A/RES/55/25.

⁴⁷ The Convention has been ratified by 190 States Parties at the time of writing of this chapter.

obliges States Parties to criminalize a variety of corruption offenses, *inter alia*, bribery of national and foreign public officials, and in the private sector, embezzlement, money laundering, concealment, and obstruction of justice.

Both UNTOC and UNCAC are legally binding and the States that ratify them agree to be bound by their provisions and to take the necessary measures to ensure the implementation of their obligations under the Convention/s.

Some of the highlights which are replicated in both UNTOC and UNCAC are related to international cooperation. Article 18 of UNTOC, for instance, obliges States Parties to afford each other the widest measure of MLA in investigations, prosecutions, and judicial proceedings in relation to offenses within the scope of the Convention, provided that the State Party seeking assistance demonstrates that it has reasonable grounds to suspect that the offense is transnational in nature and involves an organized criminal group. This provision also establishes certain modern procedures for mutual assistance, such as designation of central authorities to handle requests and either execute them or transmit them to the competent authorities for execution (Article 18(13)). UNCAC also provides a basis and a framework for MLA, whereby States Parties are obliged to cooperate and assist each other in cross-border criminal matters related to corruption offences covered by the Convention (e.g., gathering and transferring evidence of corruption for use in court (Article 46)). These provisions apply in the absence of another treaty between the Parties concerned.

Extradition matters are also covered by UNTOC and UNCAC. UNTOC's Article 16 describes the extradition obligation of the States Parties and applies to persons sought for offences which are punishable under the domestic laws of both the requesting and the requested State Party (Article 16(1)). This dual criminality requirement will automatically be satisfied with respect to the offences established in accordance with the Convention, since all States Parties are obliged to criminalize them. Of notice is Article 16(2), which provides that each of the offences defined as "extraditable" according to UNTOC must be included in an extradition treaty existing between States Parties. Additionally, UNTOC can be used as a legal basis for extradition in

respect to any offence to which UNTOC applies where there is no extradition treaty to which both States are parties (Article 16(4)). This latter point also applies to UNCAC which can serve as a legal basis for extradition related to corruption offences (Article 44) in instances where States Parties do not have a bilateral extradition agreement.

UNTOC accommodates specific responses to trafficking in persons, smuggling of migrants and trafficking in firearms, which are explicitly mentioned in the three respective Protocols supplementing the Convention⁴⁸. Whereas Colombia is only party to the Trafficking in Persons Protocol, the US has joined both the Trafficking in Persons Protocol and the Smuggling of Migrants Protocol. None of these States are party to the Firearms Protocol, as also stated at the very outset of this research.

4. TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, EXTRATERRITORIALITY, AND THE US RICO ACT: AN INTERPRETIVE STRATEGY TO STRENGTHEN APPLICATION

The UN chooses not to define TOC. UNTOC (the Palermo Convention) shares this preference (UN General Assembly, UNTOC.). According to the UN Office on Drugs and Crime, the intentional omission allows broader applicability of the convention and accounts for emergent forms of crime (UN Office on Drugs and Crime, 2021).

TOC is a growing concern across Latin America. It has supplanted unemployment as the citizens' primary concern in the region. Two-thirds of countries in Latin America rank TOC the top problem (Costa, 2012; *Corporación Latinobarómetro*, 2010). It is also recognized as a serious and growing threat in the US (FBI, 2021). As pointed

⁴⁸ The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (Trafficking in Persons Protocol), the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (Smuggling of Migrants Protocol); and the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition (Firearms Protocol).

out previously, the US and Colombia have worked together to combat TOC (e.g., see section III), but other countries have also joined the collaborative effort, such as Mexico (US Department of Justice, 2017).

This section focuses on the extraterritorial application of RICO. RICO is both a criminal and civil US instrument. It allows “[a]ny person injured in his business or property by reason of a violation of section 1962”⁴⁹ to sue in federal district court and recover treble damages, costs, and attorney’s fees. Extraterritorial application of RICO has ebbed and flowed over the past few decades. A recent Supreme Court case involving Columbia restored much of its criminal extraterritorial reach but left its civil aspect weakened. The main argument presented here is that the right of civil action should be strengthened by adopting a presumption for (civil) extraterritoriality whenever we have clear Congressional intent that a RICO predicate was intended to have extraterritorial application. To prepare the grounds for the argument, the next paragraphs will first examine the principles shaping the US approach to extraterritoriality and explain the recent variations in RICO’s extraterritorial application.

4.1. Extraterritoriality and United States law

US legal thinking on how to justify extraterritorial application of its laws orbits around a 1935 Harvard University study on five ways extraterritorial application of a state’s laws can serve its interests (CRS, 2016).

These are: (1) the territorial principle that involves crimes occurring or having an impact within the territory of a country; (2) the nationality principle that involves crimes committed by its nationals; (3) the passive personality principle that involves crimes committed against its nationals; (4) the protection principle that involves the crimes which have an impact on its interests as a nation; and (5) the universal prin-

⁴⁹ See RICO. The full wording is: “Any person injured in his business or property by reason of a violation of section 1962 of this chapter [18 USCS § 1962] may sue therefor in any appropriate United States district court and shall recover threefold the damages he sustains and the cost of the suit, including a reasonable attorney’s fee”.

principle that involves crimes which are universally condemned" (Harvard Research in International Law, 1935: 439, 445).

Yet the primary principle regarding extraterritoriality of US law is the presumption against extraterritoriality. "United States law governs domestically but does not rule the world" (Microsoft Corp. v. AT&T Corp., 2007). Federal laws are always assumed to have no extraterritorial application unless there is clear and specific Congressional intent that overrides the presumption against extraterritoriality. "The question is not whether we think 'Congress would have wanted' a statute to apply to foreign conduct 'if it had thought of the situation before the court,' but whether Congress has affirmatively and unmistakably instructed that the statute will do so. (Id., at 261). 'When a statute gives no clear indication of an extraterritorial application, it has none.' (*Ibid.*: 255)"⁵⁰. The presumption against extraterritoriality recognizes the fact that "Congress generally legislates with domestic concerns in mind,"⁵¹ and it avoids potential conflicts among nations when US law applies to foreign conduct.

4.2. RICO and extraterritoriality

For the purposes of this chapter, we focus on variations in the extraterritoriality of the RICO Act and its applicability for combating TOC. Recent decisions have made a series of substantive changes in RICO's extraterritoriality, and the current situation is contentious in both the legal and academic senses (Veneziano, 2020). RICO extraterritoriality can be divided into three periods: pre-2010, 2010 (Morrison)-2016, and 2016 (RJR Nabisco)-present.

Before 2010, RICO's extraterritoriality was understood in terms of the "effects test" and the "conduct test" used in securities and antitrust law (Mark, 2013: 574-5). These tests allow for extraterritorial application in (some) cases where either the conduct occurred within the US or the conduct has a significant effect upon the US.

⁵⁰ See *RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty*, at 136 S. Ct. 2090, 2101 (2016). 116. Id.

⁵¹ See *Smith v. United States*, 507 U. S. 197, 204, n. 5 (1993).

In 2010, *Morrison* rejected the conduct and effects tests and weakened the extraterritorial application of RICO. The case involved deception regarding foreign securities transactions. As a result of this weakening, foreign-cubed transactions would no longer be actionable even if the case satisfied the conduct or effects test. (A foreign-cubed transaction involves a foreign investor, issuer, and exchange.) Only trades of domestic securities, or domestic transactions of foreign securities, were actionable (*Ibid.*: 557). This is so even when foreign transactions involved domestic deception. The conduct and effects tests were rejected in favor of a stronger presumption against extraterritoriality: Congress must clearly intend the extraterritorial scope of a law. Once again, “[w]hen a statute gives no clear indication of an extraterritorial application, it has none”⁵². This leads to a two-pronged approach. First, courts determine whether a statute gives a clear indication of international application. Second, if the statute is not determined to be extraterritorial, the court assesses whether the case involves some domestic application of the relevant statute (Peacock, 2017: 555, 565).

However, clear legislative intent of extraterritorial application need not take the form of an explicit statement. It can be discerned from the context of a statute (*Idem.*)⁵³ From *RJR Nabisco*, “[w]hile the presumption can be overcome only by a clear indication of extraterritorial effect, an express statement of extraterritoriality is not essential. ‘Assuredly context can be consulted as well.’ (Morrison, *supra*, at 265.)”

This all led to a radical change and the lower courts using a variety of tests to check for RICO extraterritoriality: the enterprise test, the pattern of racketeering activity test, and the predicate acts test. While it is beyond the scope of this chapter, Daniel Peacock argues that the enterprise and pattern tests are flawed and inconsistent (Peacock, 2017: 555, 565).

In 2016, RICO regained extraterritorial strength, although with a stark difference in its criminal and civil/private action applications. The European Community and 26 member states filed suit against

⁵² See *Morrison v. National Australia Bank Ltd.* (2010), at 2883.

⁵³ See *RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty.* at 136 S. Ct. 2090, 2101 (2016).
116. *Id.* at 2101-02.

RJR Nabisco for a transnational money laundering scheme. They alleged that Colombian and Russian drug traffickers smuggled narcotics into Europe, and that these were sold for euros which were then used to illegally purchase RJR Nabisco cigarettes. This allegedly violated §§1962(a)-(d), since it was a pattern of racketeering activity including money laundering, material support to foreign terrorist organizations, mail fraud, wire fraud, and violations of the Travel Act. “These violations allegedly harmed respondents in various ways, including through competitive harm to their state-owned cigarette businesses, lost tax revenue from black-market cigarette sales, harm to European financial institutions, currency instability, and increased law enforcement costs” (RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty., 2016).

The District Court initially granted RJR Nabisco’s motion to dismiss because RICO does not apply to conduct outside the United States or to foreign enterprises. The Second Circuit reinstated the claims and concluded that RICO applies extraterritorially to the degree that its individual predicates are intended to apply extraterritorially and as long as the enterprise in question has sufficient ties to US commerce. (The global economy makes it more likely that such ties exist). Predicates involving money laundering, funding terrorism, assassinating government officials, and others are clearly intended to apply extraterritorially. For assassination of government officials and hostage taking, the statute explicitly states that it applies to conduct outside US territory. The predicate against killing an American citizen outside of US territory applies only extraterritorially. However, predicates prohibiting certain sorts of investments of funds earned through racketeering are arguably only domestic in scope. Such predicates may only apply to domestic use of funds, not any use of funds acquired via transnational organized crime. “RJR resists the conclusion that RICO’s incorporation of extraterritorial predicates gives RICO commensurate extraterritorial effect. It points out that ‘RICO itself’ does not refer to extraterritorial application; only the underlying predicate statutes do” (*Ibid.*: 12). It also concluded that private rights of action (civil claims) do not require a domestic injury. Civil claims can lead to recovery for foreign injuries caused by violations of specific RICO predicates that are intended to apply extraterritorially.

The Supreme Court ruled that RICO can apply when a specific predicate statute was clearly (even if not explicitly) intended to apply extraterritorially. (They endorsed the third of the tests listed above in the post-Morrison, pre-RJR Nabisco period.) Predicates not clearly intended do not overcome Morrison's strong presumption against extraterritoriality (Veneziano, 2020).

However, this leaves a discrepancy between the extraterritoriality of state and private claims. RICO allows "[a]ny person injured in his business or property by reason of a violation of section 1962" to sue for treble damages and fees. The Supreme Court ruled that "[i]rrespective of any extraterritorial application of §1962, we conclude that §1964(c) does not overcome the presumption against extraterritoriality. A private RICO plaintiff therefore must allege and prove a domestic injury to its business or property" (RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty., 2016).

Private right of action now requires showing domestic injury. The Supreme Court gave a comity rationale for this discrepancy. "As in other contexts, allowing recovery for foreign injuries in a civil RICO action creates a danger of international friction that militates against recognizing foreign-injury claims without clear direction from Congress" (ibid). One source of such friction would be a foreign citizen deciding to bring suit in an American court instead of in their home country because their own legal system provides lower expected damages. The opinion is largely explained in terms of examples from antitrust and securities fraud. Sovereign nations have the right to determine exactly how such offenses are to be handled, so letting US law apply would cause foreign policy problems. So even though in this particular case (*RJR Nabisco*) the claimants were foreign states, thus no international friction was to be feared, the Court worried about the precedent it would set for private claimants. The court took itself to be rejecting a double standard for such cases and would not defer to whether or not the foreign state(s) in question object. "Nothing in §1964(c) provides a clear indication that Congress intended to create a private right of action for injuries suffered outside of the United States. The statute provides a cause of action to '[a]ny person injured in his business or property' by a violation of §1962. §1964(c). The word 'any' ordinarily connotes breadth, but it is insufficient to

displace the presumption against extraterritoriality”. (RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty., 2016, at 136). The Court concluded that domestic injury is required for private claims.

Thus, the presumption against extraterritoriality is applied separately to RICO’s substantive criminal prohibitions and its private right of action.

4.3. A commentary and interpretive strategy to strengthen application

Alina Veneziano argues that this is too limiting and that it should only restrict foreign claimants; civil RICO claims by US citizens need not show domestic injury. The US Citizenship of the claimant alone provides sufficient domestic nexus (Veneziano, 2020). She first appeals to scholarly consensus that the current situation is untenable, but also gives an argument that the Court’s current stand is inconsistent with RICO’s intended purpose.

It appears that the majority of scholars are against the Court’s distinction between applying the presumption to RICO’s substantive prohibitions and then applying it separately to RICO’s private right of action. Such dissatisfaction likely stems from the current inability to reconcile the Court’s interpretation of RICO’s provisions to RICO’s intended purpose to combat organized crime, which now includes transnational organized crime. Further, Congress could not have been any clearer regarding RICO’s extraterritorial scope than its use of “interstate or foreign commerce” directly in the text⁵⁴.

Veneziano concedes that the US Congress may legitimately concern itself with transnational organized crime only insofar as it affects domestic conditions. But she argues that requiring domestic injury for private claimants is too limiting. Private claims are required to combat organized crime, and organized crime is the intended target of RICO. She concludes that domestic injury should only be required of foreign claimants; civil RICO claims by U.S. citizens need not show domestic injury. The US Citizenship of the claimant alone provides

⁵⁴ *Idem*. In this passage, Veneziano cites Colangelo, 2016; Lievsay, 2016.

sufficient domestic nexus (*Idem.*, at sect B.). This would allow for RICO to serve its intended purpose while not generating too much international friction.

A few questions arise. If Veneziano's analysis is correct, how and why did the Court overestimate the threat to international harmony posed by private claims? Did the Court have another concern in mind?

The Supreme Court argued that one reason to treat criminal and civil cases differently is that the latter are not constrained by prosecutorial discretion. "The creation of a private right of action raises issues beyond the mere consideration whether underlying primary conduct should be allowed or not, entailing, for example, a decision to permit enforcement without the check imposed by prosecutorial discretion"⁵⁵. The Court concluded that the threat to international harmony is greater in civil cases since there is no analogous check on which suits will be brought. This is a foreign policy problem.

However, as Justice Ginsburg observes in her opinion in *RJR Nabisco*, the court attempts to avoid a double standard, yet that is precisely what it creates: "Making such litigation available to domestic but not foreign plaintiffs is hardly solicitous of international comity or respectful of foreign interests. cf. *Pfizer*, 434 U. S., at 318-319 ('[A] foreign nation is generally entitled to prosecute any civil claim in the courts of the United States upon the same basis as a domestic corporation or individual might do. To deny him this privilege would manifest a want of comity and friendly feeling.' (internal quotation marks omitted))". (*RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty*)

Why not employ the same clear intent standard used in overcoming the presumption against extraterritoriality in this instance? Why not require clear intent for treating substantive and private claims differently? Absent some explicit intention of Congress in favor of a double standard for a particular predicate, why not assume that its explicit intent that a predicate applies extraterritorially covers all cases? The Court's decision leaves us with multiple layers of the presumptions against extraterritoriality. It would be simpler to assume that a

⁵⁵ *Sosa v. Alvarez Machain*, 542 U. S. 692, 727 (2004).

statute applies only domestically until that presumption is overcome, and thereafter assume that the statute is fully extraterritorial unless there is clear congressional intent to limit its application. After all, if Congress clearly intends that a statute or predicate is extraterritorial, we ought not speculate on what it would think about civil claims. We should assume that the law is fully extraterritorial since we have explicit evidence of extraterritorial intent, and limit that extraterritoriality only when Congress clearly intends that it be limited.

This strategy avoids the double standard identified by Justice Ginsburg. It obviously conflicts with the majority opinion in *Nabisco*, which would take the lack of prosecutorial discretion in civil cases to pose a threat to international comity. Yet as Ginsburg argued, “[w]here an alternative, more appropriate forum is available, the doctrine of *forum non conveniens* enables US courts to refuse jurisdiction” (*Idem.*).

Once the presumption against extraterritoriality is overcome in a RICO case, we should then employ a presumption for extraterritoriality for both substantive criminal and private rights of action. Limits and exceptions are then only justified when we have clear Congressional intent against extraterritoriality.

5. CONCLUSION: HOW AND WHY RICO DESERVES SPECIAL ATTENTION

US regulatory mechanisms against TOC and corruption are versatile and profound. These laws are extraordinary in substance and in their extraterritorial reach. They indicate that the USG is decisive to bolster comprehensive enforcement against these crimes. Even though the 2021 Memorandum of the Biden-Harris Administration underlines the heightened prioritization of anti-corruption efforts in US foreign policy, the above analysis of the key US laws is indicative of a comprehensive existing architecture of regulatory mechanisms and administrative tools which the USG can leverage against corruption-related threats, such as TOC and terrorism, at home and, to a certain extent, abroad.

The US and Colombia have committed themselves to several regional and international legal instruments which have been adop-

ted to curtail TOC and corruption. On the regional level, the OAS has played a crucial role in stimulating regional responses in this regard, just as it has provided technical and mutual legal assistance. Although the US-Colombia extradition treaty has had ups and downs in its application and has mainly worked in one direction with Colombians wanted on drug charges being surrendered to the US, it has played a central role in facilitating the bilateral response to drugs trafficking and narcoterrorism. In addition to the bilateral extradition mechanism between Colombia and the US, UNCAC and UNTOC —the nearly universally supported treaties with mandates to address TOC and corruption— can be used for extradition purposes for the acts criminalized in the conventions in case there is no bilateral instrument available. Other than that, UNTOC and UNCAC cover a wide range of measures, including comprehensive MLA and witness protection, and establish a framework for further international law enforcement cooperation. Colombia is not a party to two of the three protocols supplementing UNTOC, namely the Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants protocols, and the US has not entered the Firearms Protocol. Accession to these international legal instruments should be duly considered, and it is encouraged.

Undoubtedly, this is a policymaking recommendation for future best practices that, for the same reason, may be automatically relegated to the realm of politics or ethics by overly positivist observers and commentators. Such a recall of prescriptive mandates plays into the hands of conservative “national interest” realpoliticians⁵⁶. Be that as it may, the authors of this chapter do not pursue the philosophical and doctrinal debate and dispute about realism versus idealism, although they do subscribe to the premise that a certain compelling pragmatism may be derived from the dynamic progress made in law (Matwijkiw & Matwijkiw; *Supra* note 14, at 79.). While taking the kind of comprehensive approach that is implied by President Biden’s policy may indeed commit stakeholders to a version of idealism that

⁵⁶ Traditionally, talk about ‘Our national interest’ coincides with Westphalian state-centricity. However, the emphasis may be on amoral stakes, meaning that political leaders are primarily in pursuit of their own gain as opposed to the good of the collectivity. See Matwijkiw & Matwijkiw, 2022.

goes far beyond the law's current enforcement measures and mechanisms, an endeavor to "follow up in practice" is, of course, a much more modest aspiration⁵⁷. Nevertheless, it is a test of ethical sincerity. If policymakers do not take the ratification or accession step to incur legally binding obligations, the appropriate complaint consists of a criticism of *their* bad will, perhaps even hypocrisy (in the event where a country expressed a prior intention to commit).

Obviously, the goal of enhancing the effectiveness of international cooperation in relation to the fight against TOC as associated with corruption is pragmatic by virtue of its very nature. A preference for legal measures and mechanisms that may positively impact its achievement or realization follows logically. Here it is noteworthy that an analysis of the US RICO Act shows that there are cases that constitute matches with TOC and terrorism; just as it can serve to illustrate the fact that TOC may fund terrorism (see *RJR Nabisco*). Irrespective of whether policymaking should or should not be left to professional policymakers (politicians), legal experts apparently have to recognize the crime-terrorism nexus, however much this politicizes the subject-matter at hand by virtue of the stake in power⁵⁸.

Viewed as a US measure with extraterritorial application, RICO is not unique, as already pointed out (USA Patriot Act, etc.). However, the interpretive strategy argued for in Section IV.C demonstrates that RICO provides a unique opportunity to strengthen the US' ability to combat TOC. The recent and radical changes in RICO's extraterritoriality have led to a controversial double standard that ought to be resolved. *RJR Nabisco* strengthened the criminal extraterritorial application of RICO but left the civil application weakened. This double standard is an object of academic and legal dispute. It also seems inconsistent with RICO's purpose of combating organized crime, which is beco-

⁵⁷ This is particularly true in the context of criminal law and socioeconomic justice. Together with the so-called historical coherence thesis, traditional liberal interpretation premises tend to preclude basic economic and social human rights. Consequently, there are legally foundational challenges to Biden's comprehensive approach. See Matwijkiw & Matwijkiw, 2023.

⁵⁸ For the responses of legal experts to the bottlenecks" for international legal cooperation that can be derived from the crime-terrorism nexus, see *id.*

ming ever more transnational. We argued that when the presumption against extraterritoriality is overcome by clear Congressional intent, we should then interpret a RICO predicate as having a presumption in favor of extraterritoriality, both in terms of substantive criminal and private rights of action. Only when we have further clear legislative intent to limit the private right of action for a predicate should we accept a double standard. This would provide a more stable, consistent, and powerful tool for addressing TCO.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Doctrine

- Costa, G. (2012). Citizen Security and Transnational Organized Crime in the Americas: Current Situation and Challenges in the Inter-American Arena, 16 *SUR-International Journal on Human rights* 127.
- Fowler, F. (2000). Policy Studies for Educational Leaders.
- Mark, G. (2013). *RICO's Extraterritoriality*, 50(3) *American Business Law Journal* 543, 574-5 (2013), at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ablj.12014>.
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2008). *A Modern Perspective on International Criminal Law: Accountability as a Meta-Right*, in *The Theory and Practice of International Criminal Law: Essays in Honor of M. Cherif Bassiouni* 19-79 (Leila N. Sadat & Michael P. Scharf eds., 2008).
- Matwijkiw, A. (2019). *The Dangers of the Obvious but Often Disregarded Details in the International Criminal Law Demarcation Debate: Norm-Integration and the Triple-Thesis 'Argument'*, 20 *Int'l Crim. L. Rev.* 759.
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2023). The U.S. Homeland Security Enterprise, Transnational Organized Crime as Associated with Corruption, and International Cooperation: Setting the Stage for the Complexity of the Issues, in *Las respuestas a la corrupción desde la política exterior de los estados latinoamericanos y desde los ejes de acción de las organizaciones de ámbito regional en América Latina* (Hector Olasolo & Mario Urueña eds.,) [hereinafter *The U.S. Homeland Security Enterprise, Transnational Organized Crime as Associated with Corruption, and International Cooperation*].
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2022). A Look Behind the Legal Scene: Philosophical Stakeholder Responses to Fundamental Human Rights, forthcoming in *Solidarity and Rule of Law. The New Dimension of EU Security* (Teresa Russo, Anna Oriolo & Gaspare Dalia eds., Springer).

- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2016). *The Unapologetic Integration of Ethics: Stakeholder Realignments in the Light of Global Law and Shared Governance Doctrine*, 15 Global Community YILJ 885, 894.
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2019). [Human] Values and Ethics in Environmental Health Discourse and Decision-Making: The Complex Stakeholder Controversy and the Possibility of 'Win-Win' Outcomes, in *Environmental Health in International and EU Law: Current Challenges and Legal Responses* 21 (Stefania Negri ed., 2019).
- Merkley, J. *Honduras Human Rights and Anti-Corruption Act of 2021*. Available at: <https://www.merkley.senate.gov/news/press-releases/merkley-leahy-durbin-colleagues-introduce-legislation-to-tackle-corruption-human-rights-violations-in-honduras-2021>.
- O'Connell, M. (2012). Jus Cogens: International Law's Higher Ethical Norms, in *The Role of Ethics in International Law* 92-93 (Donald E. Childress III (ed., 2012).
- Orvis, G. & Rush, J. (2006). *Modern Gangsters and the Patriot Act*, 19(2) Criminal Justice Studies, 111-120.
- Raimondo, F. (2008). General Principles of Law in the Decisions of International Criminal Courts, 180, 182-183.
- Sandel, M (2005). *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics* (2005).
- Savona, E., Riccardi, M. & Berlusconi, G. (2016). *Organised Crime in European Businesses* (2016).
- Veneziano, A. *Investigating the Attendant Circumstances of RICO from Its Early History and Drafting to Transnational Organized Crime and Extraterritorial Applications: A Perspective on U.S. Prosecutions, Ideology, and Globalization*, 58(2) Harvard Journal on Legislation (2020). Available at: <https://harvardjole.com/2020/05/20/attendant-circumstances-of-rico/>.
- Zahle, H. (2003). *Legal Doctrine between Empirical and Rhetorical Truth. A Critical Analysis of Alf Ross' Conception of Legal Doctrine*, 14 European Journal of International Law 801-815, 804.

Reports, resolutions and other documents

- Americas Society and the Council of the Americas (2021). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index: Assessing Latin America's ability to detect, punish and prevent corruption*. Available at: https://americas-quarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Report_2021.pdf

- Biden, J. (2020). The Biden Plan for Securing Our Values as a Nation of Immigrants, Biden-Harris Democrats. Available at: <https://joebiden.com/immigration/>;
- Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2020). Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans. 5 February 2020. COM(2020) 57 final. Available at: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=EN.
- Corporación Latinobarómetro (2010). Informe Latinobarómetro 2010. Santiago de Chile. Available at: https://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf.
- District Court, S.D. New York (2018). United States v. Hernandez-Solarte, indictment (1:18-cr-00262).
- Gibson, D. & Crutcher L. (2021). 2020 Year-End FCPA Update. January 12, 2021. Available at: <https://www.gibsondunn.com/2020-year-end-fcpa-update/>.
- Graham, B. (1987). “Colombian Supreme Court Overturns Extradition Pact with U.S.” The Washington Post. June 27, 1987. Available at: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/06/27/colombian-supreme-court-overturns-extradition-pact-with-us/5cf3c673-4134-4321-9005-e54f0670ca79/>.
- Harvard Research in International Law (1935). Jurisdiction with Respect to Crime. 29 Am. J. Int’l (Supp.) (Harvard Study) 439 (1935).
- InSight Crime. (2021). Colombia Personalities: Seuxis Pausías Hernández, alias “Jesús Santrich”. May 18, 2021. Available at: <https://insight-crime.org/colombia-organized-crime-news/seuxis-pausias-hernandez-alias-jesus-santrich/>.
- Kushner Law Group PLLC (2018). U.S. And Colombia Extradition Treaty. Aug. 9, 2018. Available at: <https://www.kushlawgroup.com/blog/2018/08/u-s-and-colombia-extradition-treaty/>.
- Mailey, J. & Planer, J. (2016). “Bankrupting Kleptocracy Financial Tools to Counter Kleptocracy in Africa’s Deadliest War Zones”. The Enough Project. October 2016. Available at: https://enoughproject.org/files/Final_Tools_Mailey_Planer_October_2016.pdf.
- Morrison v. National Australia Bank Ltd. (2010).
- Peacock, D. (2017). “RICO’s Extraterritorial Application: From Morrison to RJR, Nabisco, Inc.”. 65 Drake Law Review 555 (2017). Available at: <https://lawreviewdrake.files.wordpress.com/2015/01/peacock-final.pdf>.

- Report on International Extradition Submitted to Congress Pursuant to Section 3203 of the Emergency Supplemental Act, 2000 as enacted in the Military Construction Appropriations Act, 2001, Public Law 106-246 Relating to Plan Columbia, Jan. 17, 2001. Available at: <https://2009-2017.state.gov/s/1/16162.htm>.
- RJR Nabisco, Inc. v. European Cmty, at 136 S. Ct. 2090, 2101 (2016). 116.
- Semana. (2019). La JEP niega la extradición de Jesús Santrich a Estados Unidos y ordena su Libertad. May 15, 2019.
- Senator Biden (2001). Congressional Record. October 25, 2001. Available at: https://www.justice.gov/archive/ll/subs/support/senbiden102501_1.pdf.
- Smith v. United States, 507 U. S. 197 (1993).
- Strengthening accountability mechanisms of the high bodies of the Judiciary as a strategy to combat corruption in Latin America), 25-27 February 2020. Available at: https://www.unodc.org/documents/ji/session_reports_2020/greco_formatted.pdf.
- The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2016, Public Law, 114-328; 22 U.S.C. §2656.
- The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, Public Law 112-208; 22 U.S.C. §5811.
- The Treaty of Extradition Between the United States of America and the Republic of Colombia, Doc. No. 97-8 1979 U.S.T. LEXIS 199 September 14, 1979, entered into force March 4, 1982.
- The White House (2011). Strategy to Combat Transnational Organized Crime. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/threat>.
- The White House (2011). Transnational Organized Crime: A Growing Threat to National and International Security. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/threat>.
- The White House (2021). Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest. June 3, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/memorandum-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-united-states-national-security-interest/>.
- The White House (2021). U.S. Strategy against Corruption. December 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf>.
- U.S. Congress. (1976). National Emergencies Act (50 U.S.C. §§ 1601 et seq.).

- U.S. Congress. (1977). International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. §§ 1701 et seq.).
- U.S. Congress. (1977). The Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (15 U.S.C.ch 2B §78).
- U.S. Congress. (1986). The Money Laundering Control Act of 1986 (Public Law 99-570).
- U.S. Congress. (2000). Foreign Narcotics Kingpin Designation Act (the “Kingpin Act”) (21 U.S.C. §§ 1901-1908 and 8 U.S.C § 1182)
- U.S. Congress. (2012). The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811).
- United States Congress (2020). Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission. December 2020. Available at: https://foreignaffairs.house.gov/_cache/files/a/5/a51ee680-e339-4a1b-933f-b15e535fa103/AA-2A3440265DDE42367A79D4BCBC9AA1.whdpc-final-report-2020-11.30.pdf.
- United Nations (2019). Cutting Off Access to Funds, Bolstering Criminal Justice Responses Key to Severing Terrorism-Organized Crime Link, Experts Tell Security Council (coverage of Security Council, 8569th Meeting, SC/13875). July 9, 2019. Available at: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13875.doc.htm>.
- United States and Colombia (1979). The Treaty of Extradition Between the United States of America and the Republic of Colombia. Doc. No. 97-8 1979 U.S.T. LEXIS 199. September 14, 1979 (entered into force March 4, 1982).
- United States and Colombia (2006). United States-Colombia Trade Promotion Agreement (2006). Signed on 22 November 2006 and entered into force on 15 May 2012.
- United States Congress (1997). Hearing Before the Subcommittee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice of the Committee on Government Report and Oversight. House of Representatives. 105th Congress First Session. February 14, 1997. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-105hhr39818/html/CHRG-105hhr39818.htm>.
- United States Congressional Research Service (2021). U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations. Updated Report, January 7, 2021. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46514.pdf>.
- United States Congressional Research Services (2004). Transnational Organized Crime: U.S. Policy, Programs and Related Issues. Report. January 8, 2004. Available at: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL32190.html>.

- United States Congressional Research Services (2016). Extraterritorial Application of American Criminal Law. Report. October 31, 2016. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/94-166.pdf>.
- United States Congressional Research Services (2016). Extradition to and from the United States: Overview of the Law and Contemporary Treaties. Report. October 4, 2016. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-958>.
- United States Department of Justice (2017). Joint Declaration of United States, Colombian and Mexican Attorneys General. December 7, 2017. Available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/joint-declaration-united-states-colombian-and-mexican-attorneys-general>.
- United States Department of Justice (2021). U.S. Bilateral Relations Fact Sheets: Bureau of Western Hemisphere Affairs, U.S. Relations with Colombia. July 19, 2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>.
- United States Department of State (2020). Seuxis Pausias Hernández Solarte, Narcotics Rewards Program, June 16, 2020. Available at: <https://www.state.gov/seuxis-pausias-hernandez-solarte/>.
- United States Department of State (2021). Anti-Corruption and Transparency. Available at: <https://www.state.gov/policy-issues/anti-corruption-and-transparency/>; and at: <https://www.state.gov/countries-areas/colombia/>.
- United States Executive Order (2017). Executive order to block the property of persons involved in serious human rights violations or corruption. The White House. Dec. 21, 2017. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-persons-involved-serious-human-rights-abuse-corruption/>.
- United States Executive Order 12978 (1995). Blocking Assets and Prohibiting Transactions with Significant Narcotics Traffickers. Federal Register. October 24, 1995. 60 (205). 54579-54580.
- United States Executive Order 13581 (2011). Blocking Property of Transnational Criminal Organizations. Federal Register. July 24, 2011. 81 (34). 8819-8820.
- United States Federal Bureau of Investigation (2021). Transnational Organized crime. Available at: <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>.
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001 (P.L. 107-56).

Appendix 1. Table of Selected U.S. Domestic (Federal) Laws and International Treaties Aimed at Fighting Transnational Organized Crime (TOC)

U.S. FEDERAL LAWS AIMED AGAINST CRIMINALS AND CRIMINAL ORGANIZATIONS		REGIONAL TREATIES SIGNED AND RATIFIED BY COLOMBIA AND THE U.S. (Organization of American States)		MULTILATERAL TREATIES SIGNED AND RATIFIED BY COLOMBIA AND THE U.S. (The United Nations)	
The International Travel Act of 1961 (P.L. 87-63)	Aimed at illicit travel patterns of interstate and foreign commerce	Convention on extradition (1933)	Targeted transnational criminal organizations	Single Convention on Narcotic Drugs (1961)	Aimed to limit availability of drugs
The Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968 (P.L. 90-351)	Defined organized crime (repealed 1979)	Convention to prevent and punish acts of terrorism taking the form of crimes against persons and related extortion (1971)	Connected terrorism to war on drugs	Convention on Psychotropic Substances (1971)	Targeted narco-trafficking
The Organized Crime Control Act of 1970 (P.L. 91-452)	Established the Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO]; enterprise and pattern of racketeering activity (18 USC #1961)	Inter-American Convention on Letters Rogatory (1975)	Obtained assistance from abroad in the absence of a treaty or executive agreement	Protocol amending Convention on Narcotic Drugs of 1961 (1972)	Targeted narco-trafficking
The Foreign Corrupt Practices of 1977 (15 U.S.C.ch 2B §78)	Prohibits U.S. citizens and entities from bribing foreign government officials	Additional Protocol of Inter-American Convention on Letters Rogatory (1979)	Obtained assistance from abroad in the absence of a treaty or executive agreement	International Convention on the Taking of Hostages (1979)	Targeted transnational criminal organizations

U.S. FEDERAL LAWS AIMED AGAINST CRIMINALS AND CRIMINAL ORGANIZATIONS		REGIONAL TREATIES SIGNED AND RATIFIED BY COLOMBIA AND THE U.S. (Organization of American States)		MULTILATERAL TREATIES SIGNED AND RATIFIED BY COLOMBIA AND THE U.S. (The United Nations)	
Justice System Improvement Act of 1979 (P.L. 96-157)	Repealed statutory definition of organized crime)	Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (1992)	Targeted transnational criminal organizations	International Convention Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotic Substances, Annex, and Final Act (1988)	Targeted money laundering and other illegal activities
The Comprehensive Crime Control Act of 1984 (P.L.98-473)	Expanded provisions related to asset forfeiture	Amendment to Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (1993)	Targeted transnational criminal organizations	International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, with annex (1999)	Connected terrorism to war on drugs
Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism [USA Patriot Act] of 2001 (P.L.107 §56)	Improved tools already in use against organized crime and drug traffickers	Inter-American Convention Against Corruption (1993)	To improve cooperation among the States Parties to ensure the effectiveness of actions to prevent, detect, and punish corruption	UN Convention Against Transnational Organized Crime (2000)	Targeted transnational criminal organizations
The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811)	Required the President of the U.S. to identify persons involved in gross human rights violations and to block their assets, prohibit U.S. transactions			UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	To reduce of public and private corruption that occurs across national borders

U.S. FEDERAL LAWS AIMED AGAINST CRIMINALS AND CRIMINAL ORGANIZATIONS		REGIONAL TREATIES SIGNED AND RATIFIED BY COLOMBIA AND THE U.S. (Organization of American States)		MULTILATERAL TREATIES SIGNED AND RATIFIED BY COLOMBIA AND THE U.S. (The United Nations)	
The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (Title XII, Subtitle F of P.L. 114-328; 22 U.S.C. §2656)	Authorizes the President of the U.S. to impose economic sanctions to any foreign person identified as engaging in human rights abuse or corruption			Protocol to UNCAC to Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children ((2003)	Targeted transnational criminal organizations
				Protocol to UNCAC Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, Air (2004)	Targeted transnational criminal organizations

Note for Appendix 1 (Table of Selected U.S. Domestic (Federal) Laws and International Treaties Aimed at Fighting Transnational Organized Crime (TOC)): One purpose of this table is to recognize the many opportunities to combine and enforce the provisions of U.S. domestic laws and international treaties. In combination, they form an impressive battle array against transnational organized crime and galvanize high levels of cooperation. Drug cartels have long ago disregarded national borders as barriers to their engagement in illicit trade. They actively co-opt state institutions and officials. Ethical authorities should also discard national borders as obstacles of comprehensive law enforcement and implement fully the provisions of the laws and treaties. These provisions demonstrate singularly and collectively how to overcome the mixture of illegal economic activities and political corruption committed by transnational organized criminals.

Appendix 2.1. Table of Selected Anti-Corruption Provisions of RICO and Treaties Approved by Colombia and the U.S.

	<i>Domestic</i>	<i>Regional</i>	<i>Global</i>			
	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO] (1970)	In-ter-American Convention Against Corruption (1996)	UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	UN Convention Against Transnational Organized Crime (2000)	Protocol to UNCAC Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons (2003)	Protocol to UNCAC Against Smuggling of Migrants (2004)
PREVENTATIVE MEASURES						
Anti-trafficking in persons					Art. 9	
Anti-transnational organized crime policies				Art. 31		
Anti-corruption policies			Art. 5			
Preventive anti-corruption entity		Art. III	Art. 6			
Codes of conduct		Art. III	Art. 8; Art. 12			
Public finances		Art. III	Art. 9			
Public participation		Art. III	Art. 10; Art. 13			
Asset disclosures		Art. III	Art. 7; Art. 8; Art. 52			
Accounts maintenance		Art. III	Art. 12			
Training				Art. 28; Art. 29		Art. 14
Documents control					Art. 12; Art. 13	Art. 12; Art. 13

	<i>Domestic</i>	<i>Regional</i>	<i>Global</i>			
	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO] (1970)	In-ter-American Convention Against Corruption (1996)	UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	UN Convention Against Transnational Organized Crime (2000)	Protocol to UNCAC Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons (2003)	Protocol to UNCAC Against Smuggling of Migrants (2004)
CRIMINALIZATION (OFFENSES)						
Corruption (specified)				Art. 8; Art. 9		
Counterfeiting	Sec. 473; Sec. 2320					
Bribery, embezzlement in public sector	Sec. 201; Sec. 244	Art. VI; Art. VIII; Art. IX	Art. 15; Art. 16			
Bribery, embezzlement in private sector			Art. 21; Art. 22			
Drug trafficking	Sec. 501					
Influence trading		Art. VI	Art. 18			
Abuse of position		Art. VI; Art. XI	Art. 19			
Illicit enrichment		Art. IX*	Art. 20**			
Mail, wire fraud	Sec. 1028					
Money laundering	Sec. 1956	Art. VI	Art. 23; Art. 24	Art. 7		
Laundering of crime proceeds				Art. 6		
Obstruction of justice	Sec. 1503		Art. 25	Art. 23		
Legal person liability			Art. 26	Art. 10		
Statute of limitations			Art. 29			

	<i>Domestic</i>	<i>Regional</i>	<i>Global</i>			
	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO] (1970)	Inter-American Convention Against Corruption (1996)	UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	UN Convention Against Transnational Organized Crime (2000)	Protocol to UNCAC Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons (2003)	Protocol to UNCAC Against Smuggling of Migrants (2004)
Prosecutions		Art. VII; Art. XVII; Art. XIX	Art. 30	Art. 11		
Prostitution, white slavery	Sec. 2421- Sec. 2424					
Sexual exploitation of children	Sec. 2260					
Confiscation of proceeds		Art. XV	Art. 31	Art. 12; Art. 13		
Bank secrecy		Art. XVI	Art. 40; Art. 46			
Special units established		Art. XVII	Art. 36; Art. 46			
Cooperation among authorities			Art. 37; Art. 38; Art. 39			
Participation in an organized criminal group				Art. 5		
Criminal proceeds disposal				Art. 14		

*Optional; ** partially optional - Note: The table illustrates the location of anti-transnational organizational crime provisions in the major areas of preventive and protective measures, criminalization definitions, cooperation, and asset recovery. Only treaties which both Colombia and the US ratified were included. - Note also that the table does not exhausts all measures and mechanisms. E.g., in the area of extradition and mutual assistance as regulated by either bilateral or multilateral instruments, the following are not accommodated: The Treaty of Extradition Between the United States of America and the Republic of Colombia, Doc. No. 97-8 1979 U.S.T. LEXIS 199 September 14, 1979, entered into force March 4, 1982; The Inter-American Convention on Extradition, December 26, 1933, OAS, Treaty Series, No. 34; Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, May 23, 1992, OAS, Treaty Series, No. 75; Inter-American Convention on Letters Rogatory, January 1, 1975, OAS, Treaty Series, No. 43.

Appendix 2.2. Table of Selected Anti-Corruption Provisions of RICO and Treaties Approved by Colombia and the U.S. (continued)

	<i>Domestic</i>	<i>Regional</i>	<i>Global</i>			
	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO] (1970)	Inter-American Convention Against Corruption (1996)	UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	UN Convention Against Transnational Organized Crime [UNTOC] (2000)	Protocol to UNCAC Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons (2003)	Protocol to UNCAC Against Smuggling of Migrants (2004)
Jurisdiction				Art. 15		
Transfer of criminal proceedings				Art. 21		
Establishment of criminal record				Art. 22		
Theft from Interstate Shipment	Sec. 659; Sec. 2312; Sec. 2313					
Trafficking in persons					Art. 3; Art. 5	
Anti-smuggling of migrants	Sec. 274					Art. 6; Art. 7
Murder for hire	Sec. 1958					
PROTECTION						
Protection of witnesses and victims			Art. 32	Art. 24; Art. 25	Art. 6; Art. 7; Art. 8	
Protection of whistleblowers		Art. III	Art. 8; Art. 33			
COOPERATION						
Extradition		Art. XIII	Art. 44	Art. 16		

	<i>Domestic</i>	<i>Regional</i>	<i>Global</i>			
	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO] (1970)	In-ter-American Convention Against Corruption (1996)	UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	UN Convention Against Transnational Organized Crime [UNTOC] (2000)	Protocol to UNCAC Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons (2003)	Protocol to UNCAC Against Smuggling of Migrants (2004)
Law enforcement assistance		Art. XIV	Art. 46	Art. 26; Art. 27		
Mutual legal assistance				Art. 18		
Transfer of sentenced persons				Art. 17		
Joint investigations				Art. 19		
Special investigative techniques				Art. 20		
Information collection analysis				Art. 28	Art. 10	
Technical assistance, Economic development		Art. XIV	Art. 60	Art. 30		
Border measures					Art. 11	Art. 11
Cooperation smuggling by sea						Art. 7
ASSET RECOVERY						
Detection		Art. XV	Art. 52			

	<i>Domestic</i>	<i>Regional</i>	<i>Global</i>			
	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act [RICO] (1970)	Inter-American Convention Against Corruption (1996)	UN Convention Against Corruption [UNCAC] (2003)	UN Convention Against Transnational Organized Crime [UNTOC] (2000)	Protocol to UNCAC Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons (2003)	Protocol to UNCAC Against Smuggling of Migrants (2004)
Recovery mechanisms		Art. XV	Art. 53; Art. 54; Art. 55; Art. 57			
Return of smuggled migrants						Art. 18

*Optional; ** partially optional - Note: The table illustrates the location of anti-transnational organizational crime provisions in the major areas of preventive and protective measures, criminalization definitions, cooperation, and asset recovery. Only treaties which both Colombia and the US ratified were included. - Note also that the table does not exhausts all measures and mechanisms. E.g., in the area of extradition and mutual assistance as regulated by either bilateral or multilateral instruments, the following are not accommodated: The Treaty of Extradition Between the United States of America and the Republic of Colombia, Doc. No. 97-8 1979 U.S.T. LEXIS 199 September 14, 1979, entered into force March 4, 1982; The Inter-American Convention on Extradition, December 26, 1933, OAS, Treaty Series, No. 34; Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, May 23, 1992, OAS, Treaty Series, No. 75; Inter-American Convention on Letters Rogatory, January 1, 1975, OAS, Treaty Series, No. 43.

**Appendix 3. List of U.S. (Federal) Laws and Regulations
Against Transnational Organized Crime (TOC)**

1. The International Travel Act of 1961 (P.L. 87-63)
2. The Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968 (P.L. 90-351)
3. The Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act of 1970 (18 U.S.C. §§ 1961-1968)
4. The Bank Secrecy Act (BSA) of 1970 (P.L. 91-508)
5. The Organized Crime Control Act of 1970 (P.L. 91-452)
6. The Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (15 U.S.C. ch 2B §78)
7. Justice System Improvement Act of 1979 (P.L. 96-157)
8. The Comprehensive Crime Control Act of 1984 (P.L. 98-473)
9. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) of 2001 (P.L. 107-56)
10. The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811)
11. The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2016 (Title XII, Subtitle F of P.L. 114-328; 22 U.S.C. §2656)

Capítulo 3

¿Cómo la política exterior impacta sobre la efectividad de la cooperación internacional en relación con lucha contra la corrupción asociada al crimen transnacional organizado? Particular atención a la política exterior de la Unión Europea

EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ*

* Catedrática de Derecho internacional y Relaciones Internacionales. Universidad de Navarra (España). Miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Co-directora del Anuario Español de Derecho Internacional. Ha dirigido varias obras científicas sobre, como por ejemplo Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual (Eunsa 2010); Empresas y Derechos Humanos. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas: teoría y práctica, luces y sombras (Thomson Reuters Aranzadi, 2018) y Nuevas dimensiones del Desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales (Thomson-Reuters Aranzadi 2021), y El Derecho internacional, los ODS y la Comunidad internacional (Dykinson, 2022). Es autora de varias monografías, como El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los derechos humanos (Thomson-Reuters Aranzadi, 2013) y La ciberseguridad a la luz del ius ad bellum y el ius in bello (Eunsa 2020).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Breve introducción sobre los objetivos de la Unión Europea y su impacto en el desarrollo de su política exterior en relación con la lucha contra la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional

La acción concertada y decidida de la comunidad internacional organizada en la lucha contra la corrupción es fundamental por varias razones. Por una parte, porque la corrupción, entendida en un sentido amplio y general, significa el abuso del poder para obtener ganancias privadas. Es un fenómeno que supera la esfera nacional como consecuencia de la globalización y de la mayor interdependencia entre Estados. Con el incremento de las actividades económicas transfronterizas de carácter comercial o de cooperación al desarrollo también se incrementan los efectos nocivos colaterales relacionados con prácticas corruptas en el escenario económico internacional. Entre las principales consecuencias negativas que se derivan de la corrupción cabe destacar la distorsión de los precios y de las condiciones del mercado, que reducen la confianza en las autoridades y afecta al desarrollo económico sostenible de los países y las empresas. Las altas tasas de corrupción en un Estado desincentivan la inversión extranjera en su territorio, aumenta la incertidumbre para realizar transacciones económicas internacionales e incrementa los costes de las operaciones empresariales. Por ende, la corrupción frena tanto el desarrollo económico y social de las comunidades afectadas, como el acceso a la cooperación financiera internacional para el desarrollo, más aún si los Estados prestatarios carecen de los mecanismos necesarios para evitar evasiones fiscales o garantizar la transparencia en la rendición de cuentas. Ningún Estado es capaz de contrarrestar de forma unilateral todos estos costes políticos, económicos y sociales que se deriven de la corrupción. Por otra, y como consecuencia de lo anterior, la comunidad internacional organizada y los Estados han asumido obligaciones jurídicas convencionales de lucha contra la corrupción con el fin de cooperar entre sí y perseguir penalmente todo tipo de prácticas corruptas. Con ocasión de la aprobación de la *Agenda 2030* de las Naciones Unidas se renueva el compromiso de la comunidad internacional frente a la corrupción al fijarse, entre las metas específicas del ODS 16, el objetivo político

de reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas (ODS 16.4). En ese contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo de Europa y el Banco Mundial, entre otros, trabajan en el marco de sus respectivos mandatos y funciones para ofrecer a sus miembros herramientas concretas para combatir el fenómeno de la corrupción.

También la Unión Europea (UE) está dedicando grandes recursos en sus relaciones exteriores para combatir la corrupción, debido a sus graves consecuencias en el desarrollo de las personas y las economías. Ahora bien, para poder comprender cómo impacta la acción exterior de la UE en materia anti-corrupción en terceros países, hay que identificar previamente las características de la Política Exterior de la Unión, sus elementos constitutivos, sus ámbitos materiales y bajo qué principios la UE tiene competencias específicas para actuar a nivel internacional como sujeto internacional que es, y no en nombre de sus Estados miembros, de conformidad con sus normas internas de funcionamiento previstas en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La Unión Europea tiene como finalidad ofrecer a sus ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores (art. 3 TUE), y para ello los Estados han atribuido a la UE progresivamente el ejercicio de determinadas competencias soberanas. En sus relación con terceros Estados y la comunidad internacional en su conjunto, la UE quiere ser un actor global, necesario y creíble, que:

[...] contribuya a la paz, la seguridad, al desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular, el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. (art. 3.5 del TUE).

El desarrollo de su Política Exterior se basará en los principios que han inspirado su creación y desarrollo interno, que pretende fomentar y expandir por el resto del mundo, en particular, la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de

la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad (art. 21 TUE) (Barceló, 2019). Sobre la base de estos principios, la UE definirá y ejecutará una política exterior —en sentido amplio, como vemos más adelante— basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de sus Estados miembros.

La Unión goza de la competencia necesaria para la celebración de acuerdos internacionales con terceros —Estados u organizaciones internacionales— en aquellas materias que son de su competencia, como son la política comercial común, agrícola, pesquera, la cooperación al desarrollo, etc. Pero esta acción exterior de la UE solo se ejercita cuando la acción convencional de la UE es necesaria para ejecutar sus objetivos internos en la materia correspondiente y si así lo decide el Consejo, de conformidad con una serie de reglas concretas y específicas para la celebración de acuerdos internacionales (art. 218 TFUE). El Consejo adoptará las decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión (art. 29 del TUE).

Este marco jurídico permite a la Unión enfocar su lucha contra la corrupción a nivel externo (internacional) de forma tangencial y con un grado de obligatoriedad y de control inferior al que se exige en la lucha interna contra la corrupción en la UE. Pero tanto a nivel interno como internacional, la UE parte de un concepto amplio de corrupción, de conformidad con los principales instrumentos internacionales existentes sobre la materia y en perfecta sintonía con el Banco Mundial y la organización no gubernamental *Transparency International*, donde se define la corrupción como “[...] el uso de la posición pública para obtener ingresos privados ilícitos”, aunque también se secunda la definición del Programa Global contra la corrupción gestionado por las Naciones Unidas, según la cual la corrupción es el “[...] abuso del poder para obtener ganancias privadas”, en la que se incluye, por consiguiente, al sector público, el privado y el político¹.

¹ El Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa (Estrasburgo 4/11/1999) define la “corrupción” como “el hecho de solicitar, ofrecer,

La doble vía de lucha de la UE contra la corrupción interna repercute, no obstante —como veremos más adelante— en determinadas acciones concretas de su política exterior hacia América Latina y el Caribe. Por una parte, la Unión estima que la prevención y la lucha contra la corrupción, organizada o no, es uno de los objetivos para lograr la creación y salvaguardia de ese Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia mediante una mayor cooperación judicial, policial y aduanera y la aproximación, cuando proceda, de las normas penales². Desde 1998, las diversas estrategias y mecanismos de la UE para prevenir, detectar, reprimir y sancionar la corrupción interna (de la UE, sus instituciones y en sus Estados miembros), tienen en cuenta tanto los convenios internacionales sobre la materia³, como las recomendaciones y trabajos realizados en los foros internacionales.

Por otra, la Unión considera que el fraude y la corrupción suponen una grave amenaza para la seguridad y los intereses financieros de la Unión Europea, razón por la cual, ante la prioridad de proteger esos intereses financieros internos, se han adoptado diversos instrumentos internos, al amparo del art. 325 del TFUE, algunos de ellos de carácter administrativo y otros de carácter penal. Destaca, en concreto, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), cuya finalidad consiste en llevar a cabo investigación administrativa, interna e independiente, sobre el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los gastos (fondos) e ingresos de la UE, con el fin

otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida”.

² En este contexto, la producción normativa interna es muy profusa y cabe destacar la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado; la Decisión Marco 2008/841/JAI sobre el crimen organizado; la Directiva 2005/60/CE sobre el blanqueo de capitales, o la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, así como las directrices fijadas por el Consejo en la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, de 2010, en el marco del programa de Estocolmo (Consejo Europeo, 2010) en relación con el tratamiento de la delincuencia organizada por parte de la Unión

³ Como, p. ej., el Convenio Penal del Consejo de Europa sobre la Corrupción.

de garantizar que el dinero de los contribuyentes de la UE llegue a proyectos que puedan ayudar a crear puestos de trabajo y a promover el crecimiento en Europa. Asimismo, investiga las faltas graves cometidas por el personal de la UE y los miembros de las instituciones de la UE, contribuyendo así a reforzar la confianza de los ciudadanos en dichas instituciones. Para proteger además los intereses financieros de la Unión, se creó la Fiscalía Europea de acuerdo con el Reglamento 2017/1939, a quien compete incoar las investigaciones penales y perseguir el fraude y la corrupción ante el Tribunal de Justicia de la UE. Ambas herramientas —la OLAF y la Fiscalía— vinculan y obligan a los Estados miembros en primer lugar, pero sus exigencias se extienden también a los socios comerciales no europeos, cuando se pactan programas financiados con fondos europeos. La adjudicación, gestión y rendición de cuentas de tales fondos y programas quedan sometidos a los mismos principios y reglas internas de la UE que prohíben la corrupción pública o privada, el soborno o el fraude.

La Unión es además parte firmante de algunos instrumentos internacionales anticorrupción importantes, como, por ejemplo: (a) el Convenio de la UE relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (Convenio PIF) y su primer Protocolo, que entraron en vigor el 17 de octubre de 2002; (b) el segundo Protocolo del Convenio PIF (DOC, 1997); y (c) el Convenio de la UE relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (*Ídem.*) que están aún en proceso de ratificación. Por otra parte, tal y como exigía el Programa de Estocolmo (UE, 2010), la Comisión informa con regularidad al Consejo sobre los resultados de las diversas modalidades de participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa (GRECO). Este marco jurídico no debe llevarnos a engaño: la UE ha asumido obligaciones internacionales contra la corrupción que obligan a la UE a hacerlas cumplir en el marco la “Estrategia de Seguridad Interior”, y en sus Estados miembros, pero no ha asumido obligación alguna para hacerlas cumplir en el desarrollo de su política exterior. Sin embargo, como ya señaló la Comisión en 2011, todas las políticas de la UE, tanto internas como externas, deberán integrar consideraciones sobre la lucha contra la corrupción como parte de un planteamiento general (COM, 2011), al menos

desde que en 2008 se reiterará en la “Estrategia Europea de Seguridad” que la seguridad interior y la exterior resultan inseparables. Sin duda, la Unión prioriza la lucha contra el fraude y la corrupción internas, aunque lógicamente reconoce la vital importancia de la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción en terceros Estados. La creación de una red anticorrupción a escala de la UE contribuye de forma destacada a la mejora de dicha cooperación.

Como se puede comprobar, todos estos instrumentos de lucha contra la corrupción, entendida en el sentido más amplio, son de carácter interno y de aplicación obligatoria y vinculante para los Estados miembros y la propia UE, puesto que persiguen prevenir, frenar y, en su caso, sancionar las posibles manifestaciones de corrupción en los Estados miembros, si afectan a los valores de la Unión (art. 2 TUE) y a la misma Unión. Las experiencias aprendidas a través de los instrumentos comunitarios de buena gobernanza y transparencia ayudan indirectamente a contrarrestar la corrupción en terceros países habida cuenta de que tales experiencias ayudan a mejorar la estrecha cooperación UE con tercero, en particular UE-América latina y Caribe, a través de las acciones habituales de la política exterior de la UE.

La acción específica de la UE *ad extra* impulsa la lucha contra la corrupción de forma transversal con ocasión del ejercicio de la política exterior en materia comercial, la cooperación al desarrollo, las relaciones diplomáticas y el consiguiente *ius ad tratadum*, con terceros países u organizaciones internacionales. Destaca, no obstante, en este contexto, muy en particular, el importante papel de la UE como tercer socio comercial de América Latina, por detrás de los Estados Unidos y de China. Pero la UE es el principal suministrador de ayuda al desarrollo a través de la financiación con fondos europeos de proyectos de desarrollo en terceros países. Pero toda posible acción exterior de la UE frente a la corrupción queda condicionada y subordinada a los planes y estrategias internacionales aprobados en los Consejos de Asuntos Exteriores o Generales relativos sus relaciones internacionales para con terceros. Desde 2011, la UE impulsa mecanismos de lucha contra la corrupción pero en aéreas específicas de su política exterior (UE, 2011) y siguiendo una clara jerarquía de prioridades: primero, las futuras adhesiones de los Estados candida-

tos a formar parte de la UE; segundo, las relaciones de vecindad, en particular, las euro-mediterráneas; y tercero, al amparo de los acuerdos internacionales de la UE en el contexto de la política comercial común, la política de cooperación al desarrollo y la cooperación económica y financiera con terceros países. Si bien es cierto que América Latina y Caribe no es un área geográfica prioritaria para la acción exterior de la UE (UE, 2010; 7.5: 35), sino que más bien está en el último escaño de sus prioridades (Quevedo, 2020), la UE sostiene una consolidada cooperación birregional entre la UE y América Latina y el Caribe (UE-ALC), que afectan principalmente a cuestiones comerciales, aunque también abarca directa o indirectamente la lucha contra la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en relación con la migración, tráfico de drogas, blanqueo de capitales y otros ámbitos de interés mutuo (Gómez Arana, 2021).

En este contexto, hay que destacar los avances de la Comisión, en su Comunicación de 2019, en la que hizo público una nueva estrategia sobre el futuro de las relaciones entre la UE y América Latina, bajo un título muy elocuente y sugerente: “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”. En ella se sustancia una nueva política exterior europea hacia América Latina, trazando las líneas maestras para buscar un compromiso más estratégico y específico con aquella región a fin de desarrollar una relación aún más estrecha en el futuro (Jauregui Atondo, 2020). Entre los ámbitos considerados prioritarios, la Comisión apunta a la promoción de los sistemas políticos democráticos y la consolidación de un espacio político democrático en América Latina. Estima, no obstante, que tales ámbitos no serán posibles sin un cuerpo de instituciones fuertes y dignas de confianza y sin una sociedad civil activa, a la que se le permita participar en el proceso de toma de decisiones nacionales. Para ello, y con el objetivo de beneficiarse de unas instituciones públicas sólidas, transparentes y responsables propias de un Estado de derecho reforzado, la UE y los gobiernos latinoamericanos priorizan la colaboración con todos los niveles de la administración, así como con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas para fortalecer el respeto de los derechos humanos, pero también materias específicas como la lucha contra la corrupción y la defensa de los procesos electorales libres y equitativos. En esta Estrategia de la

Comisión, la UE persigue una “asociación en aras a la democracia” sobre la base de cuatro elementos estructurales: consolidar el Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la lucha contra la financiación del terrorismo. Como consecuencia de este nuevo enfoque, la UE persigue en sus acuerdos de asociación y comerciales disposiciones ambiciosas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción como puntos esenciales de las relaciones birregionales UE-ALC y bilaterales entre la UE y los Estados de la región latinoamericana. Este nuevo enfoque está ya presente en los procesos de modernización de determinados acuerdos comerciales, como, por ejemplo, el Acuerdo de Asociación con Chile, México y Mercosur.

Una vez asentada la premisa de que la lucha contra la corrupción asociada al crimen transnacional organizado no es la principal prioridad de la política exterior de la Unión hacia ALC, sino tan solo una de ellas, y supeditada a evitar el efecto perjudicial de la corrupción en el comercio para los productos europeos, hay que advertir también que la lucha contra las diversas formas de corrupción interna en la UE engloba cuestiones que afectan a la UE más allá de sus fronteras. De ahí, que —en consecuencia— la Unión va a desarrollar progresivamente una tímida acción exterior de lucha contra la corrupción en el marco de la Asociación Birregional UE-ALC y las relaciones bilaterales, en particular, en el contexto de la política comercial, la cooperación al desarrollo y la cooperación económica y financiera con aquella región con programas concretos, tanto geográficos como temáticos, que persiguen fortalecer la buena gobernanza, la transparencia y la redición de cuentas en instituciones nacionales beneficiarias de los fondos europeos.

1.2. Descripción del objeto de estudio del capítulo

En el presente capítulo se analiza cómo impacta la acción exterior de la UE en América Latina y Caribe en relación con la lucha contra la corrupción y la buena gobernanza a través de su política comercial, la cooperación al desarrollo y la cooperación económica y financiera. Antes de desarrollar estas cuestiones tan concretas, conviene identificar bien cómo funciona la Unión Europea y hasta dónde

puede llegar su acción exterior en determinados ámbitos de carácter económico y en el marco de la Asociación birregional UE-ALC. El atractivo económico del mercado europeo es la pieza clave que favorece e impulsa las relaciones UE-ALC que desde 1999, hasta nuestros días, y que ha permitido desarrollos innovadores más allá de lo estrictamente comercial. Como *condictio sine qua non* para el cumplimiento de las cuestiones comerciales, la UE ha llegado a pactar incentivos y programas que fortalecen las instituciones nacionales beneficiarias de la acción europea para avanzar por la senda del buen gobierno, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Por ello se analizan, por un lado, los acuerdos, programas y las nuevas cláusulas anticorrupción suscitados en los últimos años para las relaciones bilaterales y birregionales que afectan a los países de ALC y, por otro, el impacto de tales instrumentos en el corto o medio plazo, así como las perspectivas de futuro de estos programas.

1.3. Descripción de la metodología, tratamiento de fuentes y estructura del capítulo

La metodología de esta investigación es la jurídica, ya que permite abordar la realidad de la acción de la UE contra la corrupción en el ejercicio de su policía exterior a través del análisis jurídico de los instrumentos adoptados en esta materia, pero considerando pero considerando las perspectivas epistemológica, lógica y axiológica. Se utilizan para ello las fuentes bibliográficas y documentales más relevantes en la materia, así como otras fuentes secundarias sobre la gestión interna de las propuestas y dictámenes previos a la adopción de los acuerdos de la UE y los terceros países que contengan cláusulas particulares de lucha contra la corrupción.

2. DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

2.1. Marco jurídico de la política exterior de la Unión

Los principios y valores que sustentan la política exterior de la Unión quedan recogidos en los arts. 21 y 22 del TUE, que se con-

cretarán en cada caso por el Consejo Europeo al marcar el rumbo político de la Unión. Su acción exterior abarca diversas cuestiones materiales, como la política comercial común, la cooperación con terceros países o la ayuda humanitaria que se hacen efectivos con la celebración de acuerdos internacionales y acuerdos de asociación entendidos como “acuerdos con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares” (art. 217 TFUE). Todos los acuerdos internacionales entre la Unión y terceros se celebran de conformidad con el art. 218 TFUE, y con las especialidades prevista en los Tratados para determinados acuerdos comerciales (art. 207 TFUE). Lo importante del proceso del art. 218 TFUE es que —en esencia— a lo largo de la tramitación del acuerdo, los Estados gozan de un alto margen de maniobra y negociación. El Consejo (es decir, los Estados) marca las directrices de negociación a la Comisión para que negocie los futuros acuerdos, pero sin contravenir sus instrucciones. De lo contrario, cabría negar la autorización de la firma, ya que, además, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE e incluso los Estados miembros pueden vetar o bloquear el acuerdo si no satisface sus intereses, invade las competencias nacionales o contradice las competencias de la UE.

El amplio margen de negociación previsto en esta disposición resulta clave para introducir en los acuerdos comerciales, de cooperación o en los de asociación de la Unión la condicionalidad política que se estime oportuno en cada momento a través de cláusulas tipo que se han ido perfeccionando con el tiempo, sobre todo a través del triple eje formado por la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, por un lado, y el desarrollo (que comporta importantes inversiones financieras), por el otro. Desde el punto de vista técnico caben diferenciar dos tipos de condicionalidad: *ex ante* y *ex post*. (Crawford, 1996, 1997). La primera se exigiría de forma preventiva y previa a la celebración del acuerdo entre la UE y un tercero; de tal forma que si no se cumplen los mandatos de la condicionalidad *a priori* no se celebrará el acuerdo. En el caso de una condicionalidad *ex post*, las exigencias de sus contenidos son requisitos necesarios para la vigencia del acuerdo ya celebrado, de lo contrario, la parte no europea se expone a la posible imposición de sanciones o incluso

a la terminación del acuerdo. En la práctica, la UE es partidaria de la condicionalidad *ex post*, ya que le sirve con mayor eficacia a la expansión de su política exterior (Manero Salvador, 2014) y comercial (Rodríguez de las Heras, 2014).

La condicionalidad política de las cláusulas permite a la Unión subordinar su financiación, pactos y programas de cooperación al cumplimiento de la correspondiente cláusula como elemento esencial de su acuerdo. Son cláusulas de efecto *ex-post*, que privilegian el enfoque negativo y reactivo, ya que despliegan sus efectos ante el incumplimiento del acuerdo. No hay que ignorar, además, que cuando la UE incluye una cláusula anti corrupción en sus acuerdos no solo lo hace por ser una cuestión de integridad y ética, sino porque es una cuestión económica que perjudica a la economía lícita y al libre mercado.

Las primeras cláusulas democráticas y de derechos humanos han favorecido con el tiempo (Del Arenal, 1997) nuevos consensos políticos hacia una nueva condicionalidad de la UE, en cuya práctica se incluyen cláusulas sociales —como por ejemplo sobre erradicación de la pobreza— (Rodríguez de las Heras, 2014); cláusulas de lucha contra el terrorismo o el narcotráfico, así como las más actuales, las cláusulas de lucha contra la corrupción o sobre la no proliferación, al amparo de los arts. 208 al 211 del TFUE y que materializan los objetivos del art. 21.2 d) y h) del TUE. Todas estas cláusulas se integran como “elementos esenciales” en los diferentes acuerdos comerciales, de asociación o de cooperación de la UE con terceros y forman parte del dialogo político regular de la UE con sus socios comerciales.

2.2. Progresiva construcción de las “cláusulas anticorrupción” para los acuerdos internacionales de la Unión Europea

Las “nuevas cláusulas” contra la corrupción surgen progresivamente en la práctica convencional de la UE, como consecuencia de una serie de orientaciones estratégicas de la Unión para sus relaciones exteriores, aunque su práctica es todavía muy escasa, como veremos. La Comisión formuló una primera aproximación en 2003, al aprobar su política global contra la corrupción, en la que junto a las medidas internas se incluyen aspectos concretos de lucha contra la

corrupción en terceros países sobre la base de los mismos principios generales internos de la UE, tal y como figuran en el Anexo de la Comunicación de la Comisión y que resultan aplicables frente a terceros (UE, 2003). Tales principios perseguían un objetivo común: reducir la corrupción a todos niveles de manera coherente, dentro de las instituciones de la UE, en los Estados miembros y fuera de la UE. Es decir, la Unión se propone atajar todo tipo de corrupción política y sus actividades corruptas conexas realizadas por, o en connivencia con, grupos de la delincuencia organizada, pero también la corrupción de particular a particular y la llamada pequeña corrupción. En relación con la acción exterior, la Comisión sienta las bases para que la UE enfoque la lucha contra la corrupción como parte integrante de la política comercial y en los acuerdos de cooperación y programas de ayuda a terceros.

A la hora de concretar las actividades prohibidas en los acuerdos de la UE con terceros, se toma como punto de referencia el Manual de instrucciones “Contratos de servicios, de suministros y de obras celebrados en el marco de la cooperación comunitaria en favor de terceros países” que supedita las ayudas de inversión a terceros al cumplimiento de una serie de condiciones de transparencia en la gestión de los fondos y además contiene disposiciones aplicables a casos de prácticas corruptas detectadas en el contexto de un proyecto concreto. Estas disposiciones no implican necesariamente la suspensión de la aplicación del marco de cooperación con el tercero interesado, pero afectan, al menos en una primera fase, a los desembolsos de la UE en apoyo de un proyecto concreto. En concreto, la sección 7 del citado Manual establece la posibilidad de:

[...] suspender o anular la financiación de los proyectos si se descubren prácticas de corrupción de cualquier naturaleza en cualquier etapa del procedimiento de contratación y si la autoridad contratante no toma todas las medidas oportunas para poner remedio a dicha situación. A efectos de la citada disposición, se entiende por “práctica de corrupción” toda propuesta de entrega o consentimiento de oferta a cualquier persona de un pago ilícito, un regalo, una gratificación o una comisión en concepto de incitación o de recompensa para que realice o se abstenga de realizar actos relacionados con la adjudicación o con el propio contrato (SEC, 1999).

A partir de 2011, la Comisión revisará ampliamente sus planteamientos de política exterior y comienza a impulsar nuevas alianzas y diálogos políticos con los gobiernos y la sociedad civil de los países socios, los Estados miembros de la UE y los demás donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el fin de alentar a los beneficiarios de las ayudas financieras europeas a luchar contra la corrupción. Lógicamente, la Unión no ignora que si falta la voluntad política para un buen gobierno, la ayuda exterior difícilmente podrá consigar resultados duraderos y efectivos, aunque los planteamientos europeos basados en incentivos podían dar ciertos frutos⁴. En consecuencia, la Comisión promoverá el diálogo con los países socios en materia de lucha contra el fraude y la corrupción y apoya el desarrollo de sus capacidades, lo que llevará a la adopción de estrategias nacionales individualizadas para combatir todas las formas de corrupción. Durante el periodo de diseño de los posibles programas específicos de coepración anti-corrupción y durante el proceso de su ejecución, la Comisión prestará especial atención al cumplimiento efectivo de lo previsto a través del sistema de rendición de cuentas avalado por el Tribunal de Cuentas Europeo (Clemente, 2001).

Desde esta perspectiva, la Comisión impulsará la lucha contra la corrupción en las relaciones exteriores de la UE a través de diversas acciones. Primero, incluyendo el principio de condicionalidad en la financiación de todos los proyectos de desarrollo, a fin de promover el cumplimiento de las normas mínimas anticorrupción internacionales previstas en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y en los demás convenios internacionales y regionales de los que los países destinatarios de las ayudas europeas sean parte. Segundo, aplicando de forma estricta las normas internacionales de lucha contra la corrupción ya existentes desde 1997 en sus relaciones con los terceros beneficiarios de la ayuda financiera en coordinación con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Y tercero, creando nuevos marcos globales y programas concretos destinados a

⁴ Por ejemplo, la Iniciativa de gobernanza para los países de África, el Caribe y el Pacífico adoptó la forma de un “tramo de incentivos” de 2.700 millones EUR para promover la voluntad política en favor de la reforma.

implantar sistemas transparentes para la extracción y el comercio de recursos naturales y materias primas, como la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (UE, 2003) y la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas. Lógicamente, el Consejo Económico y Social de la UE tiene un papel importante en esta materia y *de facto* ha sido uno de los propulsores de las nuevas cláusulas anticorrupción en los acuerdos internacionales de la UE sobre todo a partir de 2016. En uno de sus dictámenes estimó que la Comisión debía exigir unos requisitos mínimos en sus acuerdos de asociación o comerciales con terceros países, cuando dichos acuerdos conlleven compromisos de financiación europea con cargo a los fondos de cooperación al desarrollo o a los de ayuda humanitaria. Pero en todos ellos —estimó el Consejo Económico y Social— debían contemplarse mecanismos de prevención y/o represión de la corrupción que cumplieren una doble finalidad: atajar la corrupción en el destinatario y, sobre todo, proteger los fondos europeos en sí mismos (CESE, 2016). El CESE propuso además instaurar sólidos mecanismos de seguimiento de la aplicación y la eficacia de tales programas, que incluyera si fuera necesario el desmantelamiento de las estructuras de delincuencia organizada que sustentan la corrupción. Como veremos, esta propuesta no acabó recogida en los programas que la UE desplegará en ALC con ocasión de su Asociación Birregional, debido —principalmente— a las reticencias de los socios latinoamericanos ante las innegables dificultades prácticas para implantar tales mecanismos de “desmantelación” de las redes de tráfico ilícito y del blanqueo de capitales provenientes de la corrupción y la estorsión. Al menos esa fue la justificación oficial del rechazo final de la propuesta (Quevedo Flores, 2020).

Otro gran propulsor de las cláusulas anticorrupción fue el Parlamento Europeo, cuando en su resolución de 2017 propuso que la lucha contra la corrupción en terceros Estados por parte de la UE con ocasión de su acción exterior debía contemplar medidas represivas, proactivas y preventivas. El Parlamento consideró necesario actuar para combatir la corrupción con una planificación multinivel y multisectorial: aumentando la transparencia, la rendición de cuentas y las medidas para luchar contra la impunidad a escala nacional, y otorgando prioridad al desarrollo de estrategias y políticas específicas que no solo combatiesen la corrupción, sino que también ayudasen a desarrollar y reforzar las

políticas públicas en esta materia. Pero también debía englobar medidas para erradicar la delincuencia organizada, los paraísos fiscales, el blanqueo de dinero, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, así como los regímenes que permiten estas prácticas, puesto que suponen un obstáculo para el desarrollo sostenible, el progreso, la prosperidad y la rendición de cuentas de los países. Todas estas cuestiones debían formar de las relaciones bilaterales y birregionales de la UE. De aquí que, para que las relaciones UE-ALC resulten efectivas, el Parlamento Europeo añadió un nuevo criterio para la condicionalidad *ex post*, basado, entre otros factores, en los resultados obtenidos contra el soborno y las redes de corrupción que deberían quedar justificadas en cada caso, con evidencias e indicadores claros e informes y que demostrasen el grado de eficacia de los compromisos asumidos por los países socios a fin de mejorar la absorción de la ayuda económica de la Unión.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, el Parlamento recuerda que de conformidad con el principio de coherencia política en materia de desarrollo (art. 208 del TFUE), arraigado no solo en la doctrina (Szymanski & Smith 2005), sino también en la práctica de la UE, tanto la Comisión con el Servicio Europeo de Acción Exterior están obligados a contribuir activamente a la reducción de la corrupción, así como a luchar contra la impunidad de forma directa y expresa mediante una acción exterior más incisiva en esta materia. De ahí que, para el PE, cuando se negocian futuros acuerdos comerciales o de ayuda al desarrollado con terceros se deben establecer disposiciones concretas de lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales, al igual que algún tipo de mecanismo de supervisión efectiva de la puesta en marcha de las disposiciones anticorrupción pactadas. El Parlamento lógicamente pidió al Consejo y a sus Estados miembros que, en este contexto, apoyasen la inclusión de disposiciones de lucha contra la corrupción en todas las directrices de negociación de la Comisión (TFUE; art. 218.4), de cualquier futuro acuerdo internacional de la UE. Así consta, por ejemplo, en las directrices aprobadas por el Consejo en noviembre de 2014 que expresamente incluían disposiciones de lucha contra la corrupción en el mandato de negociación para la modernización del Acuerdo entre la Unión y México de 2000 (Colom Borgues, 2020), con el fin de superar las carencias del pasado e introducir, entre otras muchas cuestiones, medidas para combatir la corrupción en sus muy diversas manifestaciones. (ver *infra*).

En los primeros acuerdos comerciales con cláusulas de carácter de diálogo político o de respeto de derechos humanos (Niedrist 2011; López-Jacoiste, 2011) —los denominados acuerdos de tercera generación— la Unión utiliza en su práctica formulaciones estandarizadas y cláusulas tipo. Igualmente ocurre con las cláusulas de seguridad nacional, con las de no proliferación (UE Council, 2003) o las cláusulas antiterroristas que se incluyen en los acuerdos comerciales de cuarta generación de la Unión con terceros. Sin embargo, a pesar de la creciente necesidad de la consideración de cláusulas anticorrupción en los acuerdos comerciales —y globales— todavía no se han estandarizado dichas cláusulas, ya que —hasta la fecha marzo 2022— es escasa su práctica, como se analiza a continuación.

3. MEDIDAS CONCRETAS DIRECTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

3.1. Clausulas anticorrupción en los Acuerdos comerciales bilaterales: los modernizados Acuerdos comerciales entre la UE-México y entre la UE-Chile

La participación de la Unión Europea en el comercio exterior de América Latina y el Caribe se ha mantenido sin grandes cambios durante el presente siglo. El mercado comunitario concentraba el 12% de las exportaciones de la región en el año 2000, en tanto que su peso alcanzó al 11% en 2015. En el caso de las importaciones, la participación de la Unión Europea se ha mantenido estable en el 14%. Sin embargo, esta situación contrasta con la irrupción que ha tenido China en el comercio exterior de América Latina y el Caribe en el mismo período. Entre 2000 y 2015, la participación de ese país en las exportaciones regionales pasó del 1% al 9,5%, mientras que su peso en las importaciones aumentó de poco más del 2% al 18%. Ya en 2014 —considerando exportaciones e importaciones— China desplazó a la Unión Europea como el segundo principal socio comercial de América Latina y el Caribe, después de los Estados Unidos. Esta brecha se amplió en 2015, año en que China concentró el 14% del

comercio exterior regional (exportaciones e importaciones), mientras que el peso de la Unión Europea superó ligeramente el 12% (Baur, Flach, Teti, 2021). Si bien la Unión Europea continúa siendo el segundo principal mercado de las exportaciones de América Latina y el Caribe, desde 2010 ha perdido considerablemente su peso relativo frente a China como origen de las importaciones, cuyas políticas comerciales son solo eso —comerciales— y de beneficio económico propio, para crear redes de dependencia de sus productos, sin exigir grandes condicionantes políticos a cambio. A diferencia de lo que ocurre en el comercio de bienes, América Latina y el Caribe continúa siendo para la Unión Europea un socio más destacado que China en el comercio de servicios —medido tanto por exportaciones como por importaciones.

Esta evolución comercial no ha impedido a la Unión seguir defendiendo sus valores (arts. 2 y 21 TUE), con ocasión de sus negociaciones comerciales en ALC, ahora más intensas que nunca para contrarrestar la influencia del gran competidor chino. El aval y consenso político de la Instituciones de la UE impulsó a la Comisión a exigir en sus negociaciones comerciales contraprestaciones de carácter político y de lucha real y eficaz contra la corrupción, ya sea exigiendo cambios legislativos penales en los socios comerciales latinoamericanos, ya sean comprometiéndoles a cumplir los convenios internacionales vigentes contra la corrupción auspiciados por las Naciones Unidas.

3.1.1. Acuerdo comercial entre la UE y México

El caso más paradigmático y sobresaliente relativo a la lucha contra la corrupción es el modernizado acuerdo comercial bilateral entre la Unión Europea y México cuyo Acuerdo de Principio se firmó en abril de 2018. Junto a los diversos aspectos comerciales (sistemas de preferencias, comercio de bienes, comercio de servicios y tasas arancelarias), se introducen nuevas obligaciones jurídicas (Del Rio & Saavedra Cinta, 2018) para combatir y prevenir la corrupción en el comercio y la inversión. Por primera vez en la historia de la UE se incorporan las nuevas “clausulas anticorrupción”, lo que suponen una innovación importante, cuando entre en vigor, ya que aún está en fase de ratificación.

Los negociadores entendieron que era esencial pactar medidas anticorrupción para la efectividad del pilar comercial del Acuerdo y para frenar así el efecto negativo de la corrupción en el comercio. La UE justificó en este caso que la corrupción comprometía las oportunidades de acceso al mercado, erosionaba las concesiones comerciales y distorsionaba los compromisos destinados a crear condiciones equitativas. La corrupción puede llegar a actuar *de facto* como una barrera no arancelaria o como un coste para los inversores extranjeros directos y para las empresas que buscan participar en los procedimientos de contratación pública y la obtención de concesiones públicas. Por ende, es un obstáculo para todos los operadores económicos que buscan obtener autorizaciones de exportación o importación de mercancías. Solo así se entiende que según los artículos de la sección XX del Acuerdo de Principios, la UE defendiese que los objetivos de las disposiciones anticorrupción son prevenir la corrupción en el comercio y la inversión a través de diferentes medidas, especialmente promoviendo la integridad en el sector privado y público, mejorando los controles internos, la auditoría externa y la información financiera, así como reforzando la lucha contra la corrupción prevista en los convenios internacionales, en particular, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Además, las Partes reiteraron su compromiso de tipificar penalmente en el ordenamiento jurídico nacional el delito de corrupción para los funcionarios del gobierno y sin descartar que la corrupción sea considerada también delito punible para las empresas. Las Partes acordaron abordar el blanqueo de capitales, en particular, eliminando el secreto bancario y garantizando que la identidad de quién es realmente el propietario de una cuenta bancaria, un fideicomiso o un fondo o el “beneficiario efectivo” fuese siempre conocido para las autoridades competentes, tanto las fiscales como las judiciales, quienes además tendrán acceso a dicha información.

El Acuerdo recoge igualmente disposiciones para promover la participación activa de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción. En este contexto, se otorga un gran protagonismo a los Grupos Consultivos Nacionales que podrán presentar propuestas sobre cómo abordar mejor la corrupción en los acuerdos bilaterales como el de México. En consecuencia, se pacta que se creará un mecanismo de consulta entre las Partes para, en su caso, llegar

a soluciones amistosas ante cualquier desacuerdo sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones anticorrupción. En dicho procedimiento de consulta, las Partes podrán solicitar además la asistencia de un Grupo de Expertos, que emitirá un dictamen con una propuesta de solución. Dicho dictamen se haría público y obligaría a las Partes a debatir, con la ayuda de su sociedad civil, si procede, las formas de aplicar dichas recomendaciones.

El capítulo anticorrupción del Acuerdo comprende además cuestiones que atañen al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y sus instituciones (Comisión Europea, 2018). Por ejemplo, la sección 27.3 pide que se tomen medidas para tipificar adecuadamente otras conductas relacionadas con la corrupción en el foro nacional, dadas las circunstancias internas específicas de México. Recuérdese, como —por ejemplo— la última reforma de la Ley General de Responsabilidades que prevé un amplio catálogo de tales conductas ilícitas, no ha conseguido todavía sus objetivos, ya que cuando los acusados de faltas graves son sentenciados por una sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se cuestiona la validez de dichas sentencias, ya que dicho tribunal carece del carácter especializado que la citada ley exige. De todos modos, para hacer realidad estas cuestiones sería necesario además no dilatar más en el tiempo la elección de magistrados que lastra la administración mexicana, al menos desde 2020. Cabe destacar, igualmente, como la sección 27.4 exige que se tomen medidas adecuadas para la selección y capacitación de servidores públicos, particularmente aquellos más expuestos a eventos de corrupción. Sobre este extremo todavía queda mucho por hacer, puesto que la selección y nombramiento basado en capacidad y concurso abierto por oposición sigue siendo la excepción en la administración mexicana. Más aún, se ha pretendido establecer un falso dilema entre lealtad y capacidad, considerando a la segunda como prescindible; en el fondo, un claro acto de corrupción consiste en aceptar un encargo para el cual no se está preparado. Por último, la sección 27.5 establece la promoción activa de individuos y grupos fuera del sector público, pensando en general en la sociedad civil y la empresa. Sin embargo, cuando el enemigo es la corrupción, la sociedad civil y la empresa no pueden ser calificados como los “adversarios”, por lo que correspondería al sistema público fomentar y defender los espacios de participación ciudadana, pero sin restric-

ciones diseñadas por los intereses partidistas. Una participación ciudadana sujeta (y controlada) por corporativismo oficial difícilmente será eficaz y funcional en la lucha contra la corrupción.

El modernizado Acuerdo proporcionará igualmente un foro para el debate y la cooperación bilaterales en torno a cuestiones relacionadas con la lucha contra la corrupción ligada al comercio, incluido un mecanismo para resolver las controversias entre las Partes, tal y como propuso la Comisión desde el inicio de las negociaciones (Comisión Europea, 2018). La inclusión de un capítulo sobre derechos humanos podría tener, eventualmente, efectos positivos en la voluntad del gobierno mexicano de respetar algunos derechos concretos, en particular, los derechos de las mujeres, los derechos laborales y la protección de datos (Unión Europea, 2019).

Como se puede comprobar, estas cláusulas anticorrupción son de muy diversa índole. El principal paquete de medidas anticorrupción aboga por la represión judicial del cohecho y soborno cometido por personas físicas —en concreto, los funcionarios públicos— o por personas jurídicas —las empresas— cuando ejerzan sus respectivas funciones en la gestión, tramitación o ejecución de los proyectos y programas pactados o financiados por la UE o terceras entidades. El segundo lugar, se pactan medidas preventivas de amplio espectro, que van desde hacer cumplir a los funcionarios públicos los códigos de conducta, hasta la obligación de ofrecer en las empresas cursos de formación de ética empresarial o implantar —en el sector público y en el privado— una auditoría externa de cuentas. Por último, para el caso específico de México, esta cláusula anticorrupción contempla medidas contra el blanqueo de capitales, en particular, del proveniente de las drogas o de cualquier tipo de tráfico ilícito, y facilita para ello a las autoridades fiscales y judiciales las competencias e informaciones necesarias. Son —como se puede comprobar— cláusulas *ad hoc*, no estandarizadas todavía, pero cuyo efecto útil será la buena marcha del comercio de bienes, servicios y la inversión europea en México. Habrá que ver si la Parte europea del Acuerdo activa el bloqueo comercial o si suspende temporalmente las obligaciones pactadas, cuando se aprecien incumplimientos de las cláusulas o si los resultados anticorrupción que se alcancen no corresponden a los esperados.

3.1.2. Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Chile

En las relaciones bilaterales UE-Chile, el Consejo de la UE decidió igualmente modernizar su acuerdo comercial de 2003. Las directrices negociadoras de la Comisión aprobadas en noviembre de 2017 apostaban por una mayor cooperación en materia anticorrupción en relación con el comercio, contra el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada. La Unión estimaba que el futuro Acuerdo debía incluir disposiciones específicas para combatir y desalentar la corrupción que afectan al comercio y a la inversión europea. Dichas disposiciones debían basarse en las normas y acuerdos internacionales vigentes sobre corrupción (UE, 2018; p. 32). En su séptima ronda de negociaciones (junio 2020), las Partes negociadoras debatieron en profundidad las disposiciones propuestas en la sección XX para combatir la corrupción en sintonía con las convenciones internacionales en la materia. En concreto, se propusieron medidas para combatir la corrupción activa y pasiva de funcionarios públicos, también la del sector privado, el blanqueo de capitales asociado a la corrupción y otras medidas preventivas. En concreto, el borrador del artículo XX.11, titulado, “medidas para prevenir el blanqueo de capitales” proponía llegar a un compromiso para adoptar o mantener un amplio régimen nacional de regulación y supervisión para las instituciones financieras y las actividades profesiones no financieras designadas (APNFD), de conformidad con los compromisos existentes en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFILAT, 2022). La propuesta implicaba que las Partes se comprometerían a aplicar las Recomendaciones del GAFI sobre la transparencia y la propiedad efectiva de personas jurídicas y, en consecuencia, se comprometerían en tres aspectos muy concretos. Primero, a garantizar que la legislación nacional recogería una definición amplia de “beneficiario efectivo” que incluyera tanto a personas físicas como jurídicas. Segundo, a garantizar que las empresas y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio estarían obligadas a obtener y mantener información adecuada, precisa y actualizable sobre su titularidad real incluyendo los detalles de los intereses reales que posean. Y tercero, a garantizar una supervisión eficaz de las obligaciones mencionadas, incluyendo el establecimien-

to y la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento (UE).

El resto de las medidas propuestas contra la corrupción para el Acuerdo UE-Chile eran prácticamente las mismas —en esencia— que las aprobadas en el Acuerdo UE-México. Sin embargo, en esta ocasión la estrategia europea de modernización del pilar no comercial y de carácter político, no alcanzó el necesario consenso político para su efectiva aplicación y, finalmente, el renovado Acuerdo de Asociación con Chile (Coppelli Ortiz, 2020), tan solo recoge las cláusulas de sostenibilidad ambiental y social. Salvo imprevistos de última hora, el Acuerdo UE-Chile no contempla las cláusulas contra la corrupción propuestas por la Comisión y avaladas también por el Parlamento Europeo en el 2018.

3.2. Acuerdos de diálogo político y cooperación, incluida la lucha contra la corrupción: Cuba y la Comunidad Andina

Al margen de los acuerdos comerciales, la Unión ha ido forjando su red de acuerdos de diálogo político con diversos Estados y organizaciones intrarregionales de América Latina con el objetivo de asumir compromisos mutuos sobre una mayor y más estrecha cooperación para favorecer la integridad de las instituciones estatales, económicas o financieras de las Partes firmantes y combatir también la corrupción, entre otras cuestiones. En este sentido destacan el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro (2016)⁵ y el Acuerdo de diálogo político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), por otra parte, también de 2016⁶.

⁵ DO L 337I de 13.12.2016, pp. 3-40.

⁶ Cfr. Propuesta conjunta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), por otra parte 2016/0025 (NLE).

3.2.1. Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba

Uno de los elementos principales del Acuerdo UE-Cuba es que las Partes firmantes establecen una serie de ámbitos en los que se comprometen a una mayor cooperación y que de una forma u otra pueden ser efectivos contra la corrupción. Así, por ejemplo, las Partes se “intercambiarán sus puntos de vista sobre la prevención y la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas en todas sus formas” (art. 11); pero también en otras materias, como la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas (art. 12). Asumen la cláusula habitual de muchos otros acuerdos de la UE sobre derechos humanos y democracia (art. 22) e incorpora una nueva cláusula sobre buena gobernanza que conlleva medidas propias de la lucha contra la corrupción, ya que obliga a los firmantes a:

- a) respetar el Estado de Derecho; b) promover instituciones transparentes, responsables, eficientes, estables y democráticas; c) intercambiar experiencias y capacitación en materia jurídica y de capacidad judicial; d) intercambiar información en relación con los sistemas jurídicos y la legislación; e) promover intercambios de buenas prácticas en materia de buena gobernanza, rendición de cuentas y gestión transparente a todos los niveles; y a f) trabajar conjuntamente para lograr procesos políticos más inclusivos, en los que puedan participar realmente (art. 23).

Las Partes acuerdan además cooperar, entre otras cosas (art. 27) para la modernización de la administración lo que conlleva igualmente a medidas anticorrupción, aunque sin utilizar expresamente esa terminología. Se comprometen, en concreto, a:

- a) la mejora de la eficiencia organizativa; b) el incremento de la eficacia de las instituciones en la prestación de los servicios; c) la mejora de la gestión transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas; d) el intercambio de experiencias sobre la mejora del marco jurídico e institucional; e) el desarrollo de capacidades, entre otras, para la concepción, aplicación y evaluación de políticas con respecto a la prestación de servicios públicos, el gobierno digital y la lucha contra la corrupción; f) el intercambio de puntos de vista y mejores prácticas sobre la gestión de las finanzas públicas (art. 25).

De alcanzarse posturas comunes sobre todos estos aspectos, cuando se lleven a la práctica estas normas se estaría, en efecto, frenando

la corrupción del sector público y en los funcionarios, ya que estos elementos constituyen la esencia de las nuevas cláusulas anticorrupción de la UE, aunque de una forma mucho más sutil o diplomáticas, al evitarse la calificación de “corrupción”. Para conseguir estas metas, las Partes firmantes “se comprometen a facilitar los recursos adecuados, incluidos los medios financieros, en la medida en que sus recursos y ordenamientos jurídicos respectivos lo permitan, con el fin de cumplir con los objetivos de cooperación establecidos en el presente Acuerdo” (art. 21).

El título III del Acuerdo denominado “Promoción de la justicia, seguridad ciudadana y migración”, contempla al menos tres disposiciones destacables que afectan también a ámbitos específicos de la corrupción. Primero, las Partes acuerdan cooperar en la prevención y la lucha contra la utilización de sus sistemas financieros, de las instituciones y de empresas y profesiones no financieras específicos para el blanqueo del producto de actividades delictivas como el tráfico ilícito de drogas y la corrupción y para la financiación del terrorismo (art. 29). Segundo, para cooperar en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, incluida la delincuencia organizada transnacional y los delitos financieros, las Partes se comprometen a promover e intercambiar mejores prácticas y aplicar los instrumentos y normas pertinentes acordados internacionalmente, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos complementarios y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (art. 30). Y tercero, hay que destacar el compromiso de cooperar para aplicar y promover normas e instrumentos internacionales pertinentes contra la corrupción, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 31). Este compromiso de “cooperación” se concreta en acciones específicas (art. 31.2), a saber:

- a) la mejora de la eficacia organizativa y la garantía de la gestión transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas, con la participación de las respectivas instituciones establecidas para la lucha contra la corrupción;
- b) el intercambio de mejores prácticas para el fortalecimiento de las instituciones pertinentes, incluidas las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y el poder judicial;
- c) la prevención de la corrupción y del soborno en las transacciones internacionales;
- d) la evaluación de la aplicación de las políticas encaminadas a combatir la corrupción a nivel local, regional, nacional e

internacional, en el marco del mecanismo de revisión de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; e) el impulso de acciones que promuevan la cultura de la transparencia, la legalidad y un cambio de actitud de las personas hacia las prácticas corruptas; y f) la facilitación de medidas destinadas a la identificación y recuperación de activos, el fomento de mejores prácticas y el desarrollo de capacidades.

Sin duda —en mi opinión— se han pactado los contenidos esenciales de las cláusulas anticorrupción, aunque con otra formulación a lo establecidos en el Acuerdo UE-México, lo que manifiesta que las cláusulas anticorrupción todavía no están estandarizadas y que con este nuevo Acuerdo supone un cambio radical en las relaciones entre la UE y Cuba que trae consigo un nuevo modelo político de cooperación (Berg-Rodriguez, 2020). Es más, la aplicación provisional de este Acuerdo confirma la voluntad de los firmantes para restaurar el diálogo y las relaciones políticas entre ambas partes, superando así las divergencias del pasado (Díaz Barrado & Morán Blanco, 2018).

3.2.2. Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina

El Acuerdo de la UE con la Comunidad Andina busca un diálogo político periódico en todos los aspectos de interés mutuo con el fin de llegar a nuevas iniciativas para lograr objetivos comunes y establecer una base común en un entorno como la seguridad [...], las maneras de fortalecer el gobierno democrático, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la migración ilegal, la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas ilícitas [...] (art. 3). En concreto, el artículo 47 regula la “Cooperación en la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada asociada” y el 48 se refiere a la “Cooperación en la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia asociada”. La lectura conjunta de estas disposiciones permite, no obstante, la creación de herramientas específicas contra manifestaciones concretas de la corrupción en la medida en que —entre otras cuestiones— se podrán aplicar programas para prevenir el abuso de drogas; proyectos de formación, educación, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos; proyectos para propiciar la armonización de las legislaciones y las medidas aplicadas en este sector en

los países andinos, así como programas de investigación conjunta. Igualmente se pacta una cooperación y asistencia administrativa y técnica para la elaboración y aplicación de reglamentaciones nacionales y la puesta en práctica eficaz de tales normas y mecanismos. Resulta relevante que además se pacta un mecanismo concreto en caso de incumplimiento de las obligaciones (art. 56), ya que:

[...] cuando una de las Partes considere que la otra Parte ha incumplido alguna de las obligaciones que le impone el presente Acuerdo podrá adoptar las medidas oportunas. Antes de hacerlo, deberá facilitar a la Comisión mixta toda la información pertinente necesaria en un plazo de 30 días para que esta examine en detalle la situación con el objeto de buscar una solución aceptable para las Partes. Se deberá elegir prioritariamente las medidas que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo. Estas medidas serán notificadas inmediatamente a la Comisión mixta y serán objeto de consultas en su seno si así lo solicita la otra Parte.

Ahora bien, el intento de una solución amistosa ante un posible incumplimiento no es obstáculo alguno para que cualquiera de las Partes opte, de conformidad con las normas del Derecho internacional, por la terminación del Acuerdo o por un examen detallado de la situación con objeto de buscar una solución aceptable para las Partes.

Además, para contribuir a la consecución de estos objetivos, las Partes se comprometen “a facilitar, dentro de los límites de sus capacidades y a través de sus canales respectivos, los recursos adecuados, en particular, recursos financieros” (art. 51), lo que implica —según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas⁷— la obligación incluso de acudir a la cooperación financiera internacional. De ahí que la UE haya unificado y mejorado sus mecanismos de cooperación financiera para el desarrollo y haya creado una nueva herramienta, el denominado “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global”, en el contexto del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Como se puede observar, estos Acuerdos de la UE —con Cuba y con la Comunidad Andina— establecen compromisos jurídicos exi-

⁷ CESCR: Observación General n° 3 (1990): La índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párrafos 2, 12 y 13.

gibles en el sentido clásico de las obligaciones de comportamiento para alcanzar una mayor cooperación en las materias pactadas. Son —a mi juicio— formas alternativas y diplomáticas, pero igualmente legítimas para intentar alcanzar resultados equivalentes a la prohibición de la corrupción de las nuevas cláusulas anticorrupción pactadas en el Acuerdo comercial con México. Lógicamente, la apuesta por la cooperación en esta materia corre el riesgo de que los resultados tangibles se hagan esperar más de lo previsto en el mejor de los casos, tal y como ya vaticinaron algunos sectores (Berg-Rodríguez, 2019).

3.3. La Asociación Birregional UE-ALC y sus programas de cooperación para la lucha contra la corrupción

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe cuentan ya con varias décadas de negociaciones, estrategias, acuerdos y programas que afectan directamente a ambas regiones (Zorzán, 2011) —en particular a través de la Asociación Birregional UE-ALC— y otros acuerdos entre la UE y las distintas organizaciones subregionales de América Latina (Díaz-Silveira Santos, 2009; Blanc Altemir 2018; Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Desde que en 1999 se firmara la Asociación Estratégica UE-ALC, hasta nuestros días, la UE y los Estados del continente latinoamericano han celebrado diversas rondas de negociaciones sobre sus respectivos intereses políticos, comerciales y culturales. Lógicamente estas relaciones han tenido sus luces y sus sombras en cuanto a los éxitos y efectividad práctica de tales intereses. Sin pretender hacer aquí un diagnóstico detallado de la efectividad de la Asociación Estratégica Birregional dada la complejidad y dificultad del tema (Malamud, 2010), considero que es oportuno fijarse cómo a lo largo de esta Asociación existen ciertos avances en temas puntuales. En cuanto a la consolidación de las instituciones sólidas y fiables se aprecia, no obstante, una paralización de resultados en el conjunto de la Asociación debido a la amplia agenda propuesta por ambas Partes y, en especial, por las dificultades políticas nacionales de determinados Estados. A pesar de los altibajos y vicisitudes en ambas regiones, la Asociación Birregional sigue siendo una realidad práctica y exitosa que dura ya más de veinte años. Desde un punto de vista académico, se pue-

dan identificar diversas facetas a lo largo de su existencia (Quevedo Flores, 2020): la parte del despegue (1999-2005), el estancamiento (2006-2009) y el relanzamiento (2010-2019). En la actualidad, pandemia y post-pandemia, estaríamos, no obstante, ante un nuevo escenario de incertidumbre e indecisión (Hernández, 2021; Serrano, 2018). Quizás por ello, ante la gravedad de las consecuencias económicas post-pandemia es más necesario que nunca, que las autoridades competentes estatales estén firmemente comprometidas con la lucha contra la corrupción en todos los niveles y sectores y asuman una actitud proactiva frente a toda actividad prohibida.

Al margen de los acuerdos estrictamente comerciales auspiciados en esta Asociación Birregional cabría destacar otro tipo de medidas de carácter político y sus programas específicos que ayudan a actuar de forma efectiva contra la corrupción, aunque no sean formalmente “cláusulas anticorrupción”, en el sentido de lo explicado anteriormente. Del conjunto de las actividades generadas a lo largo de la Asociación, destaca la consolidación de programas específicos, como *EuroSocial* y *EuroClima* que han logrado una integración económica, social y climática, así como un acercamiento con grupos de la sociedad civil y empresarial (Quevedo, 2020). En particular, las actividades desarrolladas en el marco del programa de cooperación *EuroSocial* son formas directas, preventivas, proactivas y —en ocasiones también represivas— de frenar la corrupción desde dentro de las propias instituciones y autoridades latinoamericanas, pero con la ayuda técnica, financiera y logística de la Unión Europea.

El programa de cooperación *EuroSocial* nace en 2005 entre la Unión Europea y América Latina con el objetivo de contribuir a la reducción de las desigualdades y la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos⁸. No es un programa de cooperación técnica al uso, sino que su principal objetivo consiste en apoyar los procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas relativas a la igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales. El programa está

⁸ A saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

concebido como un aprendizaje entre pares mediante el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones, favoreciendo el uso de un amplio catálogo de herramientas específicas para cada proceso. El apoyo a las políticas de gobernanza se centra en áreas concretas: (a) finanzas públicas; (b) desarrollo regional; (c) acceso a la justicia, prevención de la violencia y reinserción de personas privadas de libertad; y (d) buen gobierno y construcción de ciudadanía. En todas estas áreas existen medidas directas materiales que afectan a la lucha contra la corrupción. El programa se ha ido mejorando con el tiempo, y desde su creación, hasta la actualidad se han sucedido diversas etapas con sus respectivos objetivos específicos. *EurosociAL +* es su tercera fase; está financiado por la Comisión Europea y pretende mejorar la cohesión social en los países latinoamericanos y el fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño e implementación de políticas públicas que afectan a la igualdad de género y la buena gobernanza. Cuenta con un presupuesto de 32 millones de euros para trabajar con las redes institucionales formales ya existentes en ALC. Son redes compuesta por instituciones públicas “pares” de varios países. Las dos fases anteriores del programa fueron: *EurosociAL I* (2005-2010) y *EurosociAL II* (2011-2016).

Una de las redes más estratégicas con las que *EurosociAL +* colabora desde sus inicios es la Asociación Latinoamérica de Ministros Públicos (AIAMP), habida cuenta del acuerdo firmado entre ambos entes para establecer un marco general de colaboración y promover así el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas en los Ministerios Públicos de la UE y de América Latina. En este marco se trabaja de forma especial la lucha contra la corrupción, junto a otras cuestiones, por lo que en 2017 se creó la “Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción”, bajo la coordinación del Ministerio Público Fiscal de Brasil, con la idea de mejorar la prevención, detección, la investigación, enjuiciamiento, la sanción y la recuperación de los activos producidos por los delitos de corrupción. Esta Red desarrolla sus actividades gracias al sistema virtual APTUS que permite el acceso a la información y materiales de utilidad para los equipos de las Fiscalías de la región, así como su gestión y actualización constante. Podría decirse que la Red Iberoamericana de Fiscales puede medirse con la Red Judicial Europea en materia penal, que en

términos conceptuales facilita la cooperación judicial en materia penal entre los Estados Miembros de la Unión Europea en el marco del sistema Eurojust y gracias al soporte técnico del sistema informático SIS II que facilita a los responsables europeos la información pertinente para una mayor eficacia de su trabajo.

Al amparo de la Red Iberoamericana de Fiscales se han creado instrumentos específicos para la persecución de la corrupción. Así, por ejemplo, la incorporación de la figura de la “colaboración eficaz” o “delación premiada” en los trabajos de la Red supone el compromiso reforzado de los Estados participantes de compartir conocimientos en la materia, las normativas nacionales aplicables en cada Estado, los casos de éxito y las propuestas de perfeccionamiento de las cláusulas anticorrupción que se incorporen en los futuros acuerdos y el compromiso de una mayor fluidez en los intercambios de información entre Estados. En 2019 se publicó una “Guía de buenas prácticas en la lucha contra la corrupción”, que recoge el trabajo colaborativo y los avances logrados en la Red (Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción, 2019).

Otro de los aspectos relevantes de esta Red ha sido la identificación del impacto particularmente grave de la corrupción en las mujeres y en las niñas en relación con el acceso a los servicios básicos y derechos sociales. Lamentablemente es una práctica bastante extendida en América Latina que el acceso a determinados servicios se consigue solo a cambio de favores sexuales con lo que este tipo de corrupción propicia la trata de personas. Para combatir esta situación en la Red se ha creado una alianza con la Red de Trata de Personas de la AIAMP. De acuerdo con esta filosofía de trabajo “con las redes” *EurosociAL +* ha contribuido a fortalecer la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), creada en 2011, apoyando el desarrollo de tres modelos para la mejora del derecho de acceso a los servicios y la información en la región ALC: el modelo de gestión documental y archivos; el modelo de medición de resultados; y el modelo metodológico para la aplicación transversal del citado enfoque de género en la lucha contra la corrupción. Así, por ejemplo, con el apoyo de *EurosociAL +*, mediante Instrucción 03/2020 del Ministerio Público de Guatemala se aprobó en agosto de 2020 la Guía teórico-conceptual y Protocolo para la investigación de los delitos de violen-

cia contra la mujer en el ámbito público y privado. Es un instrumento para los funcionarios responsables de llevar a cabo la investigación y persecución penal de aquellos hechos y de evitar otras corruptelas a lo largo del proceso. Aporta orientaciones prácticas y líneas de actuación para mejorar la práctica del personal del Ministerio Público y del personal especializado cuando acude al lugar del delito, se inicia la instrucción y se realizan los interrogatorios pertinentes, hasta llegar a la acusación formal ante el juez y el desarrollo de las distintas actuaciones procesales ante los tribunales de justicia.

Por último, convive destacar cómo en las Cumbres de la Asociación Birregional UE-ALC se planteó la idea de generar una instancia permanente que aglutinase y diese seguimiento a las propuestas de las Cumbres y los programas ya operativos. Sin duda, la entrada en vigor en mayo de 2019 del Acuerdo por el que se establece la Fundación EU-ALC como organización internacional con personalidad jurídica de Derecho internacional público es un paso significativo hacia una institucionalización de las relaciones euro-latinoamericanas y de sus acuerdos, que ayudará a alcanzar mejores resultados colaborativos. Su objetivo es transformar la Asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en una realidad vigorizada y visible que cuente con la participación activa de las respectivas sociedades, para hacer un frente común ante los retos, incluida la lucha contra la corrupción.

3.4. Las políticas europeas (internas) antifraude aplicables en la cooperación UE-ALC

En el marco de los Tratados existen al menos dos vías para hacer extensivas las políticas europeas (internas) de lucha contra el fraude y la corrupción a terceros Estados asociados convencional y contractualmente a la Unión, para cuando existe el riesgo de menoscabar los intereses financieros de la Unión. Esto es así porque todos los fondos europeos destinados a los programas de cooperación y demás ayudas financieras —directas o indirectas— de la Unión quedan sometidas a las normas antifraude de la UE.

3.4.1. El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

La primera vía para extender las políticas antifraude de la UE a terceros queda integrada en el mandato del art. 325 del TFUE. Esta norma establece que la Comisión y los Estados miembros deben combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión, que abarca tanto la parte de los ingresos como la de los gastos. En consecuencia, la normativa financiera específica de la UE⁹, regula la defensa de los intereses financieros mediante medidas protectoras proporcionadas, incluidas las medidas para la prevención, detección, corrección e investigación de irregularidades, entre ellas el fraude y la corrupción, así como mecanismos para la recuperación de los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal utilizados y, en su caso, para la imposición de sanciones administrativas. Este mandato de prevención y detección del fraude constituye una obligación general de todos los servicios de la Comisión en el marco de sus actividades cotidianas que impliquen el uso de los recursos de la Unión. Se extiende, por tanto, a la gestión de los derechos de aduanas de las importaciones o las franquicias comerciales pactadas en los Acuerdos de Asociación o comerciales con terceros países en la medida en que precisamente el arancel externo común constituye uno de los recursos propios de la Unión de mayor calado. Pero esta obligación abarca también la gestión y control de los fondos europeos de cooperación con terceros, incluido el nuevo “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional”. Los órganos de la UE que se encargan de la fiscalización y control — la OLAF (UE Euratom, 2013), la Fiscalía Europea¹⁰ y el Tribunal de

⁹ Entre otros, el Reglamento Financiero, el Reglamento (UE, Euratom) n.o 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (12) y los Reglamentos (CE, Euratom) n.o 2988/95 (13) (Euratom, CE) n.o 2185/96 (14) y (UE) 2017/1939 del Consejo.

¹⁰ La Fiscalía Europea (EPPO) es un cuerpo judicial que investiga, imputa y lleva a juicio a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión. Cfr., Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017.

Cuentas— utilizan instrumentos informáticos¹¹, cada vez más complejos y sofisticado que detectan las irregularidades fraudulentas y no fraudulentas en la ejecución de los presupuestos de la Unión. Los modos específicos del control del fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión están regulados en el denominado “Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude” de 2021 (en adelante Programa). Su principal objetivo consiste en: (a) detectar y notificar las eventuales irregularidades, incluido el fraude, que afecten a los fondos europeos en régimen de gestión compartida; (b) proporcionar herramientas para el intercambio de información; y (c) apoyar las actividades operativas en el ámbito de la asistencia administrativa mutua. Además, el Programa regula la cooperación entre todas las autoridades “antifraude pertinentes” (de los Estados, Comisión, organismos especializados, Fiscalía Europea, etc.).

El último Programa aprobado en mayo de 2021, contempla al igual que su predecesor disposiciones concretas que afectan a terceros países “asociados” a la UE sobre la base de cualquier tipo de instrumento jurídico. Su art. 4 dispone que quedan asociados al Programa (apartado d): “los terceros países, conforme a las condiciones establecidas en el acuerdo específico que regule la participación del tercer país en cualquier programa de la Unión, siempre que dicho acuerdo, reúna una serie de condiciones y que: (a) garantice un equilibrio justo en cuanto a las contribuciones y beneficios del tercer país que participe en los programas de la Unión; (b) establezca las condiciones de participación de los programas de la Unión, incluido el cálculo de las contribuciones financieras a cada programa, y los costes administrativos de dichos programas; (c) no confiera al tercer país ningún po-

¹¹ Como, por ejemplo, los sistemas Hércules (I-IV), el sistema de información antifraude (AFIS), el sistema de gestión de irregularidades (IMS); el sistema de detección precoz y exclusión (EDES) apilable desde 2016 o el más novedoso sistema ARACHNE que se utiliza para la extracción y el enriquecimiento de datos. Se emplea en controles administrativos y comprobaciones de gestión en el ámbito de los Fondos Estructurales y otros Fondos de la UE. ARACHNE es capaz de identificar beneficiarios de proyectos, contratos y contratistas que puedan llevar a cabo fraudes o estar expuestos a conflictos de intereses y otras irregularidades.

der de decisión respecto del programa de la Unión; y (d) garantice el derecho de la Unión a velar por una buena gestión financiera y a proteger sus intereses financieros”. Resulta relevante aclarar cómo el art. 6 del Programa introduce una obligación específica para los terceros Estados “asociados” a la Unión para asegurarse la protección de los intereses financieros de la Unión. Los países asociados al Programa quedan obligados a conceder los derechos y el acceso necesarios para que el operador competente, la OLAF o el Tribunal de Cuentas puedan ejercer plenamente sus competencias de control sobre la legalidad y regularidad de las cuentas de la Unión. En el caso de la OLAF, entre esos derechos estará el derecho a realizar investigaciones de toda índole, en particular, controles y verificaciones *in situ*, previstas en el Reglamento (UE, Euratom) núm. 883/2013. Este marco jurídico permite a las autoridades competentes de la UE controlar desde el punto de vista contable, y con sus evidencias justificativas, el grado de cumplimiento de los programas financiados por la UE y, en su caso, detectar la posible corrupción asociado a la gestión de fondos europeos en el Estado beneficiario, pero dependiendo en cada caso concreto del instrumento jurídico de “asociación” del tercero con la Unión. Esto es así, porque al formalizarse la financiación de la Unión a través de los diversos fondos para el desarrollo o como parte de un programa de cooperación birregional entre la UE-ALC, como los analizados anteriormente, el beneficiario y gestor de los fondos debe garantizar que los terceros implicados en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes a las visitas *in situ* y que se cumplan los modos y mecanismos de rendición de cuentas pactados en los acuerdos. El Tribunal de Justicia ha confirmado que, en el foro interno de la UE (Tribunal de Justicia Sala Tercera, 2020)¹², son los

¹² A su juicio, el art. 325 del TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a disposiciones de Derecho nacional, tal como han sido interpretadas en la jurisprudencia nacional, en virtud de las cuales, en el marco de un proceso penal, el Estado no puede ejercitar una acción de indemnización del perjuicio causado por un comportamiento fraudulento del encausado que tenga por efecto sustraer fondos del presupuesto de la Unión, y no dispone, en el marco de dicho proceso, de ninguna otra acción que le permita hacer valer un derecho frente al encausado, siempre que la legislación nacional prevea procedimientos efectivos que permitan recuperar los fondos del presupuesto de la Unión Europea indebidamente percibidos.

Estados los primeros responsables de prevenir, detectar y corregir las irregularidades (incluido el fraude) y recuperar los fondos indebidamente abonados¹³. Sin embargo, el Programa antifraude de la Unión traslada esta obligación a los terceros, cuando sus autoridades asuman la gestión de los fondos europeos, total o parcialmente, por lo que deberán aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos. La Comisión recomienda que las autoridades de gestión cubran todo el proceso de gestión de lucha contra el fraude que comprende desde la prevención, detección y respuesta al fraude (en particular, la notificación de los casos detectados), hasta la recuperación de fondos indebidamente abonados. Además, el principio de tolerancia cero ante el fraude y la corrupción exigido por la Comisión a los Estados miembros se aplica igualmente a los fondos europeos comprometidos en los acuerdos y programas de cooperación con terceros. De esta forma, las normas antifraude de la UE resultan aplicables en la acción exterior de la UE en ALC, cuando se celebran acuerdos comerciales o acuerdos de cooperación y tales acuerdos suponen la ayuda financiera de la Unión, tal y como se ilustra en los acuerdos UE-ALC analizados anteriormente.

3.4.2. La responsabilidad del Banco Europeo de Inversiones

La segunda vía para extender las políticas antifraude de la UE a terceros afecta directamente a la responsabilidad del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Creado por el Tratado de Roma, el BEI es la institución financiera de la Unión Europea que sustenta financieramente la cooperación al desarrollo. En el art. 209. 3 del TFUE, en

¹³ Artículo 58, letra h), artículo 70, apartado 1, letra b), y artículo 98, apartado 1, de la versión consolidada del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO L 210, de 31.7.2006, p. 25), y artículo 20, apartado 2, letra a), artículo 28, apartado 1, letras e) y n), y apartado 2, artículo 30 y artículo 33, apartado 2, de la versión consolidada del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, que fija normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1)

relación con su art. 208, se establece que el BEI contribuirá, en las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las acciones necesarias para el logro de los objetivos de la política de la Unión en materia de cooperación para el desarrollo. En consecuencia, para respaldar la acción exterior de la Unión es consustancial que el BEI financie inversiones fuera de la Unión. Ahora bien, todas las operaciones de financiación del BEI deben contribuir a los principios generales que guían la acción exterior de la Unión, mencionados en el art. 21 del TUE —en favor del fomento y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales— y la aplicación de los acuerdos internacionales que celebre la Unión. A todos los niveles, desde la planificación estratégica hasta el desarrollo de los proyectos, el BEI debe asegurarse que las operaciones de financiación en el exterior cumplen los objetivos de alto nivel establecidos para la defensa de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude. El BEI —como organismo de la Unión que es— también queda sometido al mandato del art. 325 del TFUE y del art. 18 de sus Estatutos por lo que también le compete defender los intereses financieros de la UE y deberá aplicar las medidas eficaces contra la corrupción y el fraude. Esto significa que sus fondos solo deben ser utilizados para los fines a los que están destinados y debe garantizarse que en sus actividades y operaciones financieras no se lleve a cabo ninguna práctica prohibida.

En aplicación de este marco jurídico, y como consecuencia de las negociaciones UE-Grupo de Río, el BEI extiende sus operaciones crediticias a América Latina y Caribe a partir de 1993. La financiación europea en términos concesionarios ha incidido notablemente en el desarrollo de infraestructuras esenciales en aquella región. Desde entonces, el BEI ha financiado 117 proyectos por un importe total de 8.400 millones de EUR en 14 países, en tres áreas prioritarias, como son: el clima, el desarrollo de infraestructuras sociales y económicas sostenibles y el desarrollo del sector privado local. Entre los proyectos en curso cabe destacar la construcción de tres nuevas plantas solares en México, situadas en los estados de Guanajuato y Coahuila, con una producción media anual de energía de 1,1 gigavatios de potencia (GWp) o la reconstrucción y recuperación de las zonas gravemente afectadas por el terremoto que tuvo lugar en Ecuador en 2016. Este proyecto en Ecuador incluye la reconstrucción de escuelas, las infraestructuras para el abastecimiento de

agua potable e instalaciones de saneamiento y contribuyendo a reactivar la economía local (European Investment Bank, 2021).

Una vez comprobada la viabilidad financiera, ambiental y social de un proyecto concreto, y antes de firmar el acuerdo de financiación entre el BEI y un tercer Estado —préstamo concesionario o no concesionario— el BEI debe cerciorarse de que el Estado solicitante conoce y acepta los objetivos de alto nivel establecidos en la Unión para la defensa de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude. Y en el acuerdo de financiación firmado por ambas partes se recoge expresamente el compromiso —entre otras muchas cuestiones— que se aplicará la “Política antifraude” del BEI, aprobada en 2013 y renovada posteriormente en 2015 y 2021. Todos los contratos de financiación del BEI recogen las disposiciones contractuales adecuadas para prevenir y desalentar cualquier práctica prohibida. El BEI aplica directrices políticas y medidas antifraude en el contexto de la evaluación de las operaciones con el fin de identificar y mitigar el riesgo de que las operaciones de financiación e inversión del BEI puedan ser utilizadas indebidamente para actividades específicas prohibidas. Además, en sus operaciones de préstamos fuera de la UE, el BEI exige la aplicación de las directivas europeas¹⁴ y sus mecanismos, aun cuando tales directivas solo obligan a los Estados miembros de la UE. La extensión a terceros de estas obligaciones internas supone, entre otras cuestiones, garantizar que en los países beneficiarios existen normas de protección y medidas equivalentes a las de la UE para prevenir y desalentar cualquier práctica prohibida.

Para ilustrar mejor esta extensión a terceros países de las obligaciones antifraude de la UE cabe mencionar que la Guía de Contratación Pública del BEI contiene, como regla general para la financiación de operaciones fuera de la UE, el requisito de que los licitadores/contratistas/proveedores/consultores interesados firmen un “Compromiso de Integridad” con respecto al promotor, que incluya una declaración de que, según su leal saber y entender, los licitadores/contratistas/proveedores/consultores interesados, así como los socios de empresas

¹⁴ En concreto las Directivas 2014/25/UE, 2014/24/UE, 2014/23/UE, así como 89/665/CEE y 92/13/CEE, con las modificaciones o los suplementos que se introduzcan en las mismas periódicamente.

conjuntas, agentes o subcontratistas, en su caso, actuando por cuenta suya con la debida autoridad, o con su conocimiento, consentimiento, o su ayuda, no han incurrido ni incurrirán en ninguna práctica prohibida en relación con el procedimiento de licitación o la ejecución del contrato. Este “Compromiso de Integridad” también se extiende a los compromisos de los contratistas y licitadores en relación con la divulgación de cualquier práctica prohibida, la divulgación del pago de comisiones, gratificaciones u honorarios en relación con el proceso de licitación o la ejecución de los contratos.

Lógicamente el contrato de financiación contempla, para cada caso concreto, las condiciones específicas de la financiación para la ejecución del proyecto, lo que incluye los plazos de ejecución, los mecanismos de control y de rendición de cuentas de cada tramo de ejecución de la obra financiada, para poder detectar a tiempo en su caso desviaciones del proyecto o los incumplimientos de la política antifraude. Por ello, el BEI comparte con la Comisión información concreta sobre la aplicación efectiva de las cláusulas contractuales que permiten al BEI detener o retirar la financiación en caso de detectarse alguna de las prácticas prohibidas. Sin embargo, la Comisión no puede forzar al BEI a hacer pleno uso de las cláusulas contractuales que le permiten suspender los desembolsos o aplicar otras medidas paliativas para proteger la integridad y reputación de sus operaciones en caso de incumplimiento de los proyectos en materia medioambiental, social, de derechos humanos, fiscal y de transparencia normas. En ese contexto, el BEI ya está trabajando en una nueva política, la Política de Exclusión Estricta para dejar aún más claro que el BEI podrá que excluir de su financiación a las entidades que cometan fraude, corrupción, blanqueo de capitales u otras formas de irregularidades.

4. VALORACIONES FINALES Y PLANTEAMIENTOS DE FUTURO

Como se ha podido comprobar a lo largo de las páginas precedentes, la lucha de la UE contra la corrupción en terceros países, en concreto, en América Latina y Caribe no es la primera ni principal prioridad de la política exterior de la Unión, tal y como se ha puesto en evidencia ante la invasión rusa de Ucrania de febrero de 2022.

Sin embargo, en lo largo de la última década, la UE ha ido construyendo de forma progresiva estrategias para aunar esfuerzos y sinergias para frenar la corrupción asociada al crimen transnacional organizado tan extendido en ALC en el contexto de las relaciones bilaterales entre UE y los Estados latinoamericanos y profundizando en las relaciones estratégicas birregionales existentes entre la UE y ALC. Desde 2019, la Comisión Europea está decidida a aunar fuerzas para un futuro común y seguir trabajando “para luchar contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de la asistencia técnica, el intercambio de mejores prácticas y la promoción de la ratificación y aplicación de los acuerdos internacionales pertinentes”.

Ahora bien, las acciones concretas de la política exterior de la UE respecto a la corrupción y el fraude en ALC no son, empero, acciones gratuitas ni desinteresadas. En las distintos modos de asociación analizados en los párrafos precedentes —la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC, la modernización de los acuerdos comerciales entre UE-México y entre la UE-Chile, así como en los diversos Acuerdos de diálogo político entre UE-Cuba y entre la UE-Comunidad Andina— todas las partes implicadas obtiene un beneficio mutuo económico o comercial de los acuerdos celebrados, que se han alcanzado tomando como primer paso de aproximación la existencia de elementos compartidos como los valores, la historia o lazos culturales y bajo el estandarte de la defensa del acervo cultural común o la visión común sobre el hombre, el desarrollo y las relaciones internacionales (Cervantes, 2000). En este contexto, merece particular atención el modernizado Acuerdo comercial entre la UE y México que incorpora las denominadas “nuevas cláusulas anticorrupción” entre sus disposiciones, como una nueva herramienta más de política exterior cuyo respeto y efectividad será condición para el mantenimiento de los nuevos compromisos comerciales entre la UE y México.

La UE carece de una competencia propia y autónoma frente a la corrupción, pero su ya nada desdeñable acción exterior en materia anticorrupción está estrechamente conectada a los acuerdos comerciales, políticos y de cooperación financiera de la UE. Como contraprestación y acompañamiento del pilar comercial la UE exige al socio latinoamericano que establezca medidas nacionales penales o de otra

índole para prevenir y sancionar eficazmente la corrupción, el soborno, fraude, así como otras actividades conexas prohibidas. De esta forma, la UE combate la corrupción que afecta al acuerdo de comercial, en la medida en que las prácticas corruptas locales distorsionan el libre comercio, el acceso al mercado, comprometen al comercio justo y suponen *de facto* medidas no arancelarios que impide y dificulta el comercio de productos, bienes y servicios entre la UE y los Estados de ALC. El tiempo dirá si son efectivas estas nuevas cláusulas anticorrupción pactadas en el acuerdo UE-México; si bien en términos de principio, sus contenidos materiales tienen potencial. Nótese, no obstante, cómo en el acuerdo comercial modernizado con México no se alcanzó el consenso necesario para establecer mecanismos de dismantelación de las redes de tráfico ilícito y del blanqueo de capitales, que son piezas claves para la corrupción. Además, estas cláusulas anticorrupción del acuerdo con México no están todavía estandarizadas ni generalizadas por lo que corren el riesgo de su simplificación o incluso desaparición total en futuros nuevos acuerdos de asociación y comerciales, si su implementación no logra los resultados previstos. Además, la consecución de sus contenidos materiales exige la voluntad soberana del Estado para tipificar penalmente la corrupción o para establecer planes y programas nacionales de formación contra la corrupción.

Las medidas anticorrupción directas, preventivas y proactivas del programa *EuroSocial* + en el contexto de la asociación birregional UE-ALC también requieren en última instancia de la acción estatal para atajar las causas que favorecen la corrupción o, al menos, para reconducir las circunstancias que propician estas actividades ilícitas y negativas para el comercio birregional. Sin duda es un logro significativo la puesta en marcha de acciones conjuntas entre las instituciones europeas y las latinoamericanas para prestarse asistencia técnica, financiera y logística contra la corrupción sistémica, pero todavía resulta insuficiente para alcanzar los objetivos antifraude de esta nueva acción exterior de la UE.

Entre las perspectivas de éxito en la lucha contra la corrupción destaca —a mi juicio— la condicionalidad política *ex post* de los préstamos y ayudas al desarrollo de las instituciones financieras de la UE y del BEI, en particular, que, aunque sea por defender los intereses financieros de la UE, exige a los socios latinoamericanos la aplicación de las

normas internas y políticas antifraude de la Unión. La condicionalidad de la financiación del BEI implica que el Estado beneficiario queda vinculado jurídicamente a las normas antifraude de la Unión si quiere seguir percibiendo los fondos europeos de desarrollo para sus proyectos. De lo contrario, el BEI suspenderá o terminará el convenio de financiación. Además, las condiciones del contrato de financiación deben estar redactadas de tal modo que asignen mecanismos de control y supervisión de manera equitativa a los riesgos vinculados al contrato. El recurso a la extensión contractual de las normas antifraude de la UE a los socios latinoamericanos beneficiarios de los fondos o ayudas de la UE es una forma clara y directa, aunque concreta y puntual, de ir instaurando en los receptores prácticas de buena gobernanza económica y de transparencia en la redición de cuentas, de tal forma que se vaya generando una nueva cultura anticorrupción.

Es más, para reforzar esa cultura anticorrupción —y seguir defendiendo los intereses financieros de la UE— la Comisión Europea también se plantea la posibilidad de extender y armonizar las competencias de la Fiscalía Europea más allá del territorio europeo para asegurarse la aplicación de las normas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional relativas a la asistencia jurídica recíproca. No se descarta la posibilidad de dotar a la Fiscalía Europea de nuevas competencias como autoridad responsable en el contexto de los acuerdos de cooperación ya existentes entre la Unión y terceros países y, cuando sea necesario, se valorará la posibilidad de iniciar negociaciones con determinados terceros países prioritarios para la lucha contra la corrupción. Como indica la Declaración de Kioto que se aprobó en el 14.º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, la Unión y los Estados miembros tienen la firme determinación de reforzar el marco internacional que promueve el Estado de Derecho, la prevención de la delincuencia y la justicia penal, en particular, participando activamente en los procesos en curso destinados a revisar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁵.

¹⁵ COM (2021) 170 final, Bruselas 14 de abril de 2021, Estrategia de la UE contra la delincuencia organizada 2021-2025).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Barceló, M. J. (2019). “La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, Núm. Especial 02, febrero 2019.
- Baur, A., Flach, L. & Teti, F. (2021). “30 Years of Mercosur-Status Quo and Future Integration Steps”, *EconPol Opinion* 45 (marzo). Disponible en: https://www.econpol.eu/opinion_45.
- Berg-Rodríguez, A. (2019). “Rol de la UE en la era de los Muros: Oportunidades para la diplomacia común europea con Cuba en la etapa post-Obama”, en N. Cornago, et al. (eds.), *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*, Valencia, Tirant lo Blanch. Pp. 586-600.
- Berg-Rodríguez, A. (2020). “Del nuevo modelo político al primer Acuerdo UE-Cuba”, *Perfiles Latinoamericanos*, 28 (56). Pp. 235-259.
- Blanc Altemir, A. (2018). “¿Hacia un nuevo paradigma de los acuerdos de asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el Mercosur”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34. Pp. 921-968.
- Blanc Altemir, A. (2020). “El Acuerdo Unión Europea-Mercosur”, en *La Unión Europea, promotora del libre comercio. Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*, Blanc Altemir, A. (ed.) Pamplona, Aranzadi, 2020. Pp. 193-218.
- Cervantes, R. (2000). “Una nueva asociación estratégica birregional: la Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea”, *Revista Mexicana de Política Exterior* (61), octubre de 2000. Pp. 23-38.
- Clemente, G. (2001). “El Tribunal de Cuentas y los Fondos Estructurales”, *Revista Española de Control Externo*, vol. III, núm. 7, 2002. Pp. 39-49.
- Coppelli Ortiz, G. (2020). “El Acuerdo Unión Europea-Chile”, en *La Unión Europea, promotora del libre comercio. Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*, Blanc Altemir, A. (ed.) Pamplona, Aranzadi, 2020. Pp. 149-168.
- Crawford, G. (1996). “Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance Through Development Aid: A Comparative Study of the Policies of Four Northern Donors”, *Centre for Democratization Studies, Working Papers on Democratization*, University of Leeds.

- Crawford, G. (1997). "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues for effectiveness and consistency," *Democratization*, Autumn 1997, Volume 4, Number 3, Frank Cass Journal, London.
- Del Arenal, C. (1997). "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1, Madrid. Pp. 111-138.
- Del Rio, F. & Saavedra Cinta, R. (2018). "Modernización de los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo Global México-Unión Europea, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril. Pp. 33-48.
- Díaz Barrado, C. y Morán Blanco, S. (2018). "Las relaciones Cuba y Unión Europea: 'el comienzo de una gran amistad'", *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34. Pp. 969-1001.
- Díaz-Silveira, C. (2009). *La estrategia inter-regional de la Unión Europea con Latinoamérica. El camino a la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica*, Madrid, Plaza y Valdés.
- Gómez Arana, A. (2021). "Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe", *Fundación Carolina, Documentos de Trabajo*, núm. 54 (2ª época), Madrid.
- Hernández, G. (2013). "Una Cumbre marcada por sus poco resultados. Narrativas oficiales en conflicto, silencios y bemoles", en J. Balbis, ¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Recursos naturales, sector privado e inversiones, México, ALOP. Pp. 125-133.
- Jauregui Atondo, R. (2020). "Análisis y prospectiva a los veinte años de la Cumbre De Río", en *Unión Europea y América Latina Una asociación estratégica para los desafíos globales*, Héctor Casanueva (ed.), Marcial Pons, Alcalá de Henares. Pp. 27-36.
- López-Jacoiste, E. (2011). "Diálogo Euro-latinoamericano y los acuerdos de tercera generación: 'las cláusulas democráticas'", en *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea*, Saiz Arnaiz, A., Morales-Antoniuzzi, M. & Ugartemendía, J. I. (eds.), Instituto Vasco de Administración Pública. Pp. 113-148.
- Malamud, C. (2010). "La cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina", Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 98. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-cumbre-alcue-de-madrid-y-el-estado-de-la-relacion-birregional-europa-america-latina-ari/>
- Manero Salvador, A. (2014). "Las preferencias europeas y la condicionalidad: balance y perspectivas de futuro", en *La acción exterior de la UE en ma-*

- tería de Derechos Humanos*, Manero Salvador, A. (ed.), Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, núm. 4. Pp. 103-118.
- Niedrist, G. (2011). “Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI. Pp. 463-485.
- Quevedo Flores, J. (2020). “Hacia una Asociación Estratégica Birregional para el siglo XXI: principales desafíos”, en *Unión Europea y América Latina Una asociación estratégica para los desafíos globales*, Héctor Casanueva (ed.). Marcial Pons, Alcalá de Henares. Pp. 41-57.
- Rodríguez de las Heras, L. (2014). “La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea”, en *La acción exterior de la UE en materia de Derechos Humanos*, Manero Salvador, A. (ed.), Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria, núm. 4. Pp. 91-101.
- Sanahuja, J. A. & Rodríguez, J. D. (2021). “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Fundación Carolina, Análisis Carolina* 20/2021.
- Serrano, E. (2018). “The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries”, *International Relations and Diplomacy*, agosto, vol. 6, n. 8. Pp. 456-468.
- Szymanski, M. & Smith, M. E. (2015). “Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 1. Pp. 171-192.
- Zorzán, F. (2011). “Las relaciones UE-América Latina y el diálogo político birregional”, en *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (eds.), Fundación Carolina, 2011.

Informes, resoluciones y otros documentos

- CESCR. (1990). Observación General n° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes.
- Comisión Europea. (2018). “New EU-Mexico agreement: The Agreement in Principle and its texts”, Bruselas, Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156791.pdf.
- European Investment Bank. (2021). “EIB Group activity in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.eib.org/attachments/publications/factsheet_latin_america_and_the_caribbean_2021_en.pdf

- GAFILAT (2022). Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>.
- Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción. (2019). Buenas Prácticas Lucha contra la Corrupción. Disponible en: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/09/14_19_Livro_Boas_Praticas_Contra_Corruptcao.pdf
- Sentencia Tribunal de Justicia Sala Tercera. (2020). En el asunto C-603/19 de 1 de octubre de 2020.
- UE. 13553/17 ADD 1 Restreint UE/EU Restricted, U-Chile Modernised Association Agreement Directives for the negotiation of a Modernised Association Agreement with Chile, Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156550.pdf
- UE. EU-Chile Free Trade Agreement EU textual proposal provisions on anti-corruption. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_EU/Modernization/Proposals/Prov_Anti_Corruption_e.pdf
- UE Parlamento Europeo. (2018). Recomendación del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2018, al Consejo, a la Comisión y a la vicepresidenta de la Comisión/alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la negociación del Acuerdo de Asociación modernizado entre la Unión Europea y Chile (2018/2018(INI).
- UE. (1997). Official Journal of the European Communities, C 221, 19 July 1997 DO C de 19/07/1997, N° 221
- UE. (2003). Documento 14997/03, Fight against the proliferation of weapons of mass destruction. Mainstreaming non-proliferation policies into the EU's wider relations with third countries, Attachment to the Annex, de 19 de noviembre de 2003.
- UE. (2003). 317 final, Bruselas de 28 de mayo de 2003. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0317&from=HU>
- UE. (2008), Decisión 2008/852/Jai Del Consejo de 24 de octubre de 2008 relativa a una red de puntos de contacto en contra de la corrupción.
- UE. (2010). Programa de Estocolmo —una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01)
- UE. (2011), 308 final, Bruselas 6.6.2011 sobre la lucha contra la corrupción en la Unión.
- UE. (2011).308 final, Bruselas 6.6.2011 sobre la lucha contra la corrupción en la Unión, punto 5, p. 17.

- UE. (2013). Reglamento (UE, Euratom) n ° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n ° 1074/1999 del Consejo.
- UE. (2016). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: “Combatir la corrupción en la UE: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil” (dictamen de iniciativa), de 15 de enero de 2016, en particular, punto 1.8
- UE. (2021). Reglamento (UE) 2021/785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 250/2014. DOUE núm. 172, de 17 de mayo de 2021
- UE. (2021) 170 final, Bruselas 14 de abril de 2021, Estrategia de la UE contra la delincuencia organizada 2021-2025).

**2. LA POLÍTICA EXTERIOR
DE LOS ESTADOS
LATINOAMERICANOS EN
MATERIA DE CORRUPCIÓN
TRANSNACIONAL**

Capítulo 4

Argentina

SOFÍA J. DANESSA*
SOLEDA D I. CASTRO*

* Argentina, en el ámbito académico se destaca por ser abogada y profesora en Ciencias Jurídicas egresada de la UCA. Magíster en Relaciones Internacionales UBA y doctorando en Derecho UBA. Profesora Protitular de Derecho Internacional Público Facultad de Derecho UCA. Directora de Proyectos de Investigación IUS sobre Terrorismo Internacional, Facultad de Derecho UCA. Profesora Adjunta de la Facultad de Derecho de la UBA. Profesora titular en la Maestría de Derecho Internacional Público de la Universidad de la Comunidad Andina UASB. Coordinadora y Profesora de la Maestría de Derecho Internacional Público de la UCA. Coordinadora del Centro de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la UCA. Miembro del Instituto de Derecho Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Autora en publicaciones en revistas especializadas, libros nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como jurado y directora de tesis de maestría. En el ámbito profesional, es Asesora legal de la Dirección de Seguridad Humana, Innovación y Asuntos Tecnológicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.

* Magíster en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella, intercambio en School of Advanced International Studies-Johns Hopkins University). Abogada con orientación en Derecho Penal (Universidad de Buenos Aires). Secretaria Letrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina. Profesora de Derecho Internacional Penal de la Maestría en Derecho Internacional Público e Investigadora del Proyecto IUS de la Universidad Católica Argentina. También ha sido profesora de Derecho Internacional Humanitario de la Maestría de Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional, jurado de tesis en la Maestría en Teoría Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad del Litoral e investigadora externa para la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” del Ministerio de Defensa, entre otros.

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción limita el crecimiento económico y el desarrollo sustentable, compromete el imperio de la ley y constituye una seria amenaza a los valores democráticos. Genera costos económicos debido a la distorsión de los incentivos, costos políticos por el debilitamiento de las instituciones y costos sociales en tanto distribuye la riqueza y el poder hacia los sectores más ricos y privilegiados (Klitgaard, 1995: 247). Además, ha permitido la expansión a nivel transnacional de los “grandes tráfico” por parte de organizaciones criminales (personas, armas, estupefacientes, entre otros). El carácter transnacional que, desde hace años, presenta este fenómeno, requiere de un esfuerzo sostenido, colectivo y coordinado para combatirlo, porque si la delincuencia atraviesa fronteras, la acción de la ley también debe hacerlo (Renaud, 2019: 292, 298, 299).

La lucha contra la corrupción irrumpió en la agenda internacional recién en la década de los noventa (Vargas, 2004: 133, 134; Baragli & Raigorodski, 2007: 9, 15; Raigorodsky, 2007: 9, 16) y si bien se han esgrimido múltiples razones para explicar esta circunstancia (Alice, 2005: 19; Vargas, 2004: 133, 134; Klitgaard, 1995: 247, 249), a los fines del presente trabajo, alcanza con entender que esta aparición en la escena mundial signa el inicio del período que aquí se estudia. En consecuencia, este capítulo está dedicado a presentar los elementos suficientes para conocer y caracterizar a la política exterior argentina en materia de lucha contra la corrupción en el período 1995-2021.

En la República Argentina, la política exterior vinculada al combate contra la corrupción se ha concentrado, en gran medida, en torno a tres tratados internacionales: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU) y la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE)¹. No obstante, también resulta relevante

¹ Vale aclarar que si bien la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional también resulta un instrumento internacional relevante en la lucha contra la corrupción (por ejemplo arts. 8 y 9, entre otros), por razones de especificidad y a los fines del presente trabajo, se decidió hacer foco en las iniciativas especialmente destinadas a combatir la corrupción.

la actuación argentina en otros foros e iniciativas internacionales anticorrupción, entre los que se destacan el Grupo de Trabajo Anticorrupción del G-20, los compromisos asumidos por la Cumbre Global Anticorrupción celebrada en Londres en 2016, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y la Academia Internacional contra la Corrupción (IACA), entre otros.

Más allá de los escenarios en que interviene directamente el Presidente de la Nación, como ocurre en las cumbres de líderes mundiales, la representación de la República Argentina ante organismos y foros internacionales y regionales en materia de integridad y control de la corrupción es desempeñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y por la Oficina Anticorrupción, adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En algún caso puntual y excepcional, la tarea ha sido también desempeñada por funcionarios de la Jefatura del Gabinete de Ministros (como por ejemplo, en las participaciones ante la OGP).

En particular, la Oficina Anticorrupción (OA) está encargada de velar por el cumplimiento, y monitorear la implementación, de las obligaciones internacionales asumidas por el país en esta materia, así como desempeñar el rol de punto focal en la coordinación de los distintos organismos nacionales con responsabilidades en materia de lucha contra la corrupción (como la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, entre otros). En lo que aquí interesa, también le compete promover vínculos y convenios de cooperación bilateral, regional y multilateral y establecer y articular vínculos con países, organismos internacionales y con actores relevantes de la sociedad civil, para intercambiar información, asistencia técnica, experiencias y cooperación mutua².

² La normativa que regula la estructura y el funcionamiento de la OA ha sufrido cambios desde su creación en 1999. En la actualidad, constituye un organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación, cuyo personal sigue integrando la dotación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ver: Ley 25.233 (1999), Decretos 102/1999, 163/2005, 466/2007, 226/2015, 838/2017 y 54/2019, entre otros. *Vid.*: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>.

En gran medida, la política exterior argentina contra la corrupción se circunscribe a: (a) la participación en la instauración y consolidación de estos foros, mecanismos y/o regímenes internacionales (incluyendo, entre otras cosas, la elaboración de los convenios, la creación de sus instituciones y la reglamentación de sus competencias); (b) las actividades desarrolladas dentro de esos ámbitos; (c) los compromisos y obligaciones derivados de los instrumentos jurídicos suscriptos (que incluye lo atinente a sus respectivos mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación); y (d) los intercambios bilaterales entre el Estado Nacional (a través de los órganos y autoridades competentes) con estos actores internacionales, así como aquellos que se producen con los restantes países y con otros actores relevantes (del sector privado y de otros ámbitos de la sociedad civil) en los foros, grupos de trabajo, reuniones especiales y demás espacios creados dentro o con el auspicio de estas convenciones y demás iniciativas.

Vale aclarar que este trabajo no examina el contenido de las obligaciones internacionales asumidas por la República Argentina al suscribir las citadas convenciones y/o al participar de las mencionadas iniciativas, foros o encuentros³. Menos aún versa sobre el grado de implementación interna que esos compromisos han alcanzado dentro del ordenamiento jurídico e institucional argentino. Ello así, toda vez que estos aspectos, sin duda relevantes, han sido abordados por otras obras colectivas que forman parte del Programa de investigación al que también pertenece el presente trabajo.

En consecuencia, este capítulo está exclusivamente dedicado a examinar el desempeño de la República Argentina en este heterogéneo conjunto de espacios institucionales internacionales, en el entendimiento que esa actuación permite conocer y caracterizar a la política exterior argentina en materia de lucha contra la corrupción.

³ Sobre autores que abordan la comparación de contenidos de la CICC y la CNUCC, *vid.*: Vargas, 2004: 138-148; Baragli & Raigorodski, 2007: 85-93.

2. ARGENTINA Y LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

2.1. Primera aproximación

Con fecha 29 de marzo de 1996, en la Conferencia Especializada llevada a cabo en Caracas (Venezuela), la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). La CICC es el primer instrumento internacional que aborda ampliamente el fenómeno de la corrupción e incluye medidas de prevención y sanción, así como disposiciones para viabilizar la asistencia y cooperación internacional. Entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y, en la actualidad, se encuentra ratificada por los 34 Estados miembros de la OEA.

Fue aprobada en la República Argentina por la ley 24.759 sancionada el 4 de diciembre de 1996 (B.O. 17/01/1997). El instrumento fue depositado en la Secretaría General de la OEA el 9 de octubre de 1997 y entró en vigor en Argentina a partir del 7 de noviembre de 1997. El 4 de enero de 2000, se designó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como autoridad central y el 20 de julio de 2007, más específicamente, a su Dirección de Asistencia Judicial Internacional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos⁴. Asimismo, a la OA se le encomendó velar por la prevención e investigación de las conductas comprendidas por la CICC y, más recientemente, por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional⁵.

En mayo de 2001, Argentina fue sede de la Primera Conferencia de los Estados Parte de la CICC sobre el Mecanismo de Seguimiento

⁴ Para ver las ratificaciones o adhesiones de los 34 países y las designaciones de autoridad central aquí aludidas, *vid.*: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp.

⁵ Mediante el Decreto 102/1999 se encomendó a la Oficina Anticorrupción la tarea de velar por la prevención e investigación de las conductas comprendidas por la CICC. El Decreto 466/2007 amplió esa función para abarcar el cumplimiento de todas las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional (Anexo II, punto 2), y así rige en la actualidad (Decreto 838/2017, Anexo del art. 2°, punto 1).

de la Implementación de la Convención (MESICIC). En esta conferencia se redactó el Acta de Buenos Aires, donde se pautaron los lineamientos básicos del citado mecanismo de seguimiento, que, en junio de ese mismo año, fue adoptado en San José de Costa Rica, por 20 de los 22 Estados Parte de la CICC, entre ellos la República Argentina (AG/RES. 1784. XXXI-O/01. Aprobada en la 3° Sesión Plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001). En la actualidad, este mecanismo reúne a 33 de los 34 Estados Miembros de la OEA⁶.

El MESICIC es el Mecanismo Anticorrupción de la OEA. Está destinado a analizar sus marcos jurídicos e instituciones de acuerdo a las disposiciones de la Convención y constituye una herramienta fundamental para el efectivo cumplimiento del tratado. Consiste en un ejercicio conjunto entre los Estados Parte de la CICC, para que se examinen mutuamente el grado de implementación de las obligaciones asumidas en la CICC, a través de un procedimiento de evaluación entre pares (“*peer review*”). Más allá que su instrumentación depende de la Conferencia de los Estados Parte de la CICC, el MESICIC tiene como órgano principal a un Comité de Expertos, integrado por especialistas designados por cada país, que es el responsable técnico de la implementación de la Convención. El funcionamiento de este Comité está regulado en su Reglamento y Normas de Procedimiento⁷, adoptados en la Primera Reunión del Comité de Expertos en enero de 2002. En Argentina, la OA constituye el punto focal para el MESICIC.

2.2. Aporte de Argentina a la construcción y consolidación del MESICIC

Con base en información oficial (Baragli & Raigorodsky, 2007: 16-25, 43-54) realizamos a continuación una breve revisión de la cronología de diferentes circunstancias que signaron la construcción y consolidación institucional del MESICIC, destacando especialmente

⁶ Vid.: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/>

⁷ Para ver el citado reglamento actualizado, es decir, con las enmiendas que se han realizado, *vid.*: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_rules_es.pdf

los principales aportes realizados por la República Argentina en los sucesivos mandatos presidenciales.

La agenda internacional (y regional) de lucha contra la corrupción apareció durante la primera presidencia de Carlos Menem y se desarrolló significativamente bajo sus mandatos (julio de 1989 a diciembre de 1999), constituyendo una de las temáticas de su política exterior. En 1992, la Asamblea General de la OEA emitió la Resolución sobre “Prácticas corruptas en el comercio internacional” (AG/Res.1159. XXII-0/92), donde ya se mencionaban los efectos negativos de la corrupción en términos de desarrollo económico. Ese año, la temática también fue incorporada en la agenda del Comité Jurídico Interamericano (Lagos, 2001: 9-15). En enero de 1993, en la Declaración de San José sobre Derechos Humanos emitida en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, se la mencionaba como un obstáculo para la vigencia de este conjunto de derechos. En 1994, en la Declaración de Belém do Pará (AG/DEC. 6. XXIV-0/94), las cancillerías de los Estados americanos promovieron el estudio de medidas destinadas a combatir la corrupción para fortalecer la democracia en la región. En consecuencia, la Asamblea General instruyó al Consejo Permanente a establecer el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica (AG/Res. 1294. XXIV-0/94). En diciembre de ese mismo año se celebró en Miami, Estados Unidos, la Primera Cumbre de las Américas, donde los Jefes de Estado y Gobierno, entre otros temas, señalaron a la corrupción pública y privada como un problema mundial que debilitaba la democracia y socavaba la legitimidad de los gobiernos y las instituciones e invitaron a la OEA a establecer vínculos con el Grupo de Trabajo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales. (cfr. Sección I Punto 5: “La lucha contra la corrupción”, del Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas)⁸.

Como consecuencia de ello, en 1995, la OEA participó del Simposio de París con el Grupo de Trabajo de la OCDE y la Asamblea General le encomendó al Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica

⁸ Vid.: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf.

que preparara un proyecto de convención anticorrupción (AG/Res. 1346. XXV-0/95). En enero de 1996, el grupo de trabajo entregó el proyecto y en marzo, en la Conferencia Especializada celebrada en Caracas (Venezuela), la OEA adoptó la CICC, tal como ya se mencionó.

En septiembre de 1996, en ocasión de la sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1996, el canciller argentino Guido Di Tella expresó:

[...] La Argentina ha ordenado su economía y relanzado las posibilidades y potencialidades de su sociedad, a través de la promoción de la buena gestión de gobierno, la disciplina fiscal, la responsabilidad en el manejo de las cuentas públicas, la igualdad jurídica para los inversores nacionales y extranjeros y la lucha contra la corrupción. En particular, la Argentina ha instalado y promovido tanto en la OEA, como en esta asamblea y en otros organismos internacionales, iniciativas concretas para combatir la corrupción, maldita corrupción, enemiga del desarrollo y de las inversiones [...] ⁹.

En 1997, la Asamblea General de la OEA adoptó el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción (AG/Res. 1477. XXVII-O/97) destinado, entre otras tareas, a estimular la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción. En 1998 se celebró en Santiago de Chile la Segunda Cumbre de las Américas, donde se propició el seguimiento de los avances de la CICC y la realización del Simposio sobre el Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio, que se concretó ese mismo año, también en Chile ¹⁰. En 1999, la OEA suscribió un acuerdo de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar la implementación de la CICC. Para esos fines y para realizar también el seguimiento de las actividades del Programa Interamericano de Cooperación, se reactivó al Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica (AG/Res. 1649. XXIX-0/99).

En junio de 2000, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución sobre “Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Se-

⁹ Vid.: Discurso del canciller Guido Di Tella en la AGNU, domingo 22 septiembre 1996. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/guido-di-tella-3>.

¹⁰ Vid.: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Probidad.html>.

guimiento del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción”, en la cual se solicitó al Consejo Permanente de la OEA el análisis de modelos de mecanismos de seguimiento, a fin de recomendar uno para la implementación de la CICC (párrafo 9° de la AG/Res. 1723. XXX-O/00). Entonces, ya durante el mandato de Fernando De la Rúa (diciembre de 1999-diciembre de 2001), la Cancillería y la OA argentinas participaron activamente en esta tarea en el marco del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica. En octubre de 2000, la OA llevó a cabo un taller de trabajo como parte del Proyecto de Apoyo a la Ratificación e Implementación de la CICC, originado en el mencionado acuerdo de cooperación entre la OEA y el BID destinado a la adecuación de las legislaciones nacionales de los países de la región a los postulados de la CICC.

En enero de 2001, se emitió la “Recomendación del Consejo Permanente a los Estados Parte sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC”, que presentaba un texto base para el mecanismo (CP/Res. 783. 1260/01). Para su elaboración se utilizaron, entre otros, informes y proyectos elaborados por Argentina. Otras recomendaciones sobre la temática emergieron de la Reunión Preparatoria de la Primera Conferencia de los Estados Parte de la CICC, celebrada en Washington DC en marzo de ese mismo año, para la cual Argentina redactó una propuesta de trabajo sobre la importancia de adoptar el mecanismo, con sugerencias sobre cuáles debían ser sus lineamientos centrales.

En abril de 2001, se llevó a cabo en Quebec, Canadá, la Tercera Cumbre de las Américas, cuyo Plan de Acción incluyó compromisos relativos a la CICC, al mecanismo de seguimiento de su implementación y al Programa Interamericano.

Como ya se adelantó, en mayo de 2001 Argentina fue sede de la Primera Conferencia de los Estados parte de la CICC sobre el MESI-CIC, un encuentro auspiciado por el BID, organizado por la OEA y la Cancillería y la OA argentinas, y al que asistieron las delegaciones de los Estados Parte y representantes de la OCDE. Tal como se mencionó, allí se redactó el Acta de Buenos Aires, que fue adoptada por la Asamblea General de la OEA, un mes después, en Costa Rica.

Al clausurar la conferencia de Buenos Aires, el canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini (2001) aseguró:

[...] erradicar la corrupción es uno de los objetivos más importantes del Gobierno [...] La lucha contra la corrupción en las Américas exige que nuestros gobiernos adopten con firmeza las medidas internas e internacionales necesarias. El alcance y la naturaleza de la corrupción exigen, hoy más que nunca, una decisión colectiva para combatirla. La adopción de un mecanismo que involucra activamente a los gobiernos del hemisferio debe ser celebrada como la mejor alternativa para avanzar en el difícil pero inexorable camino hacia su definitiva eliminación.

También afirmó que la CICC era:

[...] un instrumento de innegable significación política para enfrentar un problema que erosiona la credibilidad de las instituciones y de sus dirigentes frente a sus pueblos, y que por consiguiente debilita a la democracia [...] La corrupción es un mal que ha afectado y afecta a la mayoría de las naciones. Las consecuencias de este flagelo, con su indeseable incidencia sobre el crecimiento económico y el sistema democrático, se propagan con mayor intensidad en los países en desarrollo¹¹.

En otra oportunidad, el propio Rodríguez Giavarini (2001) caracterizó a la CICC como una “novedosa y legítima conquista del derecho en las Américas, que coloca a la región en la vanguardia del desarrollo jurídico en este campo”¹².

El 11 de septiembre de 2001, una fecha indeleble a nivel global, la Asamblea General de la OEA aprobaba en Lima la Carta Democrática Interamericana que, entre otras cosas, destaca la importancia de la transparencia y la probidad en la gestión pública, para la democracia¹³.

En enero de 2002, ya durante la presidencia de Eduardo Duhalde (enero de 2002-mayo de 2003), se realizó la Primera Reunión del Comité de Expertos del MESICIC donde, como ya se apuntó, se discutió y aprobó su Reglamento y Normas de Procedimiento, y se definieron

¹¹ Vid.: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/rodriguez-giavarini-aseguro-que-erradicar-la-corrupcion-es-uno-de-los>.

¹² Vid.: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-oea-ratifico-convenio-de-lucha-contrala-corrupcion-firmado-en-buenos>.

¹³ Vid.: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

los aspectos que se examinarían en la Primera Ronda de Evaluación. Cabe subrayar que, en esa oportunidad, por iniciativa de la OA argentina (junto con otros Estados parte, la Secretaría General de la OEA, el Centro de Desarrollo y el Comité de Administración Pública de la OCDE), se impartió un seminario práctico para capacitar a los representantes de los Estados en el funcionamiento de los procedimientos de evaluación. De hecho, se presentó la experiencia argentina en relación con mecanismos similares utilizados por la OCDE y el GAFI.

En mayo de 2002, se llevó a cabo la Segunda Reunión del Comité de Expertos, en la que se adoptó el cuestionario que debía ser respondido por los Estados Parte durante la Primera Ronda de Evaluación y se estableció el orden de examen. Argentina se ofreció para ser evaluada primera. Así, en febrero de 2003, en la Tercera Reunión del Comité de Expertos, se analizó y aprobó el informe de la República Argentina, resultante de la primera evaluación realizada por el MESICIC.

Mientras en Argentina ya había asumido la presidencia Néstor Kirchner (mayo de 2003-diciembre de 2007), la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución sobre Seguimiento de la CICC y de su Programa de Cooperación, recomendando al Consejo Permanente continuar con la promoción del intercambio de experiencias entre la OEA y otras organizaciones e instituciones financieras internacionales, para fortalecer la cooperación, así como la participación de la sociedad civil, en especial, del sector privado (AG/Res. 1943. XXXIII-O/03).

En octubre de 2003, se aprobó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, donde se reafirmó el compromiso de lucha contra la corrupción (pasiva y activa), por considerar que:

[...] constituye una amenaza a la seguridad de nuestros Estados y socava las instituciones, públicas y privadas, y la confianza de la sociedad, genera grandes daños económicos, compromete la estabilidad, erosiona el estado de derecho y vulnera la capacidad gubernamental para responder a otras amenazas a la seguridad. Sus efectos se propagan hacia diferentes campos de la actividad de nuestros Estados, por lo que la cooperación, la asistencia judicial mutua, la extradición y la acción concertada para combatirla es un imperativo político y moral. Nos comprometemos a fortalecer el mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y apoyar la Convención de las Naciones Unidas sobre este tema (cfr. OEA/Ser. K/XXXVIII; CES/dec.1/03 rev. 1, fechada en 28/10/2003; punto 31 del apartado III sobre "Compromisos y Acciones de Cooperación").

En enero de 2004 se celebró la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, México, donde los Jefes de Estado y Gobierno de la región adoptaron la Declaración de Nuevo León, se comprometieron a cooperar en el marco de la CICC, particularmente a través del fortalecimiento del MESICIC y encomendaron a la Conferencia de los Estados parte del mecanismo a proponer medidas concretas adicionales para ese fortalecimiento, aumentar la transparencia y combatir la corrupción. En esa cumbre, los líderes de la región también se comprometieron a mejorar los mecanismos de asistencia mutua en materia penal y a negar acogida a funcionarios corruptos, a quienes los corrompen y a sus bienes y a cooperar en su extradición, así como en la recuperación y restitución de activos producto de la corrupción a sus legítimos propietarios¹⁴.

Con base en este mandato, en abril de ese mismo año (2004), se llevó a cabo la Primera Reunión de la Conferencia de Estados Parte del MESICIC, donde se adoptó el documento sobre Conclusiones y Recomendaciones para Fortalecer el MESICIC. En junio, la Asamblea General de la OEA aprobó la Declaración de Quito sobre desarrollo social y democracia frente a la incidencia de la corrupción y el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas, donde se aborda nuevamente esta temática (AG/Res. 2045. XXXIV-O/04). En julio, los Estados parte de la CICC se reunieron y adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Managua. Para esta reunión, la delegación argentina llevó un conjunto importante de propuestas concretas que centraron el debate, dos de las cuales quedaron plasmadas en el mencionado Plan de Acción (cfr. puntos 10 y 11 del citado plan). En junio de 2005, la Asamblea General de la OEA declaró al año 2006 como el Año Interamericano de Lucha contra la Corrupción (AG/Res. 2071. XXXV-O/05).

En noviembre de 2005 se llevó a cabo la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata (Argentina). En distintos apartados del Plan de Acción allí aprobado se aludió al compromiso en la lucha contra la corrupción y se reiteró la imperiosa necesidad, entre otras medidas, de aplicar la CICC y participar en el MESICIC¹⁵.

¹⁴ Vid.: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf.

¹⁵ Vid.: Plan de Acción de Mar del Plata: http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_poa_sp.pdf.

En noviembre de 2006, y siguiendo aquel encuentro de abril de 2004, se realizó la Segunda Reunión de la Conferencia de los Estados parte del MESICIC, donde se debatió la cuestión de la cooperación hemisférica en la materia y se aprobó el nuevo texto del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.

En 2006, en tanto se seguían llevando a cabo las reuniones del Comité de Expertos en las que se analizaban los informes correspondientes a los distintos países intervinientes en el mecanismo, se terminó con la Primera Ronda de Evaluación y se comenzó la Segunda Ronda. En ambas rondas, la República Argentina se ofreció a ser evaluada primero e intervino como examinadora de otros países, además de realizar importantes propuestas para mejorar el Reglamento del Comité de Expertos (vid.: modificaciones aprobadas en la Octava Reunión del Comité en 2005).

Desde entonces y hasta el presente —es decir, durante los mandatos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández—, Argentina ha seguido participando de las rondas de evaluación del MESICIC que, en la actualidad, transita la Sexta Ronda de Análisis de los Estados parte¹⁶. Además, en todos estos años, la cooperación internacional de estos países en el citado marco institucional ha permitido elaborar guías legislativas, leyes modelos, manuales de buenas prácticas y demás recursos destinados a implementar con mayor eficiencia las disposiciones de la CICC, para prevenir y combatir la corrupción¹⁷.

Por lo demás, en este ámbito hemisférico, se siguieron realizando encuentros abocados a confrontar con esta materia. En enero de 2015, se realizó la III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a la que acudieron diferentes funcionarios argentinos y cuyo plenario tuvo por eje temático la lucha contra la pobreza, con un enfoque de transpa-

¹⁶ Para conocer los informes de avance presentados por Argentina y los informes producidos en las seis Rondas de Evaluación, *vid.*: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-pais.html?c=Argentina>.

¹⁷ Sobre modelos de leyes y manuales de buenas prácticas, *vid.*: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/leyes.html> y <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html>.

rencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción¹⁸. Por su parte, en el marco de la VIII Cumbre de las Américas que se desarrolló en Perú en 2018, el canciller argentino Jorge Faurie participó de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores durante la cual, luego de intensas negociaciones, se consensuó el llamado Compromiso de Lima sobre Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción¹⁹. En esa ocasión declaró que “La agenda de Argentina es, primero que nada, poder considerar todos los temas de gobernanza y el impacto que en los sistemas políticos y en el democrático en general han tenido todos los fenómenos de corrupción” (Cancillería del Gobierno Argentino, 2018)²⁰.

¹⁸ *Vid.*: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/iii-cumbre-celac-tema-del-plenario-lucha-contr-la-pobreza-con-un-enfoque-de>.

¹⁹ En ese compromiso, los mandatarios reunidos en la Cumbre reconocieron la relevancia de la prevención y al combate a la corrupción para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en sus países. Señalaron que la corrupción debilita la gobernabilidad democrática y la confianza de la ciudadanía en las instituciones, además de tener un impacto negativo en el goce efectivo de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Refirmaron su compromiso con los tratados en materia de lucha contra la corrupción, como la CNUCC y la CICC. Se comprometieron al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la transparencia, el acceso a la información, la protección de denunciantes y los derechos humanos, la transparencia en el financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales, la prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas, la cooperación jurídica internacional, el combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos y la recuperación de activos, así como con el fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción (seguimientos e informes), etc. *Vid.*: Información de la Cancillería Argentina para la Prensa, 2018. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-la-corrupcion>.

²⁰ *Vid.*: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cancilleres-de-la-region-consensuaron-un-compromiso-contr-la-corrupcion>.

3. ARGENTINA Y LA CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

La República Argentina adhirió a la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales el 17 de diciembre de 1997, durante la presidencia de Carlos Menem, y depositó el instrumento de ratificación ante el Secretario General de la OCDE el 8 de febrero de 2001²¹. Esta convención estableció un mecanismo de monitoreo y seguimiento, en el cual las partes tienen la obligación de cooperar para llevar a cabo esta tarea promoviendo su aplicación en el marco del Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE²².

En una etapa inicial se examinan los respectivos marcos legales (fase 1) e institucionales (fase 2) a fin de detectar obstáculos que impidan una efectiva aplicación de la Convención. En una etapa siguiente (fase 3) se pretende profundizar los análisis producidos en las instancias anteriores, a fin de eventualmente proceder a una próxima etapa transversal (fase 4). Desde hace más de dos décadas que Argentina participa, trabaja y se somete a este mecanismo y esto resulta primordial en su interés de lograr un mayor acercamiento hacia la OCDE (Rantica, 2019: 6, 41, 45).

En concordancia con los compromisos asumidos, Argentina sancionó la ley 25.188 sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que fue promulgada el 1 de noviembre de 1999 y entró en vigencia el 10 de noviembre de ese mismo año²³. También adhirió a la Recomendación de 2009 sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios

²¹ Vid.: Reporte sobre implementación de la Convención OCDE Argentina-OEDC-ANTI-BRIBERY CONVENTION OEDC —Reporte Fase Ibis— Argentina. <https://www.oecd.org/countries/argentina/argentina-pecdanti-briberyconvention.htm>.

²² Vid.: art. 12 de la Convención.

²³ Vid.: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/60000-64999/60847/texact.htm>.

públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales²⁴. A partir de abril de 2011, Argentina participó como miembro pleno del Centro de Desarrollo. En mayo de 2012, el canciller argentino Héctor Timerman, participó en París del Consejo Ministerial de la OCDE, así como también en una reunión ministerial internacional que tuvo como tema principal el estado de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) conocidas como Ronda de Doha (Cancillería argentina, 2011)²⁵.

El Grupo de Trabajo evaluó la implementación de la Convención en Argentina en la fase 1 en septiembre de 2001, en la fase 2 en junio de 2008, en la fase 3 en diciembre de 2014 y en la fase 3bis en marzo 2017. De hecho, en abril de 2016 e integrando este proceso de evaluación, se llevó a cabo la Visita de Alto Nivel del citado grupo²⁶. Justamente, en esta evaluación (fase 3bis), el Grupo de Trabajo determinó que Argentina seguía incumpliendo gravemente artículos claves de la Convención. Entre las deficiencias legislativas más importantes se encontraban los problemas con el delito de soborno en el extranjero, la ausencia de responsabilidad empresarial por el mismo y la jurisdicción para enjuiciar este delito.

²⁴ *Vid.*: <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/ocde.pdf>.

²⁵ *Vid.*: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-canciller-timerman-participara-en-el-consejo-de-la-ocde-y-en-el-encuentro>.

²⁶ En ocasión de esta visita, los miembros de la delegación del Grupo de Trabajo se reunieron con la Ministra de Relaciones Exteriores y Culto, Susana Malcorra, con el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, con la Secretaria de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Laura Alonso, con el Secretario de Justicia, Santiago Otamendi, con el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Gustavo Zlauvinen y con representantes del Ministerio Público Fiscal, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, con quienes debatieron sobre las tareas a realizar por cada área del Estado a fin de alcanzar una plena implementación de la Convención. En esa ocasión, las autoridades argentinas expresaron su firme compromiso en la lucha contra la corrupción y, en particular, contra el soborno transnacional, y afirmaron que la lucha contra la corrupción era uno de los pilares de la política de gobierno del Presidente Mauricio Macri. *Vid.*: Información de la cancillería argentina para la Prensa, 2016. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/visita-de-alto-nivel-del-grupo-de-trabajo-sobre-soborno-transnacional-de-la>

Por lo tanto, Argentina promulgó la ley 27.401 de Responsabilidad Corporativa, que entró en vigor el 1 de marzo de 2018²⁷. Ese mismo mes, el Grupo de Trabajo decidió realizar la evaluación de la fase Ibis para constatar el impacto de la nueva ley en la implementación de la convención. Este informe fue adoptado por todos los miembros del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Soborno el 29 de junio de 2019²⁸.

Asimismo, Argentina se ha adherido a la Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de 1976, por lo que participa en el Comité de Inversiones de la OCDE, junto a otros países emergentes como Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú²⁹. Además, interviene en distintos comités y grupos de trabajo, como miembros o país invitado y ha adherido a distintos instrumentos jurídicos de la OCDE, más allá de ser un país del G-20 (Rantica, 2019: 40-44). Por otra parte, y en cuanto a su ordenamiento jurídico interno, incorporó lo requerido por la convención en el art. 258 bis del Código Penal.

Con respecto a la adhesión a la OCDE, corresponde recordar el interés en iniciar un acercamiento, profundización y ampliación de las relaciones bilaterales con la organización, señalado en mayo de 2016 por la entonces Canciller Susana Malcorra³⁰.

En el plano regional, el Ministerio Público Fiscal de la Argentina (MPF) y la División Anticorrupción de la OCDE organizaron la Primera Reunión de la Red de Oficiales encargados de hacer cumplir la ley anticorrupción en América Latina y el Caribe (*Latin America and*

²⁷ Vid.: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=296846>.

²⁸ Reporte sobre implementación de la Convención OCDE Argentina-OEDC-ANTI-BRIBERY CONVENTION OEDC —Reporte Fase I bis— Argentina. <https://www.oecd.org/countries/argentina/argentina-pecdanti-briberyconvention.htm>.

²⁹ Acerca de los miembros de la OCDE vid.: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners>.

³⁰ Argentina refuerza su cooperación con la OCDE a través de un nuevo Plan de Acción. Vid.: página oficial de la OCDE, <https://www.oecd.org/newsroom/argentina-refuerza-su-cooperacion-con-la-ocde-a-traves-de-un-nuevo-plan>.

Caribbean Anti-Corruption Law Enforcement Network, LAC LEN)³¹, que se llevó a cabo en octubre de 2018 en la sede de la Procuración General de la Nación en Buenos Aires. Este evento ofreció una oportunidad para que investigadores, fiscales y otras autoridades policiales de la región se reunieran a fin de trabajar en conjunto, reforzando sus capacidades investigativas en causas anticorrupción³².

Con anterioridad, en julio de 2018, se estableció en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Academia Latinoamericana de la OCDE para la Investigación de Delitos Tributarios y Financieros³³, lo que da cuenta del interés argentino en realizar estudios³⁴ colaborando activamente con otros países para la realización de investigaciones referidas a los flujos financieros ilícitos. El primer estudio realizado por la Academia fue presentado en el Foro.

Como ya se dijo, el compromiso de Argentina, más allá de los cambios legislativos, institucionales y políticos realizados en el ámbito interno, se concreta en su efectiva participación en todas las instancias y modalidades del Grupo de Trabajo sobre Soborno. Desde el punto de vista de política exterior, la participación en la formación de reglas y estándares del Grupo de Trabajo brinda la posibilidad a la Argentina de colaborar en el armado de las tendencias actuales a nivel regional y universal, fijando normas sobre las cuales se evalúa a los países en esta materia, así como también ha sido el impulso para la creación de redes de trabajo cooperativo para el combate contra el flagelo de la corrupción.

³¹ Vid.: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/primera-reunion-de-la-red-global-de-autoridades-anticorruccion-globe>.

³² Vid.: <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/first-meeting-of-the-latin-america-caribbean-anticorruption-law-enforcement-network.htm>.

³³ Vid.: <https://www.oecd.org/corruption/crime/academia-latinoamericana-de-la-ocde-para-la-investigacion-de-delitos-tributarios-y-financieros.htm>.

³⁴ El primer programa de esta nueva Academia de Delitos Tributarios se llevó a cabo del 12 al 16 de noviembre de 2018 y reunió a investigadores fiscales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. El enfoque del primer curso se centró en el fraude de IVA/GST y tuvo como objetivo proporcionar herramientas para abordar las necesidades específicas de los países de América Latina y aprovechar las experiencias y mejores prácticas de América Latina para hacer frente a los flujos financieros ilícitos.

4. ARGENTINA Y LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

El 31 de octubre de 2003, la LVIII Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución mediante la cual se adoptó Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y abrió a su firma en la Conferencia Política de Alto Nivel celebrada en Mérida (México) en diciembre de 2003 (AG/Res. 58/4). El tratado entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005 y, en la actualidad, cuenta con 187 Estados parte³⁵. En la República Argentina, con fecha 10 de mayo de 2006 se sancionó la ley 26.097, que aprobó la CNUCC (B.O. 9/6/2006). El instrumento de ratificación fue depositado el 28 de agosto de ese mismo año, en la sede de la ONU.

De lo que sigue se desprende que el inicio y gran parte de las negociaciones ocurrieron durante el gobierno de Fernando De la Rúa y continuaron durante la presidencia de Eduardo Duhalde. La CNUCC fue adoptada por la Asamblea General de la ONU cuando Néstor Kirchner ya había asumido la primera magistratura y fue durante su gobierno que la Argentina aprobó y ratificó el tratado. En términos generales y dentro del citado marco institucional, durante las presidencias posteriores (Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández), Argentina ha venido participando activamente de las Conferencia de los Estados Parte, de las negociaciones que llevaron a la creación del mecanismo de evaluación de la implementación de la CNUCC y de las reuniones de los distintos Grupos de Trabajo que asesoran a la Conferencia, además de haber intervenido en los sucesivos Ciclos de Evaluación, como país examinador y para ser evaluado.

En consecuencia y a los fines de revelar la postura argentina asumida internacionalmente en la materia, a continuación, se incluye una breve revisión del proceso que culminó en esas decisiones, con especial atención en la actuación de la República Argentina en las negociaciones que llevaron a la adopción de la CNUCC y en sus propuestas para el texto convencional (ya sea que alcanzaran o no

³⁵ Vid.: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

el consenso necesario para ser incorporadas) (Raigorodosky, 2007: 7-20, 21-84).

4.1. Antecedentes y negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La extensión de los antecedentes de esta convención internacional excede el objeto del presente capítulo, por lo cual, sin pretender abordarlos, se mencionan alguno de ellos: (a) la labor de los Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y Tratamiento del Delincuente (Kyoto 1970, Ginebra 1975, Caracas 1980, Milán 1985, La Habana 1990, El Cairo 1995 y Viena 2000); (b) el Código de Conducta para los funcionarios encargado de hacer cumplir la ley; (c) el Seminario Interregional sobre Corrupción en la Administración Pública (La Haya, 1989); (d) las tareas realizadas por la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal; (e) la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (Nápoles 1994) y el Seminario Regional Ministerial de seguimiento de la Conferencia de Nápoles (Buenos Aires, 1995); (f) la aprobación de instrumentos relacionados con la corrupción (Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública) y de medidas de seguimiento de esos documentos (Reunión del Grupo de Expertos sobre corrupción en Buenos Aires, 1997; AG/Res. 52/87, 53/176 y 54/205, etc.); (g) el Seminario Regional Ministerial Africano sobre medidas contra la delincuencia organizada y la corrupción (Dakar, 1997); (h) el Curso Práctico Ministerial Regional de Asia sobre la delincuencia transnacional organizada y la corrupción (Manila, 1998); y (j) la Reunión del Grupo de Expertos sobre la corrupción y sus circuitos financieros (París, 1999)³⁶.

³⁶ Para un conocimiento detallado de los antecedentes internacionales y negociaciones para la elaboración de la CNUCC, resulta esencial consultar: UNODC Viena. (2012). *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la el-*

A los fines del presente trabajo, entre estos precedentes se destacan el Seminario Regional Ministerial de seguimiento de la Declaración Política de Nápoles y el Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada (noviembre de 1995) y la Reunión del Grupo de Expertos sobre corrupción (marzo de 1997), toda vez que, más allá de la participación de la representación argentina, Buenos Aires fue sede oficial de sendos encuentros (UNODC Viena, 2012: xxii, xxvi).

El Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Viena en abril de 2000, aprobó la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia, que posteriormente hizo suya la Asamblea General (AG/Res. 55/59). Allí, se incluyó el compromiso de intensificar las medidas internacionales contra la corrupción y la necesidad de elaborar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (y a lo reglado en sus arts. 8 y 9) y, en consecuencia, se invitó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que avanzara en ese sentido (párrafos 16 y 29 de la Declaración de Viena). La Asamblea General instó al seguimiento de los citados compromisos (AG/Res. 55/60).

Luego de los debates en el ámbito de la Comisión de Prevención del Delito y Legislación Penal, la Asamblea General de la ONU entendió necesario establecer un Comité Especial encargado de negociar un instrumento independiente contra la corrupción. Con ese fin, se le solicitó al Secretario General el análisis de los convenios y documentos existentes relevantes en la materia y la constitución de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta que examinara un proyecto de mandato para la negociación de la futura convención internacional contra la corrupción (AG/Res. 55/61) (Raigorodosky, 2007: 9-10). Días después, la Asamblea General reiteró su petición al Secretario General e invitó al Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta a examinar la

boración de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York.
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Tra-vaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_S.pdf.

cuestión de los fondos ilegalmente transferidos y su repatriación a los países de origen (AG/Res. 55/188)³⁷.

Con base en esas decisiones, se convocó a la Reunión Abierta de Expertos en Viena (Austria), en julio de 2001, para establecer el marco adecuado para la posterior negociación del texto convencional. El Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta encargado de preparar un proyecto de términos de referencia o mandato para la negociación de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción emitió una serie de recomendaciones para guiar la tarea del Comité Especial encargado de acordar el texto del tratado. Entre ellas, se decidió elevar a la Secretaría General una propuesta para iniciar las deliberaciones oficiales, con plazos para cumplir la tarea final³⁸.

Se estimó conveniente celebrar una reunión oficiosa preliminar para discutir las distintas propuestas de los países y allanar, de esa manera, las negociaciones oficiales. Argentina se ofreció a organizarla. La “Reunión Preparatoria Oficiosa del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción” tuvo lugar en Buenos Aires, a principios de diciembre de 2001. Participaron más de sesenta delegaciones y estuvo organizada por la Cancillería y la OA argentinas, con fondos donados por el Banco Mundial³⁹. Al

³⁷ Entre los diversos informes relevantes de aquellas tratativas, *vid.*: E/CN.15/2001/3 y Corr.1 y A/56/403 y Add.1 (UNODC Viena, 2012: xxxv y xxxvi).

³⁸ *Vid.*: Documento emitido por el Grupo Intergubernamental de Expertos como resultado de las deliberaciones del Grupo Abierto en la Reunión celebrada en la ciudad de Viena entre los días 29 de julio y 3 de agosto de 2001. A/AC.260/2 y Corr.1. Cabe tener presente que, en simultáneo, para esa misma época, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) emitió la resolución sobre “Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de capitales, así como para repatriarlos” (Resolución 2001/13 del ECOSOC, del 24/07/2001).

³⁹ *Vid.*: Informe de la Reunión Preparatoria Oficiosa del Comité Especial encargado de negociar una Convención contra la Corrupción celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2001 (A/AC.261/2; Corr.1: párrs. 19 a 22). https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_1/261_2_s.pdf.

clausurar ese encuentro, el canciller argentino Rodríguez Giavarini (2001) señaló que para combatir la corrupción:

[...] se necesita de la cooperación internacional, afincada en un marco jurídico que vincule a todos los países que puedan resultar afectados por este fenómeno. Asimismo, es preciso codificar y reforzar las normas internacionales para combatirla y asegurar la transparencia⁴⁰.

Entre enero de 2002 y octubre de 2003, el Comité Especial Intergubernamental de composición abierta celebró siete períodos de sesiones y cumplió con el mandato de la Asamblea General para elaborar el proyecto de convención contra la corrupción, en los plazos previstos⁴¹.

4.2. Aportes de la República Argentina a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En las tratativas que derivaron en la adopción de la CNUCC, la República Argentina centró su propuesta en medidas preventivas contra la corrupción y la presentó ante el Plenario de la Reunión Preparatoria de diciembre de 2001 y, luego, en el encuentro realizado en Viena, en enero de 2003. Las medidas propuestas abordaban, entre otros temas: el acceso a la información, la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones públicas, las políticas de control de conflicto de intereses, los mecanismos de transparencia en los procesos de contrataciones públicas, los sistemas de presentación y control de declaraciones juradas de funcionarios y los controles sobre el adecuado uso de recursos públicos, incluyendo

⁴⁰ Vid.: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/rodriguez-giavarini-insto-la-sociedad-participar-activamente-en-la-lucha>.

⁴¹ Cabe aclarar que, en el ínterin, tanto en diciembre de 2001 como de 2002, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó resoluciones relativas a la prevención de las prácticas corruptas y de la transferencia de fondos de origen ilícito, la lucha contra ellas y la repatriación de esos fondos a sus países de origen (ONU AG/Res. 56/186 y AG/Res.57/244). Vid.: ONU, AG/Res. 56/260 y AG/Res.57/169; Edmundo, 2004: 137; UNODC Viena, 2012: vii, xliii, xliv.

normas de transparencia en el financiamiento de partidos políticos (A/AC.261/IPM/20; Raigorodosky, 2007: 15, 21, 22, 53).

Gran parte de estas propuestas fueron incorporadas al texto convencional, pero no todas⁴². Además, en el proyecto presentado por Argentina, todas las medidas preventivas tenían carácter mandatorio, mientras que el texto finalmente adoptado contempla diverso tipo de acciones en cabeza de los Estados parte (disposiciones obligatorias, facultativas y obligaciones de procurar o considerar la adopción en el sistema interno de ciertas cuestiones). Este resultado fue el compromiso al que se arribó luego de un complejo proceso de negociación y como consecuencia de los esfuerzos realizados para alcanzar un consenso (Raigorodosky, 2007: 29, 53). Por razones similares, la fórmula sobre la que se logró el consenso necesario como para incluirla en el texto en relación con el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales (destinada a lograr una mayor transparencia en relación al origen y destino de sus fondos) es menos ambiciosa que aquella presentada por Argentina y otros países, dado que la relación de los partidos políticos con el Estado varía en los distintos países y muchas delegaciones señalaron que no podían comprometerse con los términos de aquellas propuestas (A/AC.261/3 (parte 1): nota al pie 108; Raigorodosky, 2007: 35, 36, 58).

También fue larga y compleja la negociación en torno a incluir en el texto convencional un mecanismo de seguimiento para este tratado. Al respecto, Argentina sostuvo esa posición y estuvo entre los países que promovieron la inclusión en la CNUCC de un esquema de seguimiento exigente, pero esta iniciativa no alcanzó el consenso necesario⁴³. De hecho, al advertir que la mayoría de las delegaciones se iba inclinando por dejar en manos de la Conferencia de los Estados Parte las definiciones sobre el seguimiento de la implementación, la

⁴² Entre las ideas que no tuvieron acogida, se encuentran aspectos de las propuestas relativas a conflictos de intereses y transparencia en las contrataciones públicas. Sobre propuestas argentinas, cfr.: A/AC.261/L.102; A/AC.261/L.107; A/AC.261/L.152; A/AC.261/L.215; Raigorodosky, 2007: 45-48, 81-84; UNODC Viena, 2012: 40, 78, 88, 93, 103, 114, 147, 214, 421, 650, 651.

⁴³ *Vid.*: <http://archivo.anticorruptcion.gob.ar/2%20TI%20FELICITO%20A%20LA%20OA%20EN%20VIENA-6.pdf>.

delegación argentina decidió cambiar su postura y trabajó con éxito para incorporar en el texto convencional, referencias concretas al mecanismo de aplicación (CNUCC: art. 63 párr. 5, 7; UNODC Viena, 2012: 591; Raigorodsky, 2007: 73, 74).

4.3. Actividades en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En diciembre de 2006, tuvo lugar en Jordania la Primera Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC, que es el órgano político creado para mejorar la capacidad y la cooperación de los Estados parte en la implementación de la Convención y a fin de lograr sus objetivos⁴⁴. En esa primera conferencia, entre otras decisiones, se dispuso la creación de un grupo abierto de expertos para compilar información y evaluar posibles modelos para el seguimiento de la implementación de la CNUCC (Resolución 1/1)⁴⁵.

Luego de examinar varios mecanismos de cumplimiento posibles⁴⁶ y los resultados de un programa piloto voluntario organizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

⁴⁴ La Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC (COSP, por su sigla en inglés), se reúne cada dos años y adopta resoluciones y decisiones para cumplir con ese mandato. Para conocer todas las sesiones realizadas hasta la actualidad y las resoluciones emitidas, vid.: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>.

⁴⁵ ONU, CAC/COSP/2006/12, vid.: https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0780751s.pdf

⁴⁶ Vid.: ONU, Secretaría, “Métodos para el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CAC/COSP/2006/5); “Parámetros para definir el mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CAC/COSP/2008/10); *Results of the informal consultations on the implementation of the United Nations Convention against Corruption held in Lisbon from 22 to 24 March 2006 and in Buenos Aires from 30 October to 1 November 2006* (CAC/COSP/2006/CRP.2, en inglés únicamente). Vid.: ONU, UNODC. (2017). Estado de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional. Viena. P. 1. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Estado_de_la_aplicacion.pdf.

(UNODC) para examinar la aplicación de la Convención en un número limitado de países⁴⁷, y después de varios encuentros e informes⁴⁸, en la Tercera Conferencia de los Estados parte (Doha, Qatar, noviembre de 2009), se adoptó el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC (Resolución 3/1)⁴⁹, que consiste en un proceso de revisión entre pares destinado a evaluar la implementación de sus disposiciones en los ordenamientos jurídicos e institucionales de los Estados parte⁵⁰. Desde entonces, se ha completado un primer

⁴⁷ ONU, Secretaría, “Evaluación del programa piloto de examen” (CAC/COSP/2008/9); “*Good practices and lessons learned from implementing the UNCAC Pilot Review Programme*” (CAC/COSP/2009/CRP.8, en inglés únicamente).

⁴⁸ *Vid.*: Resolución 2/1 de la COSP (CAC/COSP/2008/15); Informe de la Reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre el Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción celebrada en Viena en agosto de 2007 (CAC/COSP/2008/3); ONU, Secretaría, “Labor del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CAC/COSP/2009/2); “Recomendaciones del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CAC/COSP/2009/6); ONU, UNODC, 2017: 2.

⁴⁹ Resolución 3/1 de la Conferencia de Estados Parte, con Anexo sobre los “Términos de referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V1051988s.pdf>. Para conocer el funcionamiento del Mecanismo de Examen, *vid.*: ONU, UNODC Viena. (2011). Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción-Documento Base. Nueva York. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_S.pdf.

⁵⁰ En síntesis, el Mecanismo de Examen funciona de la siguiente manera: “[...] cada Estado parte es examinado por otros dos Estados partes, uno de los cuales es de la misma región geográfica y tiene, en la medida de lo posible, un ordenamiento jurídico similar. Los expertos gubernamentales de los Estados examinadores llevan a cabo, de conformidad con un conjunto de directrices aprobadas por el Grupo de Examen de la Aplicación, un examen documental de las respuestas facilitadas en una lista amplia de verificación para la autoevaluación y de la información suplementaria fa-

ciclo de examen y se está finalizando el segundo ciclo (con plazo prorrogado)⁵¹.

A partir de la adopción de la CNUCC, Argentina ha participado activamente de los distintos grupos de trabajo que se han ido creando como órganos subsidiarios de la Conferencia de los Estados Parte, para que la asesoren en distintos aspectos centrales de la organización, implementación y seguimiento de la Convención.

En este esquema, el Grupo Revisor de la Implementación de la CNUCC se ocupa de monitorear el proceso de evaluación de los países, es decir, la aplicación del Mecanismo creado en 2009⁵². En Argentina, la OA es punto focal para el seguimiento de este tratado y, por lo tanto, elabora los Informes País relativos a la implementación de la CNUCC para cumplir con los Ciclos de Evaluación, a partir de la

cilitada por el Estado parte examinado. El examen documental se complementa con otros medios de diálogo directo, como una visita al país o una reunión conjunta en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. El proceso culmina en la elaboración de un informe sobre el examen del país, que se finaliza de común acuerdo entre los Estados partes examinadores y el Estado parte examinado [...] el producto final de cada examen incluye habitualmente recomendaciones, conclusiones o sugerencias formuladas por los expertos y examinadas y convenidas con el país objeto de examen, así como los posibles planes o compromisos formulados por el Estado examinado [...]” (ONU, UNODC, 2017: 2, 3). Vid.: CAC/COSP/IRG/2010/7, anexo I; “Panorama general del proceso de examen” (CAC/COSP/2011/8); “Informe sobre los progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos del Grupo de Examen de la Aplicación” (CAC/COSP/IRG/2012/4, CAC/COSP/IRG/2013/4, CAC/COSP/2013/13, CAC/COSP/IRG/2014/4, CAC/COSP/IRG/2015/2, CAC/COSP/IRG/2016/2 y CAC/COSP/IRG/2017/2, así como CAC/COSP/IRG/2015/CRP.15, en inglés únicamente; “Evaluación del funcionamiento del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CAC/COSP/IRG/2014/12, CAC/COSP/IRG/2015/3 y CAC/COSP/2015/6).

⁵¹ La COSP decidió que cada una de las fases del examen de la aplicación constara de dos ciclos de 5 años de duración cada uno. Vid.: ONU, UNODC, 2017: 3.

⁵² Para conocer el funcionamiento de este grupo, sus sesiones y modalidad de trabajo, *vid.*: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html>.

información obtenida en coordinación con los restantes organismos y agencias gubernamentales de todos los poderes del Estado relevantes en materia de anticorrupción⁵³. También como parte central de la participación de la República Argentina en este esquema institucional, la OA interviene en las reuniones anuales celebradas por el Grupo de Prevención⁵⁴, el Grupo sobre Recuperación de Activos⁵⁵ y el Grupo sobre Cooperación Internacional⁵⁶, donde se intercambia información, experiencias y propuestas y se formulan recomendaciones para la Conferencia de Estados Parte.

5. ARGENTINA EN OTRAS INICIATIVAS INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las acciones y posicionamientos de la política exterior argentina en materia de lucha contra la corrupción también han quedado evidenciados en otros foros e iniciativas internacionales. Sin pretensión de exhaustividad, a continuación, se estudian algunos.

5.1. Grupo de Trabajo Anticorrupción del G-20

La lucha contra la corrupción es parte de la agenda global que debaten países desarrollados y emergentes en el Grupo de los 20 (G-20). Para contribuir con esa cuestión, se creó el Grupo de Trabajo Anticorrupción del G-20. Al conformar el G-20 y su Grupo de Trabajo

⁵³ Vid.: Informes de los Ciclos de Evaluación para Argentina: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Farg.html>.

⁵⁴ Vid.: portal del Grupo de Prevención de la CNUCC: <https://www.unodc.org/unodc/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html>.

⁵⁵ Vid.: portal del Grupo sobre Recupero de Activos de la CNUCC: <https://www.unodc.org/unodc/corruption/WG-AssetRecovery/working-group-on-asset-recovery.html>.

⁵⁶ Vid.: Resolución 4/2 de la Conferencia de Estados Parte de la CNUCC, donde se dispuso convocar a reuniones anuales e intergubernamentales de expertos para consolidar, alentar y favorecer la cooperación en el marco del tratado.

Anticorrupción, Argentina ha asumido una serie de compromisos internacionales específicos que, a pesar de no ser vinculantes, resultan sumamente relevantes⁵⁷. En 2018, Argentina asumió la Presidencia del G-20 y la copresidencia del Grupo de Trabajo Anticorrupción. En ese contexto, se celebró la Cumbre de Buenos Aires.

5.2. Cumbre Global Anticorrupción de Londres de 2016

En mayo de 2016, en Londres, tuvo lugar la Cumbre Global Anticorrupción de la que participaron 43 líderes mundiales, representantes del sector privado, la sociedad civil y organismos internacionales, y en la que se acordó un paquete de medidas efectivas (un total de 648 compromisos) para intensificar la acción global para combatir y sancionar la corrupción en todos los ámbitos. Argentina no sólo participó de la cumbre, sino que asumió veintiún (21) compromisos dirigidos a los fines citados, enfocándose en cuestiones de integridad, ética pública, transparencia en compras y contrataciones, sector privado y cooperación internacional (Berazategui, s.f: 52, 53).

5.3. Alianza para el Gobierno Abierto

En 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP), una iniciativa multilateral que busca generar

⁵⁷ Las bases para el desarrollo de esos compromisos, se derivan de la ratificación de los siguientes documentos: Principios de Alto Nivel sobre la divulgación de activos de funcionarios públicos (2012); Principios Rectores para combatir el cohecho transnacional (2013); Principios de Alto Nivel sobre transparencia en materia de beneficiario efectivo (2014); Principios de Alto Nivel para promover la integridad en las contrataciones públicas (2015); Principios de datos abiertos y anticorrupción (2015); Declaración sobre la necesidad de que la totalidad de los países miembros del G-20 ratifiquen e implementen plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés); Recomendación relativa a la necesidad de que los Estados que integran el G-20 cuenten con una norma de protección de denunciantes de casos de corrupción; Plan de Acción Anticorrupción (2017-2018) y el Plan de Implementación del Plan de Acción Anticorrupción (2017-2018). (Berazategui, s.f.: 50, 51; Poder Ciudadano, 2018).

políticas exteriores y asegurar compromisos concretos y medibles de los gobiernos en materia de combate a la corrupción, promoción de la transparencia y participación ciudadana. Su instrumento central a nivel nacional es la creación de Planes de Acción bianuales, que las autoridades de cada país elaboran juntamente con actores de la sociedad civil, vinculados con la promoción de medidas destinadas a los citados fines (Berazategui, 2017: 55, 56)⁵⁸.

En la Cuarta Conferencia de Estados Parte de la CNUCC, que tuvo lugar en Marrakech (Marruecos), en octubre de 2011, se abordaron diferentes temáticas (incluyendo, entre otras, la recuperación de activos, y la prevención, la cooperación internacional, la asistencia técnica y la aplicación del mecanismo de examen) y participaron más de 140 países. La República Argentina, representada por autoridades de la Cancillería y la OA, anunció que se sumaría a esta nueva iniciativa internacional para articular esfuerzos, fortalecer la institucionalidad y mejorar las prácticas, de conformidad con “los lineamientos generales de nuestra política exterior en temas de transparencia y control de la corrupción”, según se sostuvo públicamente⁵⁹.

Argentina forma parte de OGP a partir de 2012 y, desde entonces, ha desarrollado cuatro planes de acción, elaborados juntamente con actores de la sociedad civil⁶⁰. El enlace oficial o punto de contacto

⁵⁸ Vid.: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argentina-en-ogp>.

⁵⁹ Vid.: Discurso del Fiscal de Control Administrativo de la OA, Cuarta Conferencia de Estados partes de la CNUCC, octubre de 2011, en el Boletín Digital de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N°8, noviembre de 2011.

⁶⁰ Existe una instancia de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil para la promoción de políticas de gobierno abierto denominada “Mesa Nacional de Gobierno Abierto”, que fue creada en 2018, durante el gobierno de Mauricio Macri, por resolución de la Secretaría de Gobierno de Modernización, de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Para conocer la regulación y sus minutas, vid.: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/mesanacional>. Los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto ya implementados en Argentina se corresponden con los períodos 2013-2015, 2015-2017 y 2017-2019, involucraron a las administraciones de Cristina Fernández y Mauricio Macri, vid.: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/planesdeaccion>. Para conocer el

ante la OGP se ubica en la Dirección Nacional de Gobierno Abierto de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital (Secretaría de Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros)⁶¹.

5.4. Academia Internacional contra la Corrupción

Esta iniciativa fue promovida por la UNODC, INTERPOL, la Oficina Europea Antifraude (OLAF) y la República de Austria, entre otros, con el fin de crear una academia internacional para combatir la corrupción, una idea que surgió del Grupo Internacional de Expertos en Corrupción de INTERPOL. La presentación oficial tuvo lugar en septiembre de 2010 en Viena (Austria) en la Conferencia Inaugural en la que participaron más de mil delegados de Estados Miembros de Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONGs, actores del sector privado, de la sociedad civil y de la academia. La conferencia finalizó el 2 de septiembre de 2010, con la firma del el Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción (IACA) por parte de una organización internacional y 35 Estados Miembros de la ONU, Argentina entre ellos⁶². La IACA obtuvo el status de organización internacional en 2011. El 14 de enero de 2014, Argentina depositó el instrumento de ratificación, entrando en vigor para el país el 15 de marzo de ese mismo año⁶³. En la actualidad, la IACA cuenta con 80 miembros, 76 Estados Miembros de Naciones Unidas y 4 organizaciones internacionales⁶⁴.

Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022) en implementación durante el gobierno de Alberto Fernández y con prórroga acordada por la pandemia e Covid-19, vid.: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto>.

⁶¹ Vid.: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argentina-en-ogp>.

⁶² Vid.: <https://www.iaca.int/images/PDF/List%20of%20Participants.pdf>.

⁶³ Vid.: <https://www.iaca.int/who-we-are/constituency-menu/parties-and-signatories.html>.

⁶⁴ Vid.: <https://www.iaca.int/who-we-are/constituency-menu/parties-and-signatories.html>. Para conocer sus informes anuales, vid.: <https://www.iaca.int/who-we-are/about-us/annual-reports.html>.

5.5. *La Red Global de Autoridades Anticorrupción “GlobE”*

Durante la presidencia de Alberto Fernández, en el año 2021, se creó la Red Global de Autoridades Anticorrupción “GlobE”, de la que la OA⁶⁵ argentina es miembro, bajo los auspicios de la UNDOC, para facilitar la cooperación informal y hacer frente a la falta de una red mundial de autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en materia de anticorrupción. La Primera reunión de la Red GlobE, se realizó de manera virtual entre los días 15 al 17 de noviembre de 2021⁶⁶. Como resultado de la reunión y producto del acuerdo entre los Estados miembros se estableció la estructura y la Carta constitutiva de la Red. Además se debatió el establecimiento de un subgrupo de trabajo sobre algunos temas operativos, el desarrollo de un *Help Desk* de cooperación internacional y la conformación de un subgrupo de trabajo sobre herramientas y servicios que brindará la Red.

Por lo demás y a modo de colofón, cabe agregar que en el ámbito iberoamericano, se han promovido acciones de cooperación internacional para luchar contra la corrupción, fundamentalmente a través de redes institucionales iberoamericanas, a saber: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y la Cumbre Judicial. Además, en el marco de la AIAMP, se ha puesto en marcha la Red de las Fiscalías de lucha contra la corrupción (IberRed), como una Red de cooperación jurídica, que ha desarrollado acciones de cooperación específicas en el ámbito de la corrupción, mediante la creación de grupos de trabajo y otras iniciativas en la materia. La COMJIB ha elaborado, por su parte, medidas de armonización de la legislación penal de lucha contra la corrupción, promoviendo la firma de un convenio para la constitución de equipos conjuntos de investigación, especialmente útil para combatir la corrupción (Ramos & Álvarez, 2019).

⁶⁵ Vid.: Información sobre la Oficina Anticorrupción Argentina <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>.

⁶⁶ Vid.: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/primera-reunion-de-la-red-global-de-autoridades-anticorrupcion-globe>.

6. REFLEXIONES FINALES

De todo lo expuesto, cabe extraer algunas reflexiones finales. En primer lugar, la agenda internacional en materia de lucha contra la corrupción revela cierto grado de descoordinación (Berazategui, s.f: 57) y solapamiento de acciones. Se advierte la superposición de instancias, compromisos e iniciativas promovidas con la misma finalidad que, por momentos, parecen retroalimentarse mutuamente, pero, en general, representan una innecesaria dispersión de esfuerzos.

En segundo lugar y sorteando esa primera caracterización general del panorama internacional, en términos de política exterior argentina, se observa un rol notablemente activo en las iniciativas y foros regionales e internacionales dedicados a combatir la corrupción. Además, ese posicionamiento de cara a la comunidad internacional no parece mostrar grandes rupturas a lo largo de las distintas administraciones que ocuparon la Casa Rosada desde los años noventa hasta la actualidad. Esto también se avizora en las declaraciones públicas de los cancilleres argentinos que cumplieron funciones durante el período estudiado (1990-2021). En otras palabras, más allá de las sustanciales diferencias entre los sucesivos gobiernos, se advierte una clara continuidad en el posicionamiento oficial de la política exterior argentina en materia de lucha contra la corrupción y en el rol activo que el país ha buscado sostener en este campo.

A la corrupción no se la puede combatir en forma aislada. En países donde la corrupción puede considerarse estructural, la titánica tarea de combatirla requiere de una política exterior que contribuya al fortalecimiento de vínculos internacionales de activa colaboración para esos fines. En ese sentido, los esfuerzos que se realicen internamente para confrontar este tipo de criminalidad (reformas legislativas para crear incentivos adecuados y favorecer la investigación, persecución y enjuiciamiento de estos crímenes, mejoras de los mecanismos de control y de transparencia institucional, coordinación de la actuación de las distintas agencias gubernamentales, entre tantas otras políticas públicas de fortalecimiento institucional) deberían ejecutarse de manera coordinada con una visión estratégica del posicionamiento del país en la materia en términos de inserción internacional, como parte de su política exterior.

No obstante, parece acertado señalar que, en Argentina, el combate contra la corrupción como política pública presenta mayores interrogantes en el plano interno, en torno a la implementación real de los múltiples compromisos asumidos, por la trascendencia de numerosos casos de corrupción que han afectado a los altos mandos políticos en los sucesivos gobiernos y, en última instancia, por la persistencia de elevados niveles de corrupción.

Estas cuestiones, si bien escapan al presente trabajo, revelan una verdad insoslayable respecto de nuestro objeto de estudio: una activa política exterior anticorrupción, la asunción de compromisos internacionales y la participativa actuación en iniciativas multilaterales (incluso, si ello se traduce en reformas institucionales y legislación anticorrupción), constituyen herramientas indispensables, pero insuficientes para derrotar a la corrupción. En otras palabras, son condiciones necesarias pero insuficientes para enfrentar este fenómeno complejo y corrosivo, que requiere de una férrea voluntad política y sólidos consensos que, entre otras condiciones, permanezcan inmunes a la propia enfermedad que pretenden erradicar. De ella depende, en gran parte, el cumplimiento sustancial de los compromisos asumidos a partir de las acciones de política exterior (es decir, la eficacia de las estrategias y políticas públicas en ellas recogidas).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Alice, M. (2005). “La corrupción en el sistema internacional contemporáneo”. *Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*. AñoV-N°8. ISSN 1667-2879. Pp. 15-22.
- Baragli, N. (2007). *Convención Interamericana contra la Corrupción. Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*. Raigorodsky, N. (ed.), 2da Edición actualizada. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Berazategui, M.E. (2017). “Globalización y lucha contra la corrupción: Argentina y la oportunidad de reformas sustantivas vía el compromiso internacional”. En: Katz, A. et. al. (eds.) *Corrupción y Transparencia: Informe 2016/2017*. Buenos Aires: Eudeba. Pp. 49-59.

- Klitgaard, R. (1995). "Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción", *Pena y Estado Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Vol. 1. Pp. 245-260.
- Lagos, E. (2001). "Prólogo". Manfroni, C. *La Convención Interamericana contra la Corrupción. Anotada y comentada*. 2da Edición actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Raigorodsky, N. (2007). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción: nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*. 1a Edición. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ramos Rollón, M. & Álvarez García, F.J. (2019). *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*. Documentos de Trabajo. N° 11 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina.
- Rantica, N. (2019). *El grupo de trabajo sobre soborno de la OCDE. Importancia en su participación más allá de la lucha contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales*. Tesis presentada conforme a la convocatoria realizada por la Resolución Ministerial N°242 del 16 de junio de 2017. Ley del Servicio Exterior de la Nación. Buenos Aires.
- Renaud, M. C. (2019). "Corrupción pública: El engranaje del crimen organizado". En Basilio, R. & Terradillos Basoco, J. (eds.) *Delitos contra la Administración Pública*. Montevideo-Buenos Aires: Editorial Ib de F.
- Vargas, E. (2004). "La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional", *Nueva Sociedad*. Núm. 194. Pp. 133-148.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Academia Internacional contra la Corrupción. (2010). <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argentina-en-ogp>.
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2011). <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argentina-en-ogp>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1996). Discurso del canciller Guido Di Tella en Domingo 22 septiembre 1996. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/guido-di-tella-3>.
- Cuarta Cumbre de las Américas. Plan de acción (2005). http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_poa_sp.pdf
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2001). Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini. Información para la prensa N° 122/2001.

- <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/rodriguez-giavarini-aseguro-que-erradicar-la-corrupcion-es-uno-de-los>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2001). Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en San José de Costa Rica. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-oea-ratifico-convenio-de-lucha-contra-la-corrupcion-firmado-en-buenos>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2001). Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en Buenos Aires. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/rodriguez-giavarini-insto-la-sociedad-participar-activamente-en-la-lucha>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2009). Argentina sanciona el soborno a funcionarios públicos extranjeros. <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/ocde.pdf>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2011). Información de la Cancillería Argentina para la prensa de mayo de 2011 N°: 235/11. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-canciller-timmerman-participara-en-el-consejo-de-la-ocde-y-en-el-encuentro>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2016). Información de la cancillería argentina para la Prensa. Comunicado oficial: N°: 119/16. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/visita-de-alto-nivel-del-grupo-de-trabajo-sobre-soborno-transnacional-de-la>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2018). Información de la cancillería argentina para la Prensa. Buenos Aires. Comunicado N°: 145/18. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cancilleres-de-la-region-consensuaron-un-compromiso-contra-la-corrupcion>.
- Cancillería del Gobierno de Argentina (2018). Información de la Cancillería Argentina para la Prensa del 14 de abril de 2018. Comunicado N°: 150/18. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-la-corrupcion>.
- Ley de Ética en el ejercicio de la función pública (1999). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>.
- Oficina Anticorrupción (2011). *Boletín Digital de la Oficina Anticorrupción*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Núm. 8.
- Organización de Estados Americanos. (1996). Tratados Multilaterales. Convención Interamericana contra la Corrupción. http://www.oas.org/58_contra_Corrupcion_firmas.asp.
- Organización de Estados Americanos. (2004). Portal Anticorrupción de las Américas. Mesicic. <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/>.

- Organización de Estados Americanos Reunión de los Estados Parte OEA. (2004) Convención Interamericana contra la corrupción. http://www.oas.org/juridico/spanish/corr_managua_plansp.pdf.
- Organización de Estados Americanos. (2001). Portal Anticorrupción de las Américas. <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-pais.html?c=Argentina>.
- Organización de Estados Americanos. (2001). Portal Anticorrupción de las Américas. Leyes modelos y guías legislativas. <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/leyes.html>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2003) Convención contra la Corrupción. Ratificaciones. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2003) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_S.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). Conferencia de Estados Parte. Corrupción. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties>.
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). Sesión 1 Corrupción. https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0780751s.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corruption/Estado_de_la_aplicacion.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-Basic-Documents/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic-Documents_-_S.pdf.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2001). Países miembros. Argentina. <https://www.oecd.org/countries/argentina/argentina-pecdanti-briberyconvention.htm>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (1997). <http://www.oecd.org/about/membersandpartners>.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2016). Argentina refuerza la cooperación. <https://www.oecd.org/newsroom/argentina-refuerza-su-cooperacion-con-la-ocde-a-traves-de-un-nuevoplan>.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2018). Primera Reunión de la red de Oficiales encargados de hacer cumplir la ley anticorrupción en América Latina y el Caribe. <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/first-meeting-of-the-latin-america-caribbean-anti-corruption-law-enforcement-network.htm>.
- Poder Ciudadano (2018). *Corrupción y Transparencia. Informe 2016/2017*. Buenos Aires. Primera Reunión de la Red Globe. (2021). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/primera-reunion-de-la-red-global-de-autoridades-anticorrupcion-globe>.
- Tercera Cumbre CELAC (2015). <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/iii-cumbre-celac-tema-del-plenario-lucha-contrala-pobreza-con-un-enfoque-de>.

Capítulo 5

Brasil

TATIANA CARDOSO SQUEFF*

LAURA PEIXOTO*

CHRISTIAN CANTUÁRIA*

FRANCIELE ARAÚJO PAINS*

GABRIEL SANTIAGO GONÇALVES*

-
- * Profesora de Derecho Internacional (tenure-track) en la Universidad Federal del Rio Grande do Sul, donde actúa en la Licenciatura en Derecho. Profesora de la Maestría en Derecho de la Universidad Federal de Uberlândia y de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Santa María. Doctorado en Derecho Internacional por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), con período de estudios en la Universidad de Ottawa. Maestría en Derecho Público por la Universidad del Vale del Rio dos Sinos (UNISINOS), con beca CAPES y período como investigador visitante en la Universidad de Toronto, con apoyo del DFAIT. Experta brasileña designada por el Ministerio de Justicia (MJ/SENACON) para la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH). Miembro efectivo de la ILA -Brasil y ASADIP. Orcid n. 0000-0001-9912-9047
 - * Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Uberlândia, donde también se graduó en Relaciones Internacionales. Investigadora del Grupo de en Derecho Internacional GEPDI/UFU. Orcid n. 0000-0001-7490-7789.
 - * Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Grado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Uberlândia. Investigador del Grupo de Estudios en Derecho Internacional GEPDI/UFU. Orcid n. 0000-0001-5786-3315.
 - * Estudiante de Grado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Uberlândia. Investigadora del Grupo de Estudios en Derecho Internacional GEPDI/UFU y de Derecho Internacional Crítico DiCri/UFU. Orcid n. 0000-0002-4213-3405.
 - * Estudiante de Grado en Derecho por la Universidad Federal de Bahia. Investigadora del Grupo de Derecho Internacional Crítico DiCri/UFU. Orcid n. 0000-0003-0268-172X.

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción transnacional en Brasil no es un acto exclusivo de la contemporaneidad, con relatos de su ocurrencia desde la época colonial. Si bien Brasil estaba sujeto al control del Imperio portugués, se puede señalar que en el siglo XVI ya se denunciaban casos “de funcionarios, encargados de fiscalizar el contrabando y otras transgresiones contra la corona portuguesa, que, en lugar del desempeño de sus funciones, terminaron practicando el comercio ilegal de productos brasileños como *pau-Brasil*, especias, tabaco, oro y diamantes” (Biason, 2020:1). En otras palabras, es una práctica arraigada en la sociedad brasileña, que se sustenta en el patrimonialismo estructural.

Entendida como un “estándar de poder cuyo contenido es privado, no público, pues surge de las agudas asimetrías de recursos entre las personas y los grupos sociales” (Campante, 2020:1), el patrimonialismo termina por promover la fragmentación social entre terratenientes (o detentadores del poder) y okupas (individuos dominados por el discurso de la propaganda consumista y la ideología del ego), lo que, a su vez, promueve el mantenimiento de esta jerarquización a partir del ofrecimiento de ventajas de unos a otros, en detrimento de todos los demás, es decir, a través de la ocurrencia rutinaria de prácticas corruptas.

Estas prácticas se hicieron más evidentes en el Estado brasileño a fines del siglo XX, cuando el segundo presidente de la nueva era democrática del país, Fernando Collor de Mello, renunció a su mandato a punto de ser destituido del poder por un juicio político en 1992, basado en una serie de acusaciones de corrupción (Villa, 2016: 116, 129), y que tomó nuevas formas con los escándalos de la ‘Operação Lava Jato’. Esta última operación fue lanzada formalmente en 2014 para investigar un esquema de lavado de dinero, corrupción activa y pasiva, operaciones cambiarias fraudulentas, obstrucción de la justicia y organización criminal nacional e internacional. Tuvo sus orígenes en las investigaciones contra el cambista Alberto Youssef en 2008, en el marco de la ‘Operación Miquéias’, iniciada en 2005, que investigaba la compra de votos durante el gobierno del entonces presidente Luís Inácio Lula da Silva (García & Lima, 2020: 131-133).

En la medida en que la operación *Lava Jato* volvió a sacar a relucir el tema de la corrupción, y dada su gran escala, es innegable que fue un parteaguas en el país. Sin embargo, desde su lanzamiento formal en 2014, Brasil ha caído en el índice de percepción de la corrupción: en 2014 ocupó el puesto 69, en 2015 el 76, en 2016 el 79, en 2017 el 96, en 2018 el 105, en 2019 el 106, y en 2020, a pesar de una pequeña mejora, todavía se encuentra en la posición 94 de 180 países de todo el mundo, lo que denota que el Estado brasileño es percibido a nivel internacional como notablemente corrupto (G1, 2020).

De esta forma, los desarrollos ocurridos en el país desde la implementación de varios instrumentos internacionales anticorrupción a principios de siglo no han sido suficientes para frenar estas prácticas. Ni tan siquiera los procesos penales iniciados contra autoridades públicas y personalidades influyentes del país parecen haber generado una mejora significativa. Para Transparencia Internacional esto se debe a la ineficacia brasileña en convertir el discurso de lucha contra la corrupción en medidas concretas, lo que parece derivarse del hecho de que la corrupción, al ser una agenda de gobierno y no estatal, hace que su combate no se dé de manera constante ni eficiente (un ejemplo de esta situación es el actual “desmantelamiento de la institucionalidad para la lucha contra la corrupción”) (Transparencia Internacional, 2020).

A la luz de lo anterior, este capítulo tiene como objetivo recorrer históricamente cómo la corrupción siempre ha estado presente en Brasil, destacando al mismo tiempo posibles impactos en el ámbito externo, con el fin de comprender el contexto en el que se introdujo la lucha contra la corrupción en Brasil, en particular las medidas transfronterizas (secciones 2 y 3). Expuestas estas bases se pasa a cuestionar si la construcción normativa brasileña para combatir la corrupción y el crimen organizado transnacional (COT) es una política de Estado o de gobierno, acudiendo, para tal consideración, a los tratados suscritos sobre la materia por el país (sección 4). De esta manera, se cree que es posible señalar, en las conclusiones, las principales especificidades de la política exterior brasileña con respecto a la corrupción asociada al COT, lo que puede servir de base para pensar en el futuro.

2. LAS PRÁCTICAS CORRUPTAS Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA ANTES Y DESPUÉS DE LA REDEMOCRATIZACIÓN

La lucha contra la corrupción, como tema destacado en los debates de la comunidad internacional, sólo ha alcanzado tal condición a mediados de la década de 1990, cuando gobiernos y organismos internacionales (incluyendo la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)) comenzaron a realizar esfuerzos para crear instrumentos normativos para prevenir y sancionar actos de corrupción (Meyer-Pflug & de Oliveira, 2009: 181, 187-194). Sin embargo, a pesar de que la popularización de la agenda anticorrupción solo se dio a fines del siglo XX, es posible observar que en años anteriores este tema ya había despertado el interés de varios gobiernos, primero en el contexto de sus políticas internas y, posteriormente, como agenda de su política exterior. Por ello, en las dos próximas secciones analizamos la práctica de la corrupción en Brasil desde una perspectiva histórica: en el periodo anterior a la salida de Collor de Mello (sección 2) y en el periodo posterior (sección 3).

En Brasil, los casos de corrupción están presentes desde la colonización portuguesa (Figueiredo, 2012: 174-182), mientras que la agenda anticorrupción solo pasó a ocupar el escenario político brasileño con cierta prominencia en el siglo XX. En este sentido, si durante el Imperio brasileño hubo poca referencia a la corrupción (o un término similar) (Schwarcz, 2012: 191, 199) en vista de la limitada posibilidad de crítica a los emperadores y sus gobiernos, el período republicano inauguró, aunque tardíamente, un momento en el que esta cuestión es llevada a la actualidad. Así, en la década de 1930, la agenda anticorrupción pasó a ocupar un papel protagónico en las discusiones políticas brasileñas y, a partir de ese momento, todos los presidentes brasileños establecerían, como uno de sus principales objetivos de campaña, la lucha contra la corrupción (Martini, 2011).

Durante el gobierno de Getulio Vargas (1930-1945), la principal medida concreta en esta materia fue la aprobación del Decreto-Ley 3.240, de 8 de mayo de 1941, que preveía la responsabilidad civil

de los agentes públicos por la práctica de actos que causaran perjuicio a la administración pública, considerándose el punto de partida de la lucha contra la improbidad administrativa en el ámbito infraconstitucional (Da Silva, 2018: 232-248). En los años siguientes, la lucha contra la corrupción asumiría definitivamente la dimensión de un problema público (Da Silva, 2018), pero a diferencia de señalar el inicio de un compromiso del Estado brasileño con el tema, el tema de la corrupción se convertirá en un instrumento de *retórica política* entre los diferentes polos ideológicos, especialmente en el contexto de las disputas entre *getulismo* y *anti-getulismo* (*Ídem.*). En ese momento, incluso las acusaciones de corrupción fueron el principal instrumento de oposición al segundo gobierno de Getúlio Vargas para desgastarlo (*Ídem.*). Así mismo, en 1960, la campaña electoral del candidato presidencial Jânio Quadros, que acabaría ganando la elección, se estructuró bajo la promesa de “barriendo” la corrupción del país, usando como símbolo llamativo de la campaña una escoba (Motta, s.f: 206, 212).

A pesar de la popularización del tema en el ámbito interno, la lucha contra la corrupción no tendrá el mismo protagonismo en la política exterior brasileña en este período, principalmente porque la agenda anticorrupción, hasta la década de 1970, no tuvo gran relevancia en el ámbito internacional¹, entendiéndose como un asunto que debía ser resuelto internamente por los gobiernos, por lo que cualquier intento

¹ Este escenario cambió en la década de 1970, cuando el escándalo Watergate en Estados Unidos llevó paulatinamente la lucha contra la corrupción al escenario internacional. Esto se debe a que, a raíz del mencionado escándalo, los estadounidenses crearon la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, prohibiendo a las empresas del país pagar sobornos en transacciones comerciales transnacionales, en lo que se convirtió en la primera medida anticorrupción con alcance extraterritorial relevante (Faria, 2011; Tourinho, 2016: 63). En el mismo período, tuvieron lugar en las Naciones Unidas algunas iniciativas que abarcaron la discusión sobre la lucha contra la corrupción, culminando, por ejemplo, con la adopción de una resolución contra las prácticas corruptas de las multinacionales por parte de la Asamblea General en 1975. Nações Unidas (1976). *Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved*. Resolution 3514 (XXX). Adotada em 15 Dec. 1975. Vid.: <https://digitallibrary.un.org/record/189574#record-files-collapse-header>.

internacional de resolver el problema podría interpretarse como un atentado contra la soberanía de la nación (Faria, 2011).

En Brasil, el discurso anticorrupción, junto con la retórica anticomunista, constituyeron el pilar que abrió espacio para que se produjera el golpe cívico-militar de 1964 (Forattini, 2019). Según los militares, la corrupción era un problema de orden moral, cuya solución se centraba en la necesidad de lograr que “*gente honesta*” alcanzase el poder, es decir, los propios militares asumiendo el control del Estado a fin de reinstaurar la “moral” en el ámbito político (Starling: 213, 221). Sin embargo, a pesar de lo propagado por el régimen militar, este período estuvo marcado por pocos avances en la lucha contra la corrupción, así como por una serie de escándalos que involucraron al gobierno, algunos de los cuales traspasaron las barreras de la censura y fueron denunciados en la prensa², mientras que otros solo se conocieron después del fin de la dictadura³.

De hecho, lo que se observó fue la instrumentalización del discurso anticorrupción por parte del gobierno militar, con el fin de justificar la ruptura democrática y la toma del poder, la persecución de los opositores (especialmente de aquellos que podrían ser etiquetados como comunistas) y la imposición de medidas cada vez más autoritarias. En materia de política exterior, hasta el final de la dictadura, Brasil no tendría un papel significativo en el contexto de la agenda anticorrupción que se perfilaba en la comunidad internacional.

Por otro lado, los escándalos de corrupción que involucraron a los militares, por sí solos, no provocaron ningún tipo de acción efectiva por parte de otros gobiernos u organismos internacionales contra

² Entre estos escándalos, podemos mencionar el caso del soborno del entonces gobernador de Paraná, Haroldo León Peres, en 1971; el caso del Instituto Brasileño del Café; el caso Delfos; y la construcción de los puentes Rio-Niterói y de la Transamazônica. Cf. *Ídem.*; e Oliveira, W. Ausência de corrupção na ditadura é “conversa para boi dormir”. *Brasil de Fato*, publicado en 01 abr. 2017. Vid.: <https://www.brasildefato.com.br/2017/04/01/ausencia-de-corrupcao-na-ditadura-e-conversa-para-boi-dormir-diz-pesquisador>.

³ Un ejemplo de ello fueron las obras de la hidroeléctrica de Tucuruí, en Pará, cuya corrupción en torno a la exploración del área salió a la luz recién en la década de 1980 como resultado de una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI). Cf. Campos, 2014.

Brasil, especialmente en vista de la política de Brasil de alineamiento con los Estados Unidos (EE.UU.)⁴, que era, hasta ese momento, uno de los pocos países que extendía sus acciones anticorrupción más allá de sus fronteras.

Ni tan siquiera el mayor caso de corrupción que involucró a Brasil y otro Estado en esta época provocó algún tipo de reacción en la comunidad internacional. Se trató de la firma en 1975 del Acuerdo Nuclear entre Brasil (bajo el mando del General Ernesto Geisel)⁵ y Alemania. El acuerdo tenía como objetivo garantizar la producción de energía para el país, de modo que Brasil dejara de depender del carbón y el petróleo importados. A pesar de eso, el acuerdo haría a Brasil “dependiente de Alemania en la producción y uso de equipos” relacionados con el reactor, lo que increíblemente no impidió su firma (Kuramoto & Appoloni, 2002: 379-392, 382-383), habiendo sido objeto de esquemas de sobreprecio en la relación con proveedores alemanes, además de denuncias de soborno y beneficios otorgados a empleados extranjeros para la continuación de actividades (Oliveira, 2017).

⁴ El mencionado alineamiento fue característico del gobierno de Castelo Branco (1964-1967), primer presidente del régimen militar. Ya bajo el mando de Costa e Silva (1967-1969), segundo presidente del período militar, “la subordinación fue sustituida por una oposición relativa a los países desarrollados y por una aproximación de intereses comunes con los países del llamado Tercer Mundo” (Simões, 2012: 124-155, 138). Su sucesor, Médici (1969-1974), buscó mantener relaciones amistosas con las estadounidenses basadas en principios rectores de la política internacional, a pesar de haber buscado promover a Brasil como potencia en ese período, en un intento de señalar su individualismo, tomando fuera del bloque del Tercer Mundo y apuntando ya al desarrollo económico en la lucha contra la cristalización del statu quo, aunque sin abandonar el anticomunismo y la visión a favor de Occidente (Vecchio, 2004: 169-196, 180-181).

⁵ Es importante mencionar que Geisel lanzó una nueva política exterior en Brasil, denominada ‘Pragmatismo Responsable y Ecuménico’, que pretendía “establecer relaciones satisfactorias para Brasil, dejando en un segundo plano el peso ideológico del conflicto Este-Oeste, pero debe ser responsable para no contaminarse con las doctrinas políticas de los países con los que pueda acercarse con fines económicos”. Precisamente por eso, Brasil buscó firmar el Acuerdo Nuclear con Alemania, cuya consecuencia fue precisamente una gran fricción en las relaciones con los estadounidenses (Souza, 2013: 5).

A pesar de la ausencia de toda reacción externa, episodios como éste, si bien favorecieron “la inserción subalterna de la economía brasileña en la división internacional del trabajo, reforzando los lazos de dependencia que unían al país con las capitales de los países centrales”, debilitaron la visión pública interna y externa de la Dictadura Militar. Con el paso del tiempo esto se tradujo en la pérdida de importantes aliados externos (como EE.UU.) e internos (como la clase media empresarial, que, a pesar de haberse aprovechado de la protección del mercado interno durante el régimen, llegó verlo tan corrupto que ya no le ofrecía tantos beneficios) (Oliveira, 2017; Campos, 2019: 439-456).

La redemocratización iniciada con Figueiredo (1979-1985), último presidente del período de la dictadura militar no supuso una política exterior anticorrupción distinta (como tampoco hubo cambios a nivel interno). Por su parte, José Sarney (1985-1990), quien permaneció en la presidencia de Brasil por la muerte prematura de Tancredo Neves (simpatizante del régimen militar⁶) fue objeto de numerosas denuncias de corrupción, que van desde “precios excesivos hasta irregularidades en las licitaciones” (Ilg, 2019), como sucedió en el caso del Ferrocarril Norte-Sur (Militão & Lambranhó, 2009)⁷. Pero estos hechos no tuvieron tampoco ninguna repercusión en la política exterior brasileña (Pinehiro, 2004).

En cierto modo, el primer presidente que buscó retomar abiertamente el discurso de lucha contra la corrupción, al menos en el ámbito interno, fue Fernando Collor de Mello (1990-1992). Después del período de hegemonía de las perspectivas realistas que habían dominado la agenda internacional desde Geisel (1974-1979), Collor de Mello orientó la política exterior brasileña hacia las crecientes de-

⁶ De 1965 a 1980, Sarney estuvo vinculado a Arena, partido creado con el objetivo de dar apoyo político a la dictadura militar.

⁷ Sarney fue identificado como integrante de esquemas de corrupción también por la *Operación Lava Jato*, lo cual será comentado en el siguiente texto. Cf. Passarinho & Ramalho, 2016. Vid.: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/06/sarney-recebeu-r-1625-milhoes-em-dinheiro-vivo-diz-sergio-machado.html>.

mandas liberales del sistema internacional⁸. Así, internamente, propuso la reducción del gasto público y la modernización del Estado brasileño, además de adoptar el lema “*cazador de marajás*”, haciendo que el tema de la lucha anticorrupción volviese a aparecer como un vector central de la agenda interna. Por lo tanto, se puede decir que el nuevo discurso liberal y anticorrupción de Collor de Mello se debió, en gran parte, a la necesidad de establecer lazos diplomáticos con países marcadamente liberales, basados en el Consenso de Washington.

Sin embargo, Collor enfrentó dos grandes problemas durante su presidencia. Primero, encontró una gran resistencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores (también conocido como *Itamaraty*) para acercarse a los países de tradición liberal. La orientación institucional de este último⁹, que buscaba la articulación de la política exterior brasileña a partir del modelo de desarrollo nacional dentro de sus marcos conceptuales, chocó con las nuevas medidas de liberalización (dirigidas a la subordinación y alineamiento con los intereses estadounidenses relativos a la libre circulación de los flujos comerciales internacionales) (Arbilha, 2000: 353) promovidas por Collor de Mello (Agra, 2020: 138-154), lo que hizo que este último adoptara una política exterior marcadamente personalista, que llevo a cabo directamente desde la Presidencia, relegando por tanto al *Itamaraty* a funciones burocráticas y administrativas (Arbilha, 2000: 351).

No obstante, este modelo no llegaría a implementarse en su totalidad (Bresser-Pereira, 1990: 1-21)¹⁰ porque, frente a los ataques

⁸ En la segunda mitad de la década de 1980, la prensa dominante y las élites empresariales adoptaron una perspectiva cada vez más liberal, aunque algo imprecisa, cuyo núcleo era la lucha contra el estatismo. Se denunció el intervencionismo del Estado en las relaciones mercantiles, especialmente el control de precios, y el desequilibrio de las finanzas públicas, identificado como fuente primaria de la inflación. En última instancia, especialmente entre los economistas, este liberalismo ganó una articulación más definida y consistente, en la forma de neoliberalismo. Cf. Sallum, 2011: 259-288.

⁹ *Itamaraty* también es conocido como el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

¹⁰ El aislamiento burocrático sería una estrategia de las élites para superar la arena controlada por los partidos. Puede considerarse como una acción de-

políticos de la Presidencia, el Ministerio, apoyándose en su prerrogativa histórica para formular y ejecutar la política exterior, logró equilibrar y marcar el movimiento político del presidente (Casarões, 2011).

En segundo lugar, la promoción de la austeridad fiscal y el pragmatismo económico realizada a través del denominado Plan Collor (Carvalho, 2006: 101-134)¹¹ no contuvo la alta inflación y la crisis resultante. Así, los ajustes realizados para estabilizar la economía en Brasil no siguieron las exigencias del orden internacional, terminando por aumentar el descontento de la población con el gobierno (*ibid.*: 95). Tanto el Plan Collor I, que preveía la confiscación de los activos en cuenta corriente y las inversiones financieras para aumentar la liquidez y contener la inflación, como el Plan Collor II, con la reestructuración del Ministerio de Economía para poder actuar y contener la crisis económica, no fueron bien recibidas por la sociedad (Maciel, 2011: 101), especialmente cuando surgieron denuncias de corrupción contra el expresidente (Alves, 2004: 106).

Las denuncias fueron especialmente dañinas para el gobierno de Collor de Mello porque había sustentado sus reformas en discursos moralizantes y éticos (temas como el combate contra la corrupción y el socialismo eran habituales en sus discursos), con el fin de atraer el apoyo de la población a medidas que suponían la disminución de su poder adquisitivo (*Ídem.*). Finalmente, se abrió una Comisión Parlamentaria con el fin de investigar la posible existencia de delitos de corrupción en el gobierno federal. En sus conclusiones la Comisión determinó que Collor de Mello era penalmente responsable por prácticas corrup-

liberada para proteger a una élite tecnoburocrática, que actuó con un alto grado de autonomía y discrecionalidad, con miras al desarrollo económico o incluso enfocada a una política pública específica. Se discutirá más sobre esto en la siguiente sección. Bresser-Pereira, 1990: 12.

¹¹ El 'Plan Collor' forma parte de un conjunto de políticas de estabilización que incluían la limitación o cancelación de la liquidez de los activos monetarios (moneda manual y depósitos a la vista) o la convertibilidad de los activos financieros en moneda. Tales restricciones tomaron una variedad de formas, desde la devaluación nominal, la extensión obligatoria de los plazos y el bloqueo temporal hasta el repudio y la nulidad (Carvalho, 2006: 101-134).

tas, lo que le llevó a renunciar a su cargo el 29 de diciembre de 1992, antes de la votación del *impeachment* por el Congreso Nacional.

Como resultado, “los intentos de cambiar radicalmente la política exterior brasileña en el período Collor”, incluyendo el nuevo giro en materia anticorrupción como forma de sustentar un Estado Mínimo, fracasaron (Agra, 2020: 151), resurgiendo en la sociedad brasileña las posiciones neodesarrollistas. Además, se amplió la capacidad parlamentaria de influir en la política exterior brasileña, y se diversificó el elenco de actores interesados en fiscalizar su manejo, debido a la creciente movilización de sectores de la sociedad civil en torno a organizaciones no gubernamentales (Casaões, 2011).

3. LAS PRÁCTICAS CORRUPTAS Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA ENTRE 1993 Y 2022

A la turbulenta salida de Collor de Mello siguió, casi simultáneamente en 1993, la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Cuentas (TCU) y la Ley 8.666, que regula el proceso de licitación en la Administración Pública, como una forma de responder al escándalo presupuestario que involucró al expresidente (Avritzer & Filgueiras, 2011). Así mismo, su sucesor Itamar Franco (1992-1994), adoptó una política exterior más comedida para reducir las críticas internas al proceso de apertura económica que había impulsado su antecesor (Doratioto, 2021).

Para comprender mejor la política exterior brasileña de este periodo es necesario tener en consideración ciertas iniciativas regionales, y en particular el establecimiento del Mercosur a través del Tratado de Asunción (1991), que creó una zona aduanera común entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. En la agenda de esta nueva organización se incluyeron también cuestiones sociales estructurales, como el desarrollo económico y temas “colaterales”, como los derechos humanos y el crimen organizado (Figueira, 2005). Como resultado, Brasil profundizó sus compromisos con el Cono Sur y priorizó la cooperación con los países amazónicos en temas no solo económicos (como la ampliación del mercado), sino también relativos

al contrabando y al narcotráfico. En consecuencia, en 1993, el tema de la seguridad regional se convirtió en uno de los puntos centrales de la organización, motivando la formulación del Proyecto de Acuerdo para la Aplicación de Controles Fronterizos Integrados entre los Países del Mercosur.

Así mismo, al final del gobierno de Franco, la diplomacia brasileña reforzó los valores democráticos al firmar la Declaración de Belém do Pará (1994), negociada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA). En esta declaración, los firmantes expresaron su apoyo al estudio de medidas apropiadas para combatir la corrupción y mejorar la transparencia, probidad y eficiencia en la gestión pública. Estas medidas resultarían en la aprobación dos años después de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) (1996), que fue ratificada por Brasil en 2002, ya bajo la gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso (Meyer-Pflug & Oliveira, 2009: 187-194; Figueira, 2005).

Cardoso asumió la presidencia en 1995, con un plan de estabilización económica que ya había dado frutos desde el gobierno anterior, cuando ocupó el cargo de Ministro de Hacienda de Itamar Franco (Figueira, 2005). En el ámbito de la lucha contra la corrupción creó el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE)¹², que tuvo como objetivo redefinir los sectores de actuación estatal (reforzando la idea de “democratización del Estado”) y los mecanismos de gestión (aplicando modelos de gestión privada al sector público) (Avritzer, 2011).

A nivel internacional, estuvo presente en importantes foros de toma de decisiones como el Consejo de Seguridad de la ONU, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OCDE y el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR). Además, en la agen-

¹² “En cuanto al modelo de administración adoptado y la diferenciación de los sectores de actuación del Estado brasileño en la sociedad y en la economía, la reforma administrativa del gobierno de Fernando Henrique Cardoso asumió un modelo gerencial, cuyo objetivo era adecuar la Administración Pública brasileña a las nuevas necesidades que surgían de la globalización de los mercados, la creciente presencia de la legislación comercial internacional y la mejora de los mecanismos de gestión” (Avritzer, 2011: 24).

da de cooperación bilateral con EE.UU. mostró interés en combatir el narcotráfico con la creación de la Secretaría Nacional Antidrogas (*Ídem.*).

Sin embargo, solo en el año 2000 se llevó a cabo, por iniciativa de la ONU, el primer intento por crear un estándar internacional para combatir la corrupción. Este se recogió en la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNU-DOT o Convención de Palermo), firmada en diciembre de 2000 y ratificada por Brasil en 2004, que, entre otros delitos, tipificaba la corrupción activa y pasiva¹³. Según Meyer-Pflug y Oliveira (2009: 187-194), la política exterior brasileña de promover la internacionalización del derecho para luchar contra la corrupción fue similar a la posición mantenida por EE.UU., Italia y Francia, y se tradujo en la aprobación de varios tratados internacionales anticorrupción en los ámbitos regional (OEA) y universal (ONU).

Cardoso ratificó también en el año 2000 la Convención para Combatir la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, elaborada por la OCDE en 1997 (Convención OCDE). Para implementar esta Convención, se añadieron los artículos 337-B a 337-D al Código penal brasileño, con el objetivo de “sancionar al individuo que atente contra la administración pública extranjera” (*Ídem.*). Tras su entrada en vigor, la OCDE reportó un incremento en las investigaciones y condenas en Estados parte de personas físicas y jurídicas por cohecho transnacional (*Ídem.*).

En cuanto a la cooperación regional, Cardoso continuó profundizando el Mercosur y, con ello, el proceso de integración sudamericano. En 2000, se realizó en Brasilia la primera Reunión de Presidentes de América del Sur, que discutió temas políticos, comerciales y de integración física del territorio. Fruto de este encuentro fue la iniciativa Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA), centrada en proyectos de energía, transporte y telecomunicaciones. Dos años más tarde, la segunda Reunión definió los órganos de financiación

¹³ Eso porque, posteriormente, será adoptada en Brasil, en la ONU en 2003, la ‘Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción’, que fue ratificada por Brasil recién en 2006, que será objeto de mayor análisis en este texto. Vid.: Meyer-Pflug & Oliveira, 2009: 187-194.

de estos proyectos (Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Fonplata Banco de Desarrollo). Además, al final del mandato de Cardoso se estableció la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (Doratioto & Vidigal, 2021).

Aunque presentaron enfoques diferentes en sus respectivas políticas exteriores, Cardoso y su sucesor, Lula da Silva promovieron una mayor participación y relevancia de Brasil en el ámbito regional. El primero, a pesar de la orientación concebida como neoliberal, mantuvo fuertes relaciones con los partidos socialdemócratas europeos, además de fortalecer la relación con los EE.UU., construyendo asimismo una agenda progresista, con énfasis en las relaciones Norte-Sur y en el liderazgo brasileño en América Latina (*Ídem.*). El segundo, que, si bien a nivel interno tuvo que ceder a las presiones de los partidos de centro y derecha para flexibilizar las políticas económicas ortodoxas, en el ámbito internacional tuvo una mayor libertad para ejecutar sus propuestas más a la izquierda, intensificando la cooperación Sur-Sur y acercándose a los países emergentes liderados por partidos de izquierda (*Ídem.*).

De esta manera, Lula se comprometió a fortalecer las relaciones con el África Subsahariana, China, Cuba, Medio Oriente, Rusia y Venezuela (algunas de las cuales ya se habían establecido al final del gobierno anterior como reacción al unilateralismo estadounidense y a la formación de la ALCA), sin dejar de mantener relaciones amistosas con otras regiones que hasta entonces habían sido más importantes para su política exterior, en una estrategia denominada “autonomía a través de la diversificación”, que, aprovechaba la relevancia internacional que había asumido Brasil al participar y ser sede de importantes foros internacionales (Cason & Power, 2009: 117-140).

No obstante, para Vigevani y Cepaluni (2007: 273-335), la administración de Lula no rompió significativamente con los estándares vigentes hasta entonces en la formulación de la política exterior brasileña, ya que muchas de las acciones ya estaban en marcha en el gobierno anterior, incluyendo la promoción de convenciones internacionales para luchar contra la corrupción y los delitos económicos. En consecuencia, lo ocurrido parece acercarse más a un cambio

de enfoque dentro de la política exterior pre-existente, con acciones más determinantes en favor de constituir coaliciones que dieron como resultado el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica, también conocido como el G-3) y el G-20 (*Ídem.*).

En consecuencia, la política exterior brasileña, diseñada conforme al principio de “autonomía por participación”, no hizo sino adherirse a regímenes internacionales en un contexto de liberalización económica (continuando así la política adoptada en los gobiernos de Collor y Franco), en el que se multiplicaron y fortalecieron las instituciones multilaterales (*Ídem.*).

La administración de Lula mantuvo este compromiso con el desarrollo regional y la diversificación de los socios (con un énfasis en los países en desarrollo), incluso al margen de su posicionamiento ideológico tradicional. Esta estrategia pretendía establecer un conjunto de alianzas entre naciones del Sur global como forma de equiparar la capacidad de negociación con los países centrales, reduciendo así las asimetrías existentes (*Ídem.*).

Internamente, la preocupación por el combate contra la corrupción se manifestó en este periodo a través del fortalecimiento institucional, con la creación y consolidación de órganos de control. Específicamente, con el establecimiento de:

1. La Contraloría General de la Unión, organismo anticorrupción fundado con el objetivo de asistir al Presidente en asuntos relacionados con la defensa de los bienes públicos y en busca de una gestión más transparente.

2. El Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional, cuya finalidad era integrar y favorecer la proposición y desarrollo de acciones conjuntas contra la corrupción, el lavado de dinero y el COT por los poderes Ejecutivo y Judicial y el Ministerio Público.

3. La Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales (ENCCLA), coordinada por el Ministerio de Justicia, dirigida a fortalecer la inspección, control y obtención de información, para así mejorar la prevención y lucha contra la corrupción y los delitos de blanqueo de capitales.

4. El Consejo Nacional de Justicia (CNJ) (2004), cuyo objetivo era planificar proyectos y controlar a los distintos órganos del Poder Judicial (Sadek, 2019: 1276-1283)¹⁴.

Además, en 2003 tuvo también lugar la especialización y capacitación de los miembros de la Policía Federal (además de jueces y fiscales) (*Ídem.*).

En materia de política exterior, la preocupación durante el gobierno de Lula por este tipo de delitos económicos se evidenció en la participación activa en la elaboración, adopción e implementación de las convenciones internacionales anticorrupción, promoviendo, en particular, la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en 2006¹⁵. Sin embargo, si, por un lado, estas iniciativas buscaban demostrar compromiso y cumplimiento con las iniciativas internacionales anticorrupción, por otro lado, los esfuerzos por incrementar el protagonismo brasileño e internacionalizar la lucha contra la corrupción no siguieron los mismos criterios de legalidad que su imagen buscaba mostrar. Como resultado, se produjo lo que se conoció como el “efecto boomerang” (Gonçalves, 2017: 14)¹⁶, de manera que las prácticas corruptas a las que estuvo

¹⁴ El Poder Judicial mostró una progresista y marcada iniciativa en la lucha contra la corrupción a través del CNJ, estableciendo juzgados especializados en delitos económicos como los relacionados con el lavado de activos. En 2010 estableció como prioridad el problema de la corrupción, desarrollando acciones como el Manual de Bienes Incautados, que brindó asistencia a los magistrados en la disposición anticipada de los bienes incautados. En 2017, el CNJ firmó un acuerdo de cooperación con la organización Transparencia Internacional para perfeccionar las técnicas anticorrupción (Sadek, 2019: 1276-1283).

¹⁵ Esta Convención dispone específicamente que: “Cohecho de funcionarios públicos extranjeros y funcionarios públicos de organizaciones internacionales, malversación de fondos, tráfico de influencias, abuso del cargo, enriquecimiento ilícito, cohecho en el sector privado, apropiación indebida de activos en el sector privado, lavado de activos del delito, recepción y obstrucción de la justicia. Se implementará mediante el seguimiento y seguimiento de los Estados miembros”. Cf. Meyer-Pflug & Oliveira, 2009: 187-194.

¹⁶ El ‘efecto boomerang’ denota un acto que tiene efectos (reacciones) contrarios a los intereses de quienes lo practican. En este contexto, significa: (a) la política exterior del gobierno de Lula acelera el proceso de internaciona-

asociada la internacionalización promovida por Lula acabaron menoscabando los esfuerzos por promover la proyección internacional de Brasil, lo que, en última instancia, provocó la pérdida de reputación, mercados e influencia (*Ídem.*).

Según Vidigal (2021) la mayor participación en foros regionales e internacionales vino acompañado de una mayor presencia brasileña en los negocios internacionales. Así, además de las empresas que se internacionalizaron en la década de 1970, como Petrobrás, Odebrecht, Mendes Júnior e Itaú, nuevas empresas comenzaron a actuar fuera de Brasil, como Gerdau, Braskem, Votorantim y WEG. Su actuación en otros países, principalmente en las industrias minera, metalúrgica, tecnológica, y la ingeniería civil, significó, por un lado, una notable penetración de las empresas brasileñas en las cadenas productivas globales y, por otro, una articulación basada en prácticas corruptas entre empresas y Estado, que llevó a su propio fin y no resolvió la dependencia económica de Brasil (*Ídem.*).

A partir de 2003, la internacionalización de los contratistas brasileños se convirtió en una acción determinante para la aceleración y materialización de la política exterior brasileña. Como señala Stuenke:

La estrategia del gobierno de aumentar la influencia de Brasil apoyando a sus grandes empresas en el exterior —la llamada ‘internacionalización del capitalismo brasileño’— fue un pilar fundamental de la política exterior regional desde mediados de la década de 2000. Esta

lización de los contratistas, sin embargo, descuida los filtros de responsabilidad social; (b) los grandes contratistas con un historial de déficit de cumplimiento utilizan prácticas de corrupción a gran escala y de alta intensidad en sus operaciones internacionales en América Latina y África (regiones marcadas por la desigualdad, la democracia de baja calidad, la fragilidad institucional y la alta corrupción); (c) los contratistas condenados en el extranjero tienen que pagar multas elevadas a gobiernos extranjeros (gastos de cambio de divisas) y sufren deterioro de su imagen en el mercado internacional y, por lo tanto, pérdida de competitividad internacional; y (d) la imagen del país se ve afectada negativamente, lo que exacerba aún más el vector de “negatividad” en la proyección internacional de Brasil. Este vector incluye: democracia frágil, desigualdad socioeconómica, inestabilidad económica, educación deficiente, violencia e instituciones frágiles (Gonçalves, 2017: 14).

política permitió al país no solo lograr logros sin precedentes, visibilidad y acceso, desde Buenos Aires hasta la ciudad de Panamá (donde anteriormente tenía poca influencia), sino también establecer una narrativa sobre su impacto estabilizador y modernizador en América Latina (Stuenkel, 2017).

Sin embargo, esta estrategia se llevó a cabo sin preocupación por la responsabilidad social, lo que vino acompañado de prácticas corruptas por parte de los contratistas y de falencias en su fiscalización por el programa de inserción internacional. El principal objetivo de la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula fue la financiación de los proyectos de integración del IIRSA por el BNDES y ciertas asociaciones público-privadas brasileñas. Sin embargo, esta estrategia de conectar físicamente los principales centros económicos del continente con el fin de reducir el costo del transporte de mercancías para aumentar las exportaciones dentro y fuera de la región, terminó siendo frustrada tras los sucesivos escándalos de corrupción destapados en el operativo de investigación del Ministerio Público y la Policía Federal de Brasil que se conoció como ‘Operación Lava Jato’, iniciada en 2014¹⁷.

Las obras de infraestructura se negociaron bilateralmente ya que requerían financiación pública y privada (principalmente de grandes contratistas y bancos acreedores). De esta manera, se destinaron recursos para que las grandes empresas se internacionalizaran y realizaran obras de infraestructura en los países designados por los proyectos IIRSA, lo que se tradujo en grandes beneficios para estas corporaciones e impactos sociales y ambientales negativos para las comunidades donde se realizaron (Cervo & Lessa, 2014: 133-151; Polli, 2020: 187-194).

Entre las empresas investigadas y con ex empleados condenados, destacan:

¹⁷ La Operación comenzó en Curitiba, Paraná, y se destacó por la detención del cambista Alberto Youssef, con la participación del juez Sérgio Moro (designado ministro de Justicia en 2019) y la desestabilización del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) liderado por la presidenta Dilma Rousseff, cuyo *impeachment* en 2016 estuvo influido por Operación (Cioccarei, 2015: 58-78; Braga et. al., 2018: 137-198).

1. Andrade Gutiérrez (quien recibió entre 2002 y 2016 US\$ 2,8 millones del fondo del BNDES para el Financiamiento de Obras y Servicios de Empresas Brasileñas en el Exterior), que realizó obras en Mozambique, República Dominicana y Venezuela.

2. Queiroz Galvão y OAS, que recibieron US\$ 388.846.458 y US\$ 354.256.635 respectivamente en el mismo período.

3. Odebrecht, que realizó obras en Angola, Ecuador, Venezuela y República Dominicana, acumulando un crédito de financiación de US\$ 8.945.484.735 entre 2002 y 2016 (casi el 80% del total proporcionado por el gobierno de Brasil) (Polli, 2020: 187-194).

En consecuencia, se puede afirmar que la operación *Lava Jato* tuvo como objetivo central los esquemas de corrupción y lavado de dinero utilizados por los grandes contratistas financiados con fondos públicos, lo que provocó que Brasil entrara en una profunda crisis política¹⁸ y económica, que llevó, en última instancia, a la destitución de Dilma Rousseff.

Así, si el primer mandato de Rousseff (2011-2014) estuvo marcado por un gran optimismo y expectativas de prosperidad, heredados en gran medida del gobierno de Lula (considerado como el principal padrino y asesor de la presidenta) (Valor econômico, 2019), el segundo mandato (2014-2016) estuvo marcado por el ascenso de la derecha¹⁹, la cual, alimentada por las noticias de corrupción desenca-

¹⁸ Según Cervo y Lessa (2014: 133-155), el declive del gobierno de Dilma en cuanto a su política exterior se debe principalmente a causas internas, a pesar de una convulsa situación externa de crisis que no logró orientar los recursos y la atención a la integración regional en un escenario global ahora de carácter bilateral. preferencias en detrimento del multilateralismo, los efectos del decrecimiento económico e incluso escándalos de espionaje. Internamente, no hubo construcción de una estrategia con el empresariado para garantizar la competitividad de las empresas brasileñas, por lo que perdió ese apoyo y la misma pérdida de legitimidad a raíz de los escándalos en las investigaciones Lava Jato hizo que el presidente pierda cada vez más popularidad. y en el Congreso Nacional, impidiendo una coalición necesaria para la gobernabilidad y calidad de la toma de decisiones.

¹⁹ Para comprender la relación entre el ascenso de la derecha, la destitución de la presidenta y la Operación Lava Jato, así como las reacciones internacionales al hecho, es necesario recordar que la elección de Lula, en 2002,

denadas por la operación *Lava Jato*, impulsó su *impeachment* en agosto de 2016, justificado oficialmente por ciertas irregularidades fiscales de la presidenta²⁰.

A nivel internacional, el juicio político a Rousseff, catalogado por algunos como un golpe de Estado²¹, fue recibido con cierto recelo por los medios internacionales (G1, 2016). Sin embargo, la contribución de la operación *Lava Jato* al proceso encabezado por el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, terminó destapando el que, para muchos analistas, es uno de los mayores escándalos de corrupción de la historia (The Guardian, 2017). No es de extrañar, por tanto, que la operación haya tenido como consecuencia política la denominada “ola conservadora”, que siguió a la “ola rosa” que se venía dando desde 2003.

El impacto de la operación *Lava Jato* en la política exterior brasileña fue, al principio, indirecto, como consecuencia de la reacción en cadena que comenzó con la asociación realizada por la opinión pública brasileña del partido político de Lula y Rousseff (Partido de los Trabajadores (PT)) con los escándalos de corrupción (asociación que fue alimentada por grupos y políticos de derecha, especialmente el vicepresidente, Michel Temer, el mencionado, Eduardo Cunha, el entonces candidato a alcalde de São Paulo, João Doria, y el entonces diputado, Jair Bolsonaro, cuyo meteórico ascenso se dio en

se insertó en el contexto de la ‘Ola Rosa’ latinoamericana. Este movimiento ha sido descrito como una serie de victorias de los candidatos de izquierda en toda América Latina a partir de fines de la década de 1990 y por la promoción de políticas para combatir la desigualdad social, la inclusión de las minorías y la conformación de un grupo de países unidos por la proximidad cultural, política y geográfica (Silva, 2018: 165-178).

²⁰ Es importante señalar que el Tribunal Superior Electoral de Brasil no confirmó la destitución de Rousseff por un delito de responsabilidad —o incluso corrupción— sino, más bien, por pérdida de apoyo político, lo que, cabe señalar, no se basa en las normas nacionales, a diferencia del parlamento británico, por ejemplo (Pompeu, 2021). Vid.: Veiga et. al., 2019: 1-21.

²¹ Hay quienes califican el hecho de un golpe de Estado como: Bringel, 2017; Braz, 2017: 85-103; Miguel, 2019; Brandão, 2021. Sin embargo, hay otros que lo catalogan como *lawfare*: Azar & Motta, 2019: 213-229; Ramina, 2022; Sterck:119-126.

un contexto de fuerte discurso antisistema y radicalización política) (Casarões, 2019: 231-274).

Con la llegada de Temer al poder (2016-2018), la política exterior brasileña inició un proceso de realineamiento con EE. UU. e *Itamaraty* pasó a manos de José Serra, político del PSDB (partido tradicional de oposición al PT), quien declaró en agosto de 2016, que el ingreso de Venezuela al Mercosur fue un golpe de Estado y que el país (dirigido por el régimen de Nicolás Maduro) no estaba en condiciones de asumir la presidencia del bloque (O Globo, 2016). De esta manera, la amistad construida entre Brasil y Venezuela durante los gobiernos del PT dio paso al acercamiento con países gobernados por la derecha, como Argentina bajo el liderazgo de Mauricio Macri (El País, 2016). Así mismo, el multilateralismo regional perdió aún más protagonismo con la salida de Rousseff del gobierno, y el viraje de la política exterior brasileña hacia Europa (con el acuerdo Mercosur-Unión Europea) y EE. UU. (Reutemann, 2018).

En comparación con el gobierno de su sucesor, Michel Temer tuvo poco margen político y popular para defender la idea de que la corrupción en Brasil había terminado con la salida del PT y el éxito de la operación *Lava Jato*. En la Asamblea General de la ONU de 2016, las delegaciones de Costa Rica (incluido su presidente), Ecuador, Bolivia, Venezuela, Cuba y Nicaragua abandonaron el recinto al inicio del discurso de Temer, en protesta por el juicio político contra Rousseff. En cualquier caso, es indudable que el cambio de presidente provocó también un cambio en las prioridades de la política exterior de Brasil (cada vez más alineada a la derecha) y en su imagen internacional (Veja, 2016).

La operación *Lava Jato* provocó también cambios directos en la política exterior brasileña a raíz de los escándalos que involucraron, sobre todo, a las operaciones de la constructora Odebrecht en el exterior (Magalhães & Buarque, 2017)²². Así, durante el go-

²² Entre estos cambios, la pérdida de credibilidad, la deconstrucción de una imagen expansiva y activa por un posicionamiento anodino y aburrido y, en consecuencia, la pérdida de poder blando. Lo que Celso Amorim llamó “cumplimiento del cronograma”, sin estrategia, y Andrés Malamud definió como inexistente, la política exterior brasileña sufrió las consecuen-

bierno de Lula, su diplomacia presidencial, *Itamaraty* y el BNDES fueron responsables de formular varios acuerdos económicos beneficiosos para las empresas brasileñas (especialmente, Odebrecht) en países como Angola, Argentina, Perú y Venezuela, entre otros (Rodrigues, 2017). Sin embargo, el comportamiento de estas últimas dejó mucho que desear.

En Angola, Odebrecht fue acusada de utilizar mano de obra esclava, promover la trata de personas y ofrecer condiciones de trabajo similares a la esclavitud (Neto & Adão, 2018: 113-136). En Ecuador, el vicepresidente de Ecuador, Jorge Glas, fue detenido bajo sospecha de haber recibido sobornos de Odebrecht (Jornal do Comércio, 2017). En Argentina, hay 98 empresas investigadas en relación con la operación *Lava Jato* por el pago de sobornos por US\$ 35 millones (Jornal do Comércio, 2017). En Bolivia, una comisión de investigación parlamentaria ordenó la apertura de un caso contra el expresidente Carlos Mesa y otros altos funcionarios del gobierno por actos de corrupción pasiva en relación con Odebrecht (Ansa, 2018), y en Perú ya han sido detenidos tres exjefes de Estado, de los que uno, Alan García, se suicidó producto de las investigaciones por esta misma causa (Giovanaz, 2021).

Por tanto, queda en evidencia no sólo el alcance de las actividades corruptas de las empresas brasileñas más allá del país, sino también sus efectos sobre la política exterior, especialmente en América del Sur (Bechara & Smaio, 2019: 703-736), que no pasaron desapercibidos para la prensa internacional (Leite, 2021: 213-235). Así, el desempeño de las empresas brasileñas, con financiamiento del BNDES en países con gobiernos y democracias frágiles y malas condiciones económicas, pasó a ser visto con extrema desconfianza, y Brasil fue catalogado como un “exportador de corrupción” por organizaciones como Transparencia Internacional

cias de inestabilidades internas y de haber buscado establecer un proyecto mayor de lo que permitían sus recursos. (Magalhães & Buarque, 2017). Vid: https://www.researchgate.net/profile/Mathilde-Chatin-2/publication/321700962_Interview_Politica_externa_brasileira_brasileira_perde_prestigio/links/5a2bd3370f7e9b63e5396f60/Interview-Politica-externa-brasileira-brasileira-perde-prestigio.pdf.

(Estadão, 2016), quien también defendió la internacionalización de la operación *Lava Jato*²³.

En consecuencia, aunque inicialmente se vio de manera positiva la proyección económica de Brasil a través del financiamiento del BNDES para aumentar la esfera de influencia del país y consolidar su liderazgo entre los países en vías de desarrollo, a partir de 2016 Brasil pasó a ser visto con desconfianza y perdió parte de su credibilidad debido a las operaciones ilegales promovidas por estas empresas (Gonçalves, 2017). Además, en respuesta a esta pérdida de credibilidad, la política exterior de Temer fue considerada débil, tal y como reflejan las declaraciones del exministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, quien entiende que el gobierno de Temer no adoptó una política exterior más activa debido a que las condiciones políticas internas del momento y la reputación de Brasil se encontraban vinculadas con la corrupción. De ahí que el reemplazo de Rousseff fuera criticado por buscar la legitimidad de su gobierno y el retorno de la confianza del mercado en el país sin, al mismo tiempo, fortalecer la posición de liderazgo del gobierno brasileño (Alves, 2018).

Con la salida de Temer y el ascenso de Bolsonaro a la Presidencia (2019-2022), se produjo un cambio significativo en la política exterior brasileña, porque Brasil pasó a adoptar una posición más ideológica²⁴ que pragmática²⁵ (Saraiva & Silva, 2019: 118). Esto se debe

²³ En total, se realizaron 597 solicitudes de cooperación internacional activa a 58 países; y, al mismo tiempo, Brasil había recibido 653 solicitudes de cooperación internacional pasiva de 41 países. Tales “solicitudes buscan subsidiar investigaciones o procesos relacionados, principalmente, con organizaciones criminales, delitos de lavado de activos, ocultamiento de bienes o valores y corrupción”. Brasil-Ministério Público Federal (2021). *Caso Lava Jato-efeitos no Exterior*, atualização de 21 jan. 2021. Vid.: www.mpf.br/grandes-casos/lava-jato/efeitos-no-exterior.

²⁴ “La política exterior ideológica es aquella que parte de un mapa cognitivo y se centra en doctrinas y principios, priorizando la compatibilidad de alternativas a los principios defendidos en detrimento de las consecuencias prácticas de estos principios. [...] Lo ideológico estaría más asociado a personalismos y administraciones concretas” (Saraiva & Silva, 2019: 117-137).

²⁵ “La política exterior pragmática se basaría en la utilidad y practicidad de sus ideas, en las que el peso de las consecuencias de cada acción supera la valoración de uno u otro principio. [...] La pragmática estaría asocia-

a la mayor influencia del pensamiento de Olavo de Carvalho y Steve Bannon en las decisiones gubernamentales, “rompiendo así con las premisas de los protocolos diplomáticos elementales” (Saraiva & Silva, 2019: 118-122; Scherer, s.f).

Se trató, en definitiva, de un giro abrupto en la política exterior brasileña, que solo es equiparable a lo sucedido durante el gobierno de Castelo Branco (y, en menor medida, en el de Collor de Mello). De esta manera, Brasil se alejó de su tradicional participación activa en el sistema internacional, para pasar a alinearse con los EE.UU. (y su presidente, Donald Trump) en el combate liderado por este último frente al globalismo de la ONU, y en favor de los valores occidentales y la soberanía estatal. Según esta posición, la prosperidad nacional llegaría de la mano de los valores conservadores que habrían sido olvidados en gobiernos anteriores debido, en gran medida, a la corrupción (Saraiva & Silva, 2019: 118, 119). De esta manera, la lucha contra la corrupción se convirtió con Bolsonaro en una necesidad, que no solo le llevó a luchar internamente contra sus “enemigos” políticos (como los expresidentes del PT), sino también externamente contra ciertos gobiernos como el venezolano (*Íbid.*: 125) (esta actitud encaja con una cierta tendencia en los gobiernos de los países emergentes de buscar “enemigos públicos” y adoptar políticas cuasi dictatoriales “como forma de superar males sociales, como la delincuencia urbana, el narcotráfico y la corrupción”) (Casarões, 2019: 248).

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la corrupción haya cesado en el país, aunque el presidente asegure lo contrario como una forma de afirmar la ruptura con el modelo anterior (G1, 2020). Así, los escándalos relativos a la compra de vacunas contra el Covid-19 y el propio vaciamiento de la operación *Lava Jato* (Shalders, 2020) a través de cambios legislativos, demuestran que los niveles de corrupción gubernamental permanecen altos, lo que ha sido objeto de advertencia por parte de organismos internacionales como la OCDE (Bachtold, 2021) (al cual Brasil aspira a incorporarse pronto). De hecho, Transparencia Internacional (Ortega, 2022) ha subrayado que las injerencias de Bolsonaro en la Policía Federal y en la Fiscalía

da a la planificación a medio-largo plazo, como una ‘política de Estado’” (Saraiva & Silva, 2019: 118).

General del Estado (Cerioni, 2019) son motivo de grave preocupación, lo que justifica el retroceso de Brasil hasta la posición 96 en su ranking de corrupción en 2022 (ello a pesar de mantener los 38 puntos que tenía en 2020).

En consecuencia, una vez más se demuestra que cuando un presidente recurre a un discurso “abierto” para combatir la corrupción en Brasil, no solo no cambia nada, sino que la situación empeora (en este último caso, tanto el proyecto regional, como la política exterior y la credibilidad del país han quedado seriamente afectados).

4. LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA RESPECTO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO: ¿UNA CUESTIÓN DE POLÍTICA DE ESTADO O DE GOBIERNO?

Teniendo en cuenta la historia de la corrupción en Brasil y cómo las prácticas corruptas han impactado en la política exterior del país, es importante para los fines del presente capítulo analizar cómo la lucha contra la corrupción asociada al COT ha sido tratada en la política exterior brasileña. Más específicamente, es importante verificar si esta lucha es verdaderamente una política de Estado (por tanto, no cambia cada vez que un nuevo presidente asume el Poder Ejecutivo) o si realmente es una mera acción de gobierno, que varía cada cuatro u ocho años (tiempo máximo que un dirigente político pueden estar al frente del gobierno brasileño).

4.1. ¿Es independiente el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil a la hora de conducir la política exterior?

Hasta el período de la redemocratización, la política exterior se mantuvo al margen de otras políticas, incluso por encima de ellas, porque correspondía a una política considerada de “Estado”, de carácter permanente y que se desgastaba poco con el paso de los años y los gobiernos (Faria, 2012: 311-355). Su desempeño estuvo encomen-

dado casi en su totalidad al Ministerio de Relaciones Exteriores, que gozó de una representación autónoma, aislada, poco transparente y ajena a la participación de la sociedad civil. El llamado “aislamiento burocrático” expresa precisamente “la reducción del escenario en el que los intereses y demandas populares pueden jugar un papel” (*Ídem.*).

Fue recién a partir de la década de 1980 que los diplomáticos comenzaron a ocupar nuevas instancias gubernamentales, como una forma de tomar conciencia de otras áreas que también tenían un impacto en el ámbito internacional. Diez años después, fueron las agencias gubernamentales las que comenzaron a incluir asuntos internacionales en sus agendas (Milani & Pinheiro, 2013: 11-41). De esa forma, se abrió el campo para una participación más plural, tanto del *Itamaraty*, como de otros posibles actores, interrumpiendo la tendencia aislacionista y comenzando una nueva fase de la política exterior brasileña que pasó a ser conocida como “integración competitiva” (Faria, 2012: 311-355). Este nuevo diálogo abierto fue promovido tanto por el *Itamaraty* como por el Ministerio de Hacienda, dando un nuevo protagonismo a la política exterior brasileña, que se sintió con más fuerza en la década siguiente, principalmente por la apertura económica, las negociaciones con enfoque multilateral y la integración del movimiento regional (Vigevani & Cepaluni, 2007: 273-335).

Esta nueva etapa destaca por las demandas de cambio en la Constitución para equilibrar los poderes Legislativo y Ejecutivo, y establecer mayores limitaciones a la diplomacia presidencial. Además, esta fase estuvo marcada por un Congreso más activo en materia de política exterior (Faria, 2012: 311-355). Es así que esta última se acerca más a una política pública (a una política de gobierno) que, a una política de Estado, con la diferencia de que sus decisiones tienen un impacto externo, siendo una manifestación del “Estado y gobierno en acción en el nivel internacional” (Salomon & Pinheiro, 2013: 40-59).

Además, si bien la división de los tres poderes es parte de la estructura estatal, los gobiernos, como representantes electos del pueblo, son responsables, en última instancia, de la aplicación de las políticas públicas. Por ello, la definición de la política exterior, como alejada de la población y por encima del gobierno, es insuficiente para ex-

plicar su comportamiento actual (Milani & Pinheiro, 2013: 11-41). Igualmente, problemática es la definición de la expresión “interés nacional”, porque, debido a su impreciso contenido, tiende a simplificar la multiplicidad de actores y a sugerir que los intereses privados de un determinado grupo se pueden equiparar a los intereses de la nación (*Ídem.*).

Desvinculando tales términos de la investigación aquí propuesta (en cuanto que impiden una adecuada comprensión de la política exterior en toda su pluralidad), y considerando las nuevas fuentes y actores involucradas en su elaboración, es importante resaltar la continuidad de algunas tendencias, a pesar de los cambios señalados en los párrafos anteriores. Es decir, aunque se haya multiplicado el número de actores y agencias involucradas en su diseño y aplicación, la política exterior brasileña sigue manteniendo un fuerte arraigo y protagonismo del Poder Ejecutivo (*Ídem.*).

Esto sucede porque, aún con la participación de diplomáticos en otros Ministerios y organismos y en el mismo Congreso Nacional, quien define el nivel de apertura del *Itamaraty* sigue siendo el presidente. Así mismo, quien firma los tratados y responde en nombre del país es también este último. Como resultado, si bien el diseño de la política exterior ya no es competencia exclusiva del Ejecutivo, éste aún tiene la capacidad (y el apoyo histórico y constitucional) para definir el rumbo general de la política exterior brasileña, dejando al Legislativo en una posición marginal, que sólo actúa con respecto a las propuestas de política exterior que le delega el Ejecutivo (Faria, 2012: 311-355; Milani & Pinheiro, 2013: 11-41).

El dominio del presidente en las decisiones de política exterior incide directamente en una tradición centenaria: el monopolio de esta área por el Ministerio de Relaciones Exteriores (que también ha determinado históricamente los lineamientos del comercio exterior). De esta manera, aunque la diplomacia presidencial y la multiplicación de actores relevantes parecen, en un principio, conceptos mutuamente excluyentes, lo cierto es que la primera ha fortalecido a la segunda, y ambas han privado en parte al *Itamaraty* de su monopolio sobre el diseño de la política exterior. Este hecho pasó a ser más notorio cuando Cardoso, a finales de la década de 1990, creó consejos consultivos y fortaleció el papel de la Cámara de Comercio

Exterior (institución vinculada al Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC) (Cason & Power, 2009: 117-140)), que fue también reforzada por Lula en 2003.

Según Cason y Power, las raíces de la diplomacia presidencial, que se ha desarrollado con mayor fuerza después de la Guerra Fría, tienen también motivaciones económicas más específicas (*Ídem.*). Para estos autores, la multiplicación de actores en la política exterior brasileña, así como su enfoque presidencial, tuvo como una de sus principales causas la erosión del Sistema de Sustitución de Importaciones que había guiado la economía brasileña durante décadas (esta política desarrollista, que requería un alto nivel de cooperación interna y de coordinación con la acción exterior, fue el eje de los gobiernos de Vargas (1951-1954) y Kubitschek (1956-1961), quienes se centraron en forjar coaliciones internas y delegaron la política exterior al *Itamaraty*) (Vigevani & Cepaluni, 2007: 273-335). A esto hay que sumar las consecuencias y cambios coyunturales generados por las crisis internacionales del petróleo y la deuda externa, y las crisis internas, que comenzarían a sentirse con mayor fuerza a partir de 1980, con el fin del modelo nacional-desarrollista basado en un Estado central empresario y proteccionista, obligando a una acción más emblemática de los países en desarrollo para obtener más cooperación y recursos del exterior (*Ídem.*).

A la luz de esta tendencia en la política económica internacional, Collor de Mello inició la apertura económica del país, proceso que continuaron los presidentes posteriores. De esta manera, la política económica se convirtió en un foco prioritario de la política exterior, caracterizada, entre otras cosas, por la desregulación, las privatizaciones, la reforma de la seguridad social, la exención de los contratos de trabajo y la lucha contra la inflación (Doratioto & Vidigal, 2021). Este proceso se materializó principalmente a través de la acción de los presidentes que negociaron estas medidas, lo que marcó un nuevo sistema de elaboración y aplicación de la política exterior brasileña con un fuerte componente presidencialista. Esto trajo ciertas ventajas, como la reducción de la burocracia y la rapidez de los procesos, pero también generó una mayor inestabilidad, ante la posibilidad de reorientación del contenido de la política exterior con la llegada de cada nuevo gobierno (Malamud & Schmitter, 2005).

La implementación de este nuevo modelo de política exterior requería también de nuevos aliados, inversiones, cooperación y oportunidades comerciales, que se esperaban obtener a través de visitas a socios tradicionales en Estados Unidos, Europa, Japón, la Unión Soviética y el Cono Sur. Además, según Vidigal (*Ídem.*), para que Brasil se pudiera abrir al mundo, era necesario que el mundo también se abriera a Brasil. Esto suponía contar con alianzas y cooperación internacional para superar las crisis económicas y la inflación, al tiempo que Brasil se comprometía a cumplir con reglas claras y a demostrar transparencia con el fin de convertirse en un socio seguro, estable y confiable a los ojos de los inversores y aliados internacionales.

Lograr esta credibilidad a través de la política exterior también significó participar en regímenes y acuerdos internacionales y en el proceso de globalización. De esta forma, la política exterior brasileña adquirió contornos más fluidos y participativos, dejando a un lado el aislacionismo y control del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se pasó, por tanto, a involucrar a más actores (la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), la Red Brasileña de Integración de los Pueblos (REBRIP), la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), entre otros) en el diálogo con el presidente, con el Congreso Nacional y con el *Itamaraty* (Oliveira & Milani, 2012: 367-401), dado así lugar a una nueva fase de la política exterior brasileña conocida como “integración competitiva” (Faria, 2012: 311-355). Este nuevo diálogo abierto permitió un mayor protagonismo de la política exterior brasileña en la década siguiente, en aspectos tales como la apertura económica, las negociaciones con enfoque multilateral y el movimiento de integración regional (Vigevani & Cepaluni, 2007: 273-335).

Esta apertura progresiva, que permitió que las políticas vinculadas al gobierno dirigiesen la política exterior, fue también promovida por los gobiernos de Cardoso y Lula, lo que implicó la diversificación de los actores involucrados en las relaciones exteriores y una mayor preocupación interna por los asuntos internacionales. Sin embargo, también suscitó cuestionamientos desde los sectores más tradicionales del aparato público, que defendían la orientación política hacia el exterior como un asunto de Estado, y no como una política de gobierno o del pueblo (*Ídem.*).

La renovación del paradigma de la política exterior se llevó a cabo a través de una “convergencia crítica”, que buscaba unir una identidad nacional auténtica y activa en el entorno político y económico internacional con el universalismo liberal de la época (Vigevani et. al., 2003: 31-61). Esto permitió, además, en el ámbito interno que la política exterior se convirtiera también en una preocupación del electorado brasileño, especialmente a raíz de la intensificación de las relaciones con el Cono Sur promovidas por el gobierno de Lula.

De esta manera, como Vigevani y Cepaluni (*Ídem.*) señalan, se trató de un proyecto cuyo contenido tenía ambiciones tanto de gobierno como de Estado, porque, si bien fue iniciado en 1985 durante el gobierno de Sarney con las negociaciones fundacionales del Mercosur, presentó un contenido identitario de orgullosa y activa política exterior durante las dos administraciones de Lula.

A pesar del debilitamiento de esta estrategia durante los dos mandatos de Rouseff, fue bajo su gestión y durante las elecciones de 2014 cuando surgió con particular intensidad la preocupación popular sobre el rumbo que tomaría la política exterior. El candidato de la derecha, representado por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), abogó por un “reordenamiento” de la política exterior volviendo a sus formas tradicionales más alineadas con los intereses y agendas estadounidenses y enfocándose en temas comerciales (Doratioto & Vidigal, 2021). Por el contrario, Rouseff, al igual que su antecesor, apoyó el mantenimiento de estrechas relaciones con los países de la región que tenían gobiernos de izquierda, aunque con restricciones en relación a su antecesor (Cornetet, 2014:111-150).

Internamente, los escándalos de corrupción que involucraban al expresidente Lula y a los grandes proyectos de construcción de infraestructuras en América del Sur financiados por el BNDES, hicieron que, a partir de las elecciones de 2014, la población convirtiera la lucha contra la corrupción en uno de sus principales temas de interés.

Sin embargo, a pesar de la indignación y agitación interna generadas por las prácticas sistemáticas de corrupción, estas no tuvieron mayor repercusión en la política exterior brasileña, más allá de la narrativa que buscaba equiparar la “orientación de izquierda” con

la “corrupción”, y que fue promovida por las siguientes administraciones como una medida puntual fruto de su orientación ideológica (lejos por tanto de constituir una política de Estado) (Baptista, 2020: 502-533). En consecuencia, la promoción de la lucha anticorrupción ha quedado, en el mejor de los casos, limitada a momentos puntuales de búsqueda de legitimidad en el ámbito internacional, sin que, en ningún momento, se haya convertido en un elemento central de la política exterior brasileña (Amorin, 2011: 265-275; Amorin, 2010: 214-240).

De hecho, la política exterior de los gobiernos de Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2018-2022) ha supuesto un progresivo retorno a las relaciones tradicionales con un realineamiento con los EE.UU., poca o nula inclinación regional (Casarões, 2016: 81-93) y un discurso cada vez más intenso dirigido a reavivar la lucha contra el “fantasma del comunismo” (*Ídem.*). En cuanto a sus diferencias, Temer volvió a una política más pragmática y ligada al linaje más tradicional del *Itamaraty*, mientras que Bolsonaro profundizó el alineamiento ideológico con la administración Trump, así como una aproximación a países con gobiernos de extrema derecha (Baptista, 2020: 502-533).

4.2. La política exterior de gobierno de Brasil respecto de la lucha contra la corrupción

A la luz de los hechos históricos narrados anteriormente, lo que se puede observar es que la política exterior brasileña en materia anticorrupción parece ser mucho más una política de gobierno que una política de Estado, porque, en lugar de reflejar continuidades y una acción internacional homogénea en representación de los fundamentos del Estado y los intereses nacionales (Souza Filho, 2020: 41-42), lo que se evidencia es una política que varía según quién esté al frente del Ejecutivo.

En otras palabras, lo que se observa en Brasil es la pérdida del aislamiento burocrático del *Itamaraty*, porque, en la actualidad, los presidentes presentan un programa de política exterior al iniciar su mandato, que ya no es creado o implementado exclusivamente por el Ministerio. Esto no solo es consecuencia de la naturaleza y

funciones del cargo (*Ídem.*), sino que también tienen que ver con el hecho de que la política exterior parece haberse convertido hoy en una herramienta propia de la acción política (que tiene también en cuenta las presiones y exigencias internas a la hora de adoptar determinadas decisiones en el ámbito internacional) (Baptista et. al., 2020: 509).

La lucha contra la corrupción es un claro ejemplo de este cambio en la política exterior brasileña, tal y como se puede concluir al comparar los diversos tratados internacionales anticorrupción firmados por Brasil desde la redemocratización con las agendas adelantadas por los distintos gobiernos en cada momento histórico.

Así, en los gobiernos de Sarney y Collor de Mello (ambos acusados de corrupción, aunque este último había prometido combatirla en su campaña presidencial) el tema anticorrupción no fue parte de la agenda política del gobierno (razón por la cual se adoptaron pocos desarrollos normativos en esta materia). En consecuencia, las medidas anticorrupción fueron más bien retóricas en un intento de atraer inversiones al Estado en el marco de la apertura económica de Brasil, por lo que sólo se firmaron dos acuerdos internacionales en esta materia, uno bilateral con Bolivia en 1988 y otro en 1991 de índole multilateral como es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

En el Gobierno de Cardoso, a pesar de todos los acontecimientos internos relacionados con el juicio político y renuncia de Collor de Mello, la política exterior brasileña fue principalmente dirigida a hacer atractivo a Brasil (y, por ende, a la región del Cono Sur) a la inversión extranjera (razón por la cual, durante sus dos mandatos, solo se adoptaron tres acuerdos bilaterales²⁶, tres acuerdos regiona-

²⁶ Estos fueron, respectivamente, el Acuerdo de Cooperación con México para combatir el narcotráfico y la drogadicción en 1996, el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Francia en materia de Seguridad Pública para el crimen transaccional organizado en 1997, y el Acuerdo de Cooperación con Panamá contra el crimen organizado en 2001 (con quien, como se mencionó en el punto anterior, Brasil tenía un historial de poca interacción).

les²⁷ y un acuerdo global, con cierta relevancia en la lucha contra la corrupción). Cabe destacar, en particular, el Protocolo del Mercosur sobre Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal, suscrito en el año 2000, que permite una mayor comunicación judicial entre países a fin de evitar posibles problemas relacionados con la eficacia de los procesos y la ejecución de las sentencias penales en el ámbito del bloque, y la Convención OCDE, adoptada en 2000, cuyos Estados miembros son en su mayoría naciones del Norte Global²⁸ (y por lo tanto potenciales inversores). Además, en 2002, al finalizar el gobierno de Cardoso, se promulgó en Brasil la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuya negociación se inició durante el gobierno de Franco y estuvo íntimamente ligada a la lucha contra el soborno transnacional y a la conducta transparente e intachable de autoridades públicas —cuestiones impulsadas tanto por la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde nació la referida convención, como por el Banco Interamericano de Desarrollo (Ramalho, 2017).

Sin embargo, fue durante los dos gobiernos de Lula que la lucha contra el crimen organizado y la corrupción ganó mayor protagonismo en la conducción de la política exterior brasileña, especialmente en lo que respecta al intento de hacer de Brasil un país atractivo económicamente y, por lo tanto, un líder regional, lo que se tradujo en la firma de seis acuerdos bilaterales y seis acuerdos globales durante su primer mandato, y de otros seis acuerdos bilaterales y un acuerdo regional durante segundo mandato (antes de que se iniciara la operación *Lava Jato*). Entre ellos destacan en el ámbito universal la adhesión de Brasil en 2004 a la Convención de Palermo y a sus tres protocolos adicionales (el primero contra la trata de migrantes, el segundo contra la trata de personas y el tercero contra la fabricación ilícita de armas de fuego), y en 2006 a la CNUCC. Además, a nivel regional, cabe reseñar la adopción en 2008 de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (CIAMMP), mientras que

²⁷ El otro acuerdo regional es la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de 1998.

²⁸ Las partes, además de Brasil, son: Alemania; Argentina; Austria; Bélgica; Canadá; Corea del Sur; España; EE.UU; Francia; Grecia; Países Bajos; Irlanda; Israel; Italia; Japón; Luxemburgo; México; Noruega; Portugal; Reino Unido; Rusia; Suecia; Suiza.

en el ámbito bilateral es especialmente relevante que ocho de los 12 tratados firmados por Brasil hayan sido con países del Sur Global (Líbano en 2003, Mozambique en 2004, Colombia en 2005, Nigeria en 2005, Honduras en 2007, México en 2007, Jordania en 2008 y Turquía en 2011)²⁹.

Fueron por tanto un total de 19 tratados internacionales sobre esta materia, lo que supera, sin dudas, cualquier otro período de la historia de Brasil. Por lo tanto, se reafirma que esto, a nuestro juicio, se debe a la activa línea de política exterior iniciada por Lula en 2003, con el objetivo de convertir a Brasil en un protagonista a nivel internacional que no estuviera sometido a los dictados de otras potencias (lo que se buscaba era hacer que Brasil asumiera un papel de liderazgo en las relaciones internacionales, con el objetivo de influir en las mismas, para lo cual debía actuar estratégicamente) (Amorin, 2015). A estos efectos, la adopción en 2008 del CIAMMP fue un importante paso adelante hacia una integración jurídica más amplia, más allá del Mercosur³⁰, y fuertemente influenciada por el personalismo del presidente en cuanto a la conducción de la política exterior (Almeida, 2005: 50). Así mismo, los tratados bilaterales firmados con países del Sur global reflejan otro aspecto importante de la política exterior brasileña con Lula, como es el fortalecimiento de la cooperación sur-sur, ya sea en relación con la propia América Latina, o en relación con el Continente Africano y Medio Oriente (Pomeroy & Waibich, 2016).

Con respecto a estos últimos, algunos autores consideran que dichos acuerdos bilaterales serían otra forma de instrumentalizar la búsqueda brasileña de liderazgo regional y, por lo tanto, del propio desarrollo económico interno (Burgues, 2017: 160-175; Baghda-di, 2018: 149). Después de todo, como Jacomo y Oliveira señalan (2011), las medidas adoptadas para alcanzar este objetivo no solo fueron de índole social, cultural, física o de seguridad, sino también de naturaleza política y estratégica. En consecuencia, la adopción de

²⁹ Los otros tratados firmados fueron con Israel en 2006, Polonia en 2006, España en 2007 y Alemania en 2008.

³⁰ Ellos son: Antigua y Barbuda; Argentina; Bahamas; Canadá; El Salvador; Estados Unidos; Guatemala; México; Panamá; Perú; Uruguay; Venezuela.

tratados relacionados con la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y la asistencia judicial a otros países del Sur podía contribuir a lograr dicho objetivo.

Esta estrategia fue, sin embargo, frenada abruptamente cuando estalló la operación *Lava Jato* y el escándalo de corrupción que afectaba a las principales empresas brasileñas involucradas en proyectos de construcción de infraestructuras en América Latina (las cuales obtuvieron grandes beneficios a raíz de la política del gobierno de Lula en favor del desarrollo regional). Esto se debe a que la imagen de un país en amplio desarrollo, líder en América Latina y conciliador de los intereses de los países del Sur, se vio gravemente afectada por la desconfianza (incluyendo la visión de un posible “imperialismo brasileño”), lo que provocó que durante los gobiernos de Rousseff (al igual que había sucedido cuando Franco asumió el cargo tras la salida de Collor de Mello en 1992) Brasil no firmara ningún documento internacional anticorrupción.

De hecho (Silva & Pérez, 2019: 169-185), hay que esperar al gobierno de Temer para encontrar los primeros acuerdos contra el crimen organizado y la corrupción firmados por Brasil tras la época de Lula: uno de carácter bilateral, firmado con Europol en 2017, y dos de carácter regional, uno en 2014, en sustitución del acuerdo Mercosur de 2000, que ahora abarca también a Chile y Bolivia (Estados asociados al bloque), y otro en 2016 con países de lengua portuguesa.

Sin embargo, no parece haber sido la política exterior de Temer la que promovió estos acuerdos (sobre todo si tenemos en cuenta que su mandato se caracterizó por el cuestionamiento de su legitimidad y las acusaciones de corrupción), sino que parecen haber sido más bien un reflejo de las consecuencias de la operación *Lava Jato*, que provocó que se iniciaran varias investigaciones penales (sobre blanqueo de capitales) en varios países (también del continente europeo) donde los directores generales de las empresas contratistas tenían cuentas/activos³¹. Esto además suscitó la voluntad de los paí-

³¹ “Doce países europeos han solicitado la cooperación de Lava Jato, la mayoría de ellos en relación con la participación de compañías financieras locales con las constructoras brasileñas investigadas. El grupo incluye a Andorra, Dinamarca, Francia, Italia, Liechtenstein, los Países Bajos, Noruega, Portu-

ses de la región, igualmente afectados por las prácticas corruptas de los contratistas, de, al menos dar la apariencia, de combatir este tipo de prácticas.

Finalmente, tampoco con el gobierno de Bolsonaro se puede decir que hubiera grandes cambios en la política exterior brasileña en materia anticorrupción. Así, el giro hacia la extrema derecha y el firme alineamiento con los lineamientos de la administración Trump en EE.UU. solo redundaron en la firma en 2020 del Protocolo al Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre Brasil y EE.UU., que incluye, entre otros temas, la corrupción y la transparencia. Este ha sido el único instrumento internacional contra la corrupción firmado durante el periodo 2018-2022, a pesar de la promesa de combatir ferozmente la corrupción hecha por Bolsonaro durante su campaña presidencial.

5. CONCLUSIONES

De la presente investigación se puede concluir que la corrupción en Brasil es una práctica intrínseca a su política, con raíces históricas, ligada a su pasado colonial, por lo que los actos de corrupción acaecidos durante las administraciones de Collor y Lula no deberían ser una gran sorpresa para los analistas.

A pesar de que las principales normas internacionales anticorrupción surgen a inicios del siglo XXI, el Estado brasileño debería haber combatido mejor las prácticas corruptas, sobre todo, si ya desde el gobierno de Cardoso a mediados de 1990, era consciente de que la lucha contra la corrupción asociada al COT era importante para mejorar la imagen internacional de Brasil y atraer la inversión extranjera. Sin embargo, como hemos visto, desde la redemocratización el combate a la corrupción asociada al COT ha dependido en gran medida de la agenda política del presidente en el poder, lo que hizo que durante

gal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido" (Ferreira, 2017). Vid.: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2017/11/1935829-car-wash-operation-generates-unprecedented-international-interest.shtml>.

casi veinte años no fuera un eje central de la política exterior brasileña hasta la llegada de Lula.

Es importante aclarar una vez más que no es que durante el gobierno de Lula la lucha contra la corrupción se haya convertido en un eje de la política exterior brasileña, porque, de hecho, ese no era un tema central: el intento de Brasil de atraer más inversión extranjera y convertirse en un líder regional eran sus principales objetivos. Sin embargo, una forma de hacerlo era efectivamente firmar acuerdos internacionales en el tema de la corrupción, dada la historia del país. Así entró el tema anticorrupción en la agenda exterior brasileña como un medio para un fin, no como un fin en sí mismo.

En otras palabras, se puede decir que, durante los dos mandatos de Lula, la lucha contra la corrupción no era un tema central de la política exterior de su gobierno, sino que la adopción de hasta 19 tratados bilaterales y multilaterales anticorrupción no fue sino una herramienta más para crear una imagen de Brasil como Estado activo que podía ser una voz influyente del Sur Global a nivel internacional.

Y, si, esta política exterior tuvo éxito. Después de todo, las empresas brasileñas (incluidas las que estuvieron involucradas en escándalos de corrupción) no se habrían expandido por toda América Latina si no fuera por el avance de tales ideales. Por supuesto, por otro lado, cuando empezaron a brotar esquemas de corrupción, la imagen brasileña también se vio afectada, reflejándose en la falta de intención por parte de otros Estados de firmar otros/nuevos acuerdos anticorrupción con Brasil, ya durante el mandato de Rousseff. O sea, no es de extrañar que tras la operación *Lava Jato* solo se hayan firmado cuatro nuevos tratados anticorrupción, lo que hace que Brasil haya regresado a los parámetros anteriores a la época de Lula (así, entre 1995 y 2003, solo se firmaron ocho tratados, seis de ellos durante los dos mandatos de Cardoso).

En cuanto a la operación *Lava Jato* específicamente, si en un principio resultó ser un movimiento importante para denunciar casos de corrupción, luego resultó ser un proyecto de “revanchismo” político contra la izquierda, en un intento de la derecha de llegar al poder. Lo más interesante es que la consigna de este movimiento era precisamente la lucha contra la corrupción, y lo que vimos fue un mal

desempeño, no solo por el vaciamiento de investigaciones contra la corrupción y delitos conexos, sino también por la casi nula articulación en el ámbito internacional para buscar, a través de la firma de tratados, revertir la imagen brasileña. Después de todo, el gran tratado firmado en este ámbito, por ejemplo, durante el gobierno de Bolsonaro fue con EE.UU., lo que sucedió mucho más por un alineamiento político entre él y Trump, que por un acto de política exterior brasileña.

En consecuencia, se puede concluir que no existe en la política exterior brasileña una auténtica agenda anticorrupción, al no haber llegado nunca a constituir un eje central y autónomo de su política exterior. Esto ha hecho que haya sido siempre dependiente de la voluntad política del presidente en ejercicio, y que, por lo general, haya estado subordinada a las exigencias de la política interna cuya realización requería de una cierta acción exterior en esta materia. Esta parece ser, sin duda, una de las razones por las que las medidas anticorrupción no son eficientes en Brasil, siendo necesario llevar su combate al centro de la política nacional (de Estado), en lugar de dejarla en las manos de las políticas coyunturales de los gobiernos de turno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Agra, H. (2020). "A política externa do governo Fernando Collor e os embates com o Itamaraty". *Revista de Estudos Internacionais*, 11(1). Pp. 138-154.
- Almeida, P. (2005). "Políticas de integração regional no governo Lula". *Revista do Programa de Mestrado em Direito UniCEUB*, Brasília, 2(1). Pp. 20-54.
- Alves, G. (2004). "*Discurso e reforma do estado no governo Collor*". 322 f. Tese Doutorado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS.
- Alves, L. (2018). "*A política externa brasileira na Presidência da República de Michel Temer: a influência da crise política interna no primeiro ano e seis meses de governo*". 36 f. Monografia, Especialização em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
- Amorim, C. (2010). "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1). Pp. 214-240.

- Amorim, C. (2011). “Uma visão brasileira do panorama estratégico global”. *Contexto Internacional*, 33(2). Pp. 265-275.
- Amorim, C. (2015). *Teerã, Ramalá e Doha. Memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá.
- Arbilha, J. (2000). “Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)”. *Contexto Internacional*, 22(2). Pp. 337-385.
- Avritzer, L. & Filgueiras, F. (2011). “Corrupção e controles democráticos no Brasil”. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 32.
- Azar, I. R. & Motta, L. T. (2019). “Violência de Gênero e Lawfare: uma análise dos casos Dilma Rousseff e Cristina Fernández de Kirchner”. *Resenha Eleitoral*, 23(1). Pp. 213-229.
- Baptista, J. V., Bertolucci, A. C. & Diogo, A. V. (2020). “Política de Estado ou de Governo? A reorientação da Política externa brasileira sob o governo Bolsonaro”. *Cadernos do CEAS*, 45(250). Pp. 502-533.
- Bechara, F. R. & Smaio, G. P. (2019). “Cooperação jurídica internacional na Operação “Lava Jato”: análise crítica a partir da diversidade entre os sistemas jurídicos nacionais”. *Rev. Bras. de Direito Processual Penal*, 5(2). Pp. 703-736.
- Biason, R. (2020). *A corrupção na história do Brasil*. São Paulo, Mackenzie. P. 1.
- Braga, M. (2018). “O impacto da Lava Jato na atividade do Congresso Nacional”. In: Kerche, F. & Feres Jr., J. (org.). *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente. Pp. 137-198.
- Braz, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serv. Soc. Soc.* 128(1). Pp. 85-103.
- Bresser-Pereira, L. C. (1990). A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, Brasília. Pp. 1-21.
- Bringel, B. (2017). Crisis política y polarización en Brasil: de las protestas de 2013 al golpe de 2016. In: B. Bringel & G. Pleyers (ed.). *Protesta e indignación global: Los movimientos sociales en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires/Rio de Janeiro: CLACSO/FAPERJ.
- Burgues, S. W. (2017). *Brazil in the world: The international relations of a South American giant*. Manchester: Manchester University Press; Baghdadi.
- Campante, R. G. (2020). *Patrimonialismo no Brasil: corrupção e desigualdade*. Curitiba: CRV. P. 1.
- Campos, P. H. (2014). *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff.

- Campos, P. H. (2019) Ditadura, política nuclear e grupos empresariais: o caso da participação da KWU/Siemens e da Odebrecht na construção das usinas de Angra dos Reis. *Revista História: Debates e Tendências*, 19(3). Pp. 439-456.
- Carvalho, C. E. (2006). As origens e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, 16(1). Pp. 101-134.
- Casarões, G. (2011). A política externa de Collor de Mello: bases societárias, mudanças institucionais e conjunturas globais. *3º Encontro Nacional da ABRI*. São Paulo, Pp. 20-22.
- Casarões, G. (2019). Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. *Pensamento Propio*, 24(49-50). Pp. 231-274.
- Casarões, G. et al (2011). *As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância*. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, Brasil.
- Casarões, G. S. (2016). A Política Externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, 7(37). Pp. 81-93.
- Cason J. W. & Power T. J. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*. 30(2). Pp. 117-140. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>.
- Cervo, A. L. & Lessa, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Rev. Bras. Polít. Int*, 57(2). Pp. 133-151.
- Cioccari, D. (2015). Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. *Rev. Alterjor*, 2(12). Pp. 58-78;
- Cornetet, J.M.C. (2014). A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. *Conjuntura Austral*, 5(24). Pp. 111-150.
- Doratioto, F. & Vidigal, C. E. (2021). *História das relações internacionais do Brasil*. São. Paulo: Saraiva.
- Faria, A. O. & Tourinho, M. (2016). Diplomacia Anticorrupção. In: Desafios da Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro: *Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Fundação Konrad Adenauer*; 63.
- Faria, C. A. (2012). O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, 34(1). Pp. 311-355.
- Figueira, A. C. R. (2005). *A agenda externa brasileira em face aos ilícitos transnacionais: o contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai*. 107 f. Dissertação Mestrado em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Figueiredo, L. R. (2012). “A Corrupção no Brasil Colônia”. In: Avritzer, L. et al (org.) *Corrupção: Ensaios e críticas*, Belo Horizonte, Editora UFMG. Pp. 174-182.
- Forattini, F. M. (2019) A Seletiva Luta Contra a Corrupção Durante Os Primeiros Anos da Ditadura Militar e o Papel da Grande Imprensa. IX Congresso de História Internacional, Maringá: Universidade Estadual de Maringá.
- Garcia, L. & Lima, N. (2020). “Aspectos factuais e jurídicos do caso lava jato”. In: Brochado, M. (2020). *Olhar distanciado sobre o combate à corrupção: o caso lava jato entre direito e política*. Curitiba, CRV. Pp. 131-133.
- Gonçalves, R. (2017). Diplomacia presidencial, corrupção, internacionalização das empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional. O efeito bumerangue da política externa no governo Lula. *IE-UFRJ*,008.
- Jacomo, J. C. & Oliveira, A. C. (2011). *Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA*. 3º Encontro Nacional ABRI, Belo Horizonte: ABRI, 6.
- Kuramoto, R. Y. & Appoloni, C. R. (2002). Uma Breve História da Política Nuclear Brasileira. *Cad. Brás. Ens. Fís.*, 19(3). Pp. 379-392.
- Leite, C. H. (2021). Caso Odebrecht em Angola: autocomposição em Processo Coletivo Transnacional. *Revista Eletrônica de Direito Processual, REDP*, 23 (1). Pp. 213-235.
- Maciel, D. (2011) O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). *Revista UFG*, 13(11). Pp. 98-108.
- Martini, M. (2011) *Changing the Rules of the Game. A Diagnosis of Corruption in Brazil*. Orientador: Alina Mungiu-Pippidi, 63f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Políticas Públicas, Hertie School of Governance, Berlin.
- Meyer-Pflug, S. & de Oliveira, V. (2009) “O Brasil e o combate internacional à corrupção”. *Revista de Informação Legislativa*, 46. Pp. 181-194.
- Miguel, L.F. (2019). O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Brandão, S. (org). (2021). Brasil: cinco anos de golpe e destruição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Milani, C. R. & Pinheiro, L. (2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, 35(1) 11-41.
- Motta, R. (S.f.) “Corrupção no Brasil Republicano: 1954-1964”. In: Avritzer, L. et al (eds.). *Corrupção: Ensaios e críticas*, Belo Horizonte, Editora UFMG.

- Neto, S. B. & Adão, F. S. P. (2018). Para além do ir e vir: o conceito normativo brasileiro de trabalho escravo ante o Direito Comparado. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, 62 (1). Pp. 113-136.
- Oliveira, I. T. & Milani, C. R. (2012) Non-state actors and trade policy-making in Brazil: an Analysis of interests and strategies in CEB and REBRIP. *Dados*, 55(2). Pp. 367-401.
- Pinehiro, L. (2004). *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Polli, G. (2020). Corrupção e Política Externa: a operação “Lava Jato” na América Latina. In: IV Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales, *CEERI*. Pp. 187-194.
- Ramalho, C. F. (2017). *Transparência e Prevenção da Corrupção-desenho institucional e atores: um estudo comparado Brasil-Chile*. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.
- Ramina, L. (2022). Lawfare e América Latina: a guerra jurídica no contexto da guerra híbrida V. I a III. Curitiba: Editora Íthala; Sterck, L. L. Lawfare. In: G. Alves et al. (org.). *Enciclopédia do golpe*. Vol. I. Bauru: Canal 6. Pp. 119-126.
- Reutemann, M. (2018). *El papel de las ideas en el regionalismo: la agenda del MERCOSUR durante los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer (2015-2017)*. 88f. TCC (Graduação) – Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/13803/TesinaReutemann.pdf?sequence=3>.
- Sadek, M.T. (2019). Combate à Corrupção: novos tempos. *Revista da CG*, 11 (20). Pp. 1276-1283.
- Sallum Jr., B. (2011) Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, 54(1). Pp. 259-288.
- Salomon, M.; Pinheiro, L. (2013) Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Pol. Intl*, 56(1). Pp. 40-59.
- Saraiva, M. G.; Silva, A. V. (2019) Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais* 8(64). Pp. 117-137.
- Schwarcz, L. M. (2012). “Corrupção No Brasil Império”. In: Avritzer, L. et al. (org.) *Corrupção: Ensaios e críticas*, Belo Horizonte, Editora UFMG. Pp. 191-199.
- Silva, A. & Pérez, J. (2019). Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Perspectives*, 46(4). Pp. 169-185.

- Silva, F. P. (2018). O Fim da Onda Rosa e o Neogolpismo na América Latina. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 4 (2). Pp. 165-178.
- Silva, G. M. (2018) A corrupção como arma política no segundo governo Vargas 1951-1954. *Revista Encontros*, 16(31).
- Silva, P. V. (2018). “O combate à corrupção como fato social: uma abordagem histórica da evolução legislativa no controle dos desvios perpetrados no âmago do Estado”. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 5(2). Pp. 232-248.
- Simões, G. F. (2012). Política externa do governo Castello Branco para o continente americano. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, 1(13). Pp. 124-155.
- Souza Filho, O. Q. (2020). As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira: política pública com objetivos permanentes e atualizados. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 5(2): 3459. Pp. 41-42.
- Souza, I. I. (2013). *A política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985): um balanço historiográfico*. XXVII Simpósio Nacional de História.
- Starling, H. M. M. (2008). Ditadura Militar. In: Avritzer, L. et al (org.) *Corrupção: Ensaios e críticas*, Belo Horizonte, Editora UFMG. Pp. 213-221.
- T. C. (2018). Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América latina e Caribe sobre integração e desenvolvimento. In: E. S. Ribeiro, A. P. Gontijo, E. M. Antunes (orgs.). *Guia de Organizações Internacionais das Américas*. Brasília: UNICEUB, 149.
- Vecchio, A. (2004). Política e potência no regime Militar Brasileiro. *Proj. História, São Paulo*, 29(1). Pp. 169-196.
- Veiga, L. F., Dutt-Ross, S. & Martins, F. B. (2019). “Os efeitos da economia e da Operação Lava-Jato na popularidade da Presidente Dilma Rousseff no período pré-impedimento”. *Revista de Sociologia e Política*, 27(72). Pp. 1-21.
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, 29(2). Pp. 273-335.
- Vigevani, T. & Oliveira, M. F.; Cintra, R. (2003). “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social*, (15)2 Pp. 31-61
- Villa M. A. (2016) Collor Presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. *São Paulo, Record*. Pp. 116-129.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Ansa (2018). “Comissão investiga ex-presidente boliviano sobre a Lava Jato”, Isto É, publicado em 08 no. 2018. www.istoe.com.br/comissao-investiga-ex-presidente-boliviano-sobre-a-lava-jato/
- Bachtold, F. (2021). Congresso e STF esvaziaram Lava Jato; entenda mudanças em leis anticorrupção. Folha de São Paulo, publicado em 27 dez 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/congresso-e-stf-esvaziaram-lava-jato-entenda-mudancas-em-leis-anticorrupcao.shtml>.
- Brasil-Ministério Público Federal (2021). Caso Lava Jato-efeitos no Exterior, atualização de 21 jan. 2021. www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/efeitos-no-exterior.
- Cerioni, C. (2019). Interferência de Bolsonaro em órgãos pode prejudicar combate à corrupção. Exame, publicado em 26 ago. 2019. <https://exame.com/brasil/interferencia-de-bolsonaro-em-orgaos-pode-prejudicar-combate-a-corrupcao/>.
- El País (2016). Temer faz de Macri seu grande aliado para uma guinada liberal. El País, publicado em 5 out. 2016. https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/politica/1475516448_812783.html.
- Estadão (2016). ‘Brasil é visto como exportador de corrupção’, diz Transparência Internacional. Estadão, publicado em 24 out. 2016. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-visto-como-exportador-de-corrupcao-diz-transparencia-internacional,10000084126>.
- Faria, A. O. (2011). Governança no Combate à Corrupção: a Formação de um Regime. 3º Encontro Nacional ABRI 2001, São Paulo. http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100009&script=sci_arttext.
- Ferreira, F. (2017). Lava Jato Attracts Attention From Prosecutors in 31 Countries and Four Continents. Folha de São Paulo, publicado em 16 nov. 2017. <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2017/11/1935829-car-wash-operation-generates-unprecedented-international-interest.shtml>.
- G1 (2016). Imprensa internacional repercute defesa de Dilma no Senado. G1, publicado em 29 ago. 2016. <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/imprensa-internacional-repercute-ida-de-dilma-ao-senado.html>.
- G1 (2020) Bolsonaro diz que ‘acabou’ com operação Lava Jato porque governo ‘não tem mais corrupção’, G1, publicado em 07 out. 2020. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/07/bolsonaro-diz>

- que-acabou-com-a-operacao-lava-jato-porque-governo-nao-tem-mais-corrupcao.ghtml.
- G1 (2020). Brasil repete nota e piora em ranking de corrupção em 2019. Portal G1, publicado em 23 jan. 2020. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/23/brasil-repete-pior-nota-em-2019-e-cai-em-ranking-de-corrupcao.ghtml>.
- Giovanaz, D. (2021). Lava Jato aprofundou “caos político” no Peru e respinga nas 18 chapas presidenciais, Brasil de Fato, publicado em 24 mar. 2021. <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/24/lava-jato-aprofundou-caos-politico-no-peru-e-respinga-nas-18-chapas-presidenciais>.
- Ilg, J. (2019) Ditaruda Militar: conheça oito políticos corruptos que a ditadura brasileira deixou como herança. Esquerda Diário, publicado em 27 mar. 2019. <https://www.esquerdadiario.com.br/Conheca-8-politicos-corrup-tos-que-a-ditadura-brasileira-deixou-como-heranca>.
- Jornal do Comércio (2017). Lava Jato argentina tem na mira 98 empresas, publicado em 01 mar. 2017. https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/03/internacional/549329-lava-jato-argentina-tem-na-mira-98-empresas.html.
- Jornal do Comércio (2017). Vice-presidente do Equador é preso por caso de corrupção ligado à Odebrecht, publicado em 03 out. 2017. https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/10/politica/588723-vice-presidente-do-equador-e-preso-por-caso-de-corrupcao-ligado-a-odebrecht.html.
- Magalhães, G; Buarque, D. (2017) Queda em ranking expõe falta de prestígio da política externa brasileira. Folha de S. Paulo, publicado em 23 jul. 2017. https://www.researchgate.net/profile/Mathilde-Chatin-2/publication/321700962_Interview_Politica_externa_brasileira_brasileira_perde_prestigio/links/5a2bd3370f7e9b63e5396f60/Interview-Politica-externa-brasileira-brasileira-perde-prestigio.pdf.
- Malamud, A. & Schmitter, P. (2005). The experience for European integration and the potential for integration in Mercosur. First Global International Studies Conference. Istanbul: WISC. <https://www.ics.ulisboa.pt/en/conferencia/experience-european-integration-and-potential-integration-mercosur-0>
- Militão, E. & Lambranco, L. (2009). Família Sarney coleciona escândalos no Poder. Congresso em Foco, publicado em 09 jul. 2009. <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/familia-sarney-coleciona-escandalos-no-poder/>.
- Nações Unidas (1976). Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved. Resolution 3514 (XXX). Adotada em 15 Dec. 1975. A integra da resolução pode

- ser consultada em: <https://digitallibrary.un.org/record/189574#record-files-collapse-header>
- O Globo (2016). Serra ataca Venezuela: ‘Não tem condições de assumir o Mercosul’. O Globo, publicado em 17 ago. 2016. <https://oglobo.globo.com/economia/serra-ataka-venezuela-nao-tem-condicoes-de-assumir-mercosul-19944508>.
- Oliveira, W. (2017). Ausência de corrupção na ditadura é “conversa para boi dormir”. Brasil de Fato, publicado em 01 abr. 2017. <https://www.brasildefato.com.br/2017/04/01/ausencia-de-corrupcao-na-ditadura-e-conversa-para-boi-dormir-diz-pesquisador>.
- Ortega, P. (2022) Brasil regride, cai duas posições e fica em 96º lugar no ranking de corrupção da Transparência Internacional. Estadão, publicado em 25 jan. 2022. <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/brasil-cai-duas-posicoes-no-indice-da-corrupcao-e-fica-em-96o-lugar-indica-transparencia-internacional/>.
- Passarinho, N. & Ramalho, R. (2016). Sarney recebeu R\$ 16,25 milhões em dinheiro vivo. G1, publicado em 15 jun. 2016. <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/06/sarney-recebeu-r-1625-milhoes-em-dinheiro-vivo-diz-sergio-machado.html>.
- Pomeroy, M. & Waibich, L. T. (2016). O lugar do Sul na política externa brasileira do governo provisório, Carta Capital, publicado em 19 mai, 2016. <http://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-lugar-do-sul-na-politica-externa-brasileira-do-governo-provisorio/>.
- Pompeu, A. (2021). Barroso: Dilma ‘não foi afastada por crimes de responsabilidade ou corrupção’. Jota, publicado em 05 jul. 2021. <https://www.jota.info/stf/do-supremo/barroso-dilma-nao-foi-afastada-por-crimes-de-responsabilidade-ou-corrupcao-05072021>.
- Rodrigues, P. (2017). BNDES financiou R\$ 14 bi para empreiteiras realizarem obras no exterior. Poder 360, publicado em 30 jan. 2017. <https://www.poder360.com.br/governo/bndes-financiou-r-14-bi-para-empreiteiras-realizarem-obras-no-exterior/>.
- Shalders, A. (2020) ‘Acabei com a Lava-Jato’: as medidas de Bolsonaro que já enfraqueceram a operação. BBC News Brasil, publicado em 8 out. 2020. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54472964>.
- Scherer, L. M. (2021). A política externa do governo bolsonaro: a autonomia pelo distanciamento. Revista de Relações Exteriores, publicado em 23 jun. 2021. <https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>.

- Stuenkel, O. (2017). Política externa é peça-chave para futuro do combate à corrupção no Brasil. *El País*, publicado em 13 mar. 2017. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/13/opinion/1489439674_745413.html.
- The Guardian (2017) Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history? *The Guardian*, publicado em 1 jun. 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>.
- Transparência Internacional (2020), Retrocessos no combate à corrupção no Brasil para a OCDE, publicado em 14 out. 2020. <https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/>.
- UOL (2021). Brasil sobe, mas fica em 94º em ranking mundial de corrupção. Portal UOL, publicado em 28 jan. 2021. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/28/brasil-sobe-mas-fica-em-94-em-ranking-mundial-de-corrupcao.htm>.
- Valor Econômico (2019). Consequências econômicas da Operação Lava-Jato. *Valor Econômico*, publicado em 28 ago. 2019. <https://valor.globo.com/opinia0/coluna/consequencias-economicas-da-operacao-lava-jato.ghtml>.
- Veja (2016). Em protesto, seis delegações abandonaram discurso de Temer na ONU. *Revista Veja*, publicado em 20 set. 2016. <https://veja.abril.com.br/mundo/em-protesto-seis-delegacoes-abandonaram-discurso-de-temer-na-onu/>.

Capítulo 6

Chile

KARINA URIBE*

1. INTRODUCCIÓN

En Chile, el fenómeno de la corrupción siempre fue mirado con lejanía y como un flagelo del cual estábamos aislados y protegidos en comparación con el resto de los países de Latinoamérica. Sin embargo, a raíz de los grandes escándalos de corrupción que se presentaron en el país a partir del año 2014, ligados al financiamiento ilegal de las campañas políticas, así como los fraudes detectados en algunas de las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden (Ejército y Carabineros)¹, la percepción y la sensación de corrupción en Chile ha ido en aumento, lo cual, desde 2014, se ha reflejado en 6 puntos porcentuales en el ranking del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional.

En términos generales, y según datos de transparencia internacional (Transparencia Internacional, 2022), sólo las personas entrevistadas en Estados Unidos, Canadá y Uruguay reflejan, dentro del continente americano, una menor percepción de corrupción en el ámbito público de sus países que en el caso chileno. No obstante, conforme al barómetro global de corrupción elaborado por la misma entidad, más del 54% de las personas encuestadas señalan que existe un aumento de la corrupción año a año. Además, el 85% considera que

* Abogada Universidad de Valparaíso, Chile. LLM Master of Law de la Universidad de Minnesota. Con experiencia en el sector público y privado. Actualmente trabajando como asesora del Subsecretario del Interior de Chile. Además, Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valparaíso y también ha impartido clases en diversos programas y universidades en derecho migratorio.

¹ Para Mauricio Weibel (2016), ambos casos habrían provocado un desfalcado al fisco de Chile sobre los \$50 mil millones de pesos.

el problema de la corrupción en el gobierno es un gran problema, y el 67% considera que el gobierno ha tenido un mal desempeño en tratar el tema de la corrupción.

Sin embargo, al mismo tiempo, solo el 13% de los encuestados afirman haber tenido alguna vez experiencias relativas al pago de coimas por recibir servicios públicos o para evitar multas policiales, el intercambio de votos por dinero o el fenómeno de la *sextortion*, lo que refleja que la percepción del fenómeno de la corrupción no necesariamente ha de coincidir con la realidad.

La percepción de la corrupción ha ido en aumento debido, en buena medida, a la revelación de casos domésticos de gran envergadura como los arriba mencionados. Sin embargo, desde el punto de vista de la política exterior del país, el nivel de importancia que le asigna la ciudadanía a la temática a nivel interno no se ha reflejado de manera clara como un eje principal de aquella, sino que más bien su tratamiento y los compromisos adquiridos por Chile en la materia parecieran responder a: (a) las obligaciones que nacen por estar insertos en la comunidad internacional dentro del grupo de países democráticos occidentales; (b) las obligaciones que se le imponen al país como consecuencia de su participación en ciertas organizaciones internacionales; y (c) el prestigio que se asocia al compromiso de los Estados asociados a materias anticorrupción. Dicho de otra manera, para el Estado chileno, el combate y el compromiso contra la corrupción es un tema importante que se refleja en las acciones que ha desplegado desde el retorno de la democracia como se señalará a lo largo de este trabajo, no obstante, ésta no se ha elevado al punto de considerarla formalmente como uno de los puntos específicos y de la mayor importancia en la política exterior del Estado, lo que demuestra que existe una dicotomía entre lo que (no) se dice y lo que se hace.

Lo anterior es relevante, porque a juicio de esta autora, resulta importante que lo que se hace se refleje de manera coherente con lo que se diga en materia anticorrupción. El no hacerlo, refleja que aún es un tema que no se internaliza adecuadamente.

Para entender la evolución que la temática anticorrupción ha tenido desde el punto de vista de la política exterior de Chile, este tra-

bajo busca adentrarse en el estudio de la instalación y desarrollo del tema anticorrupción y lucha contra el crimen organizado transnacional (COT) con un enfoque internacionalista a partir del análisis de la política exterior de Chile, con miras a identificar el o los momentos en que este tema comenzó a formar parte de la agenda internacional del país, las medidas concretas que como resultado Chile ha adoptado y el comportamiento que el país ha desplegado en sus intervenciones a nivel internacional relacionadas con la materia. Con este fin, se analizan las fuentes escritas que han abordado la política exterior del país en el período bajo estudio (1994-2020), los programas políticos de los gobiernos, las intervenciones del país a través de sus representantes diplomáticos/as en distintas organizaciones internacionales, la ratificación de tratados internacionales sobre la materia y la visión que sobre esta cuestión tienen las y los Ministros de Relaciones Exteriores.

Para ello, se comienza analizando el concepto teórico de política exterior y su enfoque desde una perspectiva chilena. Luego, se realiza una caracterización de la política exterior del país desplegada en la práctica por las sucesivas administraciones presidenciales que gobernaron el país durante el período 1996 a 2020, identificando como un evento determinante para Chile su incorporación como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A continuación, se analiza el comportamiento que a nivel internacional ha tenido Chile en la temática a partir del análisis de foros, intervenciones internas y externas, así como la decisión de ser Estado parte en una serie de convenciones clave en asuntos anticorrupción. Posteriormente, se advierten otras actividades desplegadas y lideradas por Chile, que reflejan la evolución y el compromiso que ha ido adoptando con el tiempo en los asuntos anticorrupción. Finalmente, se exponen las conclusiones alcanzadas.

2. PRIMER ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

2.1. Sobre el concepto de política exterior

Desde el punto de vista teórico no existe consenso respecto del concepto de política exterior. En este sentido, es posible advertir que

algunos la identifican con aquella desarrollada por el gobierno, lo que resulta simplista y erróneo. Otros se refieren a la misma como la actividad del Estado en su acción exterior asociándola con las actividades diplomáticas y/o armadas. Finalmente, un tercer grupo de autores la relacionan con una cuestión teórica desconectada de la política interna de los Estados.

Un buen concepto lo presenta, en nuestra opinión, Rafael Calduch² (Calduch, 1993), quien la entiende como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.

A partir de dicha definición, se entiende que la política internacional se compone de 3 elementos; a saber: (a) su carácter estatal, en tanto ella sólo puede predicarse de los Estados que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz; (b) la imposibilidad de separarla de la política interior del Estado; y (c) la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, incorporando la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos.

Teniendo a la vista el concepto anterior, Walker Pietro³ (comunicación personal, 2021), ex Canciller chileno, define la política exterior chilena como “la inserción internacional de Chile en la comunidad internacional desde el punto de vista económico, político, diplomático y con fines financieros y cómo esa política exterior sirve al interés nacional y específicamente a la estrategia de desarrollo”.

Por su parte, Insulza (comunicación personal, 2021), ex Canciller Chileno y ex Secretario General de la Organización de los Estados

² Vid.: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.

³ Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos entre 2004 y 2006.

Americanos (OEA)⁴, entiende por política exterior de Chile, desde el mundo de la post guerra (1945), como el “involucramiento más serio de Chile en el mundo exterior que permitió la entrada completamente en el sistema internacional incorporando un sello chileno que permitió hacerla predecible a lo largo de los años y fundada en normas de conducta que se siguen más allá de cualquier cambio de gobierno”.

2.2. Lineamientos teóricos y/o doctrinales de la política exterior de Chile

La política exterior de Chile desde la vuelta a la democracia en marzo de 1990 con Aylwin, tras la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1989, marca el inicio de una nueva inserción de Chile a nivel internacional. Cabe recordar que tras la caída de Pinochet (quien estuvo diecisiete años en el poder) era urgente retomar relaciones diplomáticas quebradas y comenzar un trabajo destinado a insertar a Chile en el sistema global, validando dicha inserción en el restablecimiento del sistema democrático que ayudaría a robustecer su presencia y credibilidad a nivel mundial.

De esta manera, la denominada “transición a la democracia”, período que comprende desde el año 1990 hasta el año 2010⁵ (Fuentes, 2014), se caracterizó por mantener en la política exterior de Chile una dinámica estable, sostenida en el pragmatismo respecto a la inserción internacional de la nación en el sistema global, lo que unió a la élite nacional en un sentido común⁶ (Gonzalez, 2019). La política exterior estuvo principalmente, y de manera importante, marcada por la necesidad de apertura económica, tomando Chile la visión de “comerciante global” (*global trader*)⁷ (Fuentes, 2014), inspirada en el asentamiento

⁴ Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre mayo de 2005 y mayo de 2015. Ministro Relaciones Exteriores, entre el 20 de septiembre de 1994 al 22 de junio de 1999.

⁵ Vid.: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v14n2/art06.pdf>.

⁶ Vid.: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/23145>.

⁷ Vid.: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v14n2/art06.pdf>.

del nuevo orden económico internacional “neoliberal” basado en dejar al mundo entero expuesto a las fuerzas ilimitadas del mercado que caracterizó fuertemente a las décadas de 1980 y 1990 (una vez que los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y el desplome del bloque socialista dieron por terminada la etapa de desarrollismo en el Tercer Mundo) (Chang, 2020).

Sin perjuicio de lo anterior, se añaden al factor económico otros elementos caracterizadores, como el apego al derecho internacional y al discurso democrático, un estilo diplomático pragmático, la valorización de la importancia del territorio soberano y la relevancia de la figura de la Presidencia de la República⁸ (Gonzalez, 2019), así como ciertas aproximaciones de naturaleza política, social y cultural más vinculadas al entorno vecinal latinoamericano⁹ (Fuentes, 2014).

Esta morfología de la política exterior de Chile se ha mantenido estable a pesar del cambio de coalición de gobierno en 2010¹⁰ (Gonzalez, 2019), cuando, después de veinte años en el poder, la coalición de centroizquierda (denominada Concertación de Partidos por la Democracia) pierde, quedando el nuevo gobierno en manos de la derecha chilena representada por Piñera. Es aquella continuidad, que Fernandois (2006) define como una tradición política e histórica en Chile, la que ha llevado a que históricamente el país mantenga continuidad en aspectos como la institucionalidad, coaliciones de gobierno, cultura política, oposición y objetivos en política exterior (Gonzalez, 2019)¹¹. Sin embargo, desde otra mirada se explica debido a las dinámicas políticas de la transición que exigieron el consenso con la derecha para conformar una estrategia de acción exterior centrada en la economía y en alianzas tácticas con otros países afines (*like minded countries*), postergando la integración con Latinoamérica¹² (Fuentes, 2014). Según este consenso, la política exterior es una

⁸ Vid: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/23145>.

⁹ Vid: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v14n2/art06.pdf>.

¹⁰ Vid.: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/23145>.

¹¹ *Ídem*.

¹² Vid: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v14n2/art06.pdf>.

política de Estado que permite reunir a los dos principales conglomerados que han gobernado desde el fin de la dictadura militar¹³ (González, 2019).

Para Fuentes Vera¹⁴, ha sido en la política exterior donde se ha reflejado de manera más perfecta el ánimo consensual y las cortapisas de la transición, puesto que la lejanía del tema para la opinión pública, el poder casi omnímodo del Presidente de la República, la influencia de actores y procedimientos burocráticos en la gestión cotidiana, y la inspiración neoliberal de las autoridades, entre otros factores, han ayudado a construir un diseño para que el país se proyecte internacionalmente (acorde con la hegemonía intelectual y práctica vigente en ese momento histórico), surgiendo una política exterior que algunos califican como pragmática. El resultado ha sido una estrategia llamada “inserción múltiple”, que concibe a la política exterior como una palanca para el desarrollo y el crecimiento económico, objetivos que requieren suscribir acuerdos de libre comercio con los principales socios del país, conservando la autonomía en un marco no regionalizado.

Además de la posición económica de apertura radical que caracteriza a la política exterior de Chile en el periodo analizado, también debe destacarse lo que Colacrai & Lorenzini (2005) han denominado la “tradicción legalista” de Chile. Esto guarda relación con el apego a la ley y al derecho, que se manifiesta, por ejemplo, en el respeto de los tratados internacionales para no modificar situaciones vinculadas a la cuestión territorial, o en la posición adoptada por Chile en 2003 (en calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) cuando el ex Presidente Lagos decidió no apoyar la invasión a Irak por considerar que violaba los principios de la Carta de las Naciones Unidas¹⁵.

Con base en lo anterior, y frente a la pregunta sobre si se puede afirmar que existe alguna teoría de las relaciones internacionales que siga en particular la política exterior chilena, el ex canciller Walker señala que:

¹³ Vid: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/23145>.

¹⁴ Vid: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v14n2/art06.pdf>.

¹⁵ Vid.: <http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v1n2/v1n2a4.pdf>.

[...] Los elementos teóricos dicen relación con el contexto de un país en vías de desarrollo, lo cual determina su ámbito de acción. En ese sentido, Chile ha tenido una mezcla de idealismo y realismo. El primero se manifiesta, pues promueve la democracia, los derechos humanos, el derecho internacional. En cuanto al segundo elemento, en tanto hubo decisiones asociadas a cuestiones geopolíticas que incluso nos llevaron al conflicto con nuestros vecinos y que se reflejó en la Guerra del Pacífico. Ahora bien, en el siglo XX se caracteriza por ser un país que se vuelca a construir la paz, destacándose el rol de diplomáticos como Hernán Santa Cruz que participa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y crea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y Gabriel Valdés que logra aglutinar a América Latina frente a Estados Unidos. Esta política es retomada a la vuelta de la democracia, pues durante la dictadura de Pinochet Chile fue considerado un país paria en la comunidad internacional (Walker, comunicaciones personales, 2021).

Por su parte, el ex Canciller Insulza frente a la misma pregunta, señala que:

Chile ha seguido la doctrina Estrada que apunta a lo predecible de sus decisiones, basada en el comportamiento anterior de su política exterior, lo cual, con determinadas excepciones, se ha mantenido en el tiempo con independencia de los gobiernos de turno, asociada a la relación con todos los países del mundo y respecto por el derecho internacional, multilateralismo, política internacional económica, y actualmente, empapada por la promoción de la igualdad de género y los derechos humanos en general (Insulza, comunicaciones personales, 2021).

En suma, la política exterior chilena se ha caracterizado porque, en una época carente de situaciones conflictivas como las que antes había vivido, ha podido apoyar un creciente relacionamiento económico internacional y una identificación en líneas generales con la posición de las grandes potencias democráticas, incluyendo a EE.UU., lo que no ha sido un obstáculo para seguir caminos propios en algunos casos, como, por ejemplo, en relación con la guerra de Irak en 2003¹⁶ (Fermandois, 2010).

Esto no significa, sin embargo, que no haya habido situaciones que han agriado este desarrollo, como la crisis política en varios países de América Latina y el recordatorio de los problemas vecinales en

¹⁶ Vid: <https://academiadiplomatica.cl/download/revista-diplomacia-123/>.

la década de 2000 (incluyendo la demanda del Perú por el límite marítimo, la crisis política con Bolivia y los problemas en las relaciones con Argentina)¹⁷ (Fermandois, 2010).

3. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DESPLEGADA EN LA PRÁCTICA POR LAS SUCESIVAS ADMINISTRACIONES PRESIDENCIALES QUE GOBERNARON EL PAÍS DURANTE EL PERÍODO 1996 A 2020

Con el fin de caracterizar la política exterior chilena en el periodo analizado, se recurre a una división general que apunta a un hecho importante para Chile en el ámbito internacional como es la incorporación en el año 2010 a la OCDE; membresía que, entre otras cosas, le ha permitido implementar distintas medidas anticorrupción (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020). Con base en esta división entre el periodo previo al ingreso de Chile a la OCDE (1994¹⁸-2010) y el periodo posterior (2010-2022), analizamos a continuación la política exterior desplegada por las distintas administraciones presidenciales.

3.1. Periodo pre OCDE: gobiernos de Frei (1994-2000), Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006-2010)

Durante la década de 1990, el país estuvo gobernado por la Coalición Política de Partidos por la Democracia, y en particular por dos presidentes del partido Demócrata Cristiano (DC), que dirigieron

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ El periodo a analizar se inicia en 1994, que corresponde al comienzo del segundo gobierno democrático posterior a la dictadura militar, el cual duró 6 años y cuya fórmula seguiría vigente hasta el año 2005, cuando la Constitución Política de la República de Chile es modificada disminuyendo la extensión de los periodos presidenciales a 4 años (fórmula que comenzó a regir desde marzo del año 2006 durante el primer periodo de la ex Presidenta Michelle Bachelet hasta la actualidad).

los primeros años de la transición a la democracia tras la dictadura de Augusto Pinochet.

Entre 1994 y 2000 ejerció como Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle, reconocido militante del partido DC, al igual que su padre, quien fuera también presidente entre 1964 y 1970. En términos de política exterior, el período del Frei giró en torno a dos ejes principales: la inserción de Chile en los mercados internacionales, y el compromiso con la democracia y los derechos humanos.

El primer eje se caracterizó por poner en ejecución una economía política liberal, construida desde la ideología neoliberal, y con el objetivo de apertura económica de los mercados al mundo, lo cual queda de manifiesto con la creación de la Dirección Económica de la Cancillería (Direcon), hoy subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei), que tuvo por objeto negociar los tratados de complementación económica y libre comercio, siempre bajo la tutela del Ministerio de Hacienda (Gonzalez, 2019). En este sentido, destacan los acuerdos a nivel global, regional y bilateral, conocidos como la política del “carril múltiple”, con el fin de aprovechar plenamente los beneficios del comercio internacional¹⁹, sin preferencias regionales (Fuentes, 2014).

A nivel global, en este período se continuó profundizando la relación con la Unión Europea, firmándose en 1996 el Acuerdo Marco de Cooperación entre Chile y la Comunidad Europea, destinado a preparar las bases para que en un futuro se negociara un Acuerdo de Cooperación Económica, que en 1999 abriría otro proceso paralelo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Por su parte, con relación al Asia-Pacífico, en la reunión de Bogor (Indonesia) de 1994, Chile se incorporó a los trabajos del APEC y a las reuniones de sus dirigentes, y comenzó a crear las condiciones que permitirían acuerdos comerciales bilaterales en la siguiente década²⁰.

A nivel regional, Chile pasó a ser miembro del Grupo de Río (1990), país asociado al Mercosur (1996) y firmó un Tratado de Li-

¹⁹ Vid.: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Paper-ICSO-Taller-4.pdf>.

²⁰ Vid.: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Paper-ICSO-Taller-4.pdf>.

bre Comercio con Centroamérica (1999) que posteriormente daría pie a los acuerdos bilaterales de ejecución. Finalmente, en el ámbito bilateral, destacan la cantidad de tratados de libre comercio que se celebraron durante los 6 años que duró la Administración de Frei, así como las alianzas comerciales con Estados Unidos, China, Japón, Cuba, Canadá, Perú y Ecuador.

En cuanto al segundo eje relativo al compromiso con la democracia y los derechos humanos, durante este periodo se puso de manifiesto el compromiso del Estado de Chile con el sistema democrático, lo cual se concretaría en 1991 con la aprobación y suscripción chilena a la Declaración de Santiago sobre protección de la democracia (desarrollada en el marco de la OEA). Además, en los acuerdos comerciales suscritos entre 1994 y 2000, como por ejemplo los acuerdos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) (Aranda y Riquelme, 2011), se incluyó la denominada cláusula democrática²¹ como una forma de revertir las consecuencias internacionales de los 17 años de dictadura. Este fue, sin duda, el aspecto más importante de la reconstrucción de la identidad internacional que la política exterior chilena promovió a partir de 1990²².

De esta manera, Chile se integra en diversos acuerdos internacionales, destacando: (a) la ratificación de la Convención sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de menores de 1980, que se publica en Chile el 17 de junio de 1994; (b) la Abolición de la Esclavitud, la trata de esclavos y las prácticas análogas a la esclavitud de 1926, que se publica el 7 de septiembre de 1995; (c) la Convención sobre los Traslados de Personas condenadas de 1983, que se publica en 1998; y (d) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en 1994, y publicada en Chile en 1998. Sin embargo, “la detención en Londres del

²¹ La cláusula democrática se entiende esencialmente como la facultad que tienen uno o varios actores internacionales, ya sean países o instituciones, para condicionar cualquier tipo de ayuda o apoyo, e incluso relaciones diplomáticas o comerciales en el caso de los países, a que el Estado receptor cumpla con una serie de requisitos que definan su régimen como democrático (Covarrubias, 2022: 63-77).

²² Vid.: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Paper-ICSO-Taller-4.pdf>.

general Augusto Pinochet en octubre de 1998 tuvo como efecto cambiar negativamente la disposición de los parlamentarios de derecha para aprobar nuevos tratados internacionales de derechos humanos durante el período del Presidente Lagos (2000-2006)”²³.

Una vez generada una mayor estabilidad en el país tras el retorno a la democracia, el nuevo milenio se enfrentó desde el punto de vista de la política exterior con un enfoque orientado a la inserción de Chile en las nuevas tendencias internacionales. Siguiendo la línea del gobierno de Frei, el gobierno de Lagos (del partido por la Democracia, PPD), destaca en materia económica al concluirse los acuerdos de libre comercio con los principales mercados de destino de las exportaciones chilenas: la Unión Europea (2002), la República de Corea (2003) los Estados Unidos (2003) y China (2005). Además, el Tratado de Libre Comercio con América Central empezó a operar con Costa Rica y El Salvador en el año 2002, al acordarse los Protocolos bilaterales respectivos²⁴.

En materia de derechos humanos, “se destacan la participación en las operaciones de paz, en particular de su misión en Haití, el fortalecimiento de la no proliferación nuclear, y las reformas para la gobernabilidad del sistema internacional en su conjunto”²⁵, orientándose a la implementación de los conceptos de seguridad humana y responsabilidad de proteger, con el fin de reflejar la interrelación entre las personas y la seguridad internacional. Además, otros asuntos comenzaron a tener una posición central en la agenda chilena, destacando la necesidad promover el multilateralismo, entendido como la participación en espacios comunes donde los Estados se reúnan, debatan y lleguen a acuerdos para beneficiar a la humanidad en su conjunto. Esto se ve reflejado en que “Chile volvió a cumplir funciones de coordinación regional, asumiendo nuevamente la presidencia del Grupo de Río en 2001; continuó insistiendo en la Gobernabilidad Democrática, y en el año 2005 el

²³ Vid.: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Paper-ICSO-Taller-4.pdf>.

²⁴ Vid.: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Paper-ICSO-Taller-4.pdf>.

²⁵ *Ídem*.

chileno José Miguel Insulza fue elegido como Secretario General de la OEA lo que refleja la importancia que el gobierno del Presidente Lagos otorgó a los asuntos hemisféricos como relación de importancia para la región”²⁶.

En la misma línea de análisis, durante el primer gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), del partido Socialista (PS), en lo que respecta al compromiso con los derechos humanos, éste continúa ampliándose a nivel internacional por medio de una serie de ratificaciones de tratados internacionales de derechos humanos por parte del Congreso Nacional chileno, así como el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Siguiendo con el fortalecimiento del multilateralismo impulsado por Lagos, durante la primera administración de Bachelet se potenciaron las cuestiones sociales, destacándose la celebración del “Foro de Cohesión Social, inaugurado por la Presidenta Bachelet y que congregó a comisarios europeos, a instituciones especializadas a nivel regional y a representantes de la sociedad civil organizada para considerar las políticas más adecuadas para lograr la cohesión social”²⁷. Este fue también el tema principal de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago en noviembre de 2007, donde se adoptó el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social²⁸, y que culminó un año de once reuniones ministeriales del ámbito iberoamericano dedicadas a compartir experiencias nacionales y desarrollar líneas de cooperación entre los miembros de este Foro.

En materia económica, la consolidación de las relaciones comerciales siguió su curso, destacándose la firma del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre Chile y Japón en el 2007, completándose así la red de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales de Chile en el Este de Asia. A nivel regional se concluyeron nuevos acuerdos con países de América Latina, tales como Bolivia (2006), Colombia (2009), Ecuador (2010), México (2008), Panamá (2008) y Perú (2009). Con América Central se com-

²⁶ Vid.: <https://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Paper-ICSO-Taller-4.pdf>.

²⁷ *Ídem*.

²⁸ *Ídem*.

pletaron los Protocolos que pusieron en movimiento los Tratados de Libre Comercio con Honduras en julio de 2008 y Guatemala en marzo de 2010. Lo mismo sucedió con Cuba (2008). Por su parte, a nivel internacional, se firmaron tratados de libre comercio con Australia (2008), Turquía (2009), Malasia (2010), Vietnam, y un capítulo adicional de inversiones en el TLC con China. Por último, durante este periodo comenzaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación Estratégica TransPacífica entre Australia, Brunei, Chile, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

En lo que respecta específicamente a la política exterior chilena en cuestiones anticorrupción, Walker (comunicaciones personales, 2021) ha señalado que “el tema corrupción no estaba en la agenda internacional y no era un tema que se tuviera presente, pues el enfoque eran las relaciones económicas internacionales; a diferencia de lo que ocurrió a nivel interno donde destacó la actividad regulatoria (leyes) en torno al tema anticorrupción durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos”.

Insulza (comunicaciones personales, 2021) coincide con Walker en que la lucha contra la corrupción no fue una cuestión central para Chile hasta el año 2000 cuando se tomaron decisiones internas como la creación del Consejo para la Transparencia. Sin embargo, Insulza difiere de Walker al considerar que la lucha contra la corrupción fue un tema muy relevante en la esfera internacional con anterioridad a 2010, y que, de hecho, Chile fue uno de los primeros países firmantes de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) (1996), destacándose además la participación chilena en todas las reuniones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (el MESICIC).

3.2. Chile y las Convenciones Internacionales en materia Anticorrupción

3.2.1. Convención Interamericana contra la Corrupción

Con fecha 29 de marzo de 1996, en la Conferencia Especializada celebrada en Caracas (Venezuela), la OEA adoptó la CICC, el primer instrumento internacional que aborda ampliamente el fenómeno de

la corrupción e incluye medidas de prevención y sanción, así como disposiciones para viabilizar la asistencia y la cooperación internacional. La CICC entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y, en la actualidad, se encuentra ratificada por los 34 Estados Miembros de la OEA.

La CICC fue ratificada por Chile el 27 de octubre de 1998 y publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1999 por el Decreto 1879/1999 del Ministerio de Relaciones Exteriores, momento a partir del cual se convirtió en vinculante para Chile, que ha participado desde entonces en su Mecanismo de Seguimiento (MECISIC). Este último es una herramienta fundamental para el efectivo cumplimiento de la CICC e incluye un ejercicio conjunto entre los Estados parte de la CICC para que se examinen mutuamente el grado de implementación de las obligaciones asumidas en la CICC, a través de un procedimiento de evaluación entre pares (*peer review*). El 16 de noviembre de 2012, Chile informó sobre la designación del Ministerio de Relaciones Exteriores como autoridad central para la CICC.

La motivación de Chile para ser Estado parte de la CICC se recoge en el documento enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional solicitando su ratificación (que se tramitó en apenas un año):

La Convención que hoy someto a la aprobación de vuestras señorías es un instrumento pionero en el ámbito internacional, que refleja la voluntad común de los países del continente de enfrentar este flagelo tanto desde la perspectiva de los respectivos órdenes jurídicos internos, como también a través de los mecanismos internacionales, que se complementarán con otros acuerdos interamericanos vigentes en materia de extradición y de asistencia judicial. (...) la Convención apunta tanto a la prevención como a la sanción de las conductas constitutivas de corrupción, con el objetivo declarado de erradicar esta práctica. Que a través de la ratificación de este instrumento se fortalece el progresivo desarrollo del derecho internacional; y que además la lucha de este flagelo fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social²⁹.

Desde 1999, la participación de Chile en el MESICIC se ha traducido, por una parte, en la aprobación de los documentos elaborados en el mismo, incluyendo: (a) las Conclusiones y Recomendaciones de Medidas Concretas para Fortalecer el MESICIC (2004) adoptadas

²⁹ Vid.: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6243/>.

en la Primera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte; (b) el documento sobre la implementación de la CICC que surge de la Segunda Reunión de la Conferencia de los Estados Parte (2006); (c) el mecanismo de seguimiento de la implementación de la CICC que es adoptado por la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte (2010); y (d) las Recomendaciones adoptadas por la Cuarta Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del MESICIC (2015)³⁰.

Por otra parte, la participación de Chile en el MESISIC se ha caracterizado por su intervención en las rondas de evaluación desde el año 2003 hasta la última que se llevó a cabo en el 2021, correspondiente a la sexta ronda de evaluación. En su último informe sobre Chile (correspondiente a la quinta ronda), se subraya que:

El Comité deja constancia de la colaboración recibida de la República de Chile en todo el proceso de análisis y, en especial, del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), el cual se hizo evidente, entre otros aspectos, en su respuesta al cuestionario y en la disponibilidad que siempre mostró para aclarar o completar el contenido de la misma, al igual que en el apoyo para la realización de la visita in situ [...]"³¹ (MESISIC, 2017).

3.2.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Con fecha 31 de octubre de 2003, la LVIII Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución mediante la cual se adoptó Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), abriéndose a su firma en la Conferencia política de alto nivel celebrada en Mérida (México) en diciembre de 2003 (AG/Res. 58/4). La CNUCC entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005 y, en la actualidad, cuenta con 187 Estados parte.

Chile ratifica la CNUCC el 13 de septiembre de 2006, y queda formalmente incorporada a la legislación chilena mediante el Decreto N° 375/2007 del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la discusión en

³⁰ Vid.: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/documentos_recomendaciones.html.

³¹ Vid.: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5_InformeCL_es.pdf.

la Sala de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, el señor Piedrabuena hizo notar que “[...] el proyecto es un avance e invito a los colegas a aprobarlo para que las nuevas autoridades de la Cancillería y del Ministerio de Justicia puedan dar la señal al mundo de que nuestro país está en la línea de condenar en todo orden de cosas la corrupción, porque sabemos que le hace muy mal a la democracia”³².

Chile participó activamente en la gestación y desarrollo de la CNUCC al compartir la idea de que la sociedad internacional debía dotarse de un documento de estas características. Lo anterior se reflejó en su voto a favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000) que acordó dar mandato a la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito para que negociara un Tratado omnicompreensivo sobre esta materia. Así mismo, Chile trabajó coordinadamente con el Grupo Nacional de Expertos Contra la Corrupción (GNECC)³³ durante más de un año y medio analizando los artículos que conformaban el proyecto de CNUCC, y elaborando instrucciones para las delegaciones de Chile que negociaron el instrumento entre los años 2002 y 2003³⁴.

Durante el proceso de negociación, Chile participó activamente en las siete sesiones del Comité Especial encargado de la Negociación de una Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Así por ejemplo, el segundo periodo de sesiones realizado en Viena en junio del año 2002, la participación de Chile se vio reflejada en la búsqueda de consistencia y simplicidad en las definiciones y en la rigurosidad de la asimilación de los principios aceptados por la dogmática universal³⁵, otorgándole gran trascendencia a los mecanismos de cooperación y transferencia técnica entre los países, así como a la creación de orga-

³² Vid.: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegal/es/10221.3/37684/1/HLDS375Corrupcion.pdf>.

³³ Ministerio Público, Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, Consejo de Defensa del Estado, Comité de Inversión Extranjeras del Ministerio de Economía, Facultad de Derecho Universidad Andrés Bello, Dirección Jurídica de la Cancillería y el Departamento de Crimen Organizado Transnacional.

³⁴ Vid.: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegal/es/10221.3/37684/1/HLDS375Corrupcion.pdf>.

³⁵ Presunción de inocencia del inculpaado o peso de la prueba.

nismos nacionales de expertos encargados del control y vigencia de las normas anticorrupción³⁶ (Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002). Por su parte, en el tercer periodo de sesiones del mismo Comité en septiembre y octubre del año 2002, la delegación de Chile tuvo una activa participación tanto en las sesiones plenarias como en las reuniones paralelas durante la negociación. En particular, se destaca en este tercer periodo que Chile promovió la integridad y buena gestión de los sectores público y privado, y los conceptos de detección y erradicación eficaz de la corrupción, dentro de las finalidades de la CNUCC (Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002).

Finalmente, desde su ratificación, Chile ha participado activamente en las evaluaciones que se han llevado a cabo en el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC (Resolución 3/1), que consiste en un proceso de revisión entre pares destinado a evaluar la implementación de las disposiciones de la Convención en los ordenamientos jurídicos e institucionales de los Estados parte.

3.2.3. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Económicas Internacionales

Adoptada por la OCDE en 1997, este instrumento fue ratificado por Chile el 18 de abril de 2001 e incorporado a su ordenamiento interno mediante Decreto N° 496/2002 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante las negociaciones, desarrolladas en el Grupo de Trabajo sobre Corrupción del Comité de Inversiones Extranjeras y Empresas Multinacionales de la OCDE, Chile participó en su calidad de miembro pleno, sumándose a otras iniciativas y acciones adoptadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la OEA, el Consejo de Europa y la Unión Europea para Combatir el cohecho a funcionarios públicos³⁷. Posteriormente, la importancia para Chile de la ratificación de este instrumento internacional fue subrayada durante la discusión legislativa en el Parlamento chileno, donde se aprobó por unanimidad en ambas Cámaras.

³⁶ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Tomo I, 2002: 144.

³⁷ Vid.: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5691/>.

En particular, en la Cámara de Diputados se señaló que:

La corrupción es un fenómeno global que afecta a un gran número de países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, razón por la cual el acuerdo en análisis constituye una iniciativa constructiva para unir fuerzas en contra de la corrupción. Sin duda, convertir en delitos ciertos actos de soborno internacional, establecerá nuevas reglas del juego. De esta forma, el argumento de que en el extranjero se actúa distinto debería ir perdiendo validez³⁸.

En la misma línea se indicó que:

Es indudable que una legislación que combate la corrupción y el cohecho es muy beneficiosa para Chile, porque nuestro país tiene bien ganada fama de proceder limpiamente en toda su relación internacional, tanto privada como pública, que no trata de sobornar ni corromper a agentes económicos de otros países para obtener ventajas. De manera que Chile se beneficia bastante con medidas que eviten la corrupción y el soborno³⁹.

La implementación de la Convención es monitoreada a través de evaluaciones periódicas por el Grupo de trabajo de la OCDE sobre Cohecho, conformado por 44 países. Chile se ha sometido a todas las instancias de evaluación iniciadas por dicho Grupo desde el año 1999, siendo la última aquella que se llevó a cabo en el año 2018, correspondiente a la Fase 4, cuyo reporte hace un seguimiento de los avances chilenos desde la evaluación de la Fase 3 en 2014 (también detalla los éxitos y desafíos de Chile, incluyendo la implementación de sus leyes sobre cohecho extranjero, responsabilidad corporativa y detección del soborno transnacional). El último informe de seguimiento data del año 2021 y en el mismo se reconoce que “si bien Chile ha desplegado esfuerzos para abordar una serie de recomendaciones, siguen siendo limitadas en varias áreas clave”.

En consecuencia, es posible advertir que Chile ha ido avanzando en la implementación de las recomendaciones y los informes de seguimiento que ha debido evacuar, lo que da cuenta de su compromiso con la materia en orden a seguir adaptando su legislación nacional a los requerimientos emanados de la convención.

³⁸ Honorable Diputado Carlos Caminondo (1990-2002) <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5691/>.

³⁹ Honorable Diputado Ignacio Urrutia (2002-2022) <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5691/>.

3.3. Periodo posterior al ingreso de Chile en la OCDE en 2010: gobiernos de Piñera (2010-2014; 2018-2021) y Bachelet (2014-2018)

La calificación que podría hacerse de este periodo y que abarca las dos administraciones de Piñera (2010-2014; 2018-2021) y la segunda de Bachelet (2014-2018), podría resumirse con la expresión “madurez anticorrupción”. Tal y como se mencionó más arriba, el periodo comprendido entre los años 1994 y 2010, se caracterizó por la ratificación por Chile de una serie de instrumentos internacionales en materia anticorrupción que reflejan, en una primera etapa, su compromiso con la lucha contra la corrupción.

En contraste, esta segunda etapa se caracteriza por las evaluaciones que se realizan al país para determinar el estado de avance real de su legislación interna en relación con los compromisos asumidos en la implementación efectiva dichas convenciones. Asimismo, en esta etapa es posible advertir que el compromiso del país se refleja en la participación del Estado en eventos e intervenciones relacionadas con las cuestiones anticorrupción.

Para Walker (comunicaciones personales, 2021), el ingreso de Chile a la OCDE desde el punto de vista de las políticas públicas, “evidentemente tiene un efecto muy importante pues obliga a adoptar los estándares internacionales y eleva las exigencias a Chile y las mediciones (comparaciones) con países desarrollados en materia anticorrupción”.

La entrada de Chile a la OCDE se produjo durante el primer mandato de Piñera, en mayo de 2010, lo que supuso un hito en el ascenso de Chile en la esfera multilateral y dio una muestra clara del deseo de mejorar en lo económico y en el conjunto de las políticas públicas. El acceso a la OCDE puede verse como una “nivelación hacia arriba”, por la adopción de estándares más elevados, entre los que destacan los relativos al combate a la corrupción⁴⁰ (Serrano, 2018). Esto se tradujo en modificaciones legislativas que permitieron incorporar dichos estándares, como por ejemplo, en materia de responsabilidad de las personas jurídi-

⁴⁰ Vid.: <https://academiadiplomatica.cl/wp-content/uploads/2020/04/Chile-actor-del-sistema-multilateral.-Una-tradicio%CC%81n-nacional.-Academia-Diploma%CC%81tica-de-Chile-1.pdf>.

cas por actos de soborno a empleados públicos extranjeros, en materia tributaria y en relación con el gobierno corporativo de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) y los gobiernos corporativos privados. Además, le permitió contar con un apoyo sustantivo para el diseño de políticas públicas anticorrupción (Serrano, 2018)⁴¹.

Dentro de la participación de Chile en la OCDE, destacan la Presidencia chilena de la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial de 2016, cuya candidatura se avanzó informalmente en 2014, planteándose formalmente en marzo de 2015, y ese mismo año, tras la visita de la entonces Presidenta Bachelet a la OCDE, se confirmó. Acompañada por tres Vicepresidentes (Finlandia, Hungría y Japón), la Reunión tuvo lugar año siguiente bajo el siguiente lema propuesto por Chile: “Mejorando la productividad para un crecimiento inclusivo”. (Serrano, 2018).

En la misma línea, Chile, junto con México, España y Portugal, impulsaron el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe (LAC), que enlaza con uno de los objetivos estratégicos asumidos por Chile: acercar la OCDE a la región latinoamericana, lo cual se ha desplegado en diversos foros como el APEC, la Alianza del Pacífico y el recientemente creado Programa Regional OCDE para América Latina y el Caribe, en el cual Chile ha desempeñado un papel de liderazgo. En particular, se ha dado un apoyo permanente a los procesos de acceso de Colombia y Costa Rica, en la búsqueda de una presencia más sólida y consolidada de la región en la OCDE (Serrano, 2018).

En este contexto, Insulza ha subrayado que “el ingreso de Chile a la OCDE en materia anticorrupción se planteó y que dicha institución tiene normas y estándares altos y estrictos en dicha materia lo cual obligó a nuestro país a adaptar nuestra legislación interna. En ese sentido, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción son temas que llegaron para quedarse”. Así mismo, en su condición de ex Secretario General de la OEA, ha señalado que “Chile es uno

⁴¹ Vid.: <https://academiadiplomatica.cl/wp-content/uploads/2020/04/Chile-actor-del-sistema-multilateral.-Una-tradicio%CC%81n-nacional.-Academia-Diploma%CC%81tica-de-Chile-1.pdf>.

de los países que más ha progresado en la región en materia anticorrupción” (Insulza, comunicaciones personales, 2021).

Finalmente, hay que señalar que con los gobiernos analizados en este capítulo se comienza a realizar la transición hacia la democracia, para iniciar una nueva era en Chile de la mano de un mayor desarrollo económico y bienestar social, lo cual se encuentra fuertemente ligado al comportamiento internacional chileno. En este contexto, tal y como se mencionó, si bien la entrada de Chile a la OCDE marca un hito en distintos aspectos, en lo que tiene que ver con las medidas anticorrupción y la política exterior cabe señalar que solo en los programas de gobierno de Piñera (2010⁴² y 2018⁴³) se mencionan expresamente pero muy escuetamente la lucha contra la corrupción como uno de los ejes de la política exterior chilena. Por el contrario, nada se dice al respecto en los programas de gobierno de Bachelet. Además, tampoco se menciona expresamente en el programa de gobierno del actual Presidente Boric, a propósito de la política exterior (esto sin perjuicio de que se nombre el combate a la corrupción hasta 13 veces en dicho documento)⁴⁴.

A partir del análisis de los periodos presidenciales, es posible advertir que no ha existido un lineamiento claro y determinado a nivel de alta política con respecto a incorporar el combate contra la corrupción como uno de los ejes clave de la política exterior de Chile, sino que más bien su incorporación e internalización se fue dando de manera espontánea, no predeterminada, y en un comienzo reactiva a los estándares exigidos a nivel internacional en lo que respecta al tema. Es más, pareciera ser que Chile entra en esta temática por la puerta de los derechos humanos, a partir de la vinculación que existe entre estos y la corrupción, en tanto aquellos se ven afectados por esta, mas no como un tópico independiente y de relevancia per se.

⁴² Vid.: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Programa_de_Gobierno_2010.pdf.

⁴³ Vid.: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/chileprogramadegobiernodesebastianpinera.pdf>.

⁴⁴ Vid.: [https://s3.amazonaws.com/cdn.boricpresidente.cl/web/programa/Plan+de+gobierno+AD+2022-2026+\(2\).pdf](https://s3.amazonaws.com/cdn.boricpresidente.cl/web/programa/Plan+de+gobierno+AD+2022-2026+(2).pdf).

Es tan claro que no existe consenso al respecto que, tal y como indican más arriba los dos ex cancilleres entrevistados, la lucha contra la corrupción no fue una cuestión central para Chile hasta el año 2000 cuando se tomaron decisiones internas como la creación del Consejo para la Transparencia. Para luego precisar Insulza que la lucha anticorrupción fue un tema muy relevante en la esfera internacional con anterioridad a 2010. En consecuencia, el involucramiento por parte de Chile en estos asuntos tiene que ver más con su comportamiento a nivel internacional relacionado de manera más general con la doctrina Estrada que caracteriza a nuestra política exterior, que con un particular compromiso del país respecto al tema. A mayor abundamiento, a juicio de esta autora, el involucramiento de Chile en estos temas es paulatino, pero sin llegar nunca al estatus que ocupan en la política exterior del país otros temas como la inserción económica en la comunidad internacional o el fortalecimiento del sistema democrático.

Sin perjuicio de lo anterior, la seriedad con que Chile se involucra en sus compromisos internacionales, motivados en su mayoría por los tratados internacionales de los cuales es parte, comenzaron a repercutir en un cambio en la institucionalidad interna asociada al combate contra la corrupción cuyo fortalecimiento se ha visto inspirado por los compromisos internacionales. A esto se llegó de manera no planeada ni reconocida porque la lucha anticorrupción nunca se vio como un tema predominante desde la perspectiva de la política exterior. Esto refleja que la lucha anticorrupción ha ido tomando forma con el paso de los años, en una relación circular entre las obligaciones internacionales y el fortalecimiento institucional y jurídico interno.

4. OTRAS PARTICIPACIONES DE CHILE EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

4.1. En la OCDE

Además de lo reseñado en el capítulo anterior, es de destacar la participación de Chile en el *Working Group on Bribery* de la OCDE. El Ministerio Público chileno participa todos los años e incorpora sus recomendaciones y buenas prácticas en su quehacer diario. Además, también participan el Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de

Relaciones Económicas Internacionales y la Comisión para el Mercado Financiero⁴⁵ (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2021).

En el año 2016, Chile fue el protagonista principal de la semana más importante en la OCDE, presidiendo la Reunión del Consejo de la Organización a nivel Ministerial (MCM) representado por la ex Presidenta Bachelet y los ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores, Economía, Trabajo y Transportes. En el marco de esta Reunión, se lanzó oficialmente el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe (Programa LAC), que fue concebido como una instancia que consolidaría la asesoría proporcionada por la OCDE a la región, lo que permitiría formular respuestas estratégicas centradas en tres ámbitos clave: productividad, inclusión social y gobernabilidad (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2021)⁴⁶.

En su discurso, Bachelet indicó que destacaba tres áreas donde el aumento de la productividad juega un papel clave para lograr una sociedad más inclusiva; a saber, preparar a nuestra gente para trabajar en el futuro, garantizar la igualdad de condiciones y la construcción de ciudades como plataforma de innovación e inclusión social. Según Bachelet, estrechamente relacionado con la garantía de la igualdad de condiciones se encuentra la necesidad de considerar políticas para fomentar la integridad y la transparencia, a fin de frenar la búsqueda de rentas y evitar la corrupción⁴⁷ (Bachelet, 2016).

4.2. En la Alianza Anticorrupción

La Alianza Anticorrupción Chile tiene como objetivo impulsar la implementación y difusión de la CNUCC (ratificada en el año 2006), y consiste en un grupo de trabajo creado en mayo de 2012, bajo la

⁴⁵ Vid.: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/chile-en-la-ocde.pdf?sfvrsn=4b1b3cd_1.

⁴⁶ *Ídem*.

⁴⁷ Vid.: <https://www.oecd.org/mcm/keynote-address-by-president-of-chile-michelle-bachelet-at-opening-of-2016-oecd-ministerial.htm>.

necesidad de articular a distintas instituciones en el marco de la participación del Estado de Chile en el mecanismo de examen de la aplicación de la CNUCC⁴⁸. Esta iniciativa reúne a 33 representantes de instituciones públicas, privadas, la academia, organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales. El mismo surge como parte del proyecto “[a]utoevaluación participativa y representativa de los capítulos II y V de la CNUCC en Chile”, que lideraron la Contraloría General de la República (CGR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Uno de los principales propósitos de la Alianza Anticorrupción es diseñar y aplicar acciones que permitan dar cumplimiento en Chile a los principios de la CNUCC, enriqueciendo dichas estrategias con los aportes y puntos de vista de entidades de distintos sectores del quehacer nacional. También busca impulsar y difundir buenas prácticas de las instituciones públicas y privadas (de manera que teniendo la probidad como un factor permanente en la gestión se prevenga y erradique el flagelo de la corrupción, con la finalidad de impulsar la implementación y difusión de la CNUCC), así como a diseñar acciones y estrategias para dar cumplimiento en Chile a los principios en ella contenidos (Alianza Anticorrupción, 2015)⁴⁹.

En el marco de la CNUCC, Chile participó del primer ciclo de revisión (2010-2011) que consideró el análisis de los Capítulos III (penalización y aplicación de la ley) y IV (cooperación internacional), siendo evaluado por El Salvador y Ucrania. Los resultados de esta evaluación reflejaron que, tanto las autoridades gubernamentales, como los representantes de la sociedad civil, destacaron el bajo índice de corrupción presente en el país. Así mismo, se reconoció la importancia de mantener el fenómeno de la corrupción bajo control, y se destacó que los delitos que más frecuentemente se repiten son los de malversación, soborno y fraude al Fisco. Además, se reconoció que “Chile adoptó importantes cambios en su ordenamiento jurídico con el fin de cumplir de una manera más precisa con los requisitos

⁴⁸ Vid.: <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/alianza-anticorrupcion-uncac-chile-10-anos-trabajando-por-la-integridad>.

⁴⁹ Para más detalles, Vid.: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/quienes-somos/>.

de la CNUCC así como con otros instrumentos internacionales en materia de corrupción”⁵⁰ (UNODC, 2013).

Actualmente, Chile se encuentra en el segundo ciclo de revisión, donde los pares evaluadores son Jamaica y Uzbekistán respecto de los Capítulos II (medidas preventivas) y V (recuperación de activos). En este contexto, en enero de 2020, Chile emitió a la UNODC el Cuestionario de Autoevaluación, documento que sirve como base para el proceso de examen e incluye insumos de organismos públicos de esta Alianza que participan en el proceso. En marzo del mismo año, se realizó la primera teleconferencia con los países examinadores y la UNODC para establecer parámetros logísticos y aclarar dudas sobre el proceso, acordándose que las delegaciones de los países examinadores realizarían en 2022 una visita *in situ* a Chile para entrevistarse con expertos gubernamentales designados para el proceso, y así constatar las medidas adoptadas por Chile para la aplicación de la CNUCC.

Para terminar, conviene subrayar que Chile ha sido seleccionada junto a Irlanda como países evaluadores de España en este segundo ciclo de evaluación de la Alianza Anticorrupción.

4.3. En la Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral creada en 2011, la cual se basa en compromisos voluntarios de los miembros que la conforman para realizar acciones destinadas a promover la transparencia fiscal, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación y uso de las tecnologías para la apertura.

En el caso de Chile, su membresía coincide con el año de su creación (2011), cuando, por medio de una carta de intención emanada del Ministro General de la Presidencia de la época, Cristián Larroulet, manifestó su intención de ser parte de la misma, señalando expresamente que “Chile comparte plenamente los principios de esta

⁵⁰ Vid.: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisits/FinalReports/2013_03_06_Chile_Final_Country_Report_Spanish.pdf.

iniciativa [...] y que será un agrado seguir trabajando para tener gobiernos más transparentes, con mayores grados de participación ciudadana, y que combatan eficazmente la corrupción”⁵¹.

Como requisito para formar parte de la Alianza, cada Estado miembro debe desarrollar un Plan de Acción Nacional cada dos años, que debe contener una serie de compromisos concretos o acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y la tecnología e innovación para la apertura, a través de un proceso multilateral, abierto y participativo. Chile ha cumplido con el mandato y ha presentado y ejecutado cuatro planes de acción (2012-2013; 2014-2016; 2016-2018; 2018-2020), encontrándose actualmente en ejecución del quinto plan de acción 2020-2022.

Por último, su operatividad se ve reflejada con la creación de la Mesa de Gobierno Abierto⁵² que la integran el Subsecretario General de la Presidencia, un representante de la Red de la Sociedad Civil de Gobierno Abierto y un representante de la Red Académica de Gobierno Abierto, más representantes de organismos internacionales como observadores (CEPAL y PNUD). Su objetivo es servir como instancia de participación de la sociedad civil y la Academia en los asuntos relacionados con las acciones de Chile en el contexto de la Alianza⁵³.

4.4. Otras intervenciones

Tal y como se mencionó, dado el grado de madurez y asimilación del tema anticorrupción, el país se ha destacado por participar en diversas instancias internacionales destinadas a tratar esta temática. Al respecto es posible destacar en el año 2010 la participación de Chile en la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del ME-SICIC en Brasilia y en la XVII Reunión Ordinaria en Washington del

⁵¹ Vid.: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/LOI-Chile.png>.

⁵² Resolución Exenta N° 852, de 31 de julio de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Vid.: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2020/09/RES852-MesaGobiernoAbierto.pdf>.

⁵³ Vid.: <https://www.ogp.gob.cl/mesa-de-gobierno-abierto/>.

Comité de Expertos del MESICIC entre el 9 y 17 de septiembre⁵⁴. Así mismo, al año siguiente, el Contralor General de la República participó en el seminario “[l]ucha contra la corrupción”. Además, Chile participó en la XVIII Reunión de Expertos del MESICIC (2011), en la cual la delegación chilena solicitó como tema para ser visto en la Cuarta Ronda, el análisis integral de los “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”. Además, intervino también en 2011 en la II Reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Prevención de la Corrupción y la V Reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Recuperación de Activos⁵⁵.

En los años siguientes (2012-2017), destaca la participación de Chile en El Salvador en el curso titulado “[l]a corrupción, el régimen legal, mecanismos de detección, investigación, persecución y juzgamiento: la experiencia chilena”. Así mismo, participó también la I y II sesión del Grupo de Expertos sobre Anticorrupción y Transparencia de la APEC⁵⁶ y el Taller sobre Mejores Prácticas para la Persecución Penal de la Corrupción y el Lavado de Dinero celebrado en Bangkok y Pattaya (Tailandia). A esto hay que añadir, entre otras actividades, la emisión por el gobierno de Piñera del Decreto 96/2014 sobre el Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional Contra la Corrupción como Organización Internacional⁵⁷ y la visita de una Delegación de la Cámara de Diputados de Chile a Suecia para conocer, entre otros temas, las políticas y prácticas suecas con respecto a medidas pro transparencia, anticorrupción y probidad en el sector público⁵⁸.

⁵⁴ Vid.: https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria_2010_rev_abril_2014_.pdf.

⁵⁵ Vid.: https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria_minrel_2011_2.pdf.

⁵⁶ Vid.: https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria_2012.pdf.

⁵⁷ Vid.: https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria2014_1.pdf.

⁵⁸ Vid.: https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/Memoria2015_.pdf.

5. CONCLUSIONES

A partir de lo que se ha expuesto en el presente documento, resulta interesante la dicotomía que se produce en Chile en lo que respecta al fenómeno de la corrupción. Por un lado, es un país que, si bien ha experimentado desde 2014 un aumento en los índices asociados a la corrupción, sigue estando dentro del grupo de países del continente americano con menor percepción y experiencia directa de la misma en sus instituciones.

Sin embargo, esto no quita para que, según la Contraloría General de la República, en la actualidad el 77,4% de la población considere que el país es muy o totalmente corrupto; el 19,4% entienda que el país es medianamente corrupto y apenas el 3,6% considere que el país es poco o nada corrupto, produciéndose los cinco últimos años un descenso del 20% en la opción de que el país es poco o nada corrupto (Radiografía de la Corrupción, 2022).

Las causas de este contraste se encuentran en diversos factores. Uno de ellos dice relación con las bajas sanciones penales asociadas a conductas corruptas y la repetición de conductas corruptas o reprochables sin que se asocien a ellas sanciones gravosas. Más bien al contrario, la percepción más extendida es que cometer actos de corrupción no conlleva sanciones, y que, por tanto, quienes los cometen no sufren ninguna alteración en su vida pública ni privada. Otro de los factores que influye dice relación con un aumento en la detección de los casos que son públicos y de relevancia nacional, lo que genera que se instale la idea de que en Chile este fenómeno antes no ocurría y ahora sí.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe desconocerse que la importancia del tema en Chile ha ido en aumento no porque necesariamente se hayan incrementado los niveles de corrupción, sino porque el hecho de estar más integrados en la comunidad internacional y el mundo globalizado ha hecho que se hable más del tema y que se adapte la institucionalidad chilena para dar respuestas integrales contra la corrupción, que van desde la prevención y medidas de no repetición, hasta el establecimiento de sanciones que, en cierta medida, son más gravosas. Lo anterior, ha permitido dismantelar casos icónicos de corrupción en el país, lo cual influye en la percepción de

las personas, pero también demuestra que la institucionalidad se ha ido fortaleciendo al permitir que los casos sean detectados. No obstante, las mejoras necesarias son muchas para poder revertir la percepción de las personas, así como los casos mismos de corrupción.

Desde el punto de vista de la política exterior, el compromiso de Chile para con la materia surge, en primera instancia, como una necesidad frente a los compromisos que requiere la comunidad internacional de sus miembros en distintos ámbitos, entre los cuales se encuentran las medidas anticorrupción por el estrecho vínculo que existe entre su combate y el fortalecimiento del estado de derecho y los sistemas democráticos. En una segunda instancia, la cuestión es vista como un compromiso importante por el impacto que tiene en la convivencia democrática y por el valor que le han asignado sociedades más desarrolladas, y que influyen en distintos ámbitos en Chile (esto es posible advertirlo en el tratamiento que tiene la materia desde el retorno a la democracia).

Como resultado, Chile ha pasado de ser un Estado “arrastrado” en este tema por la fuerza de la costumbre, a asumir un rol de mayor colaboración, participación y fomento de los asuntos anticorrupción en su política exterior, volviéndose un eje progresivamente más relevante. Esto ha llevado a Chile a adoptar diversas medidas anticorrupción en el ámbito de la política exterior, que van desde la participación y la adopción de cierto liderazgo en instancias internacionales, hasta la suscripción de tratados internacionales sobre la materia.

Ahora bien, este progresivo involucramiento en la lucha contra la corrupción conversa con el ambiente que internamente se vive y de lo cual dio cuenta de manera clara y explícita el denominado estallido social ocurrido en octubre de 2019, que se tradujo en meses de alteración institucional, donde la ciudadanía hastiada de una serie de vulneraciones y abusos decidió salir a la calle y manifestarse en contra de un Estado con notables falencias en múltiples materias, entre ellas, aquellos asuntos relacionados o vinculados a la corrupción. Esto se ha visto reflejado en los grandes fraudes realizados por los altos mandos de las fuerzas armadas y de orden, el financiamiento ilegal de las campañas políticas (conocidos como casos Soquimich o Penta, por las empresas involucradas), o el caso de las colusiones que grandes conglomerados económicos llevaron a cabo y que re-

percutieron negativamente en la vida de las personas (tales como la colusión de las farmacias, afectando el acceso a medicamentos, o la colusión del papel higiénico, donde las sanciones fueron casi simbólicas). Mezcla perfecta para empezar a generar la olla a presión que terminaría por estallar a fines de 2019.

Dicha alteración del orden institucional, que en su momento más álgido motivó incluso la declaración de estado de excepción constitucional, toque de queda y graves vulneraciones a los derechos humanos en el marco de la represión estatal, reconoció como una de sus causas la corrupción de “una clase política y empresarial que ha trabajado para beneficio propio a través del tráfico de influencias, el soborno, los favoritismos, la colusión y el cohecho” (Jiménez-Yañez, 2020: 949-957).

Es en este contexto que, en 2022, Chile lanzó su primera Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022-2027, debido al avance de la criminalidad organizada en el país que exige nuevas estrategias y coordinación interinstitucional para enfrentar los desafíos y amenazas que esta conlleva⁵⁹. La Política Nacional se articula en torno a 10 ejes y objetivos de acción, dentro de los cuales se considera la prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas, cuyo objetivo es evitar que las instituciones públicas sean permeadas por las acciones de las organizaciones criminales reconociendo que “el crimen organizado penetra en todas las esferas, promueve la corrupción y la violencia y tiene un fuerte impacto en la economía, en la estabilidad democrática y en la vida de los ciudadanos y ciudadanas”⁶⁰.

⁵⁹ En particular, el incremento en la tasa de homicidios (principalmente los cometidos con armas de fuego) y el aumento de estos con imputado desconocido (que se asocia a la debilidad de las instituciones relacionadas con la procuración y administración de la justicia, así como al perfeccionamiento de los autores que cuentan con planes específicos para no ser identificados). *Vid.*: <https://media.elmostrador.cl/2022/12/Pol%C3%81tica-Nacional-contra-el-Crimen-Organizado-del-Gobierno-de-Chile-diciembre2022.pdf>.

⁶⁰ Es por ello que la Política Nacional reconoce líneas de acción en este ámbito a propósito del tráfico ilícito de migrantes, en el fortalecimiento del Sistema de Integridad Pública, en la obligatoriedad para la inscripción de instituciones públicas a la obligación de hacer Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), con el apoyo a la Unidad de Análisis Financiero, en el monitoreo de la implementación de la ley N° 21.427 (que moderniza la

De esta manera, según Carolina Garrido, Jefa de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, se busca “desnarcotizar” las políticas y medidas asociadas al crimen organizado. Además, como la experiencia comparada muestra que el crimen organizado permea las instituciones del Estado,

Incluir el acápite anticorrupción es hacernos cargo de una realidad y que consiste en que las instituciones que persiguen e investigan pueden ser cooptadas por las organizaciones criminales y la idea es evitar que ello ocurra. No hacerlo, se traduce en la imposibilidad de ejercer los derechos que tenemos en una sociedad democrática. Sin seguridad, no hay democracia y por eso esta política se torna fundamental (Garrido, Comunicaciones Personales, 2023).

Esto va en línea con los estándares internacionales que existen en la materia y que Chile ha hecho suyos a partir de los compromisos asumidos en línea con su Política Exterior⁶¹. Así mismo, refleja que a nivel nacional se ha reconocido como un tema relevante la corrupción proveniente del COT en tanto se transforma en un elemento más que afecta el Estado de derecho.

En definitiva, teniendo a la vista lo anteriormente indicado, la política exterior de Chile y el orden interno han de dialogar en materia anticorrupción. Resulta, por tanto, necesaria una cierta armonía entre la acción interior y exterior del Estado chileno en esta materia. Aunque pareciera que tratándose de aquella, el afianzamiento de la temática ha sido más lento que a nivel interno, y cuyo reconocimiento no ha merecido el rango que si ha tenido otros temas de la política exterior del país.

gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública), en la declaración del patrimonio de los funcionarios de las policías y en la creación de una unidad respecto de su control interno y probidad funcionaria dedicada a la detección prematura de casos vinculados a criminalidad organizada en sus instituciones.

⁶¹ Según Carolina Garrido, Jefa de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, “[...] es primera vez que tenemos una estrategia que permite una coordinación entre todas las instituciones que previenen, combaten y persiguen el crimen organizado, y eso nos permite en conjunto identificar brechas, en conjunto pensar soluciones, en conjunto modificaciones legislativas, así como las falencias de equipamientos, coordinar operativos y en definitiva, proyectar estrategias de largo plazo” (Comunicación personal con Garrido, 2023).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Aranda, G. & Riquelme, J. (2011). “Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”. *Revista LatinAmericana Polis* (28). https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123683/Aranda_%20y_%20Riquelme_Los%20actores.pdf?sequence=1
- Calduch, R. (1993). “La Política Exterior de los Estados”. Capt. 1, Edit. CEU-RA. Madrid: Dinámica de la Sociedad Internacional. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>
- Chang, H. (2019). “Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional”. *Revista CEPAL-Edición Especial No. 132*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46824>
- Colacrai, M. & Lorenzini, M. E. (2005). “La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias”. *Confines de relaciones internacionales y ciencia política*, 1(2), 45-63. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692005000200004&lng=es&tlng=es.
- Fernandois, J. (2022). “Chile ante el mundo: el bicentenario de las relaciones internacionales”. *Revista Diplomacia* N°123, Edición Bicentenario. <https://academiadiplomatica.cl/download/revista-diplomacia-123/>
- Fuentes Vera, C. (2014). “La política exterior de la transición chilena desde sus fuentes internas”. *Si Somos Americanos*, 14(2). Pp. 133-157. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482014000200006>
- González Pizarro, Sergio (2019). “La política exterior de Chile y su ideología desde 1990. Papel Político”. 24(1). [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/PaPo/PaPo%2024-1%20\(2019\)/77760192006/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/PaPo/PaPo%2024-1%20(2019)/77760192006/)
- Jiménez-Yañez, César (2020). #Chiledespertó: causas del estallido social en Chile. *Revista mexicana de sociología*, 82(4), 949-957. Epub 27 de enero de 2021. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2020.4.59213>
- Oyarce, Pedro, Somavía, Juan (2020), Chile actor del Sistema Multilateral una tradición nacional, Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”.
- Weibel, M. (2016). *Traición a la patria. “Milicogate”. El millonario desfalco de la Ley del Cobre. La historia oculta de la corrupción en el Ejército de Chile*. Santiago: Aguilar.

Informes, resoluciones y otros documentos

Alianza Anticorrupción Chile, Quiénes somos. <https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/quienes-somos/>

Alianza Anticorrupción UNCAC Chile: 10 años trabajando por la integridad (2022), <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/alianza-anticorrupcion-uncac-chile-10-anos-trabajando-por-la-integridad>

Boric, Gabriel (2022), Programa de Gobierno Apuebo Dignidad, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>

Contraloría General de la República de Chile (2020), Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile, <https://www.contraloria.cl/porta/web/documents/451102/3865431/RADIOGRAFIA+FINAL+2D.pdf/dc8f8998-7010-a4c0-2f84-a07d9be9961c>

El MESICIC en documentos, Reuniones y Recomendaciones Cuarta Reunión: Washington D.C. 14 y 15 de diciembre de 2015, www.oas.org, http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/documentos_recomendaciones.html

Gobierno de Chile, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Chile cumple 10 años de ingreso a OCDE. <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2020/05/06/chile-cumple-10-anos-de-ingreso-a-ocde#:~:text=Santiago%207%20de%20mayo%202020,de%20educaci%C3%B3n%2C%20de%20anticorrupci%C3%B3n%20y>

Historia de la Ley, Historia del Decreto N° 1.879, Proyecto de Acuerdo que aprueba Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada en Caracas, Venezuela, el 20 de marzo de 1996, www.bcn.cl, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6243/pdf>

Historia de la Ley, Decreto Supremo N° 375 Promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, www.bcn.cl, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/37684/1/HLDS375Corrupcion.pdf>

Historia de la Ley, Historia del Decreto N° 496, Aprueba la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y su anexo, adoptados en París, el 17 de diciembre de 1997, www.bcn.cl, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5691/I.Walker,comunicación%20personal,%202021>

Intervention by President of Chile Michelle Bachelet at the launch of the OECD Latin American and Caribbean Regional Programme (2016), www.oecd.org, <https://www.oecd.org/chile/intervention-by-president->

of-chile-michelle-bachelet-at-launch-of-oecd-latin-american-and-caribbean-regional-programme.htm

Larroulet, Cristian, Ministro Secretario General de la Presidencia de Chile, carta a Maria Otero Subsecretaria de Estado para Democracia y Asuntos Globales, Departamento de Estado, septiembre 2011, <https://www.open-govpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/LOI-Chile.png>

Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (2017) vigésima octava reunión del Comité de Expertos, Chile informe final, p. 6, http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5_InformeCL_es.pdf

Mesa de Nacional de Estado Abierto, <https://www.ogp.gob.cl/mesa-de-gobierno-abierto/>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, División de Seguridad Pública (2022), Política Nacional contra el Crimen Organizado, <https://www.subinterior.gob.cl/politica-nacional-contra-el-crimen-organizado/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2002), Tomo I.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2010 (2010), https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria_2010__rev_abril_2014_.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2011 (2011), www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria_minrel_2011_2.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2012 (2012), www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria_2012.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2014 (2014), https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/memoria2014_1.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2015 (2015), https://www.minrel.gob.cl/biblioarchivo/site/artic/20131015/asocfile/20131015154606/Memoria2015_.pdf

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2017), Crea instancia de participación en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto, Re-

- solución Exenta N°852 de 31 de julio de 2017, <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2020/09/RES852-MesaGobiernoAbierto.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2013), Informe sobre el examen de Chile, Examen por El Salvador y Ucrania sobre la aplicación por parte de Chile del Capítulo III. “Penalización y aplicación de la ley” y del Capítulo IV. “Cooperación Internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_03_06_Chile_Final_Country_Report_Spanish.pdf
- Piñera, S. (2010), Cambio, Futuro y Esperanza, Programa de Gobierno 2010-2014, <https://www.sebastianpinera.cl/programa-de-gobierno-2010-2014/>
- Piñera, S. (2018), Programa de Gobierno 2018-2022, construyamos tiempos mejores para Chile, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/chileprogramadegobiernodesebastianpinera.pdf>
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, Chile en la OCDE 10 años de integración (2021), https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/chile-en-la-ocde.pdf?sfvrsn=4b1b3cd_1
- Transparencia Internacional, IPC 2021 para las Américas: una región en crisis. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2021-americas-a-region-in-crisis>
- Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/en/countries/chile>
- Walker, Ignacio (2021), comunicación personal, videoconferencia, Santiago de Chile.

Capítulo 7

Colombia

MIRIAM DERMER WODNICKY*
MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ*

1. INTRODUCCIÓN

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2021, la ONG Transparencia Internacional le otorgó a Colombia una puntuación de 39 puntos en una escala donde 0 significa tener una corrupción muy elevada y 100 la ausencia total de corrupción. Tomando en cuenta que la puntuación media de los países estudiados es de 43, se puede establecer que Colombia se encuentra en el lote central de este índice (puesto 87 entre 180), sin haber mostrado mejoría en comparación a los años anteriores. Además, si se la compara con los demás países de América Latina, aparece algo mejor posicionada porque, si bien países como Uruguay (73), Chile (67) o Costa Rica (58) muestran un comportamiento significativamente mejor, otros como Haití (20), Nicaragua (20) o Venezuela (14) están muy por debajo. De esta manera, Colombia, junto a varios otros países lati-

* Candidata a doctora en Derecho por la Universidad del Rosario (Colombia). Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia, Bogotá. Código ORCID: 0000-0001-8749-9024. Correo electrónico: miriam.dermer@ugc.edu.co.

* Doctor en Derecho por la Universidad del Rosario (Colombia), con estudios de doctorado en Ciencia Política (énfasis en Relaciones Internacionales) por la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global por la Universidad de Roma “La Sapienza” (Italia). Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Código ORCID: 0000-0002-8040-6240. Correo electrónico: mario.urueña@urosario.edu.co.

noamericanos (Brasil (38), Argentina (38), Perú (36), Ecuador (36), Panamá (36), El Salvador (34), México (31) y Bolivia (30) se halla en la franja comprendida entre los 30 y 40 puntos (Transparencia Internacional, 2022).

Siguiendo con la región, el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe de la misma ONG, hizo en 2019 una encuesta a 17 000 ciudadanos de 18 países de la región sobre experiencias directas de corrupción en los servicios públicos y la magnitud de esta. Aunque en la mayoría de indicadores Colombia se sigue manteniendo en el promedio de la región (el 52% de las personas entrevistadas sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses, ubicándola en la novena posición) existen dos mediciones en las que se sitúa en los primeros lugares de percepción de la corrupción. Por un lado, el porcentaje de personas que piensa que la corrupción en el gobierno es un problema grave (segundo país con el 94%) y por el otro lado del porcentaje de ciudadanos que recibieron soborno a cambio de votos (cuarto país con el 40%) (Transparencia Colombia, 2019).

Esta desconfianza de los ciudadanos colombianos en su gobierno y su sistema político es un peso con el que la nación ha cargado por décadas. Para no remontarse tanto tiempo atrás, en la década de 1990 el llamado “Proceso 8000” fue un escándalo que le costó casi todo el capital político al gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). La denuncia emitida por el candidato perdedor de las elecciones de 1994, Andrés Pastrana (luego presidente entre 1998 y 2002), sobre el ingreso de recursos millonarios del Cartel de Cali a la campaña de Samper, sustentadas en cientos de horas de conversaciones telefónicas interceptadas por agencias de inteligencia estadounidenses, dieron pie a que en 1995 la Fiscalía General del Nación y la Corte Suprema de Justicia iniciaran una investigación que llevó a la cárcel a decenas de miembros de la clase política del país, a pesar de que el propio presidente fuera absuelto después de una investigación del Congreso de la República (Semana, s.f.).

El “Proceso 8000” fue apenas el mayor y más duradero escándalo de corrupción de esa década. El desfalco multimillonario en la construcción de la Central Hidroeléctrica del Guavio en el departamento de Cundinamarca, el pago de millonarias pensiones de manera

fraudulenta a extrabajadores de Puertos de Colombia (por el que fueron condenadas 825 personas), el uso de información privilegiada del Instituto Nacional de Vivienda Social (Inurbe) por parte de dos ministros de Pastrana para desarrollar un proyecto de desarrollo inmobiliario denominado “Chambacú” en un barrio popular de Cartagena de Indias, y la contratación por ese gobierno de la empresa de dragado y construcciones Dragacol para utilizar una draga que estaba siendo utilizada en otro proyecto, fueron otros escándalos de corrupción de ese entonces (El Tiempo, 2021).

La llegada del nuevo siglo poco y nada cambió la percepción de corrupción generalizada que involucraba al sector público colombiano. El otorgamiento anómalo y sin sustento técnico por el Ministerio de Agricultura de beneficios para el agro a latifundistas en el marco del programa Agro Ingreso Seguro, el “carrusel de la contratación” de Bogotá (el cual constó del despliegue de una red de contratistas, políticos y abogados para conceder irregularmente una serie de obras públicas con la anuencia y complicidad del alcalde de la capital colombiana y su hermano), la apropiación indebida de cifras millonarias destinadas al Fondo de Innovación, Ciencia y Tecnología hecha por el gobernador del departamento de Córdoba, la entrega irregular a funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes, congresistas y abogados de bienes cuyo dominio fue extinguido a narcotraficantes, los increíbles sobrecostos de la construcción de la Refinería de Cartagena, los sobornos entregados por empresas transnacionales como Odebrecht y nacionales como Fidupetrol a funcionarios públicos, congresistas o jueces colombianos para obtener contratos de obras públicas o fallos favorables (El Tiempo, 2018b), el “caso centros poblados” (en el que hubo manejos irregulares en la contratación pública del equipamiento tecnológico para la conexión a internet de las escuelas de zonas rurales), y la aprobación y ejecución irregular de proyectos derivados del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (El Espectador, 2022), acrecentaron en el ciudadano colombiano la sensación de estar rodeado de corrupción pública.

Además, en este periodo también vieron la luz grandes casos de corrupción cuyo protagonista fue el sector privado. Dos en particular caben ser mencionados: el de la corredora de valores Interbolsa

cuyos principales accionistas y ejecutivos estafaron a cientos de inversionistas y el de la Entidad Prestadora de Salud Saludcoop, en el que su presidente hizo millonarios recobros al Estado colombiano para pagar onerosas bonificaciones, propiedades y otras inversiones particulares (El Tiempo, 2018b).

Paralelamente, y mientras se producían todos estos escándalos, el Estado colombiano se ponía también al día con respecto a la agenda internacional en la lucha contra la corrupción, adoptando varios instrumentos internacionales sobre la materia. La inclusión en su ordenamiento jurídico de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) en 1997, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en 2005 y la Convención contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en 2013 son, sin duda, parte de estos avances.

La incesante sucesión de escándalos de corrupción, por un lado, y la fervorosa aceptación de mecanismos internacionales para lucha contra la misma, por otro lado, hacen preguntarse si la intención de la clase dirigente de ese país es realmente hacer frente a este flagelo, o si es más bien es una mera apariencia legitimadora ante la pasividad y/o complicidad de esa misma clase dirigente con la corrupción doméstica y transnacional. Es por ello que desde aquí cabe preguntarse ¿Qué factores ayudarían a caracterizar este contradictorio comportamiento?

La idea central que orientará este capítulo establece que la necesidad de validación internacional de la clase dirigente colombiana, por un lado, y su poca voluntad para implementar lo internacionalmente acordado en el ámbito doméstico, por otro lado, hacen del Estado colombiano un ratificador estratégico. Este concepto, acuñado por Beth Simmons, ha sido utilizado por Sandra Borda (2012: 112) para analizar el comportamiento del gobierno colombiano respecto de los tratados relativos al Sistema Internacional de Derechos Humanos. Para esta última “el gobierno colombiano es un ratificador estratégico que decide ser parte de la mayor cantidad de tratados posible, pero no valora intrínsecamente el contenido de las normas de derechos humanos ni anticipa en el corto plazo su cumplimiento. De hecho, el proceso de ratificación es en ocasiones irreflexivo”. Es del

interés de los autores observar si este comportamiento es también extensivo a los tratados internacionales anticorrupción.

Para operacionalizar todo lo anterior, el objetivo de este capítulo es el de analizar el comportamiento del Estado colombiano en materia de política exterior respecto de la lucha contra la corrupción entre 1994 y 2022. Para dar alcance a este objetivo, se hará un análisis documental de las posturas y acciones de las delegaciones de este país en los diferentes mecanismos y ámbitos internacionales en los que Colombia ha tenido presencia. Las fuentes utilizadas serán de tipo primario (particularmente información oficial transmitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano) y secundario (bibliografía académica, documentos oficiales de los organismos multilaterales y artículos de prensa).

Luego de esta introducción, este capítulo se compone de otras siete secciones. La segunda sección hace un recorrido de los enfoques y doctrinas de la política exterior colombiana. De la sección tercera a la séptima, se busca ahondar en la orientación de la política exterior (particularmente, en materia anticorrupción) de los sucesivos gobiernos colombianos entre 1994 y 2022. El capítulo cierra con unas breves conclusiones y recomendaciones finales.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: ENFOQUES Y DOCTRINAS

Antes de adentrarse a explorar el tema de la política exterior colombiana ligada a la lucha contra la corrupción desde 1994, es pertinente ofrecer un panorama de los principales lineamientos de esta política exterior y del comportamiento del Estado colombiano cuando de participar en la elaboración de tratados internacionales para después adoptarlos se trata. En esta sección, se harán unas consideraciones generales sobre el estudio de la política exterior colombiana, para luego analizar las doctrinas que explican sus directrices, haciendo finalmente un diagnóstico del comportamiento colombiano respecto de la adopción de los tratados internacionales.

En primer lugar, diferente a lo que ocurre con los países norteamericanos o europeos, poder hacer un estudio sobre la política ex-

terior colombiana en general, y más sobre un tema en específico, representa una dificultad inicial debido al menos a dos motivos. De un lado, como lo manifiesta Arlene Tickner (2007: 92), la escasez de investigaciones académicas sobre este tema hace que la evidencia empírica sobre sus diferentes asuntos sea relativamente escasa. Del otro lado, el propio desarrollo de esta investigación ha puesto de presente que la búsqueda de información por la vía de fuentes primarias como los derechos de petición¹ puede producir resultados moderadamente satisfactorios. De tres derechos de petición enviados al Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano, los cuales fueron respondidos en el tiempo legalmente establecido (10 días hábiles), el primero no respondió la pregunta planteada por los autores de este capítulo, el segundo dio una respuesta parcial (concentrada en el gobierno de Iván Duque (2018-2022) y el tercero amplió un poco más la respuesta sobre los gobiernos anteriores. Si bien las respuestas dadas por el ministerio fueron un insumo de valor para la construcción de este texto, su aporte estuvo por debajo de las expectativas, teniendo en cuenta el rol protagónico de esta institución en relación con la temática objeto de estudio. Por ello, fue necesario recurrir de manera complementaria a fuentes secundarias como la bibliografía académica, los documentos oficiales de los organismos multilaterales y los artículos de prensa.

Otra consideración general sobre el estudio de la política exterior colombiana guarda relación con el sustento académico detrás del proceso de toma de decisiones. Rita Giacalone (2012:345) realiza un estado del arte sobre la relación que existe entre el gobierno colombiano y la academia a estos efectos. Para los autores citados por Giacalone, esta relación dista de ser cercana, lo cual es explicado en parte por la percepción que distintos miembros de la clase

¹ Según el art. 23 de la Constitución Política de Colombia “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”. En este caso, estas peticiones (derechos de petición) se dirigían a solicitar información sobre las acciones y posturas de los agentes colombianos de cara a la participación en los órganos internacionales respecto de las iniciativas en la lucha contra la corrupción.

dirigente tienen de los académicos como seres ingenuos o carentes de realismo. Percepción que ha supuesto el desprecio de la teoría como herramienta orientadora de la política exterior colombiana en beneficio de la praxis y la experiencia de los funcionarios de la rama ejecutiva, incluso en detrimento de los demás poderes públicos. Para Tickner (2007: 98) a la dificultad de acceder a una información más completa por el poco interés de la academia por la política exterior del país, y el limitado acceso a la información institucional, se suma la desidia por contar con directrices para la política exterior colombiana que sean consecuentes con las discusiones teóricas universales o regionales en boga. La labor de definir el “enfoque colombiano” en política exterior, así sea como un ejercicio intelectual, es, por tanto, una tarea complicada.

En segundo lugar, y consecuente con lo establecido en el párrafo anterior, los principales lineamientos para una doctrina de la política exterior colombiana han provenido de su clase política. La dicotomía entre *Résipice Polum* (sincronizar su política exterior con la de Washington) y *Résipice Similia* (hacerlo hacia los vecinos y similares) ha sido el eje guía de esta discusión durante el último siglo. Esta dicotomía parte de una narrativa que se inicia con la pérdida de Panamá en 1903 como punto de inflexión. Antes de este punto, la literatura disponible apuntaba a identificar a Colombia como un país cuyas élites participaban activamente en el concierto internacional para lo cual su ubicación estratégica y sus recursos naturales podrían hacer de ella una potencia regional. El llamado “síndrome de Panamá” frenaría bruscamente este ímpetu, mostraría una sensación de impotencia de cara a la naciente hegemonía estadounidense y bajaría el perfil al protagonismo internacional del que hasta ese entonces gozaba el Estado colombiano (Tickner, 2007: 96).

De la pérdida de Panamá y de lo consagrado en el tratado Urrutia-Thomson (firmado entre Colombia y Estados Unidos en 1914), surgió el más notable emprendedor de la política exterior colombiana: el ministro (y posterior presidente) Marco Fidel Suárez. A pesar de que el Urrutia-Thomson concedía ciertos beneficios a Colombia como la exoneración de impuestos a sus productos o el libre paso de sus embarcaciones por el canal de Panamá, e incluso fijó una compensación de 25 millones de dólares para el país, el desasosiego resul-

tante del reconocimiento de Panamá como territorio independiente y de la necesidad de respetar las nuevas fronteras se apoderó de la nación colombiana. En calidad de ministro de Relaciones Exteriores, Suárez, junto a otros negociadores del tratado como Antonio José Uribe y Nicolás Esguerra, fueron los encargados de justificar lo que para algunos sectores era una claudicación ante los intereses de la nueva potencia norteamericana (Dallanegra, 2021: 42). En su artículo de opinión “[e]l tratado con los Estados Unidos”, publicado el 31 de mayo de 1914, Suárez expuso una oda al naciente poderío y liderazgo estadounidense y a la necesidad para Colombia de alinearse con el nuevo orden internacional dirigido por EE.UU. Como resultado, en su opinión:

[...] el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América. Si nuestra conducta hubiera de tener un lema que condensase esa aspiración y esa vigilancia, él podría ser *Réspice Polum*, es decir, no perdamos de vista nuestras relaciones con la gran confederación del norte (citado en Camacho Arango, 2010: 179).

Desde entonces, la orientación de la política exterior colombiana se ha debatido entre ser fiel al postulado del *Réspice Polum* o matizar esta postura intentando dar importancia a las relaciones con sus vecinos y semejantes (*Réspice Similia*). El principal exponente de esta última orientación fue el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en cuyo gobierno hubo un intento efímero por reformular la política exterior hacia los vecinos latinoamericanos y hacia otras regiones del mundo con el fin de diversificar las relaciones internacionales del país. El declive hegemónico de Estados Unidos y el enfriamiento de la Guerra Fría con la Unión Soviética sirvieron para facilitar esta voluntad (Tickner, 2007: 97).

Aunque Suárez fuera un líder político conservador y Lleras uno liberal, la adscripción de los gobernantes de turno a uno de estos dos partidos hegemónicos del país no ha logrado afianzarse como un factor que explique la toma de una posición específica. Tal vez la visión de cada presidente y el contexto internacional coyuntural hayan tenido más que ver en la inclinación por una u otra opción. Según Luis Dallanegra (2012: 67), ha habido gobiernos conservadores muy

comprometidos con el *Réspice Polum* (el propio Suárez cuando fue presidente entre 1918 y 1921 y Andrés Pastrana), pero también los ha habido que han seguido en gran medida el *Réspice Similia* (Belisario Betancur). Lo mismo ha ocurrido también con su contraparte liberal: Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen y Ernesto Samper son asociados al *Réspice Similia*, al tiempo que los gobiernos de Enrique Olaya Herrera, Eduardo Santos, Alberto Lleras Camargo y Julio César Turbay Ayala han sido, en gran medida, catalogados como seguidores del *Réspice Polum* (*Ídem*).

La discusión sobre la supremacía del *Réspice Polum* y los matices introducidos por el *Réspice Similia* debe ir acompañada por otros rasgos históricamente asentados del ejercicio y la comprensión de la política exterior colombiana. En el año 2006, el senador Juan Manuel Galán hizo una ponencia ante la comisión de asuntos exteriores de ese cuerpo legislativo en la cual realizó un diagnóstico sobre algunos de estos rasgos (los cuales siguen persistiendo en la actualidad) (a) la política internacional en su mayor parte es de Gobierno, no de Estado; (b) la baja profesionalización y especialización del servicio exterior colombiano; (c) el desconocimiento de actores diferentes a los estatales, como la sociedad civil, en la formulación y evaluación de la política exterior; (d) la diplomacia personalizada, que depende más del funcionario de turno que de la respuesta institucional; (e) la falta de coordinación; y (f) la tendencia mayoritaria hacia el *Réspice Polum* (Galán, 2007:166).

Con estos elementos en consideración, se aborda el agenciamiento internacional con respecto a la lucha anticorrupción de los distintos gobiernos colombianos desde 1994 hasta 2022.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE ERNESTO SAMPER (1994-1998) Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las prioridades de Ernesto Samper en materia de política exterior fueron: (a) la construcción de su talante social; (b) posicionar al país con un margen de maniobra a nivel internacional en asuntos ambientales; (c) perfilar a Colombia con el cumplimiento de sus compromisos internacionales de derechos humanos; y (d) la lucha integral contra el narcotráfico (Ramírez, Ardila & Cardona, 2005).

Además, la actuación internacional de Colombia en ese momento se basó en dos principios: la universalización y la diversificación, de manera que, si bien sus socios comerciales por excelencia continuarían siendo Estados Unidos (EE.UU.) y Europa, también aparecieron otras regiones relevantes tales como Asia Pacífico, América Latina y el Caribe y los países miembros de los No Alineados. Para Tokatlian (1999), la política exterior de este gobierno se centró, en términos generales, en la búsqueda de la paz por medio de la negociación y en lograr el apoyo necesario para extender la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

El gobierno de Samper continuó con ciertos lineamientos de César Gaviria (1990-1994) como la cooperación con EE.UU. en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, el escándalo de los “narcocassettes” arriba mencionado marcó una reorientación en este sentido. Aunque, como lo señala Russell Crandall (2002), Samper se vio obligado a seguir colaborando a regañadientes con las agencias antinarcóticas estadounidenses, su discurso propendió por darle un carácter transnacional al fenómeno. En su óptica, el consumo, el tráfico y las ganancias en el negocio de las drogas seguían aumentando a pesar de los esfuerzos de Colombia. A pesar de encontrar apoyos simbólicos en Naciones Unidas y la Unión Europea sobre el enfoque de responsabilidad compartida, los EE.UU. insistieron unilateralmente en continuar con la lucha contra el narcotráfico en los países productores y exportadores (Fukumi, 2008).

De esta manera, la relación entre Colombia y EE.UU. tuvo tres momentos. En el primero (1994 y 1995), se estableció la relación de trabajo, tratando EE.UU. de ampliar su agenda contra el narcotráfico en colaboración con el gobierno colombiano (aunque ya existía la sospecha de la relación entre Samper y los narcotraficantes). La segunda fase se dio entre septiembre de 1994 y 1997. Durante la misma, hubo un rompimiento de los lazos formales entre ambos países. Acciones como la revocatoria de la visa al propio presidente y la desertificación (reducción de los fondos para la ayuda antinarcóticos a Colombia) marcaron los años 1996 y 1997. Finalmente, en el tercer momento, entre marzo de 1997 y 1998, se normalizaron nuevamente las relaciones bilaterales (Ramírez, Ardila & Cardona 2005).

Otro de los objetivos de política exterior en este periodo presidencial fue la protección de los derechos humanos por la presión internacional que se ejercía sobre el tema. En este frente, se dieron tres avances principales: (a) el acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja para el cumplimiento del Protocolo II de los Convenios de Ginebra en las regiones del conflicto; (b) el reconocimiento por Colombia de su responsabilidad en la masacre de Caloto (que fue un ataque a la población indígena por parte de la policía); y (c) la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU con el fin de apoyar a las entidades del Estado Colombiano que trabajaban sobre el tema (Ramírez, Ardila & Cardona 2005). Borda (2007: 115) resume este escenario de la siguiente forma:

Frente a esta situación de visible presión y preocupación internacional, la política exterior colombiana dio un viraje significativo en el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998). Las causas de este viraje son de diversa naturaleza. Para empezar, Gallón sugiere que ante tanta presión internacional no era posible ni sostenible seguir manteniendo una política de derechos humanos sin resultados y seguirse negando a cooperar con organizaciones no gubernamentales y gubernamentales internacionales. Gómez arguye que en esta coyuntura se dio una coincidencia importante entre los informes de las ONG nacionales e internacionales y aquellos de los organismos intergubernamentales como la Comisión de Derechos Humanos y, a su vez, ello incrementó su potencial de 'generar ruido' sobre la situación colombiana.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, en 1995 se dio la Conferencia de Caracas (Venezuela), en donde se identificaron áreas de trabajo y acciones que los diferentes actores deberían emprender para la lucha contra la corrupción. En seguimiento de esta, el 29 de marzo de 1996 se adoptó la CICC, que entró en vigor el 6 de marzo de 1997, y cuyos objetivos se relacionan con “[...] la prevención, la sanción y la erradicación de la corrupción” (Flórez, 2005: 143).

En 1997, Colombia adoptó la Ley 412 por la que se aprobó la CICC, ratificando la misma el 25 de noviembre de 1998. Así mismo, desde su creación, Colombia se incorporó al mecanismo de seguimiento que evalúa su cumplimiento (MESICIC), que, según el Grupo Interno de Trabajo para la Prevención del Delito de la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería Colombiana

(2021)², constituye uno de los principales instrumentos de cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar tanto los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, como los específicamente vinculados con tal ejercicio. Desde entonces, Colombia ha pasado por 5 rondas de evaluación.

Los dos ejes de preocupación sobre el caso colombiano (narcotráfico y corrupción) llevaron a la ONU a presionar al gobierno colombiano a una reflexión más seria sobre los problemas asociados a la corrupción por efectos del narcotráfico, sobre la base de comprender que este problema tenía unas raíces más profundas ligadas con la pobreza, y la falta de desarrollo económico y social en el país. Por su parte, desde la administración Samper se reclamaba la necesidad de un trabajo mancomunado que incluyera a los diferentes países afectados por cada parte del proceso de producción de las drogas.

La política antidroga de Samper siguió, por tanto, las ideas de la coresponsabilidad del presidente Gaviria, es decir cooperación internacional y compromiso de todas las naciones involucradas en la problemática de las drogas (Ramírez, Ardila & Cardona, 2005). Sin embargo, el proceso 8000 (por el cual fueron detenidos su ministro de Defensa y su tesorero de campaña y varios otros altos funcionarios fueron investigados) se convirtió en un gran obstáculo para sacar adelante la agenda de Samper tanto interna como internacionalmente.

En resumen, la presidencia del gobierno Samper estuvo caracterizada por una incongruencia entre su accionar permeado por la corrupción y las actividades para luchar contra la misma. Esta tensión llevó a una incapacidad por parte del gobierno en repensar y atacar las causas estructurales del problema: la impunidad, el abuso del poder, la violencia política y criminal, la falta de formación meritocrática en quienes acceden al Estado, el descontrol en la influencia de intereses corporativos y privados en las decisiones públicas y la falta de formación ciudadana frente a las consecuencias de las prácticas corruptas.

² Esta respuesta de la Cancillería se dio producto del derecho de petición No. uoJHEX1gTYSQRW_OxuuDdQ del 15 de marzo de 2021.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR DE ANDRÉS PASTRANA (1998-2002) Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Con la elección del Presidente Andrés Pastrana, Colombia trató de estabilizar las relaciones con los EE.UU., cuyo principal interés seguía siendo la lucha contra el narcotráfico. La perspectiva adoptada fue la de una “narcotización positiva”, al vincular la lucha contra las drogas con el conflicto armado, en cuanto que principal fuente de financiación de los grupos insurgentes (Cardona, 2011).

Según Ramírez, Ardila & Cardona (2005), los principios orientadores del ex Presidente Pastrana estuvieron íntimamente relacionados con retornar al *Résipice Polum*, por la necesidad de reactivar las relaciones con los EE.UU., que se habían erosionado en el gobierno anterior. Este principio fue una respuesta a la incapacidad del gobierno de manejar el narcotráfico y el conflicto armado en el país. Para EE.UU. el tema de las drogas (al menos hasta el 11 de septiembre de 2001) se consideraba como la principal amenaza a su seguridad nacional y era coherente con la visión del presidente Pastrana frente a Colombia. Para Rodríguez (2010) el retorno al *Résipice Polum* supuso el acercamiento entre EE.UU. y Colombia en la lucha contra el narcotráfico, la reactivación de diversas ayudas en relación con el conflicto armado y la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Un logro de la política exterior del gobierno Pastrana frente a EE.UU. fue que este último aceptó el tema de la paz como prioridad, al entender que el narcotráfico servía como fuente de financiación de los grupos armados (Ramírez, Ardila & Cardona, 2005).

La narcotización positiva implicó que las soluciones al problema del narcotráfico incluyeran la apertura de los mercados de bienes ilícitos, la cooperación para el desarrollo sostenible y el apoyo político-diplomático y financiero para la lucha contra las drogas ilícitas. Esto generó un mayor margen de maniobra en otros temas como la cooperación internacional y el comercio. El efecto de esta nueva lectura, fue la vinculación de la comunidad internacional a la solución pacífica del conflicto colombiano (al menos hasta el 2002), siendo precisamente esta vinculación uno de los principales ejes de la política exterior del gobierno Pastrana (Cardona, 2001: 60).

El resultado de esta narcotización positiva fue la cristalización del Plan Colombia en 2000, el cual se concibió como un programa integral de desarrollo en el marco de las luchas regionales antidrogas. Este plan comprendió los siguientes puntos: (a) proceso de paz y conflicto; (b) economía; (c) estrategia antinarcóticos; (d) Estado de derecho; y (e) promoción de la democracia y el desarrollo social (Cardona, 2004: 53-54). Para cumplir con ellos, su presupuesto fue originalmente calculado en 7.500 millones de dólares por tres años, de los cuales 4.800 serían aportados por Colombia, mientras que la comunidad internacional (EE.UU., Japón y la Unión Europea) sería invitada a aportar los demás fondos, siendo EE.UU. el único país que respondió efectivamente a la petición de Pastrana (Urueña, 2015: 69).

La alineación incondicional de la administración Pastrana con los EE.UU., y la consecuente limitación de la agenda bilateral a los temas de narcotráfico y paz, tuvo repercusiones en la atención prestada a otras problemáticas. Así, en el ámbito de la corrupción, no puede identificarse con claridad cuál fue la política exterior colombiana, más allá de la aplicación de los instrumentos internacionales contra la corrupción y el delito transnacional. Al preguntar a la cancillería colombiana sobre la posición del gobierno colombiano de esos años ante la OEA, esta se redujo a responder sobre la implementación del instrumento jurídico anticorrupción, las cinco rondas de evaluación del MESICIC desde 2002 y los 17 informes nacionales de avance a los que han contribuido todas las entidades relacionadas con la CICC.

En consecuencia, en el periodo de Andrés Pastrana el país no pasó de seguir la inercia que se traía para erigirse como ejecutor disciplinado de los mecanismos de seguimiento en el marco de la CICC. Esto se llevó a cabo a través del programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, el cual, sin embargo, no contemplaba ni mecanismos de castigo efectivo, ni acciones eficaces frente a las causas estructurales de este flagelo. Esta inacción se reflejó en los escándalos arriba referidos de Chambacú, Dragacol e Inurbe, por los cuales ninguno de los ministros de gobierno involucrados fue sancionado.

5. LA POLÍTICA EXTERIOR DE ÁLVARO URIBE (2002-2010) Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La política exterior del gobierno Uribe optó por privilegiar la continuidad del *Résipice Polum* de su antecesor. Continuidad que pudo derivar en radicalización al provocar un distanciamiento e incluso desencuentros con sus vecinos latinoamericanos. La ruptura del proceso de paz con las FARC en febrero 2002 fue capitalizada por el candidato más crítico frente al mismo, alzándose con una contundente victoria en primera vuelta ese año. La macartización de las FARC logró insertarse apropiadamente en el discurso antiterrorista dominante tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. y la declaración de la Guerra Mundial contra el Terrorismo por George W. Bush. Esta afinidad con la cruzada hegemónica le fue útil a Uribe para robustecer sus vínculos con el país norteamericano, conseguir una prolongación del Plan Colombia (Plan Patriota) y afianzarse como el aliado incondicional de EE.UU. en la región (Tickner & Cepeda, 2011: 92).

El gobierno Uribe pretendió vincular a las guerrillas domésticas con el terrorismo internacional para deslegitimarlas y lograr incluirlas en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de los EE.UU. y de la Unión Europea. Así mismo, la administración Uribe militarizó la cuestión de los derechos humanos, lo que derivó en una relación compleja y conflictiva con la Unión Europea y con las ONGs de esa región. Según María Rendón (2016: 38):

Uribe desarrolló una política exterior que vinculó con la de seguridad a través de su cercanía con Estados Unidos, para así lograr cumplir con los propósitos de recuperar el control del territorio nacional, solucionar el problema de los cultivos ilícitos, erradicar el conflicto armado, proteger la infraestructura nacional y lograr un desarrollo económico que trajera prosperidad económica al país.

Sobre este asunto coincide Diana Rojas (2006), quien considera que la política exterior de Uribe estuvo al servicio de la política de seguridad democrática.

Con relación a su política exterior hacia los vecinos, cabe decir que en el mandato de Uribe se pasó del pragmatismo a la animosidad. Durante los ocho años de Uribe en la presidencia, América

Latina fue testigo de la denominada “marea rosa”, una secuencia de victorias electorales de candidatos presidenciales de izquierda. A pesar de ser un presidente de derecha, el mandatario colombiano mantuvo hasta cierto punto relaciones respetuosas y hasta cordiales con sus homólogos (en particular, con sus vecinos más importantes en Brasil, Venezuela y Ecuador). Empero, la Operación Fénix en marzo de 2008 (el bombardeo del campamento de un líder de las FARC en suelo ecuatoriano sin el consentimiento de Quito) encrespó los ánimos con los presidentes Correa de Ecuador y Chávez de Venezuela, deteriorando profundamente estas relaciones hasta el final de su administración (González Franco, 2013).

En lo relativo a la lucha contra la corrupción, Colombia hizo parte de un proyecto de cooperación para la implementación de las recomendaciones en el marco de la primera ronda de análisis del MESI-CIC en 2006. Además, participó en la redacción y adopción del texto de la CNUCC³, sintetizándose en el documento A/AC.261/IPM/14

³ La CNUCC se aprobó en Mérida (México) en diciembre de 2003, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, habiendo sido actualmente ratificada por 187 países. Su negociación tuvo un periodo de dos años a través de un Comité especial conformado por un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta, en donde cualquier delegación interesada podía participar (Salazar, 2005: 6-7). Según su artículo primero, los objetivos de la CNUCC son los siguientes: (a) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; (b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos (Gómez, 2012: 67). La mayor parte de los artículos de la CNUCC se refieren al compromiso de los Estados parte a desarrollar legislación o normativas para prevenir conductas ilícitas, no solo en relación con el sector público, sino también con respecto al sector privado. Sin embargo, no es obligatorio para todos los países que se adhieren a la CNUCC tipificar en sus legislaciones nacionales determinadas conductas, como el soborno pasivo de un funcionario público extranjero, el tráfico de influencias, el abuso de funciones públicas y el enriquecimiento ilícito. Esto se debe a que en la CNUCC hay disposiciones que “cada Estado Parte adoptará” o “debe adoptar”, otras que “cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar”, y otras que “puede adoptar”. Además, algunos artículos contienen cláusulas de salvaguarda que limitan

de Naciones Unidas sus propuestas frente a la CNUCC, entre las que destacan las realizadas en materia de penalización y aplicación de la ley y las relativas a la incautación, el decomiso, el proceso, el fallo, las sanciones y la cooperación nacional e internacional. Tras la firma de la CNUCC el 10 de diciembre de 2003, Colombia depositó el instrumento de ratificación el 27 de octubre de 2007.

Así mismo, Colombia presentó en el seno de la CNUCC una solicitud de asistencia técnica para la creación de capacidades desde el Programa Mundial contra la Corrupción que tenía como fin “brindar asistencia técnica a los Estados Miembros para prevenir y combatir ese fenómeno” (ONU, 2006: 4).

Además, en la segunda sesión de la Conferencia de los Estados Parte realizada en 2008, Colombia participó a través del Programa Presidencial para la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, presentando un informe de autoevaluación sobre el grado de cumplimiento con la CNUCC, donde se informó sobre: (a) la implementación del artículo 6 relativo a la creación de un órgano de lucha contra la corrupción con recursos adecuados, y la adopción de varias medidas legislativas para que su actuación fuese efectiva; y (b) la aplicación del artículo 9 de la CNUCC sobre contratación pública y gestión de la hacienda pública, subrayando que “1.253 entidades públicas ha[bía]n publicado información sobre las contrataciones públicas en curso por medio del Portal Único de Contratación (<http://www.contratos.gov.co>). Entre enero y agosto de 2007 se publicaron en total 4.854 convocatorias” (ONU, 2008: 27).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, en la práctica el servicio exterior colombiano estuvo marcado durante la administración Uribe por prácticas clientelares. Así, tal y como señala Carvajal:

Álvaro Uribe ha nombrado profusamente en embajadas y consulados del país a parientes y amigos de parlamentarios que apoyan la agenda legislativa gubernamental, devolvió favores a financistas de su campaña electoral a través de cargos diplomáticos, y neutralizó políticamen-

la obligación de los Estados parte, en caso de conflicto con las reglas constitucionales o fundamentales de su legislación. Esto implica que uno de los objetivos de la CNUCC, la creación de estándares comunes en la legislación de los países, puede terminar por no alcanzarse (Salazar, 2005,4 7).

te a sus dos principales oponentes de la contienda presidencial al designar a Noemí Sanín y Horacio Serpa como embajadores en Madrid y la OEA respectivamente. [...] De la misma forma, la clientelización del servicio exterior se vio reforzada con la decisión del jefe del Estado de confiar la conducción de la diplomacia nacional a un Canciller, Jaime Bermúdez, que, a pesar de ser un gran urbanista, no contaba con ninguna formación profesional ni experiencia alguna en la disciplina de las relaciones internacionales y la política exterior colombiana (Carvajal, 2005:148-149).

Finalmente, en el frente doméstico, puede hablarse de una gran cantidad de altos funcionarios de los dos gobiernos de Uribe vinculados a casos de corrupción. Al citado caso de Agro Ingreso Seguro, se puede sumar el del ofrecimiento de notarías a congresistas a cambio de votar favorablemente la reelección presidencial en 2006, el uso de las agencias de inteligencia estatales para interceptar comunicaciones y amedrentar opositores del gobierno y el manejo irregular de los bienes incautados al crimen organizado. Por estos casos, varios ministros y directores de agencias han sido investigados y encarcelados (Cortés, 2010).

6. LA POLÍTICA EXTERIOR DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2018) Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos tuvo como prioridad la dinamización y diversificación de las relaciones internacionales con la consolidación de un gobierno de tercera vía⁴. De igual modo, los procesos de toma de decisión fueron muy activos en una diplomacia para la paz, que buscó también el prestigio internacional (Sánchez & Campos, 2019).

Con su llegada a la Casa de Nariño, Santos se alejó gradualmente de la postura maniqueísta de los últimos años de su antecesor en el manejo de la política exterior. Con su administración, primó el prag-

⁴ El gobierno de tercera vía plantea una alternativa entre el mercado y el Estado.

matismo y una moderada actitud hacia la diversificación de las relaciones, sin sacrificar la primacía de la cooperación con los EE.UU. y la continuidad de los componentes centrales del Plan Colombia. Así, se dio un viraje en política exterior hacia un vecindario que había sido descuidado y hacia los problemas comunes. También, se apreciaban esfuerzos de atracción de inversión extranjera y la apertura hacia mercados distantes como los de Asia-Pacífico, China y la Unión Europea (Rojas, 2013: 126).

Ante este panorama, el gobierno Santos tuvo dos objetivos principales de política exterior. El primero fue el cambio de rol en el sistema internacional, a través de la cooperación para el desarrollo. El segundo tuvo que ver con el proceso de inserción en espacios de diálogo multilateral de incidencia. Frente al primer objetivo, Colombia se ha mantenido como un país receptor de recursos de la cooperación internacional de los países del llamado norte global, y como un país donante en relación con la cooperación sur-sur. De esta manera, fortaleció su rol en el sistema internacional, lo que:

[...] propició mayores réditos en materia de interlocución y diálogo político, implementando una estrategia de internacionalización con claras intenciones de cambio en el modo de conducción de la agenda política internacional, obteniendo un margen de maniobra importante, que genera gran aceptación en el plano doméstico (niveles de aprobación de la administración Santos entre un 70 y 80 %)" (Vergara, 2012: 162).

El segundo objetivo, relativo con los procesos de inserción en espacios multilaterales de incidencia, tuvo dos frentes. El primero fue la presencia del país en escenarios importantes tales como la ONU, la OEA, UNASUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación de Estados del Caribe, el MERCOSUR, el Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina (FOCALAE), el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). El segundo fue la inserción en espacios de diálogo multilateral como "el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), así como organizaciones representativas, en términos económicos y políticos" (Vergara, 2012: 162).

En relación con la lucha contra la corrupción, Colombia fue designada en el marco de la XX Reunión del Comité de expertos del MESICIC para presidir los trabajos durante el periodo 2013-2014. Así mismo, adoptó a través de la ley 1573 de 2012, la Convención contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención OCDE). Con respecto a la implementación de esta última, si bien para octubre de 2015 Colombia había logrado consolidar algunas medidas de responsabilidad corporativa, la OCDE (2015) expresó las siguientes preocupaciones:

1. Mejorar su régimen de responsabilidad corporativa para incluir las sociedades cotizadas en bolsa, entidades financieras y organizaciones sin ánimo de lucro, eliminar la necesidad de acreditar una imputación contra una persona física para poder proceder contra la persona jurídica implicada, y elevar las sanciones a las personas jurídicas.

2. Corregir las deficiencias en la configuración del delito de cohecho internacional, para cubrir los supuestos en los que se promete un soborno a un funcionario público extranjero o en los que las ofertas no llegan a su destinatario.

3. Asegurarse de que los órganos responsables de la aplicación de la ley que intervienen en la investigación y enjuiciamiento de los casos de cohecho internacional estén debidamente capacitados y especializados y dispongan de suficiente personal.

4. Adoptar todas las medidas necesarias para permitir la investigación y sanción efectiva de las personas jurídicas, en especial facilitando medios de investigación adecuados a las autoridades administrativas encargadas de los procedimientos contra empresas.

5. Proporcionar la debida protección tanto a denunciantes del sector público como del privado.

Para la administración Santos, la inserción de Colombia en la OCDE implicó ajustar su estrategia de política exterior, adquiriendo una serie de compromisos en la lucha contra la corrupción y la delincuencia transnacional a nivel interno. Tres son los aspectos más destacables de esta nueva estrategia: (a) la interlocución directa en espacios multilaterales que fortalecieron la agenda interna en ma-

teria de cooperación frente a la gobernanza global, transparencia institucional y buen gobierno; (b) la generación y desarrollo de políticas públicas confiables y transparentes, ligadas a los estándares de la OCDE; y (c) la búsqueda de objetivos generales en el escenario internacional a través del cumplimiento de metas institucionales concretas en el plano interno. Sin embargo, sus propuestas a este nivel no se extendieron más allá de los ajustes necesarios para la entrada en la OCDE (El Tiempo, 2018a).

Aunque el gobierno Santos pudo anotarse como un logro la inclusión del país en la OCDE, lo que supondría la adopción de normas de buen gobierno y de mecanismos eficaces contra la corrupción, es apresurado afirmar que en el frente doméstico las buenas prácticas hayan tenido efectos en el corto y mediano plazo. La disputa presidencial de 2014 entre Santos y el candidato uribista Óscar Iván Zuluaga fue el escenario que capitalizaron los directivos de la constructora brasileña Odebrecht para desplegar su entramado de sobornos con el fin de ser favorecidos en obras públicas. Entramado para el cual se valieron de altos dirigentes de ambas campañas, como fue declarado por el propio Marcelo Odebrecht. Además, el escándalo de los exuberantes sobrecostos de la construcción de la Refinería de Cartagena ha salpicado de igual manera a cuadros dirigentes del gobierno de Santos (El Tiempo, 2018b). En todo caso, conviene subrayar que, años después, las investigaciones por estos escándalos no han determinado responsabilidades más allá de algunos participantes de nivel medio en ambos entramados de corrupción (El Economista, 2022).

7. LA POLÍTICA EXTERIOR DE IVÁN DUQUE (2018-2022) Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El cambio de postura de Santos, quien fue elegido a partir de la plataforma política de Uribe, pero que posteriormente dio claras señales de autonomía en su gobierno, fue interpretado como una “traición” a las banderas del uribismo. Para 2018, este proyecto político priorizó la lealtad al caudillo por encima de la idoneidad política al momento de escoger a otro sucesor. Ello tendría que incluir un regreso al maniqueísmo en política exterior, teniendo como prin-

cipal propósito el retorno a un *Résipice Polum* radical y a socavar al régimen venezolano. La elección de su candidato Iván Duque como presidente estuvo por lo tanto marcada por la ideologización tanto en los ámbitos domésticos como de política exterior “[...] la cual se manifiesta en una venezolanización, estadounidenseización y narcotización de la agenda exterior del gobierno” (Pastrana, Villota & Burgos, 2021: 109).

Según la Cancillería de Colombia (2021), la política exterior del gobierno de Duque se ha materializado a través de siete acciones. La primera tiene que ver con la participación responsable y sostenible en los escenarios internacionales, sobre todo los multilaterales, en defensa de la seguridad y la estabilidad internacional, privilegiando el Estado de derecho y la democracia representativa. La segunda se refiere al fortalecimiento de las relaciones bilaterales desde la perspectiva de la economía naranja. La tercera consiste en el compromiso del país con América Latina y sus mecanismos de integración regional con el fin de favorecer el establecimiento de la democracia en Venezuela y el desarrollo de acciones estratégicas en el marco del Grupo de Lima. La cuarta tiene que ver con la política migratoria integral, resultante en el fortalecimiento del servicio consular, la creación de una línea de trabajo con información sobre homologación de títulos, ahorro e inversión y la concesión de créditos para vivienda, educación y pensiones en Colombia. La quinta ha tenido que ver con una política de fronteras consistente en el fortalecimiento de los planes binacionales de desarrollo fronterizo, el establecimiento de acciones diplomáticas para la defensa de los intereses nacionales frente a amenazas a la integridad territorial del país y la cooperación internacional hacia los municipios y departamentos de frontera. La sexta se ha centrado en el desarrollo de una estrategia para consolidar la oferta y la demanda de la cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior del país. Finalmente, la séptima acción se ha enfocado en la profesionalización de las entidades del sector de las relaciones exteriores desde la eficiencia y la transparencia (Cancillería, 2021).

En materia de lucha contra la corrupción, el gobierno Duque ha combinado el continuismo con respecto a sus antecesores en la implementación de la Convención OCDE, con la presentación de

nuevas iniciativas ante la OEA y Naciones Unidas. Por un lado, continuando con la estrategia diseñada durante la administración Santos, el gobierno Duque ha impulsado desde 2019 los siguientes avances en relación con la aplicación en Colombia de la Convención OCDE como: (a) la expedición de la Ley 2013 de 2019, que busca garantizar los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de intereses a servidores públicos; (b) la implementación y fortalecimiento de la nueva versión del SIGEP (Sistema de información de Empleo Público); y (c) la expedición de la Circular No. 1 de agosto de 2019, emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), mediante la cual se establece el uso obligatorio del portal SECOP II (Cancillería, 2021).

Por otro lado, el gobierno Duque ha promovido varias iniciativas nuevas ante la OEA y la ONU. Con respecto a la primera, Salazar (2020) subraya que Colombia propuso en 2019 ante la Asamblea General de la OEA la elaboración de una lista (la Lista C) indicativa, no vinculante, que sirviera como mecanismo de intercambio de información y en alguna medida como sanción moral para las empresas consideradas corruptas. Sin embargo, la iniciativa no acabó recibiendo el apoyo necesario para ver la luz.

En el escenario universal, en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) de 2021, Colombia convocó a un periodo extraordinario dedicado a la lucha contra la corrupción. Convocatoria presentada a la Tercera Comisión de la Asamblea con el copatrocinio de otros países (Perú, Noruega, Belice, Nigeria y Arabia Saudita). Además, Colombia propuso también el establecimiento de una Corte Internacional Anticorrupción que saliera del mandato de la UNGASS. Para ello, se buscó contar con la asesoría del juez federal estadounidense Mark Wolf, quien por años ha insistido en la constitución de un tribunal con esas atribuciones (Salazar, 2020).

El camino hacia esta propuesta durante el gobierno Duque proviene de convocatorias que datan de 2019, para las cuales se ha trabajado de la mano del Estado peruano, y entre las que destacan las siguientes: (a) el evento paralelo de nivel ministerial, desarrollado en octubre de 2021 en el marco de la 74^o Asamblea General de ONU en

Nueva York, titulado *The UNGASS 2021 on corruption: a path forward to enhance and strengthen the international anti-corruption legal framework*; y (b) la Conferencia Hemisférica sobre “Corrupción y sus soluciones potenciales” que se llevó a cabo en Cali (Colombia); (c) y el evento paralelo de nivel ministerial del 8° período de sesiones de la Conferencia de los Estados Partes de la CNUCC (diciembre 2021) titulado *On the pathway to UNGASS 2021: Innovative ideas to tackle corruption* (realizado con el fin de promover la necesidad de presentar y analizar propuestas innovadoras que permitan luchar de manera efectiva contra la corrupción, incluyendo el establecimiento de una Corte Internacional Anticorrupción).

Posteriormente, durante la 9ª Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC, celebrada en la ciudad de Sharm el-Sheij (Egipto) del 13 al 17 de diciembre de 2021⁵, Colombia presentó las estrategias del gobierno Duque para aumentar la transparencia y lucha contra la corrupción en la esfera pública, incluyendo la creación de oficinas de transparencia. Esto se complementa con “[...] el portal web anticorrupción de Colombia, que utiliza la analítica de datos para establecer las modalidades de corrupción y permite que la gente pueda hacer denuncias anónimas [...]” (Discurso Marta Lucía Ramírez, CNUCC, 2021). En esta última conferencia, la delegación de Colombia abordó las siguientes cuestiones: (a) elaboración de un índice anticorrupción que evidencie la situación de Colombia para determinar el trabajo de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción; (b) la aplicación de un mecanismo de escrutinio público de bienes y rentas de los funcionarios públicos; y (c) la clarificación de los beneficiarios finales de la contratación estatal para evitar los monopolios en el manejo de los contratos del Estado; y (d) la iden-

⁵ Colombia presentó una delegación de alto nivel compuesta por la Canciller Marta Lucía Ramírez, Miguel Camilo Ruiz Blanco (embajador y representante permanente de Colombia ante la ONU en Viena), Camilo Ernesto Jaime (Subsecretario de Transparencia de la Presidencia de la República), Germán Andrés Calderón Velásquez (Consejero de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas en Viena) y Gustavo Andrés Gómez Gaona (Primer Secretario del Grupo Interno de Trabajo de Prevención del Delito, Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores).

tificación de las personas involucradas en el lavado de activos o que participan en organizaciones criminales.

Adicionalmente, Colombia copatrocinó también las siguientes resoluciones durante la 9ª Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC:

1. La Declaración de Sharm el-Sheij sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la corrupción en situaciones de emergencia, respuesta a las crisis y recuperaciones posteriores (CAC/COSP/2021/L.3/Rev.1).
2. La Resolución de Seguimiento de la Declaración de Abu Dabi sobre el fortalecimiento de la colaboración entre las entidades fiscalizadoras de rango jerárquico superior y los órganos anti-corrupción para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficaz, y la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (CAC/COSP/2021/L.5/Rev.1).
3. La Resolución de Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción (copatrocinado por Colombia a través del Grupo de los 77 + China) (CAC/COSP/2021/L.8/Rev.1).
4. La Resolución para mejorar el uso de la información sobre los beneficiarios finales para facilitar la detección, recuperación y restitución del producto del delito (CAC/COSP/2021/L.9/Rev.1).

En la 9ª Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC, Colombia hizo también ciertas propuestas en relación al examen de la aplicación de Convención. Entre los principales retos, el embajador Miguel Camilo Ruiz, destacó la necesidad de que las recomendaciones se conviertan en hojas de ruta para lograr cambios concretos, a través del seguimiento y el compromiso de su implementación. De igual forma, se reconoció la necesidad de establecer un trabajo mancomunado para no duplicar las evaluaciones que realizan otros mecanismos especializados, así como la necesidad de concretar la asistencia técnica para fortalecer las capacidades nacionales en la prevención y lucha contra la corrupción. Cabe resaltar que, en la mayoría de estas iniciativas, el gobierno colombiano encontró en Perú un aliado decidido a sacar propuestas comunes (Cancillería de Colombia, 2022).

El funcionamiento de la administración Duque pone en evidencia de manera emblemática el comportamiento externo e interno de la clase dirigente colombiana en la época reciente. Todo el agenciamiento de sus representantes en espacios multilaterales para implementar medidas intrépidas contra la corrupción palidece ante el avance que tuvo esta última en su periodo de gobierno. Sin duda, el escándalo más significativo de su cuatrienio estuvo ligado al pago de coimas a un grupo de congresistas y funcionarios de la Contraloría General de la República y del Departamento Nacional de Planeación, quienes, a su vez, promovieron pagos a alcaldes de municipios azotados por la violencia para que desde el gobierno central les fueran desembolsados los fondos provenientes de los Órganos Colegiados de Administración (OCAD). La estimación más conservadora habla de 500 mil millones de pesos (más de 100 millones de dólares) pagados en estas coimas (Prieto, 2022).

Otro escándalo de gran resonancia en el que se vieron comprometidos altos funcionarios de la administración Duque tuvo que ver con la adjudicación a un proponente que había presentado garantías bancarias falsificadas de un contrato para garantizar el acceso gratuito al servicio de internet inalámbrico a diez mil comunidades rurales por 1,07 billones de pesos (215 millones de dólares). De la cifra total del contrato, setenta mil millones de pesos (14,5 millones de dólares) fueron girados al proponente sin que a la fecha hayan sido recuperados (El Espectador, 2021). En ninguno de los dos casos mencionados se han establecido responsabilidades, ni se han impuesto sanciones hasta el momento a los principales implicados.

8. CONCLUSIONES

A pesar de las diferencias formales, discursivas o ideológicas entre los sucesivos jefes de Estado que ha tenido Colombia entre 1994 y 2022, puede atestigüarse en el devenir político de este país una tendencia evidente: su consolidación como ratificador estratégico. Por un lado, el protagonismo de los agentes colombianos en los ámbitos multilaterales regionales y universales ha venido en ascenso con el pasar de los gobiernos: de un Estado que participaba en la cristalización del régimen internacional anticorrupción mediante la

adopción y acogimiento en la legislación interna de los instrumentos internacionales en esta materia, se ha ido paulatinamente pasando hacia un agente proactivo, propositivo y con la capacidad de trabajar conjuntamente con sus vecinos para dar mayor peso a sus iniciativas (si bien, sin demasiado éxito).

Por otro lado, el aumento progresivo en los escándalos de corrupción, tanto por su reiteración como por los montos desviados coexiste con la poca efectividad de los órganos de control nacionales para perseguir y sancionar a los máximos responsables. Como ha podido apreciarse, mientras varios escándalos de la última década han sido económicamente más elevados de lo que fueron los de las épocas pasadas, se ha vuelto cada vez más excepcional que un ministro o alto funcionario responda penalmente por lo ocurrido bajo su competencia. Lo anterior constata una brecha cada vez más amplia entre la voluntad externa e interna que tienen los gobiernos colombianos para hacer frente a la corrupción.

Para reforzar esta afirmación, basta con comparar lo ocurrido en Perú y Colombia en relación con el escándalo Lava Jato-Odebrecht. Como ha sido mencionado, ambos países han articulado en el plano internacional una serie de propuestas conjuntas en materia anticorrupción, las cuales pueden ser valoradas incluso como audaces. Esta sincronía sin embargo ha distado mucho de funcionar de la misma manera de fronteras para adentro.

Así, luego de que el 21 de diciembre de 2016 Marcelo Odebrecht admitiera al Departamento de Justicia de EE.UU. el pago de sobornos por hasta 788 millones de dólares para obtener licitaciones de obras públicas a varios gobiernos latinoamericanos (entre ellos los de Perú y Colombia) (DW, 2019), las repercusiones en uno y otro lado fueron disímiles. En Perú, las pesquisas de la Fiscalía llegaron a ejercer presión sobre el pináculo del poder público. Los testimonios de los directivos de la constructora en Perú, previa negociación de ciertos beneficios, permitieron al ente acusador dictar prisión preventiva al expresidente Ollanta Humala y a su esposa en 2017, a la líder opositora Keiko Fujimori en 2018 y 2020 y al expresidente Pedro Pablo Kuczynski en 2019 (luego de haber renunciado a la presidencia en 2018 por dicho escándalo). Por el mismo caso, el expresidente Alejandro Toledo se encuentra detenido en EE.UU. desde 2019 a la

espera de que se resuelva el pedido de extradición de las autoridades peruanas, y el expresidente Alan García se suicidó en su residencia momentos después de que la policía ingresara en ella con una orden de arresto (DW, 2019).

Por el contrario, en Colombia, más de cinco años después de estallar la polémica, solo ha habido condenas para intermediarios de los pagos, entre los cuales se encuentran apenas dos congresistas. En la actualidad, ni siquiera han sido aclarados los beneficios obtenidos por Odebrecht a cambio de los 56 millones de dólares que repartió en sobornos, ni cuánto dinero sirvió para contribuir a qué campañas políticas. Mucho menos se ha imputado a responsables de las altas esferas del poder político o económico (El Economista, 2022).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el presente capítulo ha corroborado que la necesidad de validación internacional de la clase dirigente colombiana, por un lado, y su poca voluntad para implementar lo internacionalmente acordado en el ámbito doméstico, por otro, han hecho del Estado colombiano un ratificador estratégico. Un comportamiento con raíces históricas que se hunden en la preferencia por el *Réspice Polum* (con algunos matices ocasionales hacia el *Réspice Similia*) cuyas prioridades de la agenda de la política exterior han sido dictadas desde los intereses hegemónicos. Al adoptar esta preferencia específicamente en el caso de la lucha anticorrupción, Colombia ha procurado aumentar el protagonismo en los ámbitos multilaterales regionales y universales. Protagonismo reflejado no solo en la ratificación y adopción de tratados internacionales, sino también en la construcción de alianzas con otros Estados y la elaboración de ambiciosas propuestas anticorrupción, a pesar de que el peso político de estas alianzas no ha sido lo suficientemente significativo como para obtener su aprobación.

El choque de estas pretensiones con la realidad abre el interrogante sobre si este agenciamiento revela una auténtica voluntad de los representantes colombianos por sacar adelante medidas multilaterales eficaces contra la corrupción, o si responde más bien a una acción deliberada por quedar bien ante la comunidad internacional a sabiendas de que esos mecanismos nunca verán la luz. Esta sospecha se funda en el escaso impulso dado en el plano interno a lucha anticorrupción y la sucesión de escándalos de corrupción sin que los órganos de control

hayan realizado avances significativos para perseguir y sancionar a sus máximos responsables. Tal vez ello obedece a una cultura política que privilegia el interés privado frente al general y a una cooptación del Estado por ciertos grupos de poder político y económico asentados.

Desde este capítulo se hace un llamado en consecuencia a repensar todas aquellas estrategias, acciones y mecanismos que logren regular la rendición efectiva de cuentas de los funcionarios públicos, mejorar realmente el sistema de méritos para acceder a los cargos de elección popular, generar escuelas de formación ciudadana para que esta última conozca los dispositivos de rendición de cuentas de sus gobernantes, adoptar medidas innovadoras efectivas para controlar la influencia de los intereses de las empresas y de los particulares en las decisiones del Estado e instaurar herramientas sancionatorias para quienes incurran en estas prácticas. Adicionalmente, la actuación de los agentes en las instancias multilaterales debe encaminarse a la creación de bloques regionales permanentes y a la consolidación de iniciativas concertadas con sus integrantes para hacer un frente común en la lucha contra la corrupción. Un frente cuyas propuestas, aunque menos ambiciosas, sean más factibles de realizar tanto por su alcance como por la correlación de fuerzas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Borda Guzmán, S. (2012). “La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica”. *Análisis Político*, 25(75), 111-137.
- Camacho Arango, C. (2010). “Réspice polum: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina”. *Historia y sociedad*, 19, 175-201.
- Cardona, D. (2004). “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar”. *Colombia Internacional*, 53, 53-74.
- Carvajal, L. (2005). “Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): Un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior”. *Revista Oasis*, 11, 135-150.

- Crandall, R. (2002). *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.
- Dallanegra Pedraza, L. (2012). "Claves de la política exterior de Colombia". *Revista de estudios Latinoamericanos*, 54, 37-73.
- Drekonja, G. (2011). "Formulando la política exterior colombiana". En Borda, S & Tickner, A. *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*.
- Flores, M. (2005). "Algunos aspectos de la lucha contra la corrupción en el ámbito interamericano". *Agenda Internacional*, 22, 131-149.
- Fukumi, S. (2008). *Cocaine Trafficking in Latin America: EU and US Responses*. Hampshire-Burlington: Ashgate.
- Galán Pachón, J. M. (2007). "Diagnóstico de la política exterior colombiana-una visión desde el Senado de la República". *Colombia Internacional*, 65, 164-178.
- Gómez, D. (2012). "Esfuerzos internacionales en el combate a la corrupción". *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 7(2), 63-74.
- González Franco, D. (2013). *La operación fénix: evaluación del sistema de solución de controversias de la OEA a la luz del derecho administrativo global*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (trabajo de grado de maestría).
- Olaya, S. (2019). "Transparencia y lucha contra la corrupción, desafíos gubernamentales". *Revista Zero*, 23.
- Pastrana, A., & Villota, A. y Burgos M.A. (2021). "De Santos a Duque: ¿cambio extremo de la política exterior colombiana?". En Buelvas, E & Reith, S. *La política exterior de Iván Duque: Una mira de sus primeros dos años*.
- Ramírez, S. Ardila M., & Cardona., D. (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Fondo Editorial Cerec.
- Rendon, M.C. (2016). "La política exterior de Álvaro Uribe". En Rendon, M.C. *La política exterior de Álvaro Uribe (2002-2006): Una lectura desde el realismo subalterno*.
- Rodríguez, C. (2010). "La diplomacia y la cooperación para conseguir la paz y el desarrollo económico y la corresponsabilidad del conflicto armado interno durante el gobierno de Andrés Pastrana 1998-2002". En Rodríguez, C. *El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europea*.
- Rojas, D. M. (2013). "Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿llegó la hora del post conflicto?". *Análisis Político*, 79, 121-138.
- Salazar, J (2020). *El régimen internacional anticorrupción*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2020_jr_salazar_anticorrupcion.pdf

- Sánchez, F., & Campos, S. (2019). “La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia para la paz”. *Revista Oasis*, 29, 81-104.
- Tickner, A. (2007). “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tickner, A., & Cepeda, C. (2011). “Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos” En Gaviria, A., & Mejía D. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Ediciones Uniandes.
- Tokatlian, J.G (1999). “Colombia en guerra: las diplomacias por la paz”. *Revista Desarrollo Económico y Social*, 39 (155), 339-360.
- Urueña Sánchez, M. I. (2015). “El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton hacia Colombia: de la narcodemocracia al Plan Colombia”. *Estudios Políticos*, 47, 67-87.
- Vergara, R.(2012). “Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo?”. *Revista Equidad Desarrollo*, 17, 149-175.
- Zambrano, J., Ospina G., Perilla, J. & Ortiz, S (s.f). *Colombia y la política de drogas: del policy-taking al policy making a través de una aproximación desde la geopolítica crítica y el constructivismo en la política exterior* (tesis de maestría).

Informes, resoluciones y otros documentos

- Cancillería de Colombia (2018.) *Canciller Carlos Holmes Trujillo presentó al cuerpo diplomático acreditado en Colombia los lineamientos de la política exterior del Gobierno del Presidente Iván Duque. 14 de agosto de 2018* Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-carlos-holmes-trujillo-presento-cuerpo-diplomatico-acreditado-colombia>
- Cancillería de Colombia (2022). Derecho de petición número Derecho de Petición radicado No. 138500-CO del 8 de febrero de 2022.
- Cancillería de Colombia (2021). Derecho de petición número No.E_hYWAbyQO6UrR2DAbvO_A, el día 14 de mayo de 2021.
- Cancillería de Colombia (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- Constitución Política de Colombia (2021). Recuperado de: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

- Cortés, C. (2010). "Top de funcionarios investigados en el gobierno Uribe". *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/top-de-funcionarios-investigados-en-el-gobierno-de-uribe>
- DW. (2019). *Lava Jato en Perú: tres años de terremoto político*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/lava-jato-en-per%C3%BA-tres-a%C3%B1os-de-terremoto-pol%C3%ADtico/a-51768980>
- El Economista. (2022). *Mucho ruido y pocas nueces o el caso Odebrecht en Colombia*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Mucho-ruido-y-pocas-nueces-o-el-caso-Odebrecht-en-Colombia-20220722-0029.html>
- El Espectador. (2021). *La historia del escándalo del Mintic, Karen Abudinen y Centros Poblados*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/la-historia-del-escandalo-del-mintic-centros-poblados-y-karen-abudinen/>
- El Espectador. (2022). *Caso OCAD-Paz: Procuraduría adelanta 24 indagaciones e investigaciones*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/caso-ocad-paz-procuraduria-adelanta-24-indagaciones-e-investigaciones/>
- El Tiempo. (2018a). *El balance de Santos a sus estrategias contra la corrupción*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/balance-de-juan-manuel-santos-sobre-la-lucha-contra-la-corrupcion-244732>
- El Tiempo. (2018b). *Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678>
- El Tiempo. (2021). *Chambacú y Dragacol, dos escándalos que marcaron a Pastrana*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/chambacu-y-dragacol-historia-de-dos-grandes-casos-de-corrupcion-616488>
- Organización de Estados Iberoamericanos. (1996). *Convención interamericana contra la corrupción*. 29 de marzo de 1996.
- Organización de Estados Iberoamericanos.(s.f) *Explicación mecanismo de seguimiento*. Recuperado de: https://www.oas.org/juridico/spanish/folleto_mesicic.pdf
- Organización de Estados Iberoamericanos (2003), Informes Colombia Convención Americana contra la corrupción. 18 de julio de 2003. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Colombia&r=1>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2007), Informes Colombia Convención Americana contra la corrupción. 7 de diciembre de 2007. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Colombia&r=1>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2010), Informes Colombia Convención Americana contra la corrupción. 25 de marzo de 2010. Re-

- cuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Colombia&r=1>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2013), Informes Colombia Convención Americana contra la corrupción. 13 de septiembre de 2013. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Colombia&r=1>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2017), Informes Colombia Convención Americana contra la corrupción. 14 de septiembre de 2017. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Colombia&r=1>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2022), Informes Colombia Convención Americana contra la corrupción. 25 de febrero de 2022. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Colombia&r=1>
- Organización de las Naciones Unidas (2003). *Resolución 58/4 de la Asamblea General sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. 31 de octubre de 2003.
- Organización para la cooperación y el desarrollo económico. *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. 21 de noviembre de 1997.
- Organización para la cooperación y el desarrollo económico (2016). *Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir, aspectos claves*. 2016. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Organización para la cooperación y el desarrollo económico (2015), *Phase 2 Report on implementing the OECD anti-bribery Convention in Colombia*. 16 de octubre de 2015. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Colombia-Phase-2-Report-ENG.pdf>
- Prieto, J. (2022). “El escándalo de OCAD PAZ: en qué consiste, qué evidencia hay y qué huecos tiene”. *La Silla Vacía*.: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>
- Semana (s.f.). *El proceso 8000*. <https://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798/>
- Transparencia internacional (2021). *Índice de percepción de la corrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/>
- Transparencia internacional (2019). *Barómetro global de la corrupción en América Latina y el Caribe*. <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/barometro-latam-2019/>

Capítulo 8

México

VÍCTOR MANUEL RANGEL CORTÉS*

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción genera estragos profundos en la sociedad. Como dice Koffi Annan en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o Convención de Mérida), la corrupción “[s]ocava el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.

Desde el punto de vista de la geopolítica, la corrupción tiene un impacto nacional, regional y global, ya que no encuentra límites en las fronteras nacionales y en la misma participan entes públicos y privados (Fernández Ruíz, 2019; Nieto, 2019). En México, hace muchos años que la corrupción se alojó en las instituciones de gobierno, sin que haya sido posible erradicarla hasta la fecha, a pesar de que se han adoptado algunas iniciativas a este respecto (Fernández Ruíz, 2019). Como resultado, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de 2020:

* Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Profesionalmente, tiene experiencia como litigante, fue asesor en temas de justicia y seguridad en la Fundación Miguel Estrado Iturbide de Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados; asimismo, trabajó en la Comisión contra la trata de personas del Senado de la república. Académicamente, es profesor en el posgrado y licenciatura en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de materias como “Teoría jurídica contemporánea I” y “Práctica Forense de Amparo”.

México mejoró dos puntos su calificación respecto a 2019, pasando de 29 a 31 puntos. En términos relativos, escaló seis lugares, pasando de la posición 130 (2019) a la 124 (2020) entre los países evaluados. México sigue siendo el país peor evaluado entre los integrantes de la OCDE, al ubicarse en la posición 37 de 37 países que la integran (Transparencia Mexicana, s/f).

En el mismo sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señaló en su último reporte que la tasa de personas que:

[...] experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron entre la población que tuvo contacto con algún servidor público es de 15.732 por 100.000 habitantes hasta 2019 a nivel nacional. A nivel nacional, los costos de incurrir en actos de corrupción se estiman en 12.770 millones de pesos, lo que equivale a 3.822 pesos promedio por persona, durante 2021 (Transparencia y anticorrupción, s/f).

En el ámbito internacional, México forma parte de la dinámica global, que se caracteriza por los siguientes factores: la corrupción aumenta su complejidad y pone en riesgo el desarrollo democrático, las violaciones a los derechos humanos son sistemáticas, los mercados generan crisis económicas, la calidad de vida de muchos mexicanos es de extrema pobreza y el crimen organizado (CO) se encuentra enraizado al punto de exponer las debilidades del gobierno (Nieto, 2019).

Esta situación se explica por varios factores. En primer lugar, desde el final de la Guerra Fría, el contexto mundial se ha caracterizado por: “a) el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional, b) el proceso de globalización de la economía mundial y c) el aumento de la institucionalización del sistema internacional” (González, 2001). Sobre esta base, la globalización ha consolidado el sistema económico neoliberal. Gracias a ello, los países desarrollados (especialmente Estados Unidos (EE.UU.) que como superpotencia concentra una buena parte del poder político internacional) y sus empresas transnacionales son los que, en la práctica, determinan lo que hace el resto del mundo a través, entre otras cosas, del uso de las tecnologías de la comunicación y la imposición de ideologías (Beck, 2018). De esta manera, los lineamientos de las economías nacionales se ven, en gran medida, determinados por las grandes potencias y sus

empresas transnacionales, menoscabando así el concepto tradicional de soberanía (Becerra, 2010).

En segundo lugar, México entró en la década de 1980 en la dinámica de los gobiernos neoliberales que permitieron la inversión privada, sobre todo extranjera, en áreas económicas que antes se consideraban exclusivas del ámbito interno. De esta manera, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) abrió las puertas para que las corporaciones de EE.UU. y Canadá tuviesen la oportunidad de involucrarse en la economía mexicana (Cárdenas Gracia, s/f, 2017; Dean, 2014; NAEA & 2009, s/f; Romero, 2020; Sánchez-Sandoval, 2005).

En tercer lugar, este sistema global ha traído consigo un tipo de corrupción que opera de forma transnacional, y que es definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como:

[...] [el] hecho de ofrecer [...] una ventaja indebida pecuniaria o de otro tipo, [...] a un agente público extranjero, para su provecho o para provecho de un tercero, para que este agente actúe o se abstenga de actuar en la ejecución de funciones oficiales, con vista a obtener o conservar un mercado [...] en el comercio internacional" (Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 1997 (Convención OCDE)).

En cuarto lugar, en un mundo globalizado y neoliberal, la corrupción se vuelve más compleja al estar vinculada con el crimen organizado transnacional (COT), como se refleja, por ejemplo, en el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de migrantes y el tráfico ilícito de armas de fuego (UNODC, s/f). Así, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (UNODC), el COT "en 2009 se estimó que generaba 870 miles de millones por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial". Como Nieto (2019) señala, la actividad más frecuente en México es el narcotráfico, cuyas bandas delictivas operan desde Centroamérica hasta EE.UU. sin encontrar límites en las fronteras o en la soberanía estatal (lo que no quiere decir, sin embargo, que no se desarrollen también, si bien en menor medida, las demás actividades relacionadas con el COT) (Solís González, 2013).

Ante el desarrollo de la corrupción asociada al COT, México ha participado en la aprobación de los principales instrumentos inter-

nacionales para combatir este fenómeno, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1996), la Convención OCDE (1997), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) (2000) y sus Protocolos (2001), y la CNUCC (2003).

De esta manera, México ha asumido toda una serie compromisos y obligaciones, entre los que destacan, a efectos de este capítulo, los relativos a generar un sistema de leyes congruente con los tratados internacionales anticorrupción ratificados y compartir información con otros Estados (Rojas, 2017). Así mismo, para cumplir con estas obligaciones, ha creado un Sistema Nacional Anticorrupción y ha incorporado a su legislación interna un catálogo de delitos, sanciones y mecanismos de investigación (Rojas, 2017)

Teniendo en cuenta que los Estados adoptan en su política exterior una serie de decisiones y acciones que representan sus intereses nacionales ante los demás Estados y sujetos de derecho internacional (Lasagna, 1995; Tamayo, 2018), y que la política exterior mexicana se orienta, principalmente, hacia EE.UU., Centroamérica, Sudamérica, Europa y Asia-pacífico, el presente capítulo presenta la siguiente estructura. En la sección 2 se describen los principales lineamientos teóricos de la política exterior mexicana. A continuación, en la sección 3 se exponen los principales compromisos internacionales (especialmente en relación con la corrupción y el COT) asumidos por el Estado mexicano en los ámbitos bilateral, regional y universal. Mas adelante, en la sección 4 se estudian las propuestas concretas que hizo México en los procesos de negociación de la CICC (1996), la Convención de Palermo (2000) y sus 3 protocolos adicionales (2001), y la Convención de Mérida (2003), así como el papel que ha jugado desde entonces (intervenciones y propuestas presentadas) en relación con el MESICIC (mecanismo de seguimiento de la implementación de la CICC). Con base en los anterior, la sección 5 analiza las continuidades y discontinuidades de la política exterior mexicana en relación con la lucha contra la corrupción asociada al COT. El capítulo concluye con una síntesis de las principales conclusiones alcanzadas en la sección 6.

2. LINEAMIENTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

La política exterior mexicana ha estado históricamente vinculada a la defensa de su soberanía respecto de las políticas intervencionistas extranjeras, habiendo sido determinante su estrecha relación con los EE.UU. durante los últimos dos siglos, lo que incluye guerras, despojos, invasiones, desconfianza, incompreensión, pero también acuerdos políticos o comerciales, alianzas y cooperación (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, s.f.; Embajada de EE.UU. en México, s.f., González, 2001; Tamayo, 2018; Velázquez Flores, 2014).

Los primeros lineamientos teóricos de la política exterior mexicana se pueden encontrar en la doctrina Juárez, que proclama el respeto entre las naciones, como reacción ante la intervención de EE.UU. entre 1846 y 1848 y la posterior intervención francesa y periodo imperial entre 1862 y 1867.

Posteriormente, en la segunda década del siglo XX surge la doctrina Carranza que proclamó la “igualdad de los países, la no intervención y la igualdad de nacionales y extranjeros ante la soberanía del país donde residen”. Este último elemento fue motivado en particular por la invasión de EE.UU. a Veracruz el 21 de abril de 1914, y la expedición punitiva de Pershing contra Villa en 1916 (Cosío Villegas, 2018; Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2016; Museo Nacional de las Intervenciones, 2020; Embajada de EE.UU. en México, s/f; González, 2001; Tamayo, 2018; Velázquez Flores, 2014).

Más adelante, surge a partir de 1930 la doctrina Estrada que, tras el periodo de la revolución mexicana y la primera guerra mundial, estableció una política exterior legalista y aislacionista a través del principio de no intervención en asuntos internos de otros países, limitándose a mantener o retirar las representaciones diplomáticas (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2016; Velázquez Flores, 2014). Sin embargo, paralelamente, se adoptó una política exterior judicial con participación en foros y organismos multilaterales como la UNESCO, la ONU y la OEA.

Fue a partir de la entrada de México en el GATT en 1986, que su política exterior da un giro de ciento ochenta grados para entrar en

la dinámica de la globalización y del neoliberalismo. Esto se produce, en particular, con el TLCAN firmado en 1992 con Canadá y EE.UU., así como a raíz de los ataques terroristas en Nueva York (2001) y la guerra contra el CO en la etapa del presidente Felipe Calderón entre 2006 y 2012 (Cárdenas Gracia, 2017; Dean, 2014; NAEA, 2009; Romero, 2020; Sánchez-Sandoval, 2005). En este periodo, se concretaron reformas constitucionales para establecer los siguientes principios normativos de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales¹.

A lo anterior hay que sumar el hecho de que, según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México tiene presencia en la actualidad en 93 organismos internacionales. Además, ha firmado 12 tratados comerciales, 18 sobre derechos humanos y otros tantos relativos a diversas materias². En particular, como Nieto (2018) señala:

México ha firmado y ratificado las iniciativas más importantes de la lucha contra la corrupción en el mundo. En tanto miembro de la OCDE, el G-20, las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, México ha acordado luchar contra la corrupción. A nivel nacional, cada presidente, como parte de su programa, ha incluido iniciativas anticorrupción en sus agendas políticas.

¹ Contenido en el art. 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Dentro de las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal está la de: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;”

² *Vid.*: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/organismos.sre?categoria=>

3. PRINCIPALES HITOS LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN EL PERÍODO 1994 A 2022

Desde el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta el de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la política exterior mexicana mantuvo el enfoque comercial en su apertura a la sociedad internacional.

Así, el Gobierno del primero se orientó al cumplimiento del TLCAN y a la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea (Gil Villegas, 2001; Levy, 2009).

A continuación, el presidente Vicente Fox (2000-2006) generó varios conflictos diplomáticos con países latinoamericanos y, sobre todo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, planteó la política exterior mexicana a partir de la política antiterrorista y de seguridad nacional de EE.UU. (Fox Quezada, 2001; Velázquez Flores, 2000).

Con el presidente Felipe Calderón (2006-2012) se mantuvo una alianza tensa con EE.UU., donde los temas migratorios y de lucha contra el COT fueron particularmente relevantes, lo que llevó a la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida. Además, se promovió la participación del país en el Consejo de Seguridad de la ONU y su ingreso al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Velázquez Flores, 2014; Iniciativa Mérida (s/f); Rangel Cortés, 2016; Velázquez Flores, 2014; Wolf, 2011).

A continuación, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se negoció el nuevo tratado de libre comercio entre México, EE.UU. y Canadá (T-MEC) y varios acuerdos con China. Sin embargo, las relaciones con EE.UU. fueron accidentadas por temas como el narcotráfico, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos y la llegada de Donald Trump al gobierno estadounidense. Además, México pasó a integrar de nuevo el Consejo de Seguridad de la ONU (Peña Nieto, 2013).

Finalmente, y a diferencia de sus antecesores, Andrés Manuel López Obrador tiene como eje central de su política dejar de lado la economía neoliberal y rescatar los principios de defensa de la soberanía y no intervención (a pesar de que en su momento reconoció a

Nicolás Maduro como presidente de Venezuela y otorgo asilo político a Evo Morales luego del golpe de Estado en su contra en Bolivia) (López Obrador, 2019).

4. PRINCIPALES COMPROMISOS ASUMIDOS POR MÉXICO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO

4.1. El periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Si bien el enfoque de la política exterior de Zedillo fue eminentemente económico, basándose en gran medida en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el TLCAN y en la celebración de un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea que permitiera incrementar los vínculos económicos (Zedillo, s/f), esto no significa que otras problemáticas, como la corrupción, no formaran también parte de la agenda presidencial. Por el contrario, en sus discursos, el presidente reconoció que el COT constituía un problema global cuya responsabilidad recaía en cada nación, y que México presentaba importantes problemas de corrupción en la administración pública y en el sistema de procuración y administración de justicia (Zedillo, 2006). De esta manera, la política exterior zedillista fue de apertura al sistema internacional, situación que se vio reflejada en la gran cantidad de instrumentos internacionales de lucha contra el COT y la corrupción que firmó (sobre todo en el ámbito bilateral, con varios países de América Latina y Europa)³.

³ Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. Firmado el 8 de marzo de 1995. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte Concerniente a la Asistencia Mutua en la Investigación, Aseguramiento y Decomiso de los Productos e Instrumentos del Delito diferentes a los del Tráfico de Estupefacientes. Firmado el 26 de febrero de 1996. Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicótropas y sus Precursores y Productos Químicos Esenciales. Firmado el

En el ámbito universal, sobresale la negociación de la Convención de Palermo (2000) y del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2001).

29 de marzo de 1996. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Federación Rusa sobre Cooperación en materia de Combate al Narcotráfico y a la Farmacodependencia. Firmado el 20 de mayo de 1996. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. Firmado el 18 de noviembre de 1996. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Cooperación en el Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y otros Delitos Graves. Firmado el 16 de febrero de 1997. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Filipinas sobre la Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas y Control de Precursores Químicos. Firmado el 12 de mayo de 1997. Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos. Firmado el 1° de agosto de 1997. Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos. Firmado el 18 de agosto de 1997. Convenio de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa para Luchar contra el Uso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Sicotrópicas. Firmado el 6 de octubre de 1997. Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España de Cooperación en materia de Prevención del Uso Indevido y Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Firmado el 6 de noviembre de 1997. Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago sobre la Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos. Firmado el 22 de enero de 1998. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia para el Intercambio de Información No Judicializada. Firmado el 7 de diciembre de 1998. Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Rumania en materia de Cooperación para el Combate al Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos. Firmado el 19 de abril de 1999.

Además, Zedillo participó en junio de 1998 en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en el que se impulsó la Cumbre contra las Drogas (ONU, 1998).

Por su parte, en el ámbito regional firmó en 1996 la CICC y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), y al año siguiente la Convención OCDE.

Por último, a nivel bilateral, se creó el Grupo de Alto Nivel con EE.UU. para facilitar la cooperación internacional contra el narcotráfico y se delineó la Estrategia Binacional contra las Drogas como respuesta a la “Declaración de EE.UU. y México contra las Drogas” anunciada en mayo de 1997 (Barreda Vidal, 2016). Además, se firmó el “Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea para la Cooperación en materia de Control de los Precursores y Sustancias Químicas Utilizados con Frecuencia en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes o Sustancias Sicotrópicas” (1996) (Consultas, s.f.).

4.2. El periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006)

Por ser el primer gobierno de un partido opositor desde 1917 y por la ventaja obtenida en las elecciones del año 2000, Fox contaba al inicio de su mandato con un margen de legitimidad importante a nivel internacional (Anaya Muñoz, s.f.). Así mismo, al igual que su antecesor, Fox reconocía que la corrupción era un problema de alto impacto en las instituciones gubernamentales infiltradas por el COT (Vicente Fox Quezada, 2001). Como resultado, México firmó la CNUCC y exhortó a los países integrantes de la ONU “a que se adhieran a la Convención Anticorrupción lo antes posible para que el próximo año pueda decretarse la universalidad del documento”. Así, según el propio Fox, “[p]odríamos hoy ponernos como meta que antes del ya muy próximo 9 de diciembre, de ese mismo año 2004, hayamos logrado la entrada en vigor, la puesta en práctica universal de este importante instrumento” (Proceso, 2003).

Además, se firmaron en 2001 los Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y contra la Fabricación y el

Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones (los dos como complemento de la Convención de Palermo).

Sin embargo, como se ha señalado, la política exterior mexicana estuvo muy influenciada en este periodo por la política antiterrorista y de seguridad nacional de EE.UU., que, tras el ataque a las torres gemelas en septiembre de 2001, impulsó los acuerdos de fronteras inteligentes (*Smart Border Agreements*), que se plasmaron en el “Memorando de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos” (Benítez Manaut & Rodríguez Ulloa, 2006).

Posteriormente, en 2005, como herencia del TLCAN, se firmó la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (AS-PAN), que pretendía articular ciertos estándares de seguridad regional contra amenazas externas, prevenir y responder a amenazas dentro de la región, y aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas (Becerra Ramírez, 2006).

De lo dicho se desprende que, al igual que en el sexenio anterior, Fox dio continuidad al reconocimiento de la corrupción y el CO como problemas centrales que debían ser combatidos. Sin embargo, inició un cambio en la relación entre México y EE.UU. gracias a la imposición de la política antiterrorista de EE.UU., que terminó por ser el eje central de la política exterior mexicana en este periodo, caracterizada por la firma de acuerdos bilaterales que no fueron formalizados por el Senado mexicano (Becerra Ramírez, 2006).

4.3. El periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012)

La administración de Calderón se vio afectada por los problemas derivados de un proceso electoral complicado y por el incremento de la inseguridad pública (problema heredado del sexenio de Fox). Como los presidentes anteriores, Calderón reconoció que la corrupción era uno de los más graves problemas del país en toda su historia y que para combatirlo era necesario coordinarse con las instancias nacionales e internacionales, ya fueran públicas, privadas o sociales, que quisieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público (Calderón, 2007).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, lo que realmente definió la política exterior de este periodo fue la llamada “guerra contra el crimen organizado” (incluido el transnacional), al que se le reconocía una importante capacidad de corrupción (Calderón, 2012). Calderón mantuvo esta guerra, iniciada en 2006, como prioridad a lo largo de todo su mandato, reafirmando su convicción de que se requiere colaboración internacional para eficazmente combatir al CO, en especial al narcotráfico (Norzagaray López, 2004). En este escenario, Calderón buscó la cooperación de EE.UU. y promovió la adopción de la Iniciativa Mérida (2007), acusada de violar la soberanía nacional por no contar con la aprobación del Senado mexicano (Sánchez, 2016).

Ante la ONU, el presidente Calderón denunció que la determinación con la que países como México combaten al crimen “no encuentra una respuesta similar en todas las naciones”. Así mismo, sin citar a EE.UU., fustigó la venta indiscriminada de armas de asalto y el elevado consumo de drogas” (en franca alusión a EE.UU.). Agregó además que el COT tiene “una capacidad de corrupción prácticamente ilimitada, son capaces de comprar gobiernos y cuerpos policíacos enteros, dejando inermes a las sociedades, dejando indefensas a las familias, especialmente a las naciones más pobres” (Calderón, s.f.).

Como resultado, se mantuvo una política exterior abierta y tensa con EE.UU. El mencionado acuerdo establecía el compromiso de ambos países para generar mayor coordinación e intercambio de información. Por ello, “el apoyo bilateral de EE.UU. se centró inicialmente en proporcionar los equipos solicitados por el Gobierno Mexicano, incluidos bienes aéreos para el Ejército Mexicano y la Policía Federal” (Barreda Vidal, 2014; Iniciativa Mérida, s.f.; Paley, 2015a; Rangel Cortés, 2016; Wolf, 2011).

Además, la ayuda incluyó el fortalecimiento de las capacidades de sus instituciones policiales, la mejora de los procesos judiciales y del Estado de derecho, la generación de confianza pública en el sector de justicia, el mejoramiento de la seguridad fronteriza, la promoción de un mayor respeto por los derechos humanos y la prevención del crimen y la violencia (Iniciativa Mérida, s.f.). Igualmente, se consolidaron reformas constitucionales y legales al sistema de procuración y administración de justicia (Rangel Cortés, 2016).

En síntesis, Calderón reconoció la importancia de combatir la corrupción (sobre todo cuando se encuentra asociada al COT) por ser un problema central e histórico en México. Además, al igual que en el caso de Fox, la relación con EE.UU. fue determinante para delinear la política exterior mexicana, que se caracterizó por las tensiones entre ambos países debido al narcotráfico.

4.4. El periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Peña Nieto pretendió dar un giro a la política exterior mexicana a través de su presencia en la sociedad internacional y reafirmando el libre comercio como punto fundamental de la economía (Peña Nieto, 2013). De esta forma, buscaba marcar diferencias con el gobierno de Calderón, de manera que la guerra contra el CO no fuese el eje rector de su administración.

Al igual que en los gobiernos precedentes, para Peña Nieto la corrupción implicaba un problema que requería de atención, como sucedía también con la inseguridad vinculada con el CO (Peña Nieto, 2013). De hecho, en el ámbito interno, su periodo presidencial se caracterizó por varios casos de corrupción de alto impacto en la opinión pública, que involucraron a servidores públicos como Rosario Robles (secretaria de Educación Pública), Luis Videgaray (secretario de Hacienda), Emilio Lozoya (director general de Petróleos Mexicanos) y la esposa del propio Peña Nieto (Nieto Morales, 2020; Loaeza, 2020).

En el ámbito universal, Peña Nieto reconoció en la Asamblea General de la ONU que la corrupción era un problema de gran impacto y estaba vinculada al COT. Así mismo, hizo énfasis en que los países en donde se consume droga debían asumir también compromisos importantes (este es el caso de EE.UU.) (Peña Nieto, 2016). Por eso, insistió en la necesidad de que se articulase una responsabilidad común y compartida, mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva. Así mismo, adoptó un enfoque de derechos humanos para abordar el problema, lo que ninguno de sus antecesores había realizado hasta ese momento (Peña Nieto, 2016).

En el ámbito regional de la OEA, la titular de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría

de la Función Pública, Teresa Gómez del Campo (2014), hizo notar que México había dado cumplimiento a sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que se comunicó a diversos organismos internacionales como la OEA, la OCDE y la ONU, a través de sus respectivos Grupos de Trabajo.

Además, dada la importancia que se concedió también a la lucha contra el COT, los presidentes de México y EE.UU., y el primer ministro de Canadá, acordaron en la décima Cumbre de Líderes de América del Norte celebrada en 2016 convocar anualmente al Diálogo de América del Norte sobre Política de Drogas, a fin de intercambiar información sobre tendencias e incrementar la coordinación trilateral en política de drogas (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, s.f. bis). Posteriormente, el Gobierno de Peña Nieto participó en la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica, con presencia del personal acreditado por EE.UU., El Salvador, Honduras y Guatemala (2017), en la que se abordaron temas de seguridad (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, s.f.).

Finalmente, en el ámbito bilateral, las relaciones con EE.UU. fueron accidentadas por los temas de narcotráfico, violaciones a los derechos humanos y la llegada de Donald Trump al gobierno de ese país. Esto no impidió, sin embargo, que se llevara a cabo con EE.UU. el Diálogo de Alto Nivel para Combatir a las Organizaciones Criminales Transnacionales (Peña Nieto, 2018). Además, se retomó la firma de convenios bilaterales aprobados por el Senado, incluyendo: (a) el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España sobre Cooperación en Materia de Lucha contra la Delincuencia Organizada; y (b) el Acuerdo alcanzado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Cooperación para Combatir el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Precursores Químicos, Químicos Esenciales y Productos o Preparados que los Contengan, sus Delitos Conexos, así como la Farmacodependencia (Peña Nieto, 2018).

En resumen, si bien el gobierno de Peña Nieto centró su política exterior en fortalecer el libre comercio a través del T-MEC, la herencia de la guerra contra el CO del sexenio anterior obligó a México a mantener una estrecha relación con EE.UU., aunque continuó sin efecto la Iniciativa Mérida y hubo que esperar hasta 2016 para reactivar el Diálogo de América del Norte sobre Política de Drogas.

4.5. El periodo de Andrés Manuel López Obrador (2018-2022)

Andrés Manuel López Obrador representa la llegada, por primera vez en muchas décadas, de un partido de izquierda al poder en México y, sobre todo, la propuesta de un cambio con respecto a la ideología neoliberal. Uno de sus discursos más importantes ha sido el relativo al combate contra la corrupción de los sexenios anteriores, y al posicionamiento de la estrategia conocida como “abrazos no balazos” en materia de seguridad (Aristegui Noticias, 2022). A este respecto, López Obrador ha señalado ante la Asamblea General de la ONU que:

El principal obstáculo para el ejercicio de ese derecho (la seguridad) es la corrupción en todas sus expresiones: los poderes transnacionales, la opulencia y la frivolidad como formas de vida de las élites; el modelo neoliberal que socializa pérdidas, privatiza ganancias y alienta el saqueo de los recursos naturales y de los bienes de pueblos y naciones (López Obrador, 2021)

De esta materia, lo más destacado de la política exterior de este periodo es que la Iniciativa Mérida ha perdido completamente su vigencia. Además, se han retomado las doctrinas Juárez y Estrada con el fin de respetar la soberanía de terceros países. Así mismo, en lugar de que el presidente haga visitas a terceros países, se ha fomentado la práctica de que sean sus representantes los que se mantengan lo más activos posible en reuniones o foros internacionales (López Obrador, 2020).

Fruto de lo anterior, la actual administración mexicana ha participado en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-EE. UU. (GANSEG), creado el 27 de agosto de 2019. En el mismo se ha acabado por consolidar (ya existía desde la administración anterior) la agenda de cooperación en seguridad en materia de política de drogas, migración y seguridad fronteriza, lavado de dinero y delitos financieros, ciberseguridad y tecnología, tráfico ilícito de armas de fuego, riesgos y atención de emergencias, fuerzas armadas, y fortalecimiento de las instituciones judiciales (López Obrador, 2020). Además, el gobierno mexicano ha participado en 19 encuentros bilaterales de alto nivel que han incluido dos reuniones con el Fiscal general de EE. UU. (el 5 de diciembre de 2019 y el 16 de enero de 2020).

En el ámbito regional, México ha acudido también a la Cuarta Reunión Anual del Diálogo de América del Norte sobre Política de

Drogas (5 al 6 de diciembre de 2019), donde, junto con Canadá y EE. UU., se busca definir la agenda sobre tendencias emergentes del tráfico de drogas, desafíos de la salud pública por el consumo de psicoestimulantes y mejores prácticas contra el financiamiento ilícito (López Obrador, 2020).

Finalmente, en lo que se refiere al ámbito universal, México ha participado en el 74 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en el que se adoptaron 13 resoluciones sobre desarme, derechos humanos, drogas, derecho internacional y acceso a la salud, presentadas por México a título individual o junto con otros países (López Obrador, 2020). Además, participó en el 63 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la UNODC, foro en el que se presentó la estrategia nacional para prevenir las adicciones, y el enfoque integral para contrarrestar el tráfico y producción ilícitos de drogas (López Obrador, 2020).

En resumen, el gobierno de López Obrador considera la corrupción como un elemento esencial del neoliberalismo, que requiere un cambio en la política económica del país. Además, ha impulsado un cambio en la relación con EE. UU. en el combate contra el COT al dejarse de lado la Iniciativa Mérida, al menos en el discurso. Finalmente, es también de destacar el intento por recuperar la vigencia de las doctrinas Juárez y Estrada.

5. POSICIONAMIENTO DE MÉXICO EN LA NEGOCIACIÓN, ELABORACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO

5.1. México y la Convención Interamericana contra la Corrupción

En 1996 México firmó la CICC dirigida a: (a) promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y (b) fomentar, facilitar y regular la cooperación entre los Estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción

en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. De acuerdo con el Departamento de Derecho Internacional de la OEA (2022), México no ha registrado declaraciones, reservas, denuncias o retiros en el momento de negociar este tratado. Además, ha ocupado la presidencia del Comité de Expertos en al menos una ocasión. (Consultas, s/f).

En cuanto a la participación ante el MESICIC, destaca el hecho de que México haya sido reconocido por su colaboración en todas las rondas de análisis (6) ante el MESICIC, en donde los 19 informes de avances presentados fueron aprobados (OEA Portal anticorrupción-México, 2022). Además, hasta 2022, México ha presentado sus mejores prácticas en áreas como⁴: (a) los programas de capacitación y educación en la lucha contra la corrupción; (b) los órganos de control superior; (c) la protección de funcionarios públicos y ciudadanos par-

⁴ En concreto, las buenas prácticas que fueron presentadas son: Programas de capacitación y educación en anticorrupción; Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación; Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción y el Protocolo de México: Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP); Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones (BESA); DeclaraNet (Presentación de la declaración de situación patrimonial y de intereses); Portal Nómina Transparente de la APF; Plataforma Digital Nacional; Combate a la corrupción en la atención de denuncias derivadas de compras públicas; Estrategia de Difusión y Acompañamiento para la presentación de la declaración patrimonial; Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal; Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión; Cuarto Plan de Acción 2019-2021 de México ante la Alianza para el Gobierno Abierto (4PA); Denuncia Pausano; Ventanilla única de Atención; Tablero público de seguimiento a los Planes de Acción para el Gobierno Abierto; Proceso de seguimiento a la Certificación Internacional ISO 37001:2016: Sistemas de Gestión; Nómina transparente de la Administración Pública Federal; Padrón de Integridad Empresarial; Ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción; Certificación internacional ISO 37001:2016 “Sistemas de Gestión Antisoborno” de la Visitaduría General; Plataforma de Contrataciones Abiertas en el Gobierno de México; Guía de Apertura Anticorrupción Sistema de Datos Abiertos; Fortalecimiento y acompañamiento del Programa de Integridad; Programa de apoyo para promover en las empresas la cultura de la integridad en los negocios. *Vid.*: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html#collapse63>.

ticulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; (d) la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado; (e) el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para prevenir y combatir la corrupción; (f) la prevención y el combate a la corrupción en la pandemia (experiencias, desarrollos y lecciones aprendidas); (g) los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos; (h) la comprensión de responsabilidades y normas éticas de los servidores públicos; (i) los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción; (j) la prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros; (k) la protección de los denunciantes de actos de corrupción; (l) la prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros; (m) las contrataciones públicas; y (n) los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

5.2. México y la Convención de Palermo y sus Protocolos

México ha tenido también un papel relativamente importante durante el proceso de negociación de la Convención de Palermo y sus tres Protocolos, destacando su participación en las doce reuniones del Comité Especial en las cuales se negociaron estos instrumentos internacionales (Fiscalía General de la República, 2017). Así mismo, también ha jugado una función relevante en las actividades de seguimiento de su aplicación.

Con respecto a la Convención de Palermo, el Informe de la Conferencia de los Estados Partes (2004) relativo a su primer período de sesiones celebrado en Viena del 28 de junio al 8 de julio de 2004, explica como el Procurador General de México resaltó la existencia de un modelo de cooperación internacional caracterizada por la aplicación de un sistema global de lucha contra el COT, con medidas bilaterales y multilaterales que buscan facilitar el intercambio de información, la cooperación y la coordinación entre los Estados. Así mismo, México propuso la creación de un mecanismo de examen multilateral parecido al proceso de examen entre homólogos previsto en la Convención sobre Seguridad Nuclear y al Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Organización de los Estados Americanos.

México tuvo también una actuación relevante en el segundo periodo de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte. Así:

El representante de México (en nombre de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que también integran el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe) subrayó la gran importancia que el Grupo asignaba a la Convención y sus Protocolos, que promovían la cooperación y la coordinación de las iniciativas nacionales contra la delincuencia organizada transnacional, mediante mecanismos como la asistencia judicial recíproca, la extradición, la capacitación y la asistencia técnica. Por ello, acogió con beneplácito el aumento del número de Estados Parte en los instrumentos, en particular el Protocolo sobre armas de fuego, que había hecho 17 CTOC/COP/2005/8 posible su entrada en vigor, al tiempo que se destacó la necesidad de continuar promoviendo su aplicación. Sobre la base del principio de la responsabilidad compartida, subrayó la importancia de la asistencia técnica para superar las dificultades en la aplicación de los instrumentos, así como la necesidad de vincular la asistencia técnica a los mecanismos pertinentes, como se indica en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 30 y en el artículo 32 de la Convención (UNODC, 2005).

Con respecto al Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, es de destacar como la delegación mexicana que participó en estas negociaciones se opuso en todo momento a que se pudiera plantear algún tipo de responsabilidad penal para los migrantes, quienes, finalmente, son las víctimas de este ilícito. México propuso crear un grupo de trabajo intergubernamental para desarrollar los términos de referencia del mecanismo (Ibarrola Nicolín, 2022).

Por su parte, con respecto al Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, México ha participado de forma constante en las reuniones vinculadas con la aplicación de este Protocolo, teniendo particular importancia los progresos que México ha presentado en relación con su aplicación tanto a nivel legislativo como a nivel de políticas públicas⁵ (Infor-

⁵ Cabe señalar que este es un de los temas bilaterales importantes entre México y Estados Unidos, cuya visión es la siguiente: “Migración y esfuerzos de desarrollo conjunto: Los Estados Unidos y México comparten una visión que reconoce la dignidad de los migrantes, así como la migración ordenada, segura y regular, y un compromiso compartido de enfrentar las raíces

me de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre su tercer período de sesiones, 2006).

Así mismo, en las sesiones 5ª y 6ª de la Conferencia (celebradas el 17 de octubre de 2012), México hizo declaraciones sobre la necesidad de:

1. Penalizar el tráfico ilícito de migrantes y las conductas conexas, entre ellas la falsificación de documentos, especialmente cuando sus autores fueran grupos delincuenciales organizados, y

2. Hacer cumplir efectivamente esas leyes (UNODC, 2012).

Además, en la 6ª sesión, México planteó también la necesidad de que “las políticas y planes de acción nacionales o regionales relativos a la migración se basaran en los derechos humanos, se reconoció la vulnerabilidad de los migrantes que son objeto de tráfico a otros delitos, como el secuestro, la extorsión, la trata de personas, la violación, las agresiones físicas y el asesinato. Destacaron la importancia de que la legislación penal tuviera en cuenta circunstancias agravantes, de facilitar el acceso efectivo a la justicia a las víctimas de delitos” (UNODC, 2012)

Finalmente, en relación con el Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones⁶, la UNODC destaca que “por invita-

de la migración irregular. Estamos trabajando con socios regionales e internacionales para promover el crecimiento en la región. Estados Unidos ha suspendido todos los registros en los Protocolos de Protección de los Migrantes (MPP) y está procesando a los migrantes en puertos de entrada seleccionados”. Vid.: <https://mx.usembassy.gov/es/hoja-informativa-cooperacion-bilateral-entre-estados-unidos-y-mexico/>.

⁶ Al igual que en el caso de la migración, este es un tema relevante entre México y Estados Unidos desde la siguiente perspectiva: “Seguridad: Los gobiernos de México y los Estados Unidos están de acuerdo en la importancia de trabajar juntos contra el enemigo común que representa el crimen transnacional organizado. A través de la Iniciativa de Mérida, Estados Unidos ha asignado más de US\$ 3.200 millones en equipo, capacitación y desarrollo de capacidades entre el año fiscal 2008 y 2020. Cooperamos regularmente para detener el flujo de personas, narcóticos ilegales, armas y

ción de la Presidencia mexicana de la OEA, los representantes de la UNODC participaron en el 47° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Cancún (México), del 19 al 21 de junio de 2017, y contribuyeron a los debates de alto nivel sobre seguridad multidimensional” (UNODC, 2018). Igualmente, México y otros países participaron en el:

[...] 60° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, que tuvo lugar en Viena del 13 al 17 de marzo de 2017, el Programa Mundial sobre las Armas de Fuego y el proyecto CRIMJUST, financiado por la Unión Europea y ejecutado por la UNODC en colaboración con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y Transparencia Internacional, celebraron un acto paralelo sobre el tema “Vínculos entre el tráfico de drogas ilícitas y el tráfico de armas de fuego ilícitas: camino de un enfoque integrado”, en que la UNODC y los Estados Miembros intercambiaron sus experiencias. Durante ese encuentro, los expertos del Brasil, México y Nigeria proporcionaron ejemplos concretos de la interconexión entre las corrientes ilícitas de drogas y armas de fuego (UNODC, 2018).

México ha presidido también la 7ª Reunión del Grupo de Trabajo sobre Tráfico Ilícito de Armas de Fuego organizada por la UNODC (2020). Según esta última, la Presidencia de México se caracterizó por:

[...] promover el intercambio de información que permita conocer las tendencias actuales del tráfico ilícito de armas de fuego y fortalecer las unidades especializadas a nivel nacional, regional e internacional que contribuyan a la resolución de casos, así como a la recolección de datos en la materia; asimismo, busca impulsar la cooperación multilateral para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en específico la meta 16.4, que establece la reducción de las corrientes financieras y de armas ilícitas (UNODC, 2020)

Sobre lo anterior, el secretario de Relaciones Exteriores de México y presidente del Grupo de Trabajo, el Señor Fabián Medina, “recalcó la importancia de la cooperación internacional para enfrentar el reto del tráfico ilícito de armas de fuego. Asimismo, recordó a los países la importancia de compartir sus experiencias para

otros contrabandos”. Vid.: <https://mx.usembassy.gov/es/hoja-informativa-cooperacion-bilateral-entre-estados-unidos-y-mexico/>.

generar sinergias y conocimiento en la materia” (UNODC, 2020). Además, “destacó la importancia de visibilizar el delito de tráfico de armas de fuego en los procesos de investigación y judicialización y exhortó a los demás integrantes del Grupo de Trabajo a generar y recolectar datos más precisos para lograr un registro exhaustivo que proporcione un mayor entendimiento de este delito” (UNODC, 2020).

Finalmente, la UNDOC ha señalado también que:

Los representantes del Programa Mundial sobre las Armas de Fuego participaron en la conferencia organizada por la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal (que ocupaba la presidencia de la Comunidad de Policías de América) y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en el marco de la iniciativa “LE TrainNet” del programa de la UNODC titulado Crear Redes Efectivas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La conferencia, que se celebró en Ciudad de México del 30 de agosto al 1 de septiembre, contó con la participación de 200 funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y expertos en capacitación de más de 40 países y organizaciones. La quinta sesión de la conferencia se dedicó a las iniciativas de capacitación centradas en la vigilancia, la penalización y la investigación del tráfico de armas de fuego (UNODC, 2018).

5.3. México y la Convención de Mérida

México tuvo una participación especialmente activa durante la negociación de la CNUCC, llegando a ser la sede de la conferencia política de alto nivel organizada para su firma a finales de 2003 en Mérida.

En este sentido, de acuerdo con el Comité Especial de la ONU, encargado de negociar una Convención contra la corrupción, México presentó alrededor de 37 propuestas sobre diversas temáticas como las normas éticas, la transparencia, el conflicto de intereses, la limitación de regalos a funcionarios públicos, los sistemas de recaudación, las normas de licitación, la contabilidad, la equivalencia de sanciones, el combate al blanqueo de dinero, la limitación de las facultades discrecionales y la definición del concepto de “funcionario público” (Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, 2002).

Así mismo, tal y como señala el Comité Especial en el informe relativo a su segundo periodo de sesiones (2002), fueron también destacables las propuestas realizadas por México en relación con los siguientes delitos:

[...] Obstrucción de la justicia; Blanqueo del producto del delito en la variante 2 sobre responsabilidad de las personas jurídicas. Variante 2 de la penalización de los actos de corrupción en que participen funcionarios públicos; Variante 3 de la Penalización de los actos de corrupción en que participen funcionarios públicos extranjeros; Variante 3 de Complicidad, instigación o intento de participar en un delito; Variante 2 Tráfico de influencias; Variante 2 Apropiación indebida de bienes por un funcionario público; Variante 1 abuso de funciones; Variante 1 Enriquecimiento ilícito; Variante 1 Aprovechamiento de información reservada o confidencial; Desviación de bienes; Penalización de los actos de corrupción cometidos en el sector privado; Tráfico de influencias por particulares (Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, 2002)

6. CONCLUSIONES: CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

A la luz de lo anterior, se pueden observar desde 1994 hasta la fecha ciertas continuidades (donde no hay interrupciones o modificaciones) y discontinuidades (en las que sí se pueden apreciar estas últimas) (Villarroyel, 2008) en la política exterior mexicana en general, y en la relativa a la corrupción asociada al COT en particular.

Podemos apreciar continuidades en los siguientes aspectos, al no haberse apreciado cambios en la aproximación de la política exterior de los distintos gobiernos mexicanos en el periodo bajo estudio: (a) el reconocimiento de la corrupción como un problema fundamental; (b) el acoplamiento a los contextos nacional e internacional; (c) la relación con EE.UU; (d) la cooperación internacional; y (e) la participación activa en la negociación y evaluación de instrumentos internacionales de la ONU y la OEA.

Por su parte, se observan discontinuidades en relación con: (a) la aplicación de las doctrinas que rigen la política exterior mexicana; (b) la aprobación de tratados internacionales por parte del Senado

de la República; (c) los Acuerdos que no son tratados Internacionales; y (d) la política exterior de Andrés Manuel López Obrador.

6.1. Continuidades

6.1.1. El reconocimiento de la corrupción como problema fundamental

El problema de la corrupción es una problemática global, así reconocido por diversos Estados. En el caso de México, cada presidente desde 1996 hasta la fecha lo mantiene en su plan de gobierno, incluso como parte de los discursos electorales. Esto no es la excepción al momento de celebrar acuerdos internacionales en la materia. Así, Zedillo, Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador sostienen su postura sobre la importancia de acabar con esta problemática.

Ciertamente, esto también puede llevar a la idea de que muchas acciones, incluidas las internacionales no han tenido el efecto deseado. En consecuencia, podría pensarse que firmar acuerdos internacionales para acabar con la corrupción y/o el COT es una mera estrategia política de legitimación (forma parte de los logros de los diferentes presidentes), si bien no produce nunca por sí misma los efectos esperados. Esto es particularmente claro en el caso de Ernesto Zedillo, quien, a pesar de haber firmado tratados internacionales muy relevantes, trasladó el mismo problema de corrupción a los siguientes presidentes.

6.1.2. El acoplamiento de la política exterior a los contextos nacional e internacional

Esto quiere decir que los presidentes toman decisiones con base en el contexto social internacional y nacional que se presenta con inclusión de los principios proclamados por las doctrinas Juárez, Estrada y Carranza, así como por el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso mexicano se observa una línea de continuidad ya que cada presidente diseña una política internacional, pero la debe modificar según lo demanden las

circunstancias. Por un lado, se puede observar que, en la mayoría de los tratados internacionales, sobre todo los que son aprobados por el Senado, se hace mención del respeto mutuo a la soberanía, la integridad del territorio y la no intervención; asimismo, estos principios se pueden observar en los planes de desarrollo de que cada presidente diseña.

Ejemplo de lo anterior, es el caso de Ernesto Zedillo que, como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN, la crisis económica heredada por el gobierno anterior en 1994 y el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, reorientó su política exterior hacia un enfoque de cooperación económica con Europa.

En el caso de Vicente Fox, también se puede observar esta continuidad. Muchas de las decisiones de Fox en su relación con EE.UU. se vieron influidas por el ataque terrorista a Nueva York. Lo que parecía ser una buena relación en principio y con beneficios para los dos, terminó por tratarse de una política enfocada a la protección de la seguridad de EE.UU.

Felipe Calderón también tuvo que delinear su política exterior a partir de elementos pragmáticos como el resultado electoral de 2006. Hay que recordar que se puso en entredicho su legitimidad por las alegaciones de fraude y corrupción en su elección presidencial. Además, heredó un país con índices de violencia en aumento por el CO. Estos factores influyeron en que su política exterior se centrara, en gran medida, en la lucha contra el CO de la mano, sobre todo, de EE.UU.

Un factor que influyó en la política de Peña Nieto fue la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE.UU. en 2016, y las tensiones que ello provocó entre México y EE.UU., sobre todo en el tema migratorio. Al respecto, al Peña Nieto se le atribuye el error de haberse reunido con Trump cuando todavía era candidato sin hacer lo propio con su oponente demócrata, Hilary Clinton. Además, la relación se tornó mucho más complicada cuando Trump, ya en la Casa Blanca, amenazó con la construcción de un muro a lo largo de la frontera de ambos países y manifestó su visión negativa sobre los mexicanos.

En el caso de Andrés Manuel López Obrador, se establece como objetivo de su política exterior la recuperación de los principios que, en su visión, se dejaron de lado durante los gobiernos que le ante-

cedieron. No obstante, este último presidente también ha tomado decisiones pragmáticas como otorgar asilo político a Evo Morales luego del golpe de Estado en Bolivia y el reconocimiento de Nicolás Maduro como presidente en Venezuela.

En ese sentido, el acoplamiento a los contextos nacional e internacional se considera una continuidad toda vez que cada Gobierno ha adaptado su política internacional a las circunstancias sociales.

6.1.3. La relación con EE.UU.

Una línea de continuidad es la relación con EE.UU. Se trata de una relación histórica por cuestiones culturales y sobre todo porque comparten frontera. A esto hay que sumar el hecho de que EE.UU. es la primera potencia a nivel mundial y eso tiene implicaciones para México como en el caso de la seguridad nacional estadounidense.

Así mismo, al vivir en un proceso de globalización muy complejo, temas como el CO o la seguridad nacional afectan a los dos países. Una situación similar ocurre con la economía porque EE.UU. es el principal socio comercial de México, lo que tiene como resultado una dependencia económica importante de este último con respecto de EE.UU.

En cuanto al COT y la corrupción, esto son temas que ya eran relevantes hace más de treinta años y que lo siguen siendo si cabe todavía más en este momento. Ante la magnitud del problema, no es posible visualizar una discontinuidad en la relación entre los dos países para abordar el mismo. En esta línea de continuidad se enmarca la firma entre México y EE.UU. de los siguientes acuerdos a lo largo de los diferentes sexenios: (a) la Estrategia para Combatir el Consumo de Drogas; (b) el ASPAN; (c) los Acuerdos sobre Fronteras Inteligentes; (d) la Iniciativa Mérida; y (e) el Entendimiento Bicentenario.

Otro aspecto importante de la relación entre México y EE.UU. es que, al menos, en los foros multilaterales de carácter universal o regional, como la ONU o la OEA, México ha tratado de mantener una posición firme (sin duda más firme que en el ámbito bilateral) en cuanto a la responsabilidad que corresponde a EE.UU. por los fenómenos de la corrupción y al COT.

6.1.4. La importancia de la cooperación internacional

Desde 1996 hasta la fecha se observa que la cooperación internacional fundamentada en el respeto a la soberanía nacional es un punto principal de los acuerdos celebrados por México como medio para combatir a la corrupción y el COT (en cada gobierno, se han firmado una buena cantidad de tratados o acuerdos internacionales, la mayor parte con la aprobación del Senado de la República, y algunos sin dicha aprobación).

De esta manera, se puede observar que México entiende con claridad que requiere trabajar con otros países y viceversa. Asimismo, se podría pensar que los presidentes entendieron que esta cooperación no solo debe limitarse a EE.UU., sino que hay que reforzar los lazos y la cooperación con otras naciones. Ejemplo de ello es el acuerdo firmado con Arabia Saudita o con Israel, lugares que para los mexicanos suenan lejanos.

Por otra parte, tampoco se puede descartar la hipótesis de que los presidentes mexicanos tienden a firmar acuerdos internacionales para validar su política exterior, o porque es lo correcto como estrategia política.

En todo caso, se puede afirmar la existencia de una continuidad en la firma de tratados o acuerdos internacionales para luchar contra la corrupción y el COT desde un enfoque global de cooperación.

6.1.5. La participación en la negociación y evaluación del nivel de aplicación de los instrumentos internacionales elaborados en el seno de la ONU y la OEA

México mantiene una participación bastante activa, tanto en la negociación como en el seguimiento o evaluación del nivel de aplicación de los instrumentos internacionales que en materia de corrupción y COT se han elaborado en el seno de la ONU y la OEA. Esto incluye desde ser sede para negociaciones hasta ser evaluador y presidir los comités de seguimiento.

Así, por ejemplo, en la negociación de la CNUCC se puede observar un buen número de propuestas técnicas en cuanto a las defi-

niciones y la redacción de delitos. Esto puede mostrar, al menos en el discurso, que el Gobierno mexicano reconoce el problema de la corrupción vinculada con el COT y trabaja para su solución.

Lo mismo se puede ver reflejado en la disposición de México para cooperar, por ejemplo, en las evaluaciones a las que es sometido por organismos como el MESICIC, con respecto a los cuales existe una tendencia a facilitar la información correspondiente. Igualmente, se observa una buena disposición para compartir información, como en el caso de las buenas prácticas, y ello a pesar de que las prácticas corruptas asociada al COT siguen estando muy extendidas en México.

6.2. Discontinuidades

6.2.1. La aplicación de las doctrinas que rigen la política exterior mexicana

Si bien es cierto que se planteó que las doctrinas Estrada y Carranza son una constante en los acuerdos firmados por México, en la práctica esto se ha cuestionado toda vez que en casos como el del ASPAN o la Iniciativa Mérida esta afirmación ha sido puesta en entredicho. Así, por ejemplo, en ambos casos se dice que implican violación a la soberanía nacional al permitir la operación de agentes de EE.UU. en México, y dejando así de lado el principio de no intervención. En consecuencia, se puede afirmar que existe una cierta discontinuidad en la aplicación de las doctrinas Estrada y Carranza.

6.2.2. La aprobación de acuerdos internacionales que no constituyen tratados según el sistema jurídico mexicano

En la política exterior mexicana no es infrecuente la firma de acuerdos internacionales sin contar con la aprobación del Senado de la República. Esta situación es alarmante porque con ello se evita el control que ejerce el Senado sobre el tratado que se firma a pesar del impacto que puede tener al interior del país (al requere-

rirse, por ejemplo, la creación de leyes y reformas para ajustar la legislación interna a los compromisos internacionales (como sucedió en particular con la Iniciativa Mérida), o porque permite la operación de instancias de gobiernos extranjeros en el territorio nacional).

Sumado a lo anterior, para esta investigación se revisaron los dictámenes aprobados por el Senado de la República de los tratados internacionales, llegando a la triste conclusión de que todos ellos carecen de un análisis jurídico profundo. Pareciera, por tanto, como si la aprobación del Senado se hubiera convertido en una mera formalidad para legitimar el tratado en cuestión.

Sin embargo, la realidad es que la aprobación del Senado es un requisito constitucional para que un tratado pase a formar parte del sistema jurídico mexicano y tenga efectos vinculantes. Pero esto es discontinuo porque no todos los acuerdos cumplen con este requisito. Esta discontinuidad es más evidente con Vicente Fox y Felipe Calderón, mientras que Zedillo y Peña Nieto tendieron, en buena medida, a favorecer la conclusión de tratados internacionales con la aprobación del Senado.

6.2.3. La política exterior de Andrés Manuel López Obrador

La política exterior del sexenio actual parece implicar una significativa discontinuidad frente a la que se ha venido aplicando en sexenios anteriores. Esto se debe, al menos en el discurso, de la finalidad de superar el sistema económico neoliberal y respetar, en particular, la doctrina Estrada. Sin embargo, como ya se mencionó, esto no está tan claro, debido a la actuación en los casos de Bolivia y Venezuela.

Además, si bien según el actual presidente se está buscando romper con la Iniciativa Mérida y transitar a un esquema de verdadera cooperación entre EE.UU. y México en un plano de igualdad y respeto a la soberanía nacional, lo cierto es que en este momento es difícil determinar el cuál será el verdadero impacto de esta aproximación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Amandi, V. M. R. (2017). “Las obligaciones internacionales de México y el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 109. Pp. 181-223.
- Anaya Muñoz, A. (s/f). *La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox*.
- Barreda Vidal, P. Z. (2014). “La cooperación bilateral México-EE.UU. contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”. *Revista IUS*, 8(34). Pp. 42-60.
- Becerra, M. (2010). “La soberanía en la era de la globalización”. En Müeller Uhlenbrock, K.T. & Portilla Gómez, J.M. (coords). *Soberanía y jurificación en las relaciones internacionales*. Ciudad de México: UNAM. Pp. 55-84.
- Becerra Ramírez, M. (2006). “Adopción de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (TLCAN-Plus)”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(6).
- Benítez Manaut, R., & Rodríguez Ulloa, C. (2006). “Seguridad y fronteras en Norteamérica: Del TLCAN a la ASPAN”. *Frontera norte*, 18(35). Pp. 07-28. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722006000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Cárdenas Gracia, J. (2017). *El modelo jurídico del neoliberalismo*, Número 55. www.floreseditor.com.mx
- Cárdenas Gracia, J. (2017). *Del estado absoluto al estado neoliberal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Ed.). Primera Ed. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf>
- Dean, M. (2014). Rethinking neoliberalism. *Journal of Sociology*. <https://doi.org/10.1177/1440783312442256>
- Estrada, C. (2014). “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”. *Revista de El Colegio de San Luis*, 3. <https://doi.org/10.21696/rcsl032012520>
- Fernández Ruíz, J. (2019). “El combate a la corrupción en México”. *Biolex revista jurídica del departamento de derecho*, 21. <https://doi.org/10.36796/biolex.v21i0.151>
- Flores, R. V. & Schiavon, J. (2006). *El 11 de septiembre y la relación México-EE.UU.: ¿Hacia la securitización de la agenda?* <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1077>
- Gil Villegas, F. (2001). “México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo”. *México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo*, 41(166).

- González, G. G. (2001). “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”. En *Foro Internacional*. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1581>
- Hernández, G. (2020). “La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito”. *Espiral (Guadalajara)*, 27(77). Pp. 43-79. <https://doi.org/10.32870/eees.v27i77.7082>
- Ibarrola Nicolín, E. (2022). “La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional”. En P. J. Peñaloza, & M. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UNAM.
- Lasagna, M. (1995). “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. *Estudios Internacionales*, 111. Pp. 387-409. <https://www.jstor.org/stable/41391524>
- Levy, C. (2009). “Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales”. En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 51, Número 205. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100007&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Loeza, S. (2020). La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 60(3). Pp. 945-983.
- Manaut, R. B. (2018). México: los militares en tiempos de cambio. *Nueva Sociedad*, 278, 10. <https://doi.org/0251-3552>
- Nieto, N. (2019). La geopolítica de la corrupción en México. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 7. <https://doi.org/10.17951/al.2019.7.329-350>
- Nieto, N. Z. (2018). Los usos de las campañas anti-corrupción en México. *Análisis*. <https://doi.org/10.15332/s0120-8454.2018.0092.10>
- Nieto M. F. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del sistema nacional anticorrupción. *Foro internacional*, 60(2). Pp. 683-715.
- Norzagaray López, M. D. (2010). *El narcotráfico en México desde el discurso oficial: un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009* (Master's thesis, México: FLACSO México).
- Paley, D. (2015a). “Drug War as Neoliberal Trojan Horse”. *Latin American Perspectives*, 42(5). Pp. 109-132. <https://doi.org/10.1177/0094582X15585117>
- Rangel Cortés, V. M. (2016). Iniciativa Mérida y la reproducción del derecho penal mexicano. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(24). Pp. 77-99. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/10451/12595>

- Romero, J. (2020). La herencia del experimento neoliberal. *El Trimestre Económico*, 87(345). <https://doi.org/10.20430/ete.v87i345.1029>
- Sánchez-Sandoval, A. (2005). *Sistemas ideológicos y control social*. <https://philpapers.org/rec/SNCSIY>
- Schiavon, J., & Flores, R. V. (2009). *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-EE.UU.* <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1116>
- Solís González, J. L. (2013). “Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco”. *Frontera norte*, 25(50). Pp. 7-34. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=
- Tamayo, A. B. (2018). “Enfoques para el estudio de la política exterior de México”: En *La política exterior de México*. Pp. 19-44. El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3f8q79.3>
- Vargas, R. E. (1998). “Zedillo: ningún país debe violar leyes ajenas para imponer la suya”. *La jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/1998/06/09/zedillo.html>
- Velázquez Flores, R. (2000). “Balance General de la Política exterior de México, 2000-2006”. En *Foro Internacional: Vol. XLVIII* (Número 2). El Colegio de México, A.C. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916819005>
- Velázquez Flores, R. (2014). “Pragmatismo principista”: La política exterior de México. *Relaciones Internacionales*. Pp. 120-121.
- Villegas, D. C. (2018). “La Doctrina Juárez”. En *La intervención francesa en la revista Historia Mexicana*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv512z54.5>
- Villaruel, Y. U. (2008) “La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado”. *Cuestiones Políticas*. Vol. 24 Núm. 41. Pp. 169-190.
- Wolf, S. (2011). “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”. *Foro Internacional*, 206(4). Pp. 669-714. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/87MDQSQ9DE3KBTSLJ12QADFX29EN4V.pdf
- Zedillo, E. (2006). *Informes Presidenciales-Ernesto Zedillo Ponce de León Informes Presidenciales*.

Informes, resoluciones y otros documentos

Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para promover la ratificación y aplicación del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes

- y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2018.
- Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)-20 años del TLCAN. *Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana-Libros y Revistas-VLEX 683344645*. (s/f): <https://vlex.com.mx/vid/alianza-seguridad-prosperidad-america-683344645>
- Calderón Hinojosa, F. (s.f.). *Discurso: Participación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, durante el Debate General de la 67 Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. (s/f). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antecedentes/303-discurso-participacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-felipe-calderon-hinojosa-durante-el-debate-general-de-la-67-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas>
- Calderón Hinojosa, F. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República Cámara de Diputados. (2011). *Comparecencia los ciudadanos Juan Camilo Mourriño Terrazo, secretario de Gobernación; Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública; Eduardo Medina-Mora Icaza, procurador General de la República, a efecto de ampliar el análisis correspondiente al Segundo Informe de Gobierno del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política interior*. Análisis del Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.
- Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica | Secretaría de Relaciones Exteriores | Gobierno | gob.mx. (s/f). <https://www.gob.mx/sre/prensa/conferencia-sobre-prosperidad-y-seguridad-en-centroamerica?idiom=es>
- Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción Segundo período de sesiones Viena, 17 a 28 de junio de 2002.
- Consultas. (s/f). https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php
- Departamento de Derecho Internacional de la OEA. (2022). *Tratados multilaterales*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp
- Embajada de EE.UU. en México (s/f). *Hoja informativa: Cooperación bilateral entre EE.UU. y México-Embajada y consulados de EE.UU. en México*. (s/f). <https://mx.usembassy.gov/es/hoja-informativa-cooperacion-bilateral-entre-estados-unidos-y-mexico/>.
- Fox Quezada, V. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre su tercer período de sesiones, celebrado en Viena del 9 al 18 de octubre de 2006)

- Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre su primer período de sesiones, 2004.
- Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre su segundo período de sesiones, 2005.
- Informe del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional sobre su 11° período de sesiones, celebrado en Viena del 2 al 29 de octubre de 2000,
- Iniciativa Mérida | Embajada y consulados de EE.UU. en México. (s/f). <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- López Obrador, A. M. (2020). Segundo Informe de Gobierno. En *Segundo Informe de Gobierno*. Presidencia de la República.
- López Obrador, A. M. (2021). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia de la República.
- López Obrador, A.M. (2021). *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas – Presidente de México*. <https://presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/>
- Museo Nacional de las Intervenciones*. (2020). <https://www.inah.gob.mx/redde-museos/311-museo-nacional-de-las-intervenciones>
- Naea, P. C.-N. C., & 2009. Dos décadas de Neoliberalismo en México: resultados y retos. *periodicos.ufpa.br*. <http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/270>
- OEA. (2022). *Portal Anticorrupción de las Américas*. Obtenido de Portal Anticorrupción de las Américas: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Mexico&r=7>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2005). *Acción mundial contra la corrupción*. Viena: ONU
- UNODC Oficina del Paternariato. (2020). *México preside la 7ª Reunión del Grupo de Trabajo sobre Tráfico Ilícito de Armas de Fuego organizado por la UNODC*. https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/07_17_Mexico_preside_Grupo_Armas.html
- Peña Nieto, E. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Presidencia de la República.
- Peña Nieto, E. (2018). Sexto informe de Gobierno. En *Sexto informe de Gobierno*. Presidencia de la República.

- Presidencia de la República EPN, Prensa. (2016). Participación Presidente Enrique Peña Nieto, Debate General de la Sesión Especial de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016.
- Responsabilidad compartida y confianza para hacer frente a las organizaciones del crimen organizado: México y EEUU* | Secretaría de Relaciones Exteriores | Gobierno | *gob.mx*. (s/f). <https://www.gob.mx/sre/prensa/responsabilidad-compartida-y-confianza-para-hacer-frente-a-las-organizaciones-del-crimen-organizado-mexico-y-eeuu-140574>
- Secretaría de la Función Pública. (2014). *Secretaría de la Función Pública, Prensa*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp/prensa/mexico-refrenda-su-compromiso-para-fortalecer-acciones-contrala-corrupcion>
- Secretaría de la Función Pública. (2017). *Valoran avances de México en el combate a la corrupción*. Obtenido de www.gob.mx/sfp/articulos/valoran-avances-de-mexico-en-el-combate-a-la-corrupcion-106358
- Secretaría de la Función Pública. (s.f.). *Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)*. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-interamericana-contrala-corrupcion-oea>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (s.f.). *Acerca de la relación bilateral*. (s/f). <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/acerca-de-la-relacion-bilateral>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (s.f. bis). *Diálogo de América del Norte sobre Política de Drogas*. <https://www.gob.mx/sre/prensa/dialogo-de-america-del-norte-sobre-politica-de-drogas>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (s.f. tris) *Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica*.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2016). *México global. Intereses y principios de política exterior*. (2016). <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4289-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2022). *Tratados Internacionales*. https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositario=0
- The White House. (2007). *Declaraciones del Presidente Bush Y El Presidente Calderón De México En Sesión Conjunta Con La Prensa*. Declaraciones del Presidente Bush Y El Presidente Calderón De México En Sesión Conjunta Con La Prensa. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/03/20070314-2.es.html>
- Transparencia Mexicana (s/f). *Mejora percepción de corrupción en México 2020; riesgo de impunidad, latente*. <https://www.tm.org.mx/ipc2020/>

- Transparencia y anticorrupción.* (s/f). https://www.inegi.org.mx/temas/transparencia/#Informacion_general
- U.S.-Mexico Border Partnership Agreement.* (s/f). <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/usmxborder/>
- United States. Office of National Drug Control Policy. (1998). *Estrategia nacional para el control de drogas-United States. Office of National Drug Control Policy-Google Libros* (Universidad de Michigan (Ed.)). La Oficina., 1998. <https://books.google.com.mx/books?id=R8emKEJHAj4C&pg=PA49&lpg=PA49&dq=Estrategia+Binacional+contra+las+Drogas+1998+Zedillo&source=bl&ots=0FCrwWgImj&sig=ACfU3U3qdICHgeiXlvMKTiklGSJ2FHLCOA&hl=es419&sa=X&ved=2ahUKEwjKrs2L0LHyAhW9kWoFHaiWADI4HhDoAXoECAwQAw#v=onepage&q=Estrategia Binacional contra las Drogas 1998 Zedillo&f=false>
- United States-Mexico Bi-National Drug Strategy (1998) *Office of Justice Programs.* (s/f). <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/united-states-mexico-bi-national-drug-strategy-1998>
- Vista de Una OEA que refleje el mosaico cultural americano. (s/f). <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1116/1054>
- Zedillo Ponce de León, E. (s/f). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1937/22.pdf>

Capítulo 9

Perú

ALEJANDRO JOSÉ VELÁSQUEZ BARRIONUEVO*
JOSSELYN ROCA CALDERÓN*

1. INTRODUCCIÓN

El estancamiento en Latinoamérica respecto al desarrollo económico, social y cultural, entre otros tipos, tiene como una de sus mayores causas a la corrupción, la cual se presenta en diversas formas y lleva a que se reduzca “la confianza de la sociedad en los políticos y los funcionarios públicos, su fe en las instituciones públicas y la legitimidad del régimen” (Fernand Desfrancois & Pastás Gutiérrez, 2022: 39). El Perú nunca ha sido ajeno a este fenómeno ni a sus efectos, al

* Abogado con Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público y candidato a Magíster en Derecho Internacional Económico por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Especialista Legal en Seguimiento y Evaluación de Compromisos Internacionales del Ministerio de la Producción del Perú; Jefe de Prácticas y Adjunto de Docencia de la Facultad de Derecho de la PUCP; Investigador del Grupo de Investigación en Derecho Internacional Económico de la PUCP; Columnista en LP/Pasión por el Derecho; Asesor de derecho internacional en AEDU-Asesores; Expresidente y Miembro Asociado de Ius Inter Gentes, Asociación Civil especializada en el estudio y difusión del derecho internacional.

* Abogada con Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); estudiante de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP y la Maestría en Derecho de la Universidad del Rosario de Colombia; Gestora de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP; Adjunta de Docencia en cursos de derecho internacional en la PUCP y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Internacional Económico de la PUCP; Columnista en LP/Pasión por el Derecho; Asesora de derecho internacional en AEDU-Asesores; Expresidenta y Miembro Asociada de Ius Inter Gentes, Asociación Civil especializada en el estudio y difusión del derecho internacional.

haberlo tenido presente desde siglos atrás. Así, por ejemplo, ya desde la primera década de la vida republicana de este Estado, se notaban algunos de los más altos índices de corrupción de su historia debido a penurias fiscales y expolios de los caudillos, lo que generó estancamientos económicos y sociales; un siglo después, la corrupción presidencial vendría a reemplazar a la corrupción de los caudillos del Siglo XIX (Quiroz, 2013: 547).

Hasta la actualidad, se mantienen diversos actos de corrupción a través de sobornos a nivel de funcionarios públicos, deficiencias de las instituciones, contratos públicos irregulares, así como la administración general del Estado y los aspectos tributarios. La referida situación es tal que, hasta el año 2021, el Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional señaló al Perú como uno de los Estados con más alto índice de corrupción, con un puntaje de 36 sobre 100, lo que refleja un nivel mucho más elevado de corrupción en comparación con otras economías americanas como las de Canadá (74/100) o Uruguay (73/100) (ComexPerú, 2022). Como consecuencia, el discurso político peruano siempre incluye aspectos relacionados a la lucha contra la corrupción, lo cual finalmente se terminó reflejando también en la política exterior del Estado hacia finales del Siglo XX.

En la presente investigación, nos enfocaremos en analizar la política exterior peruana en materia de lucha contra la corrupción, y, en particular, la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (COT), entre los años 1996 y 2020. Este espectro temporal termina abarcando hasta nueve gobiernos, sobre los cuales se ha dividido el análisis para efectos prácticos. En la sección 2, brindaremos un acercamiento a la política exterior del Perú de manera general, en concordancia con los conceptos respecto a la proyección internacional del Estado, para luego aterrizarla en la sección 3 concretamente en los lineamientos y acciones realizadas en materia de lucha contra la corrupción.

Esta tercera sección se dividirá en ocho apartados en función de los nueve gobiernos abordados (si bien, para efectos prácticos, hemos unificado a dos de corta duración), en los cuales se analizarán los actos que reflejarían la política exterior peruana en las áreas de análisis. Ocurrirá lo propio con la sección 4, en la cual se señalarán las posicio-

nes del Perú en cuanto a la negociación o adhesión a instrumentos internacionales, sean o no jurídicamente vinculantes, en la materia, ya que esta es una de las formas más comunes de evidenciar la política de un gobierno en cuanto a elementos relativos a la corrupción.

Por último, la sección 5 presentará las continuidades y discontinuidades de la política exterior, la cual, conforme a lo que se apreciará, no ha sido uniforme en los distintos gobiernos: incluso se podría señalar que se han visualizado, en algunos periodos, ciertos avances, pero también retrocesos en cuanto a la lucha contra la corrupción a través de la política exterior. El texto finaliza con la sección 6, de conclusiones.

En su conjunto, el presente capítulo pretende brindar un acercamiento a lo actuado por el Estado peruano para, así, identificar, cotejando con otros capítulos de este libro, las similitudes y, a partir de estas, las mejoras que se puedan realizar en el marco de los Estados de la región.

2. PRIMER ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ESTADO PERUANO

En la presente sección se presentan brevemente, en dos apartados, la base teórica de la conceptualización de la política exterior del Estado peruano y los aspectos más relevantes de la política exterior por cada periodo presidencial desde 1996 a 2020, espectro temporal que abarca la presente investigación a la par con las demás recogidas en el presente volumen. Esto nos permite identificar cuáles han sido las acciones realizadas por cada periodo presidencial y en cuál de ellos se puede apreciar una mayor incidencia en la proyección internacional (elementos necesarios para abordar en la sección 3 la política exterior peruana en materia de corrupción).

2.1. Lineamientos teóricos y/o doctrinales de la política exterior del Perú

Los Estados, como principales sujetos de derecho internacional y actores en las relaciones internacionales, tienen conciencia de la

vertiente externa de su soberanía, la cual implica que tengan interacciones externas hacia el resto de la comunidad internacional. Una vez que los Estados toman conciencia de que deben tener propósitos hacia fuera, los trazan y deciden cuáles serán sus prioridades y las formas de alcanzar sus objetivos. Al esquematizar estos intereses hacia afuera, un Estado define su política exterior (García Bedoya, 2013: 80).

En el Perú, la conceptualización de la política exterior no era tan clara, pese a que siempre existió (en menos de una semana tras la proclamación de la independencia, se creó el Ministerio de Relaciones Exteriores, como el órgano encargado de desarrollar y llevar a cabo esa planificación exterior). No fue sino hasta que el Embajador Carlos García Bedoya publicó su obra “Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica” en la década de 1980 que se promovió dentro de la Cancillería un esquema de política exterior desarrollado a raíz del estudio de las relaciones internacionales del Perú sobre la base de sus particularidades. Dicho esquema ha sido modificado después de más de cuatro décadas, pero fue a partir del mismo que se ordenó la política exterior adecuadamente (García Belaúnde, 2021: 31).

La historia del Perú desde su vida independiente hace 200 años ha visto distintos escenarios internacionales que han ido moldeando sus intereses hacia el exterior, lo cual ha repercutido en distintos objetivos de política exterior dependiendo del contexto tanto internacional como interno. Así, durante sus primeros años, se buscó, como cualquier Estado naciente, la inserción en la comunidad internacional como prioridad, lo que partiría del reconocimiento que pudiera obtener. Asimismo, son de destacar los objetivos de fijar los límites con los países vecinos y de defender la soberanía en conflictos armados durante el siglo XIX e incluso el XX (García Belaúnde, 2021: 40).

Por otro lado, son destacables los esfuerzos de paz internacional y de búsqueda de unidad de la comunidad internacional durante la primera mitad del siglo XX a través de los proyectos de la Sociedad de Naciones y posteriormente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hasta llegar a la nueva diplomacia tras la fundación de esta última. Además, las relaciones con determinados Estados, como Estados Unidos (EE.UU.) y los limítrofes, han sido siempre claves y

también se ha buscado por distintos medios la integración regional, tanto económica como política. Otros aspectos esenciales durante el siglo XX fueron la creación de las instituciones de Breton Woods y la tesis de las 200 millas marinas (García Belaúnde, 2021: 40-42).

Finalmente, hacia la segunda mitad del siglo XX, hubo un par de contextos internos en el Perú que condicionaron determinados cambios en la regularidad de la política exterior. En primer lugar, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975), el Perú cambió el rumbo de su política exterior hacia una de mayor acercamiento a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y a la industrialización por sustitución de importaciones como modelo comercial internacional. Superado ese lapso, se retornaría el rumbo regular. En segundo lugar, como producto del primer gobierno de Alan García, el Perú cayó en la mayor hiperinflación de su historia, y perdió la posibilidad de financiamiento internacional, por lo que la política exterior poscrisis se orientó en el ámbito económico a reinsertar al Perú en la economía internacional.

2.2. Caracterización sintética de la política exterior peruana desplegada por las sucesivas administraciones presidenciales que gobernaron el país durante el período 1996 a 2020

Siguiendo a Kaufmann & Dininio, antes de 1996, no se consideraba a la corrupción como un tema que pudiera tener cabida en el ámbito internacional a través de recomendaciones sobre desarrollo para los Estados, sino que era considerado más bien un asunto interno del Estado que la sufriera (citados por Peña, 2011: 5-6). No obstante, desde entonces, múltiples estudios expusieron que la corrupción debilita el crecimiento económico y el desarrollo de los Estados, por lo que empezó a haber consideraciones de política exterior con respecto a dicho problema para combatirlo (Peña, 2011: 6). En ese sentido, el espectro temporal que abarca la presente investigación respecto a la política exterior del Perú en relación a dicha materia se inicia en el año 1996. En la siguiente sección, se dará una explicación detallada sobre la política exterior de los gobiernos que rigieron el Perú entre los años 1996 y 2020 en la materia ya señalada. Sin embargo, no se

ahondará a mayor detalle con respecto a los demás aspectos de política exterior, los cuales son cada vez más y ya de por sí han sido muy variados durante todo el presente siglo.

En ese sentido, es pertinente comentar brevemente que el primer gobierno de este periodo, que se corresponde con el segundo de Alberto Fujimori, tuvo como ejes centrales la paz con Ecuador y la aceptación definitiva de los límites terrestres. El gobierno de Alejandro Toledo tuvo mayor fuerza en el acercamiento económico con EE.UU. y otras potencias a efectos de mantener asociaciones. El gobierno de Alan García maximizaría esto buscando la suscripción de los primeros tratados de libre comercio y la creación de foros internacionales, así como también se encargaría de zanjar la controversia marítima con Chile demandando a este último ante la Corte Internacional de Justicia. El gobierno de Ollanta Humala mantuvo la misma dirección (durante el mismo se resolvió la controversia marítima con Chile y se terminaron de consolidar todas las fronteras), pero se diluyó en relación al gobierno anterior. Los siguientes cuatro gobiernos son más cortos, por lo que resulta difícil definir los ejes centrales de sus políticas exteriores, pero se puede destacar el interés por ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (lo que generó un impulso importante en la lucha anticorrupción) y, más recientemente, el freno que supuso la pandemia del Covid-19.

3. PRINCIPALES COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL ESTADO PERUANO EN LOS ÁMBITOS BILATERAL, REGIONAL Y UNIVERSAL EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

En la presente sección, se expondrán los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en los ámbitos bilateral, regional y multilateral (universal) en materia de lucha contra la corrupción y, más específicamente, en relación con la corrupción asociada al COT. La división principal se realizará a través de los ocho periodos presidenciales por los que ha pasado el Perú desde 1996 hasta 2020 (más una breve referencia a los seis días del gobierno de facto de Manuel

Merino) resaltando los aspectos más relevantes de cada uno en la materia. Se hará un recuento también de las medidas adoptadas a nivel interno respecto a aquellas que hayan tenido un impacto en el diseño de su política exterior en materia anticorrupción.

Debido a la división por periodos presidenciales, se podrá evidenciar el énfasis que dio cada gestión a diversos ámbitos de la política exterior relacionados a la lucha contra la corrupción. Así, al inicio, encontramos, durante el gobierno de Fujimori, los primeros intentos del Estado peruano por insertarse en el nuevo marco internacional anticorrupción. Con posterioridad, se ve un especial interés del Estado en reflejar de manera expresa la lucha contra la corrupción en su política exterior con el fin de mostrar un deslinde con el fujimorismo. A partir del gobierno de Ollanta Humala, el eje principal gira en torno a la inserción del Perú en la OCDE, lo cual se mantiene hasta la actualidad. Finalmente, en el gobierno de Vizcarra se crean nuevas iniciativas en los ámbitos regional y universal, así como nuevas acciones internas con repercusión internacional. En general, se puede evidenciar que la lucha contra la corrupción ha sido un elemento constante en la política exterior peruana desde el año 1996 hasta el 2020.

3.1. Periodo presidencial de Alberto Fujimori (1996-2000)

Iniciando el estudio en el año 1996, nos situamos en el segundo año del segundo gobierno del entonces Presidente Alberto Fujimori, quien cuatro años atrás había realizado el llamado “autogolpe” disolviendo el Congreso de la República de manera ilegítima, lo cual motivó una respuesta regional importante por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es en esa línea que, durante el primer gobierno fujimorista, se contó con un gobierno de facto en el año 1992, y se retornó finalmente a la democracia al siguiente año junto con una nueva Constitución (Meza Salazar, 2002: 112-113). Además, como parte de la respuesta del ejecutivo a la crítica regional por parte de la OEA, el gobierno no solo demostró respeto por uno de los cuatro pilares de la OEA al regresar a un sistema democrático, sino que además se comprometió a contraer y respetar diversos compromisos regionales que apoyaban el Estado de derecho.

A raíz de ello, se pueden ver los primeros esfuerzos del Perú en plasmar como parte de su política exterior el insertarse en los mecanismos de colaboración interestatales contra la corrupción. De esta manera, la lucha anticorrupción fue un elemento que estuvo presente en su política exterior. Así, el Perú participó en la conferencia internacional de adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) el 29 de marzo de 1996 en Caracas (Venezuela), y firmó dicho tratado en la misma fecha. Posteriormente, mediante Resolución Legislativa N° 26757, emitida el 5 de marzo de 1997 y promulgada el 12 de marzo de 1997, el Congreso de la República aprobó la Convención, para luego ser ratificada mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE, de 21 de marzo de 1997. El instrumento de ratificación del Perú fue finalmente depositado en la Secretaría General de la OEA, conforme al artículo XXII de la Convención, con fecha 4 de junio de 1997, y entró en vigor para el Perú el 4 de julio de 1997, es decir, 30 días después del depósito, conforme al artículo XXV de la Convención (MRE, 2014a). Asimismo, un día después del depósito, en el marco de la Asamblea General de la OEA, en la cual participó el Perú, se adoptó la Resolución AG/RES. 1477 (XXVII-O/97), mediante la cual se estableció el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, que recogía una serie de medidas para ser adoptadas por la OEA en relación a sus miembros y la corrupción (OEA, 1997a).

Es importante precisar que la manifestación de consentimiento del Estado peruano en la CICC, así como su participación en el proyecto que la antecedería, tuvo sus orígenes en la Comunidad Andina (CAN), toda vez que, en marzo del año 1996, en la octava reunión del Consejo Presidencial Andino (CPA), los Estados miembros se reunieron para manifestar que “apoya[ba]n decididamente la celebración de la Conferencia Especializada para adoptar el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción” (CAN, 1996: 3). En ese sentido, consideramos que el actuar del gobierno peruano, bajo la dirección de Fujimori, respondería a una política exterior común con los otros Estados miembros de la CAN. De hecho, en mayo de 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) aprobó la Decisión núm. 458, con la participación del Perú como integrante de dicho órgano comunitario, con lo que recogió la política exterior contra la corrupción como parte del ordenamiento

jurídico comunitario (estos aspectos serán desarrollados con mayor detalle en el capítulo sobre la CAN del presente volumen).

También en el ámbito interamericano, el Perú organizó en noviembre de 1997 el vigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en la cual se aprobaron las modificaciones del Grupo de Expertos para el Control de Lavado de Activos al Reglamento Modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas y otros delitos graves, cuya versión final se adoptó en 1999 (CICAD, 1999: 1). Dicho instrumento internacional, si bien no cuenta con carácter jurídicamente vinculante, sí establece directrices para los Estados miembros de la OEA para, entre otros aspectos, tipificar el delito de lavado de activos como delito autónomo para poder extenderlo a la corrupción (Novak & García-Corrochano, 2011: 4).

Más allá de estos primeros esfuerzos, en realidad, la política exterior del Perú durante el segundo gobierno de Fujimori estuvo orientada más que nada a reinsertar al Perú en la economía internacional, instaurar el modelo neoliberal, y finalizar el conflicto armado internacional que se mantenía por una controversia territorial con Ecuador, tal como ocurrió finalmente tras los esfuerzos ininterrumpidos de los Ministros de Relaciones Exteriores que se encargaron de la materia: Francisco Tudela, Eduardo Ferrero y Fernando De Trazegnies.

El segundo gobierno de Fujimori concluyó el 27 de julio del año 2000. Conforme al art. 112 de la Constitución aprobada durante el gobierno fujimorista, cabía la reelección inmediata presidencial solo por una vez, por lo que era entendido que no sería posible una segunda reelección de Fujimori. Sin embargo, apenas reelegido, Fujimori logró que su bancada en el Congreso de la República aprobara la Ley núm. 26657, la cual realizaba una interpretación “auténtica” de la referida disposición constitucional, lo que daba a entender que la Constitución no sería de aplicación para el primer gobierno, ya que la Constitución habría entrado en vigor durante el mismo, y sería recién aplicable a partir del segundo gobierno, que inició ya con la disposición constitucional en vigor (El País, 1999). Si bien hubo rechazo hacia la norma señalada por parte de la sociedad civil, así como del propio Tribunal Constitucional, la mayoría oficialista del

Congreso decidió destituir a los magistrados de dicho órgano jurisdiccional contrarios al régimen y en 1998 se logró convencer de la postura a la Corte Suprema de la República. Fue así que finalmente Fujimori presentó su tercera candidatura ante el Jurado Nacional de Elecciones en 1999 (Redacción El Tiempo, 1999). Como resultado, venció en dichas elecciones a Alejandro Toledo, conforme al entendido común de hoy en día, a través de un considerable fraude electoral debido al control de las instituciones electorales, el cual aparentemente sería extensivo además tanto a las elecciones de 1995 como al referéndum de 1993 para aprobar la Constitución (Zapata, 2005: 261).

Es así que Fujimori pudo mantenerse en el poder por un tercer mandato que inició el 28 de julio de 2000. Sin embargo, el 14 de septiembre de ese mismo año, la prensa nacional transmitió un video en el cual se veía al asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres ofreciendo 15.000 dólares al congresista Alberto Kouri para su paso a la bancada oficialista. Posteriormente a este, se hicieron públicos múltiples videos (llamados popularmente “Vlavidideos”) en los cuales Montesinos ofrecía dádivas bajo la misma mecánica a otros políticos de distintos niveles de gobierno, así como a directores de medios de comunicación. El resultado fue que Montesinos y los implicados fugaron del país, y Fujimori convocó a nuevas elecciones dos días después. Además, el 13 de noviembre, Fujimori viajó a Brunei Darussalam para la Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), al cual el Perú había ingresado dos años antes. Cabe resaltar que, en dicho Foro, se adoptarían acciones contra la corrupción también. Sin embargo, en lugar de retornar al territorio peruano, Fujimori se dirigió a Japón, Estado del cual era nacional, y renunció a la presidencia del Perú vía fax (Andina, 2015).

El escenario descrito destapó toda una red de corrupción manejada desde el ejecutivo que hoy se estima que le costó aproximadamente seis mil millones de dólares a las arcas del Estado peruano (Romero Benites, 2016), y que genera que se suela catalogar al gobierno fujimorista como uno de los 10 más corruptos a nivel mundial (Pinedo, 2021). Tiempo después, Fujimori admitiría que su plan original era dejar el poder en pocos meses a fin de trasladarlo a su primer vicepresidente, Francisco Tudela, quien había sido su Minis-

tro de Relaciones Exteriores al inicio de su segundo gobierno (Redacción Gestión, 2014). Sin embargo, tanto él como su segundo vicepresidente decidieron renunciar a sus cargos. Es así que, conforme a la Constitución peruana, la sucesión presidencial correspondió a quien entonces era el Presidente del Congreso de la República, Valentín Paniagua Corazao, quien asumió el cargo el 22 de noviembre de 2000, luego de que el Congreso decidiera no aceptar la renuncia de Fujimori y vacarlo por incapacidad moral (Bustamante, 2017).

3.2. Periodo presidencial de Valentín Paniagua (2000-2001)

El gobierno de Paniagua fue de carácter transitorio, en tanto, conforme a la Constitución peruana, si el Presidente del Congreso llegaba a ejercer la presidencia de la República por la sucesión referida, debía convocar a nuevas elecciones. Es así que este gobierno fue de apenas ocho meses. Sin embargo, en el corto tiempo que duró, Paniagua sentó las primeras bases para una lucha frontal contra la corrupción en el país, como respuesta al escenario que dejó el gobierno de Fujimori. Así, entre otros aspectos, este gobierno impulsó la creación de instituciones que, en su momento, no existían y que se mantienen vigentes hasta hoy, tales como el sistema de declaraciones juradas obligatorias de los funcionarios públicos, la creación del Portal de Transparencia Económica a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, y la Iniciativa Nacional Anticorrupción, que reunió a expertos y generó como resultado el documento “Por un Perú Sin Corrupción”, que propone una serie de medidas para ser seguidas por los siguientes gobiernos en materia de lucha contra la corrupción (Chevarría Montesinos, 2013: 7). En palabras de quien fuera su Ministro de Justicia, Diego García Sayán, con el Gobierno de Paniagua “se inició la más importante dinámica de enfrentamiento a la corrupción en la historia republicana a través de fiscales y jueces independientes” (García, 2015: 335).

Paniagua nombró no solo como Ministro de Relaciones Exteriores sino además como Primer Ministro a quien había sido ya Secretario General de la ONU y principal contrincante político de Fujimori durante los comicios que lo llevaron a su segundo gobierno, el Embajador Javier Pérez de Cuéllar, con miras a recuperar el Estado de de-

recho deslindando con el gobierno anterior (Relea, 2000). Así, en su discurso ante el Congreso de la República para solicitar que este diera su confianza al nuevo gabinete, Pérez de Cuéllar resaltó que nunca había habido un nivel mayor de corrupción al del gobierno anterior y que sería necesario devolver la honradez a la administración del Estado con una serie de medidas que hicieran frente a la corrupción de manera transversal. Asimismo, reconoció que una serie de prácticas delincuenciales transnacionales eran producto de la corrupción, tales como el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas, entre otras. En esa línea, planteó al Congreso la creación de fiscalías para delitos de corrupción y crimen organizado, así como beneficios para los colaboradores sobre dichos temas. Ya específicamente en cuanto a la política exterior, el también Canciller se refirió, sobre todo, a la necesidad de plasmar el retorno a los valores democráticos y de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, ello no se alejaría de la lucha contra la corrupción, ya que hizo la salvedad de que recuperar la democracia significaría también luchar contra la corrupción, e hizo la asociación entre hiperconcentración de poderes e impunidad de la corrupción debido a la contaminación de los órganos de justicia. En esa misma línea, anunció expresamente que se firmaría la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) (Congreso de la República del Perú, 2000).

Sobre este último aspecto, el Perú firmó la Convención de Palermo el 14 de diciembre de 2000, así como también sus, hasta entonces, dos protocolos complementarios. Si bien los tres tratados no entraron en vigor hasta el siguiente gobierno, fue durante el gobierno de Paniagua que se remitió al Congreso de la República la documentación relativa a los mismos mediante la Resolución Suprema núm. 077-2001-RE, de 19 de febrero de 2001. En ese sentido, se pueden entender estos actos del ejecutivo como el inicio de una política exterior peruana en la materia que luego se plasmaría en las obligaciones de realizar actos de cooperación internacional con otros Estados partes de la Convención de Palermo, entre los cuales se encuentran las extradiciones y la asistencia judicial recíproca. Además, la Convención cuenta con obligaciones de implementación en la forma de creación de normativa interna para tipificar como delitos determinadas conductas de criminalidad transnacional, las cuales han sido, en

buena parte, posteriormente implementadas (García Cavero, 2019: 19-22).

Asimismo, durante el quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el Perú participó, en su calidad de Estado miembro de la misma, en la aprobación, en diciembre de 2000, de la “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI” (anexa a la Resolución de Asamblea General 55/59), mediante la cual se expresó el compromiso de intensificar las medidas internacionales contra la corrupción y la necesidad de elaborar un instrumento jurídico internacional contra la corrupción en adición a la Convención de Palermo (ONU, 2000c, párr. 16). Finalmente, dicho instrumento jurídico internacional llegaría a adoptarse en la forma de la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC o Convención de Mérida) en 2003.

Por otro lado, con relación al ámbito regional americano, en el marco de la CICC, se estableció un mecanismo de seguimiento y evaluación recíproca entre las partes de dicha Convención, del cual el Perú empezó a participar: el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC). El hecho de que el Perú decidiera participar en el MESICIC demostró su ánimo de ser constantemente evaluado en materia de lucha contra la corrupción, lo cual fue concordante con su política exterior de hacerle frente. Finalmente, el Perú continuó siendo evaluado tras este gobierno, lo cual se da mediante rondas con periodicidad mayor a la anual, como reflejo de su política exterior en contra de la corrupción, y ha venido recibiendo y dando recomendaciones en la materia en el marco de dichas rondas, pese a las limitaciones con las que cuenta el mecanismo (Arias, 2010a: 186-189).

Así, en general, el gobierno inmediatamente posterior al de Fujimori inició el intento de romper con la estructura anterior que permitía los grandes actos de corrupción en las esferas más altas del poder. Esto se llevó al plano de la política exterior a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual logró recuperar el vínculo con la Comunidad Internacional a través de un compromiso contra la corrupción y el crimen organizado activo, repatriar fondos originados en corrupción, investigar a los prófugos e iniciar sus respectivas

extradiciones, entre otras acciones de política exterior (Matas, 2010: 3-4). Finalmente, el gobierno de transición finalizó el 27 de julio de 2001, para dar paso a un nuevo periodo presidencial de cinco años que, desde entonces, se mantendría. Cabe precisar que, poco antes de terminar el breve tercer gobierno de Fujimori, el Congreso aprobó la Ley núm. 27365, que modificó la Constitución para prohibir la reelección inmediata, por lo que los siguientes mandatarios no tuvieron oportunidad de postular nuevamente a la presidencia mientras se encontraban en funciones. En este contexto, el candidato que sería finalmente elegido fue Alejandro Toledo Manrique, quien había sido derrotado fraudulentamente por Fujimori en el año 2000.

3.3. Periodo presidencial de Alejandro Toledo (2001-2006)

Alejandro Toledo llevó a nivel de la política exterior la “anticorrupción” en tanto se hizo parte del discurso para efectos tanto internos como internacionales el deslinde explícito con el régimen de Fujimori, el mismo que fue resaltante, entre otros aspectos, por serios actos de corrupción. Si bien hoy en día puede criticarse este comportamiento de Toledo como un pragmatismo de su política exterior ejecutada, dado que finalmente la totalidad de Presidentes, desde él mismo hasta Martín Vizcarra, se han visto envueltos posteriormente en investigaciones por actos de corrupción, lo cierto es que actuaciones similares se han hecho presentes de diversas formas en gobiernos posteriores (Guerra-Barón, 2019: 36, 48-49).

Toledo nombró como su primer Ministro de Relaciones Exteriores al antes mencionado Ministro de Justicia de Paniagua, Diego García Sayán, quien además una década después sería elegido como Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien García Sayán criticaría posteriormente al Ministerio de Justicia del propio gobierno de Toledo por la no adopción de las recomendaciones del informe de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (García Sayán, 2017), en cuanto a la política exterior, el gobierno fue enfático en hacer explícita la lucha contra la corrupción como uno de sus pilares fundamentales.

Esto se mantuvo con los demás políticos que ocuparon el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Estos fueron Allan Wagner (quien

ya había ocupado la cartera en el primer gobierno de Alan García y la volvería a ocupar en el gobierno de Francisco Sagasti), Manuel Rodríguez Cuadros (quien posteriormente postularía a la presidencia del Perú sin éxito) y Óscar Maúrtua (quien volvería a ocupar el cargo durante la presidencia de Pedro Castillo, la cual no forma parte del análisis de este trabajo). Asimismo, Fernando Olivera, quien había sido ya Ministro de Justicia de Toledo y uno de los congresistas que difundieron el primer “Vladivideo”, estuvo a la cabeza de la Cancillería por horas.

Toledo realizó distintas acciones internas para hacer frente a la corrupción, como nombrar a un “zar anticorrupción” o constituir la primera Comisión Nacional Anticorrupción mediante Decreto Supremo núm. 120-2001-PCM, las cuales buscaron reflejar una política de Gobierno de combatir la corrupción en varios frentes, incluida, por ejemplo, la promoción de la cooperación internacional anticorrupción (Pozsgai-Álvarez, 2019: 88). Además, los objetivos de política exterior se hicieron explícitos durante este gobierno mediante la creación del Foro del Acuerdo Nacional, el cual se constituyó como un espacio que buscaba generar políticas de Estado independientemente de las políticas concretas del gobierno de turno.

En este Foro, se busca alcanzar cuatro objetivos, entre los cuales se dividen las 35 políticas de Estado actuales. En el primero de los cuatro objetivos, el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, se encuentra la sexta política de Estado, la cual se denomina “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” (Acuerdo Nacional, 2020a). Esta política plasma de manera explícita la lucha contra la corrupción dentro de la política exterior peruana, en tanto establece que el Perú “fomentará la lucha contra la corrupción [...] en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes” (Acuerdo Nacional, 2020b).

Esta iniciativa no quedó en el papel, sino que efectivamente se pudo ver una tendencia del Estado peruano a demostrar internacionalmente su política exterior de lucha contra la corrupción, la cual se pudo ver con la suscripción de instrumentos internacionales de diversa índole que marcaban esta posición. Así, en el ámbito regional

americano, la CICC continuó vigente y el MESICIC siguió operando con la participación del Perú. Además, en cumplimiento del artículo XVIII de la Convención, el 10 de junio de 2003 el Perú designó al Ministerio de Justicia como la autoridad central competente para los propósitos de asistencia y cooperación internacional (OEA, 2022).

Por su parte, en el ámbito universal, durante este gobierno, siguiendo la recomendación realizada por el propio Canciller cuando fue Ministro de Justicia, el Congreso de la República aprobó la Convención de Palermo mediante la Resolución Legislativa núm. 27527, de 5 de octubre de 2001, así como sus dos protocolos complementarios, con algunas reservas menores que no mermaban el efecto útil de los tratados. Asimismo, el ejecutivo ratificó los mismos mediante Decreto Supremo núm. 088-2001-RE, de 19 de noviembre de 2001, y depositó finalmente el instrumento de ratificación el 23 de enero de 2002. No obstante, los tratados no entrarían en vigor internacional sino hasta el 29 de septiembre de 2003, debido a que, conforme al art. 38 de la Convención de Palermo, se requerían 40 depósitos para su entrada en vigor, los cuales se alcanzaron con posterioridad al depósito peruano (MRE, 2014b).

Asimismo, el 31 de mayo de 2001 se adoptó un tercer protocolo adicional a la Convención de Palermo, contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones. Si bien el Perú no firmó inicialmente dicho protocolo, el 11 de septiembre de 2003, el Congreso de la República lo aprobó mediante Resolución Legislativa núm. 28069, para ser posteriormente ratificado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo núm. 106-2003-RE, de 21 de septiembre de 2003. Con ello, el Perú pudo adherirse al protocolo, y depositó su instrumento de adhesión el 23 de septiembre de 2003. Sin embargo, este recién entró en vigor internacionalmente (y para el Perú) el 3 de julio de 2005 (MRE, 2014c).

Por otro lado, cabe resaltar la adopción del documento denominado “Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI”, el 31 de enero de 2002, en el marco del quincuagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, de la cual participó el Perú como miembro. Los referidos planes establecen una serie de medidas, tanto nacionales como internacionales, para hacer frente al

COT y a la corrupción, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos contraídos en la “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI” (ONU, 2002: párr. 1-9).

Además, el 31 de octubre de 2003, se adoptó la CNUCC en el marco de la Asamblea General de la ONU con la activa participación del Perú, la cual se dio desde el inicio de las negociaciones para su adopción en 2001. La CNUCC contempla un mecanismo de seguimiento de su implementación, y el Perú se ofreció a ser el primero en ser evaluado en su programa piloto y recibir recomendaciones. En el documento de este programa piloto, se puede observar que el Perú generó una percepción adecuada a nivel internacional a partir de su discurso contra la corrupción a nivel interno post-Fujimori que finalmente repercutió en su política exterior (Arias, 2010b: 178-179, 181-183). A esto hay que agregar que el Perú fue uno de los primeros Estados en ratificar la CNUCC, en tanto el Congreso la aprobó mediante la Resolución Legislativa núm. 2835, de 5 de octubre de 2004, y el Poder Ejecutivo la ratificó por Decreto Supremo núm. 075-2004-RE, de 19 de octubre de 2004, para luego depositar el instrumento de ratificación el 16 de noviembre de 2004 y hacerse parte del tratado desde su entrada en vigor el 14 de diciembre de 2005 (MRE, 2014d).

Cabe también destacar la adopción de la “Declaración de Bangkok. Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal” en el marco del sexagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, que, entre otros, exhortó a los miembros de la ONU a hacerse parte de la CNUCC, así como de la Convención de Palermo y de sus protocolos (ONU, 2005d: párr. 4).

A partir de esta gestión, se empezaron a ver los primeros esfuerzos bilaterales por hacer frente al problema de la corrupción con otros Estados de Latinoamérica. El primero de ellos fue la Carta de Entendimiento entre el Perú y Costa Rica con relación a la Lucha Interamericana contra la Corrupción, de 9 de enero de 2003, mediante la cual los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos Estados adoptaron el compromiso político de mantener la implementación de la CICC y propiciar su entrada en vigor en toda la región, y acordaron seguir la cooperación bilateral con otros Estados americanos (MRE, 2014e). Este primer compromiso sería luego elevado a nivel presi-

dencial, en tanto, el 13 de noviembre del mismo año, los Presidentes de los dos Estados suscribieron el Compromiso de los Presidentes del Perú y de Costa Rica para el Fortalecimiento de la Democracia y la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad, y reiteraron en gran parte lo ya acordado por los Cancilleres en materia anticorrupción (MRE, 2014f).

Con posterioridad se suscribirían una serie de instrumentos políticos similares a nivel de Cancilleres con otros Estados latinoamericanos, siempre dirigidos a fortalecer la democracia y lucha contra la corrupción y la impunidad. En esencia, estos instrumentos versaron sobre lo mismo que la Carta de Entendimiento con Costa Rica e inclusive tuvieron una estructura y contenido en gran parte similares; sin embargo, contaron con denominaciones distintas. Así, bajo el rótulo de “Memorándum de Entendimiento”, se suscribieron los instrumentos respectivos con Nicaragua (4 de junio de 2004), El Salvador (24 de agosto de 2004), Guatemala (25 de agosto de 2004) y Uruguay (19 de octubre de 2004). Por otro lado, bajo el nombre de “Declaración”, se suscribieron instrumentos similares con Colombia (22 de octubre de 2004), Panamá (26 de noviembre de 2004) y República Dominicana (13 de julio de 2006), de los cuales el primero y el tercero son declaraciones “especiales”¹. Por último, es de resaltar el esfuerzo bilateral realizado con la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (ONUDD), en tanto el 28 de enero de 2003 se suscribió con la ONUDD el Memorándum de Entendimiento para la Asistencia Técnica en la Lucha contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada, con lo que se acordó implementar un Proyecto Piloto de Asistencia Técnica con fines de fortalecer la labor del Perú en su lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción (MRE, 2014g).

Finalmente, son de destacar los esfuerzos que realizó este gobierno para lograr la extradición de Alberto Fujimori, lo cual tuvo consecuencias importantes para la política exterior peruana, ya que dio

¹ Datos a partir de los resultados con el criterio “corrupción” en el buscador de “Tratados Bilaterales” del “Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño” de la página web de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Vid.*: https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Vistas_Tratados.xsp.

una imagen hacia el exterior de que se estaban tratando de perseguir los más grandes actos de corrupción en la historia del país, y generó tensiones en algunas de las relaciones bilaterales del Perú. Así, en primer lugar, dado que Fujimori había fugado a Japón, el Perú, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó la extradición bajo una vía no convencional al no contar con un tratado de extradición con dicho Estado. Sin embargo, pese a los intentos, los cuales incluyeron una exhortación a nivel de la ONU del propio Toledo a Japón (ONU, 2004), el Estado nipón nunca accedió a extraditar a su nacional. No fue sino hasta noviembre de 2005 que Fujimori fue detenido en Chile y los esfuerzos del Perú fueron redirigidos a dicho Estado hasta autorizarse en el 2007, ya durante el siguiente gobierno. Las constantes solicitudes del Perú cursadas a Japón y Chile dificultaron las relaciones bilaterales con ambos Estados (Vidarte Arévalo, 2015: 3). No obstante, dichos pedidos reflejaban la prioridad dada a la política anticorrupción a pesar de las dificultades.

3.4. Periodo presidencial de Alan García (2006-2011)

Concluido el gobierno de Toledo, el 28 de julio de 2006 inició el segundo gobierno de Alan García Pérez, quien ya había ocupado el cargo de primer mandatario en el periodo 1985-1990, y había dejado al país en el peor escenario económico de su historia. Pese a ello, fue elegido nuevamente, sobre todo por el temor que generaban las posiciones políticas de su contrincante en segunda vuelta, Ollanta Humala. El Ministro de Relaciones Exteriores durante los cinco años de gobierno fue el Embajador José Antonio García Belaúnde (nunca antes en la historia del Perú había sido posible que un Canciller estuviera de manera ininterrumpida durante un periodo presidencial completo). Durante este gobierno, la política exterior se enfocó particularmente en la suscripción de los primeros tratados de libre comercio y en la búsqueda de una mayor apertura comercial a través de distintos mecanismos como la creación de la Alianza del Pacífico, así como también el desarrollo del caso en la Corte Internacional de Justicia contra Chile en aras de que se efectuase una delimitación marítima entre ambos Estados. La lucha contra la corrupción se mantuvo como un pilar importante, pero ya no tuvo tanta prioridad como en el posfujimorismo inmediato. Pese a ello, se puede observar que,

durante este gobierno, se adoptaron varios instrumentos internacionales con disposiciones anticorrupción.

Así, en el ámbito regional americano, el Perú acordó con la Secretaría General de la OEA que se realizaría en su territorio la Conferencia Hemisférica contra la Corrupción, mediante el Memorando de Entendimiento para dichos efectos, de 9 de abril de 2010, el cual entró en vigor en la fecha de su suscripción conforme a su punto VII.7.1 (MRE, 2014h). La referida conferencia efectivamente se llevó a cabo en el Perú durante los días 3 y 4 de junio de 2010, e incluyó paneles de diálogo y discusión de expertos sobre corrupción, así como funcionarios de Estados encargados de la formulación de políticas públicas y medidas para implementar las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC. El Perú se encargó, en otros asuntos, de identificar entre sus propias autoridades a los funcionarios que abrieron y cerraron el evento, así como aquellos que expusieron avances y experiencias del Estado en la lucha contra la corrupción (MRE, 2010: 1-2). Además, durante el mismo mes y también en el Perú, en el marco del cuadragésimo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, se aprobó la “Declaración de Lima: paz, seguridad y cooperación en las Américas”, que incluyó expresamente a la corrupción y al COT como nuevas amenazas a la seguridad (Chan Sánchez, 2021: 27).

En el ámbito regional andino, el 13 de junio de 2007 se adoptó el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (Decisión núm. 668), del cual el Perú participa en su calidad de país miembro de la CAN. Asimismo, durante este gobierno, el Perú asistió a las dos primeras reuniones del Comité Ejecutivo Andino de Lucha contra la Corrupción, llevadas a cabo durante los años 2007 y 2008, en Ecuador y Colombia respectivamente, y hospedó la tercera reunión y el Taller Lucha contra la Corrupción en la Región Andina, en el año 2010 (CAN, 2010).

Por otro lado, en los esfuerzos bilaterales, encontramos que, durante este gobierno, se dio un fuerte acercamiento con EE.UU., debido, entre otras razones, a las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. Las negociaciones conducentes a dicho tratado, que ya se habían iniciado durante el gobierno anterior, concluyeron con la adopción y la firma del Acuerdo de Promoción Comercial

entre el Perú y los EE.UU. en Washington el 12 de abril de 2006. Por el lado peruano, el Congreso de la República aprobó el tratado mediante Resolución Legislativa núm. 28766, de 28 de junio de 2006, y ese mismo día el Poder Ejecutivo lo ratificó mediante Decreto Supremo núm. 030-2006-RE, de 28 de junio de 2006. Sin embargo, el tratado recién entraría en vigor el 1 de febrero de 2009 (MRE, 2014i).

Este fue el primer tratado de libre comercio del Perú de nueva generación, en tanto no solo se limitó a establecer aspectos netamente comerciales sino también otros aspectos como laborales o ambientales. Entre estos, se encontraron cláusulas anticorrupción con la finalidad de mantener la transparencia en las transacciones comerciales entre el Perú y EE.UU., y combatir la corrupción en el comercio y la inversión internacionales. Este modelo sería replicado en varios de los tratados de libre comercio posteriores suscritos por el Perú (PCM, 2012: 61, 112). Asimismo, se siguieron negociando y adoptando durante este periodo una serie de acuerdos comerciales, muchos de los cuales contienen cláusulas anticorrupción con la finalidad de promover un buen clima para el comercio y las inversiones entre el Perú y los países que los suscribieron (Chan Sánchez, 2021: 39).

Así también, en su rol de fuente cooperante, EE.UU. acordó donar al Perú 35 millones de dólares para llevar a cabo acciones para hacer frente a la corrupción mediante el Convenio de Asistencia de USAID (Agencia de cooperación estadounidense) núm. 527-0422, poniendo en marcha el llamado Programa Umbral de la Cuenta del Desafío del Milenio, el cual serviría para combatir la corrupción y aumentar las tasas de inmunización. El convenio fue firmado el 9 de junio de 2008, y entró en vigor a su firma. Conforme al art. 4, la fecha de finalización del Convenio era originalmente el 31 de julio de 2010. Sin embargo, a través de la Carta de Ejecución núm. 6, de 10 de enero de 2011, se formalizó la extensión del plazo hasta el 31 de julio de 2011, y luego se extendió hasta el 31 de diciembre de 2011 mediante la enmienda núm. 1 al Convenio, de 14 de julio de 2011. Ya en el siguiente gobierno, se celebraría la enmienda núm. 2, con fecha 3 de julio de 2012, que amplió por última vez la vigencia del programa hasta el 31 de septiembre de 2012 (MRE, 2014j).

Cabe resaltar también el esfuerzo realizado por el Estado peruano a partir de este gobierno de empezar a aportar más fondos naciona-

les en los proyectos de cooperación internacional de lucha contra las drogas. Al respecto, se entiende que la lucha contra las drogas es transversal a la corrupción y al crimen organizado, y uno de los elementos de la lucha contra las drogas es el del control de su oferta, lo que implica el control del lavado de activos y la lucha contra el crimen organizado vinculado al narcotráfico (García Díaz & Qwistgaard Piniccia, 2021: 9-18). Es así que lo normal había sido que las fuentes cooperantes, de las cuales la mayor siempre fue EE.UU., otorgasen cantidades importantes de dinero bajo el esquema de cooperación internacional no reembolsable para la ejecución de proyectos gubernamentales antidrogas, y los mayores aportes se encontraron en los años 2002 y 2007. Sin embargo, a partir de 2008, el Perú comenzó a incrementar el porcentaje de su propia contribución para los proyectos de cooperación internacional, con lo que mostró su compromiso en la política exterior antidrogas, la cual repercutió positivamente en su política exterior anticorrupción y contra el crimen organizado asociado al narcotráfico y la corrupción (García Díaz & Qwistgaard Piniccia, 2021: 48).

Por su parte, en el ámbito multilateral, es importante destacar que el Perú tuvo la presidencia de APEC en el año 2008, por lo que se realizaron acciones para alcanzar las prioridades de la presidencia, entre las cuales estuvo el impulso de la lucha contra la corrupción en la región APEC (Chan Sánchez, 2021: 43). Asimismo, es de rescatar la iniciativa en el ámbito multilateral de llegar a ser parte del Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción como Organización Internacional (convenio constitutivo de una organización internacional que fue creada en Viena, Austria, y que el Perú firmó el 2 de septiembre de 2010). Sin embargo, en el posterior gobierno, distintos órganos de la Cancillería peruana decidieron no continuar con el trámite de perfeccionamiento interno necesario para que el Estado peruano pudiera llegar a ser parte del tratado y, con ello, miembro de esta organización internacional (MRE, 2014k).

Por último, desde el año 2008, el Estado peruano inició esfuerzos para poder llegar a ser miembro de la OCDE suscribiendo la Declaración de la OCDE sobre inversión internacional y empresas multinacionales, con lo cual el Perú pudo participar en el trabajo

del Comité de Inversiones de la OCDE (Chan Sánchez, 2021: 45). Este afán de conseguir la membresía en la OCDE perduró a lo largo de los siguientes gobiernos, y resulta en particular relevante porque el Estado peruano tuvo que desarrollar una serie de acciones, tanto nacionales como internacionales, a fin de ser finalmente invitado a adherirse en el año 2022 (El Peruano, 2022). Varias de las acciones desplegadas por el Perú, como veremos más adelante, se enmarcaron en la lucha contra la corrupción. Así, por ejemplo, justo antes de terminar el gobierno de García, en junio de 2011, el Perú se hizo observador del Grupo de Trabajo sobre el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, y solicitó adherirse a la Convención de la OCDE sobre esta materia (PCM, 2012: 62).

3.5. Periodo presidencial de Ollanta Humala (2011-2016)

Acabado el segundo gobierno de García, quien había sido su contrincante en segunda vuelta, Ollanta Humala Tasso, fue elegido Presidente venciendo a la hija de Alberto Fujimori, Keiko Fujimori, quien, luego de esta primera derrota en segunda vuelta, volvería a ser derrotada hasta en dos ocasiones. La política exterior del gobierno de Humala, pese a lo que se había proyectado en su campaña, terminó siendo en gran parte una continuación de la del gobierno anterior, lo cual se pudo ver en aspectos como las continuaciones del caso sobre delimitación marítima con Chile ante la Corte Internacional de Justicia, o de la apertura comercial. Los Cancilleres de este gobierno fueron cuatro: Rafael Roncagliolo, Eda Rivas, Gonzalo Gutiérrez y Ana María Sánchez, todos ellos con periodos de duración considerable. En materia de lucha contra la corrupción, Humala retomó su prioridad en la política exterior (si bien tal vez no con mayor cantidad de resultados), debido, en gran medida, al interés de que el Perú se incorporase a la OCDE.

Fue durante noviembre del año 2012 que el Perú expresó formalmente su deseo de adhesión a la OCDE, y logró que esta invitase al Perú en abril de 2014 a participar del Programa País de la OCDE, establecido el año anterior. Fue así que en diciembre de 2014 se firmaron los acuerdos de implementación del Programa País Perú-OCDE, que tuvieron como una de sus cinco áreas clave a la lucha

anticorrupción (Chan Sánchez, 2021: 45). El programa fue establecido con la finalidad de generar cambios normativos y en las políticas públicas que permitiesen eventualmente cumplir con los requisitos para poder llegar a ser miembro de la OCDE. Que el área anticorrupción fuera una de las prioritarias del programa reflejaba que los altos niveles de corrupción eran identificados como un problema en el desarrollo del Estado peruano (OCDE, 2016: página introductoria). En esa línea, se tuvieron que adoptar una serie de medidas para alinearse con los requisitos establecidos por la OCDE en materia anticorrupción para permitir su membresía, incluida, por ejemplo, la aprobación de una legislación en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas por corrupción (Noriega Pinner & Macera, 2019: 22, 35).

Por otro lado, el Perú se incorporó en abril de 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto, impulsada por Brasil y EE.UU. Si bien el Perú no se hizo parte de un tratado para estos efectos, se comprometió a promover la transparencia y la lucha contra la corrupción, para lo cual aprobó un Plan de Acción para su incorporación a esta mediante la Resolución Ministerial núm. 085-2012-PCM (PCM, 2012: 62). Asimismo, en aspectos de integración económica regional, por su parte, durante la vigésimo sexta reunión ministerial de APEC, que tuvo lugar en la ciudad de Beijing (China) en noviembre de 2014, el Perú participó de la firma de la Declaración de Beijing sobre la Lucha contra la Corrupción, con lo que se comprometió a fortalecer la cooperación contra la misma y a mejorar los esfuerzos de recuperación de activos, entre otros aspectos (Congreso de la República del Perú, 2018). Asimismo, si bien la fundación de la Alianza del Pacífico tuvo lugar durante los últimos meses del gobierno anterior (Guerra-Barón, 2019: 47), se puede resaltar la adopción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y de su Protocolo Adicional durante este gobierno, que cuentan con disposiciones relativas a la cooperación para prevenir y contener el COT (AP, 2012: Art. 3.2.e) y en materia anticorrupción (AP, 2014: Art. 8.15, 10.30.2).

Adicionalmente, a raíz de la creación del Grupo de Río y el desarrollo de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, en diciembre de 2011, se lanzó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), foro que reúne a 33

Estados de América (sin contar a EE.UU. y Canadá) para generar diálogos en diversas materias (CELAC, 2022), incluida la lucha contra la corrupción. La mayoría de las actividades en este marco se dieron durante el presente gobierno, en tanto se llevaron a cabo cumbres anuales entre enero de 2013 y enero de 2016 (CELAC, 2022), y en todas ellas se adoptaron Declaraciones especiales sobre transparencia y lucha contra la corrupción. Además, entre 2013 y 2015, tuvieron lugar también las tres primeras Reuniones de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, que finalizaron con sus respectivas declaraciones (CELAC, 2016: 1). Lamentablemente, la información relativa a las discusiones al interior de estas reuniones en el marco de la CELAC no es accesible, si bien se puede asumir que el Perú participó del consenso requerido para la toma de decisiones en este foro (CELAC, 2022).

En el ámbito bilateral, se puede rescatar la firma del Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica con Brasil para la implementación del proyecto “Capacitación Técnica para Represión del Crimen Organizado en el Perú” en octubre de 2011. Dicho tratado fue ratificado mediante Decreto Supremo núm. 142-2011-RE y entró en vigor en diciembre de 2011, con la finalidad de llevar a cabo un proyecto de cooperación técnica internacional para apoyar el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional del Perú en áreas de represión del crimen organizado, incluido el lavado de dinero, concepto que asume un origen ilícito que puede incluir al de la corrupción (MRE, 2014l).

Asimismo, es pertinente recalcar la continuidad en la prioridad dada a las relaciones con EE.UU. Así, en junio de 2013, Humala realizó una visita oficial a este país, y llegó a reunirse con el Presidente estadounidense de ese entonces, Barack Obama, lo que dio como resultado la creación de una llamada “Asociación Estratégica para el siglo XXI”, que implicó, entre otros aspectos, la diversificación de la agenda bilateral a fin de sumar nuevas materias más allá de las tradicionales, como fueron la lucha contra la corrupción y el crimen organizado (Castilla, 2015: 76). También cabe recordar la celebración de la última enmienda al Convenio de Asistencia de USAID núm. 527-0422, mencionada anteriormente.

Finalmente, pueden resaltarse algunas iniciativas internas en materia anticorrupción que buscaban generar un impacto en la política exterior del Estado, pero que no tuvieron el efecto inicialmente esperado. Entre ellas, podemos encontrar (a) la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, que elaboró el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, el cual planteó como un objetivo expreso el posicionar al Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción; (b) la actualización de la ley de contrataciones con el Estado para ajustarla mejor a los estándares internacionales en la materia; y (c) la creación de una Unidad de Análisis Financiero y Cooperación Internacional en la Procuraduría Anticorrupción para cobros de reparaciones civiles y repatriación de activos generados por actos de corrupción (Navas Bustamante, 2016: 29-31).

En realidad, el gobierno de Humala llegó al poder con un discurso fuertemente político, pero poco práctico, al menos en materia de lucha contra la corrupción, ya que su partido no contaba con propuestas claras al respecto, y finalmente terminó adoptando pocas medidas normativas internas que coadyuvaran a hacer frente al problema; esto a su vez generó la percepción de dos tercios de la población de que la corrupción empeoró durante este periodo (Navas Bustamante, 2016: 27-28). Además, esta realidad también parece haber influido en la adopción de un menor número de compromisos internacionales en comparación con los gobiernos anteriores. Sin embargo, es de rescatarse la solicitud formal para adherirse a la OCDE y el inicio del Programa País, que determinarían, en gran medida, la política exterior peruana de lucha anticorrupción en los siguientes gobiernos.

3.6. Periodo presidencial de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

Concluido el gobierno de Humala, se inició el que se supondría sería el gobierno que recibiría el bicentenario del Perú: el de Pedro Pablo Kuczynski. El referido Presidente había ocupado carteras ministeriales en el gobierno de Toledo y, con mayor antigüedad, en el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985). Cabe resaltar, además, que fue vencedor en la segunda vuelta de las elecciones

con un margen muy ajustado frente a la hija de Alberto Fujimori. Sin embargo, esta última sí consiguió una amplia mayoría parlamentaria que le permitió hacer un contrapeso político muy significativo a este gobierno, lo cual terminaría desencadenando una gran crisis política que, desde entonces, ha hecho que los periodos presidenciales no puedan concluirse de manera regular. De esta manera, el gobierno de Kuczynski duró menos de dos años, y tuvo solo dos Ministros de Relaciones Exteriores: Ricardo Luna y Cayetana Aljovín.

En relación a la corrupción, desde su primer discurso, Kuczynski habló de adoptar medidas anticorrupción a partir de tres dimensiones: la preventiva administrativa, la educativa y la represiva. Asimismo, hizo énfasis en que el éxito de sus políticas anticorrupción requería de un Presidente completamente comprometido con esa lucha (Montoya Vivanco, 2016: 6-7). Sin embargo, las acciones de este gobierno en esta materia fueron pocas, lo cual aplica también a los actos de política exterior y a los instrumentos internacionales significativos adoptados en esta materia. Si bien su brevedad y el contrapeso del Congreso pueden explicar la limitada acción legislativa de este gobierno, no es menos cierto que el Poder Ejecutivo nunca dejó de tener la dirección de la política exterior.

Esta última estuvo principalmente orientada a realizar un contrapeso regional al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela sancionando los actos de este y promoviendo la recepción de nacionales venezolanos en el Perú. El gobierno de Kuczynski vio una oportunidad de ganar un rol de liderazgo en la región a raíz del rechazo a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana de la OEA para hacer frente a la crisis venezolana (votaron en contra los miembros del Caribe) con el impulso de la creación del Grupo de Lima en agosto de 2017 (Rooney Paredes, 2020: 62). Dicho foro multilateral resultó importante para el posicionamiento del Perú en la región como un país interesado en reprimir los actos del régimen venezolano y en fomentar la cooperación para reprimir sus actos de corrupción.

No obstante, la lucha anticorrupción no fue un elemento central de la política exterior, lo cual se puede verificar al notar que fueron pocas las medidas internacionales adoptadas en dicha materia. Entre ellas, encontramos que el Perú hospedó las reuniones preparatorias a la VIII Cumbre de las Américas de representantes del Comité de

Expertos del MESICIC y de la Secretaría Técnica, durante diciembre de 2017 y febrero y marzo de 2018 (MESICIC, 2020: 108). Asimismo, cabe mencionar que, mediante Decreto Supremo núm. 092-2017-PCM, se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que preveía expresamente el respeto por los tratados anticorrupción de los cuales el Perú es parte.

Cabe resaltar que hubo algunos esfuerzos de cooperación bilateral con Estados de la región como, por ejemplo, EE.UU., como resultado de que Kuczynski hiciera llegar en 2017 una invitación al Presidente estadounidense, Donald Trump, para participar en la VIII Cumbre de las Américas, que se celebraría al año siguiente (Kuczynski, 2017: 376). Asimismo, en el marco de los gabinetes binacionales, se establecieron compromisos relativos a la lucha contra la corrupción y/o el COT. Por ejemplo, en el II Gabinete Binacional con Bolivia en 2016, se formalizaron acuerdos en materia de lucha anticorrupción, y en el X Gabinete Binacional con Ecuador, también en 2016, se lograron avances para desarrollar operaciones conjuntas para combatir delitos transnacionales (Kuczynski, 2017: 380). Por otro lado, luego de zanjada la controversia marítima con Chile, se acordó con dicho Estado el establecimiento de un gabinete binacional, cuyo primer encuentro se dio en julio de 2017. En este, se trataron diversos temas de interés común entre el Perú y Chile, entre los cuales resaltó el combate a la corrupción (Del Prado & Morandé, 2020: 18).

Asimismo, en lo que se refiere a la suscripción de instrumentos bilaterales, identificamos que, durante este gobierno, el Perú suscribió con Argentina un Convenio de Cooperación en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el COT, el cual previó un amplio marco de cooperación internacional entre el Perú y Argentina para reprimir delitos provenientes del COT, entre los cuales se encuentran aquellos vinculados a la corrupción a partir de actividades delictivas transnacionales como el lavado de activos; sin embargo, este tratado recién entró en vigor durante el siguiente gobierno, en septiembre de 2019 (MRE, 2014n).

En todo caso, las principales iniciativas de este gobierno no pudieron materializarse en la mayoría de los casos porque el Congreso de la República, principal poder del Estado llamado a hacer contrapeso político, era controlado por el partido Fuerza Popular de Keiko

Fujimori. De esta manera, el Poder Legislativo puso trabas desde un primer momento a este gobierno, lo que se tradujo en censuras de ministros e intentos de vacancia por incapacidad moral (que fueron desestimados finalmente a pesar de la mayoría con la que contaba el partido). Tras la desestimación del último intento en diciembre de 2017, Kuczynski decidió indultar a Alberto Fujimori un día antes de Navidad (BBC Mundo, 2018), decisión totalmente contraria a los principios de lucha contra la corrupción que fue posteriormente anulada por la Corte Suprema tras un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (BBC News Mundo, 2018).

Posteriormente, en marzo de 2018, se hicieron públicos unos videos del hermano de Keiko e hijo de Alberto, Kenji Fujimori, quien también era congresista del partido Fuerza Popular, pero de una facción disidente, en los que se observaba cómo pretendía sobornar a un grupo de congresistas para unirse a su facción con la finalidad de votar en contra del pedido de vacancia contra Kuczynski. Estos actos buscaban un intercambio político con el Presidente a fin de lograr la excarcelación de su padre. Una vez hechos públicos los videos, el Congreso inició con inmediatez un segundo proceso de vacancia y desaforó a los congresistas de la facción de Kenji. De las declaraciones públicas de los congresistas, se supo que esta vez la vacancia tendría éxito. Debido a la inminente aprobación por el Congreso de su vacancia por incapacidad moral, Kuczynski se adelantó a su destitución renunciando a la presidencia (BBC Mundo, 2018).

3.7. Periodo presidencial de Martín Vizcarra (2018-2020)

Como resultado de la renuncia de Kuczynski, la cual fue finalmente aceptada por el Congreso, por sucesión constitucional, el primer vicepresidente de Kuczynski, Martín Vizcarra, tuvo la tarea de ocupar el cargo de Primer Mandatario. Así fue que, en marzo de 2018, Vizcarra asumió la presidencia con la esperanza de concluir su mandato recibiendo el bicentenario del Perú. Sin embargo, si bien tuvo una duración mayor que la de su predecesor, tampoco logró mantenerse hasta 2021. Por otro lado, la política exterior de este gobierno tuvo mayor claridad en su definición que la del gobierno anterior, y atribuyó un papel importante a la lucha anticorrupción (Néstor Popoli-

zio, Gustavo Meza-Cuadra y Mario López Chávarri fueron los titulares de la Cancillería durante este periodo).

De hecho, este gobierno parece haber sido uno de los más activos propulsores de la lucha contra la corrupción en la política exterior del Perú, al pretender (y en algunos casos lograr) tener un rol de líder respecto al tratamiento internacional de estas materias en distintos foros. Podría decirse que el liderazgo que empezaba a tener Kuczynski en el ámbito regional a través del Grupo de Lima fue trasladado a Vizcarra, pero con una redefinición en materia de lucha anticorrupción que se extendió a nivel multilateral, lo que generó un nuevo capítulo en la política exterior peruana, que priorizó como elemento central a la lucha contra la corrupción, al menos hasta el inicio de la pandemia del Covid-19, la cual redirigió la política exterior a la salud pública y a la obtención de vacunas.

Esta recuperación de la lucha contra la corrupción como aspecto principal de la política exterior peruana fue una respuesta progresiva del gobierno a los acontecimientos que fueron revelándose y que implicaban a altos funcionarios de distintos gobiernos anteriores en grandes redes de corrupción. La fuente principal de estas revelaciones fueron los representantes de la constructora brasileña “Odebrecht”, que operó en el Perú desde 1979 y a la que se le adjudicaron obras millonarias en distintos gobiernos (muchas de las cuales llevaban detrás acuerdos secretos fruto de la corrupción). Para desgracia de los implicados, a partir de las investigaciones en Brasil del caso “*Lava Jato*”, tanto el expresidente de Odebrecht, Marcelo Odebrecht, como quien fue director ejecutivo de la empresa en el Perú por 15 años, Jorge Barata, accedieron a colaborar eficazmente con la justicia peruana, y revelaron actos de corrupción por parte de los gobiernos previos a partir del de Alejandro Toledo (Noriega Pinner & Macera, 2019: 67).

En realidad, la colaboración eficaz de los directivos de Odebrecht ya se había iniciado durante el gobierno anterior, pero fue durante el gobierno de Vizcarra que se dieron las revelaciones más importantes. Para abril de 2019, todos los Presidentes posteriores a Paniagua habían sido investigados por actos de corrupción derivados de Odebrecht, así como Keiko Fujimori, quien dirigía la principal fuerza opositora en el Congreso (Cornejo, 2019). Toledo fugó a EE.UU. con su

esposa, Eliane Karp, acusados ambos de múltiples delitos; García se suicidó estando a pasos de ser detenido tras haber sido imposibilitado de salir del país y haber solicitado asilo diplomático a Uruguay sin éxito; Humala y su esposa, Nadine Heredia, estuvieron en prisión preventiva durante meses hasta su liberación por orden del Tribunal Constitucional; Kuczynski comenzó asimismo un periodo de 36 meses de arresto domiciliario; y Keiko Fujimori fue también objeto de prisión preventiva. En consecuencia, el gobierno de Vizcarra consideró conveniente deslindarse de estos antecedentes públicamente.

Empezando por lo relativo al ámbito regional americano, el gobierno de Kuczynski había programado la VIII Cumbre de las Américas para llevarse a cabo en abril de 2018, por lo que dicha cumbre se desarrolló de manera regular en Lima, precisamente bajo el tema “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, lo cual tuvo mayor iconicidad debido a la, en ese momento, reciente renuncia del Presidente Kuczynski (Chan Sánchez, 2021: 35). En el marco de la cumbre, el Perú fue líder en la adopción del Compromiso de Lima para la Gobernabilidad Democrática, documento con 57 mandatos para hacer frente a la corrupción en la región. Además, se estableció el Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima, que buscaba garantizar el cumplimiento efectivo de los referidos mandatos (Novak & Namihás, 2021: 88). Asimismo, se reafirmaron los compromisos establecidos en la CICC y en otros tratados anticorrupción, y se encomendó al MESICIC el seguimiento del grado de cumplimiento de tres de los 57 mandatos (MESICIC, 2020: 99).

En la misma línea, el Perú participó junto con Argentina, Brasil y Panamá de la presentación al cuadragésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA, llevado a cabo en junio de 2018, de una propuesta sobre fortalecimiento de la democracia. Esta propuesta, que fue finalmente recogida en la Resolución de Asamblea General núm. AG/RES.2927 (XLVIII-0/18), contaba con un apartado relativo al seguimiento del grado de cumplimiento de la CICC y del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, en el que se solicitaba a la Secretaría General de la OEA continuar fortaleciendo el MESICIC de conformidad con el Compromiso de Lima adoptado en la VIII Cumbre de las Améri-

cas (MESICIC, 2020: 101-102). Además, desde diciembre de 2018, el Perú, como parte de su diplomacia pública digitalizada, mantuvo el Sistema del Compromiso de Lima como plataforma tecnológica para el control del cumplimiento de sus acuerdos sobre “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” (Novak & Namihas, 2021: 126).

Por otro lado, puede destacarse también que el Perú, pese a que en una primera votación en septiembre de 2019 se abstuvo respecto a la posibilidad de activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para la amenaza a la seguridad que suponía el régimen venezolano, una vez instalado el órgano de consulta, votó a favor de adoptar medidas en contra de dicho régimen por la comisión de actos de corrupción (Rooney Paredes, 2020: 67). Si bien la primera votación supuso el distanciamiento con EE.UU. en el marco del Grupo de Lima, días después se suscribió la Declaración del Grupo de Lima, mediante la cual los firmantes, incluido el Perú, pero no EE.UU., acordaron investigar, capturar y sancionar a los funcionarios del régimen venezolano involucrados en actos de corrupción y delincuencia organizada (MRE, 2019: punto 5).

Asimismo, en el marco de la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, Vizcarra suscribió a nombre del Perú y junto a sus pares la Declaración de Puerto Vallarta, de 24 de julio de 2018, instrumento que incluyó el mandato de “[c]rear mecanismos de cooperación en materia de lucha contra la corrupción en los procedimientos de contratación pública de los países miembros” (AP, 2018: punto 10 del Anexo 1). Al año siguiente, el Perú hospedó la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico, en la cual, en cumplimiento de dicho mandato, los miembros suscribieron el 4 de julio de 2019 el Memorando de Entendimiento relativo al reconocimiento de buenas prácticas gubernamentales y al desarrollo de mecanismos de cooperación para la prevención y lucha contra la corrupción en los sistemas de contratación pública en la Alianza del Pacífico (AP, 2019: punto 3). Asimismo, cabe señalar que, durante la cumbre referida, Vizcarra señaló que era necesario tomar medidas anticorrupción drásticas, en parte, con la finalidad de mantener el crecimiento económico de los Estados miembros (Viguria, 2019).

En el ámbito multilateral, es de destacar el rol de liderazgo que tuvo el Perú en la ONU en materia anticorrupción. Así, en el marco

del septuagésimo tercer periodo de sesiones de la Asamblea General, promovió en el ámbito de la CNUCC una resolución, que sería finalmente adoptada con el número 73/190, a fin de reforzar la cooperación internacional entre sus partes para combatir la corrupción organizada transnacional (Presidencia de la República del Perú, 2018). Asimismo, reforzó la posición peruana presentando una serie de reformas internas que finalmente tendrían repercusión en el ámbito internacional para el Perú, incluyendo (a) la aprobación de la Política General de Gobierno hasta 2021 (que hacía de la lucha anticorrupción uno de sus principales ejes); (b) la aprobación del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021; y (c) el sometimiento a referéndum de una serie de iniciativas legislativas (Presidencia de la República del Perú, 2018).

Vizcarra impulsó también, junto con Colombia, la celebración por primera vez de un Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción, el cual acabó convocándose para junio de 2021 mediante las Resoluciones 73/191 y 74/276 de la Asamblea. Además, el Perú fue designado co-facilitador, junto con Emiratos Árabes Unidos, para negociar, desde julio de 2020, la declaración que finalmente fue adoptada en dicho periodo de sesiones (Novak & Namihás, 2020: 154). Asimismo, en el marco de la conferencia de los Estados parte de la CNUCC, el Perú colideró, junto con Noruega, el Grupo de Trabajo que adoptó, en 2019, las Recomendaciones contra la Corrupción (Novak & Namihás, 2021: 88). De esta manera, el liderazgo a nivel de la ONU se convirtió en un lineamiento prioritario de la política exterior del Perú en este periodo (MRE, 2020).

Ya fuera del ámbito de la ONU, resultó en un hito de gran importancia para el Perú la autorización para adherirse a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, de cuyo grupo de trabajo ya venía participando desde gobiernos atrás, como fue expuesto anteriormente. Durante este gobierno, el Congreso de la República aprobó el tratado mediante Resolución Legislativa núm. 30769, de 16 de mayo de 2018 y el Poder Ejecutivo lo ratificó mediante Decreto Supremo núm. 011-2018-RE, de 18 de mayo de 2018, para finalmente llegar a ser parte desde julio de 2018 (MRE, 2014o).

Por otro lado, en el ámbito bilateral, es preciso destacar que, en septiembre de 2018, el Perú y la Unión Europea suscribieron el Convenio de Financiación DCI-LA/2017/038-902, con el cual la organización internacional se obligaría a financiar en su totalidad la acción “Apoyo contra el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado en el Perú” cubriendo un costo total de más de 12 millones de euros (UE y Perú, 2018, Cláusula I y firmas). El tratado referido fue ratificado por Decreto Supremo núm. 050-2018-RE, de 23 de noviembre de 2018, y entró en vigor el 26 de noviembre de 2018 (MRE, 2014p). Al respecto, el Marco Lógico Indicativo establece una serie de indicadores para medir los resultados y sus actividades, entre los cuales son de resaltar los del resultado 2, “La articulación y la interoperatividad de las entidades principales dedicadas a las investigaciones delictivas son mejoradas”, que establecen porcentajes, usos y diseños de elementos vinculados a los delitos relacionados y conexos al crimen organizado (UE & Perú, 2018: Resultado 2 del Anexo I), entre los cuales, si bien no se indica expresamente, estarían implicados evidentemente los delitos de corrupción. El tratado tuvo una enmienda, pero fue ya en 2021 (MRE, 2014q), por lo que no se considerará para efectos de la presente investigación.

El gobierno de Vizcarra adoptó también medidas internas tendientes a potenciar la política exterior en materia de lucha contra la corrupción y el COT. En primer lugar, es destacable la aprobación en agosto de 2019 del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante Resolución Ministerial núm. 0536/RE-2019. Este instrumento de gestión delineó las acciones del referido Ministerio. El PEI estableció entre sus lineamientos el intensificar la participación del Perú en los procesos multilaterales y globales priorizando acciones para promover la lucha contra la corrupción y el crimen organizado (Novak & Namihás, 2020: 188; 2021: 87), con el fin de dar un papel central a estas materias en la política exterior del Estado.

En segundo lugar, destaca la aprobación de la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030, en la que se prevén estrategias para frenar la corrupción y el COT a través de lineamientos específicos, incluida la necesidad de consolidar los mecanismos de cooperación internacional en la lucha contra el COT para los operadores de justicia (lineamiento 3) y de fortalecer el control fronterizo a nivel nacional (lineamiento 10) (MININTER,

2019: 44-45, 53-55). Además, la Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional para el año 2020 contó con varias experiencias exitosas en el área temática de crimen organizado (Novak & Namihás, 2021: 142).

Como se aprecia, el gobierno de Vizcarra tuvo múltiples actos de proyección de su política exterior en materia de lucha anticorrupción. Hasta el inicio de la pandemia del Covid-19, la fuerza de la lucha contra la corrupción fue evidente, a pesar de la brevedad de este gobierno. Al respecto, Vizcarra tomó la decisión de disolver el Congreso de la República constitucionalmente en septiembre de 2019 mediante Decreto Supremo núm. 165-2019-PCM, y fue elegido un nuevo congreso en enero de 2020. Sin embargo, ese nuevo Congreso mantuvo la oposición hacia Vizcarra porque este último no contó con un partido político que le diese respaldo parlamentario. Fue así que, en septiembre de 2020, el Poder Legislativo intentó vacar sin éxito al titular del Ejecutivo por incapacidad moral, y lo volvió a intentar de nuevo en noviembre, esta vez exitosamente.

Dado que anteriormente la segunda vicepresidenta del gobierno de Kuczynski, Mercedes Aráoz, había renunciado a dicha responsabilidad, la sucesión correspondió al Presidente del Congreso, Manuel Merino, quien, cuestionado por el uso de la figura de la vacancia para dar una especie de golpe de Estado y por el uso de la fuerza para reprimir las protestas en su contra (lo que generó la muerte de dos jóvenes), se vio forzado a renunciar tras menos de una semana en el cargo. Así, fue necesario elegir a un nuevo Presidente del Poder Legislativo para que asumiera el cargo de Primer Mandatario, el cual finalmente logró concluir su corto gobierno de transición y recibir el bicentenario. Dada la corta duración de estos últimos dos gobiernos, se tratarán en un apartado en conjunto.

3.8. Periodos presidenciales de Manuel Merino y Francisco Sagasti (2020)

El breve gobierno de menos de una semana de Merino generó una fuerte desaprobación. Dado el carácter tan efímero en el tiempo de este gobierno, no es posible identificar si asumió postura alguna

respecto al tema de la corrupción en su política exterior. Por ello, como señala Avilés Flores, es complicado definir si hubo realmente intención de acatar, o no, las obligaciones internacionales del Estado, si bien no hubo expresiones que reflejaran una voluntad de realizar cambios en la política exterior, para cuya conducción nombró a una diplomática de carrera como su Canciller (Avilés, 2021: 101). Tras la renuncia de Merino, el Congreso, por mandato constitucional, nombró a su nuevo Presidente, Francisco Sagasti, para ocupar la Presidencia de la República. Al igual que en el caso de Paniagua, el gobierno de Sagasti fue uno de transición, que concluyó el 28 de julio de 2021, día del bicentenario del Perú.

Las Ministras de Relaciones Exteriores designadas por Merino y Sagasti fueron respectivamente Franca Deza y Elizabeth Astete (esta última posteriormente renunciaría en 2021 al descubrirse que se había vacunado contra el Covid-19 irregularmente). En un contexto de pandemia, la política exterior del gobierno de Sagasti estuvo orientada sobre todo a la negociación de la obtención de vacunas contra el Covid-19 para la población peruana. La lucha contra la corrupción, el crimen organizado y otros temas tuvieron una prioridad menor. Sin embargo, pueden rescatarse dos temas. Por un lado, el 25 de noviembre de 2020, después de cinco años inactiva, se volvió a convocar a la Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la CELAC para su cuarta edición, la cual trajo consigo una declaración conjunta (CELAC, 2020). Por otro lado, resulta de relevancia la adopción del Acuerdo entre la República del Perú, la Confederación Suiza y el Gran Ducado de Luxemburgo sobre la Transferencia de Activos Decomisados, firmado por el Perú el 16 de diciembre de 2020, el cual entró en vigor recién al siguiente año (MRE, 2014r). Dicho tratado surgió a raíz de la cooperación ofrecida por Suiza y Luxemburgo para la repatriación al Perú de activos derivados de actos de corrupción del gobierno fujimorista depositados en dichos Estados, con la condición de que el Perú utilizara los activos para la financiación de proyectos relativos a la lucha contra la corrupción y contra el COT (MRE, 2021: 15-16).

4. POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN LA NEGOCIACIÓN Y ELABORACIÓN DE LOS CITADOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE ÁMBITO UNIVERSAL, REGIONAL Y BILATERAL

Esta sección hace referencia a las acciones y posiciones que tuvo el Estado peruano durante las negociaciones de los instrumentos internacionales identificados en la sección anterior. La división es la misma que la utilizada anteriormente, es decir, conforme a los nueve periodos presidenciales abordados (los dos últimos englobados en uno solo por motivos de practicidad), y el orden de aparición de los instrumentos será también el mismo. Cabe señalar que la información relativa a los trabajos preparatorios de las declaraciones en la CELAC no es públicamente accesible, y que, en relación al proceso de negociación de ciertos instrumentos adicionales, tampoco se encontró información pública².

4.1. Periodo presidencial de Alberto Fujimori (1996-2000)

Durante el periodo presidencial de Alberto Fujimori, el Perú tuvo un rol activo en las negociaciones de la CICC. Manfroni (2003: 88, 98) menciona que la obligación de cooperación amplia entre las partes del art. XIV (párrafo 2) fue una propuesta de la delegación peruana, como también lo fue la iniciativa (junto con Colombia) de que dicha cooperación se extendiera también a actos de corrupción cometidos antes de la entrada en vigor del tratado (art. XIX). Además, el Estado peruano apoyó las propuestas de otros Estados, entre las que destaca la relativa al enriquecimiento ilícito de Argentina, la cual fue finalmente aceptada (art. IX) pese a la oposición inicial de determinados Estados de tradición jurídica anglosajona (Manfroni, 2003: 68).

² Ante esta situación, se remitieron una serie de solicitudes al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú al amparo de la Ley de Acceso a la Información Pública (MINJUS, 2019, Art. 7 y 8). En respuesta, el referido Ministerio remitió, entre otras, las Cartas (TAI) Núm. 0-2-B/342, de 24 de octubre de 2022; (TAI) Núm. 0-2-B/353, de 26 de octubre de 2022; y (TAI) Núm. 0-2-B/406, de 23 de noviembre de 2022, las cuales anexaron información facilitada por la Dirección General de América, la Dirección de Organismos y Política Multilateral y la Dirección General de Tratados.

La Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1477 (XXVII-O/97), mediante la cual se estableció el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, tuvo lugar durante su vigésimo séptimo período ordinario de sesiones, que, al ser celebrado en el Perú, contó con las palabras de apertura de Fujimori en su calidad de Presidente del Estado anfitrión. Este último afirmó que la corrupción era un tema de gran preocupación que no se podía justificar, mermaba la legitimidad de los órganos del Estado y constituía una “lacra”, por lo que el Perú habría participado de manera activa en la negociación de la CICC y en la elaboración del Programa (OEA, 1997b: 13-15).

En cuanto a la Decisión núm. 458 del CAMRE de la CAN (1999), su antecedente más directo fue el compromiso asumido en la octava reunión del CPA (1995), celebrada en Lima (Perú), en el que los Países Miembros apoyaron expresamente la adopción de la CICC. Este compromiso fue impulsado por el Perú como Estado anfitrión (CAN, 1996: 1, 3)³.

Finalmente, el Perú también tuvo una participación importante en la elaboración del Reglamento Modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas y otros delitos graves, que recogió las propuestas presentadas en 1997 y 1999 por el Grupo de Expertos de la CICAD para el Control de Lavado de Activos (CICAD, 1999: 1), y fue aprobado por la Asamblea General de la OEA mediante su Resolución AG/RES. 1656 (XXIX-O/99) (OEA, 1999). La contribución del Perú se centró en las modificaciones introducidas en 1997, que fueron iniciativa del general peruano Enrique Astete Baca durante su mandato como Presidente de la CICAD, entre abril de 1997 y octubre de 1998 (CICAD, 1998: 2).

4.2. Periodo presidencial de Valentín Paniagua (2000-2001)

Durante el gobierno de Paniagua, destaca en primer lugar la aprobación de la Convención de Palermo y de sus dos protocolos inicia-

³ Para mayor información, se puede consultar el capítulo sobre el CAN de la presente obra.

les. Sin embargo, es preciso señalar que, si bien el Perú manifestó su consentimiento en obligarse por dichos tratados durante el gobierno de Paniagua, todo el proceso de negociación tuvo lugar en el de Fujimori, durante el cual el Perú no participó en las negociaciones del Comité Especial intergubernamental para la elaboración de los tratados (ONUDD, 2008: 1-608). Asimismo, tampoco tuvo mayor aporte en el marco de la Asamblea General de la ONU ni en lo relativo a la constitución del Comité⁴ ni en las resoluciones posteriores sobre el desarrollo de su mandato y la convocatoria de una conferencia política de alto nivel en Palermo (Italia)⁵. Por último, a pesar de que la Resolución 55/25, mediante la cual la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención de Palermo y sus dos primeros Protocolos, contó con intervenciones de diversos Estados, el Perú, si bien estuvo presente, no realizó intervención alguna (ONU, 2000b: 1-11, 20-21).

La “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI” tiene sus orígenes en el Décimo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevada a cabo del 10 al 17 de abril de 2000 en Viena (Austria). Durante el mismo, el Perú fue uno de los Estados que ocuparon la vicepresidencia, e intervino en la segunda de las series de sesiones de alto nivel y en los debates de los temas del programa “Situación del delito y la justicia penal en el mundo” (en los que expresó preocupación porque la actividad delictiva transnacional suele ir acompañada

⁴ Esto se evidencia en que, en relación a la primera de las resoluciones citadas en el preámbulo de la Convención (la 53/111), mediante la cual se decidió conformar el Comité Especial, no hubo votación para su aprobación en la Tercera Comisión ni en la Asamblea General (ONU, 1998: 3-4), lo que significa que el Perú no se pronunció en sentido alguno, y fue, más bien, con el consenso.

⁵ Respecto a las resoluciones 54/126 y 54/129, mediante las cuales la Asamblea General de la ONU solicitó al Comité intensificar sus trabajos para adoptar los tratados en el año 2000, y aceptó el ofrecimiento de Italia para llevar a cabo la conferencia política de alto nivel en Palermo, se ve que la primera se aprobó sin intervenciones peruanas registradas y que la segunda fue aprobada sin encontrarse el Perú entre los más de 150 Estados que patrocinaron el proyecto (ONU, 1999a: 3-4). Además, la Asamblea General aprobó las resoluciones sin votación, por lo que tampoco pudo el Perú mostrar algo distintivo (ONU, 1999b: 3-4).

de actos ilegales como la corrupción) y “Promoción del imperio de la ley y fortalecimiento del sistema de justicia penal” (en que destacó la importancia de la lucha anticorrupción) (ONU, 2000a: 8, 10, 12, 14, 17-18).

Por último, respecto a la Declaración sobre el MESICIC (2001), se puede ver una participación más activa del Perú en sus antecedentes (los cuales se remontan también al gobierno anterior)⁶, antes de que la Declaración fuera adoptada con el acuerdo de 17 de los 22 Estados parte de la CICC (entre ellos, el Perú) en la Primera Conferencia de los Estados Parte del tratado, celebrada en Buenos Aires, Argentina (OEA, 2001: 2; 4).

4.3. Periodo presidencial de Alejandro Toledo (2001-2006)

Durante el gobierno de Toledo, el Perú no participó ni en los trabajos preparatorios del tercer protocolo adicional a la Convención de Palermo ni en la elaboración de la Resolución 53/111 de Asamblea General de la ONU (referenciada en el texto de su preámbulo) (ONUDD, 2008: 609-773). Además, la resolución 55/255, mediante la cual se adoptó el Protocolo, fue aprobada sin intervención del Perú en el debate ante la Asamblea General de la ONU, pese a que hubo intervenciones de distintos Estados latinoamericanos, tales como México, Argentina, Brasil, Colombia y Chile (ONU, 2001a: 9-21).

En contraste, se observa una mayor participación del Perú en la elaboración de los “Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del

⁶ El MESICIC fue creado mediante la Resolución de Asamblea General AG/RES. 1784 (XXXI-O/01), la cual fue, a su vez, resultado de la solicitud al Consejo Permanente de formular un modelo de mecanismo de seguimiento de la CICC más apropiado que los existentes hasta fines del año 2000 (OEA, 2001: 1). Dicha solicitud estuvo contenida en la Resolución AG/RES. 1723 (XXX-O/00) y se derivó de las recomendaciones de la Sesión Especial sobre Fortalecimiento de la Probidad y la Lucha Anticorrupción en las Américas (OEA, 2000b: preámbulo; párr. 9), la cual se llevó a cabo el 31 de marzo de 2000 y fue presidida por la Representante Permanente del Perú ante la OEA, Beatriz Ramacciotti (OEA, 2000a).

siglo XXI”, que se produjo durante el décimo período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en el cual el Perú desempeñó una de las tres vicepresidencias a través de su representante, Juan Jiménez Mayor (ONU, 2001b: 26). Durante los debates del informe sobre los proyectos del plan de acción, el Perú realizó intervenciones tanto a nombre propio, como en representación del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (ONU, 2001b: 17).

También en la elaboración de la CNUCC se puede identificar una participación mucho más marcada del Perú. Así, el Estado peruano fue elegido para desempeñar una de las ocho vicepresidencias del Comité Especial encargado de negociar el tratado a través de su representante, Javier Paulinich (ONU, 2003a: 4). Como resultado, estuvo a cargo de la cuestión relativa a transferencias de fondos de origen ilícito; propuso organizar un seminario sobre el mismo en el segundo periodo de sesiones (propuesta que fue aceptada y ejecutada); y asistió en la cuestión de la cooperación internacional (ONU, 2003a: 5-7). Además, presentó propuestas y declaraciones durante el tercer y cuarto periodo de sesiones del Comité (ONU, 2003a: 10-11); y, en la sesión de Asamblea General de la ONU en la que se adoptó el tratado, manifestó satisfacción por el trabajo del Comité, reafirmó su compromiso con la lucha anticorrupción y exhortó a los demás Estados a firmar la CNUCC (ONU, 2003b: 5).

En cuanto a la “Declaración de Bangkok. Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal”, cabe señalar que fue negociada desde el undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (18-25 de abril de 2005), en el cual el Perú fue designado para desempeñar la vicepresidencia junto con otros 22 Estados (ONU, 2005a: párr. 27) y participó con intervenciones de su entonces Ministro de Justicia, Eduardo Salhuana (ONU, 2005a: párr. 37). El proyecto fue aprobado sin votación en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) (ONU, 2006: 25) y en la Asamblea General (ONU, 2005c: 27), si bien esta última aprobó una versión revisada del proyecto que el Perú y otros Estados presentaron en su Tercera Comisión (ONU, 2005b: párrs. 16, 19).

Con relación a los instrumentos bilaterales, la Dirección General de América del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada del

Perú en Colombia lograron encontrar información sobre los antecedentes de la Declaración Especial de los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y Colombia para el Fortalecimiento de la Democracia y la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad (MRE, 2022a: 1). Como los distintos instrumentos bilaterales (con Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Panamá y República Dominicana) tienen estructuras similares a la del suscrito con Colombia a iniciativa del Perú⁷, se puede asumir razonablemente que siguieron la misma suerte en cuanto a sus procesos de negociación y elaboración⁸.

Finalmente, el Memorándum de Entendimiento con la ONUUD para la Asistencia Técnica en la Lucha contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada, cuya iniciativa partió del Perú (MRE, 2022b)⁹,

⁷ El 1 de septiembre de 2004, la Embajada del Perú en Colombia remitió la Nota 5-8-M/237 al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mediante la cual se sometió a consideración un proyecto inicial del instrumento a nivel de Presidentes, con la indicación de que podría ser suscrito por los Mandatarios en la Visita de Estado del entonces Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, al Perú, la cual se precisó que tendría lugar los días 22 y 23 de octubre de 2004 (MRE, 2022a: anexo 2). La Cancillería colombiana dio respuesta a través de su Dirección de América mediante la Nota DAA/CAL N°. 46873, de 20 de setiembre de 2004, remitiendo una contrapropuesta, la cual básicamente bajó el nivel del instrumento a fin de que fuera suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores en lugar de los Presidentes, y realizó un par de modificaciones de forma (MRE, 2022a: anexo 3). La embajada peruana, finalmente, dio su conformidad a la contrapropuesta mediante la Nota N° 5-8-M/269, de 6 de octubre de 2004, la cual se materializó el 22 de octubre de 2004 con las firmas de los entonces Cancilleres del Perú, Manuel Rodríguez Cuadros, y de Colombia, Carolina Barco (MRE, 2022a: anexo 4). En tal sentido, se evidencia que la iniciativa relativa a este instrumento partió desde el lado peruano.

⁸ La Dirección General de Tratados, órgano que custodia los instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano, no ha encontrado documentación sobre los antecedentes de la suscripción de los instrumentos con Costa Rica (ambos), Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Panamá ni República Dominicana (MRE, 2022c: 3-4), por lo que se puede entender que la misma se ha perdido.

⁹ Mediante el MENSAJECOM AU L-VIENA (1300), de 12 de diciembre de 2002, la Representación Permanente del Perú ante los Organismos de Naciones Unidas con sede en Viena comunicó a la Dirección de Control de Drogas que había realizado gestiones para la obtención de un programa de cooperación y

fue el resultado de la solicitud del Canciller peruano al Director del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito de Viena (CICP), que, tras diseñar un proyecto de financiamiento, recomendó suscribir el instrumento durante la visita oficial del Director Ejecutivo de la ONUDD al Perú los días 25 al 28 de enero de 2003 (MRE, 2022b: 5, 7 del anexo 1).

4.4. Periodo presidencial de Alan García (2006-2011)

El primer instrumento adoptado durante el gobierno de Alan García de los identificados fue el Memorando de Entendimiento con la Secretaría General de la OEA sobre la Conferencia Hemisférica contra la Corrupción, que se elaboró a iniciativa de esta última y sin que el Perú propusiera cambios al proyecto recibido¹⁰. En contraste, el papel del Perú fue mucho más relevante en la elaboración de la “Declaración de Lima: Paz, seguridad y cooperación en las Américas”. En primer lugar, el Grupo de Trabajo creado a estos efectos fue presidido por el Representante Permanente del Perú ante la OEA, Hugo De Zela, quien invitó a los demás Representantes Permanentes a participar en sus reuniones (OEA, 2010a). Asimismo, el Perú presentó el proyecto base de la declaración, respecto del cual los demás Estados presentaron propuestas (OEA, 2010b: 1), así como el proyecto final enviado al Consejo Permanente (incluidas ciertas alternativas en aras de lograr el consenso en los puntos en que se mantenía la discrepancia) (OEA, 2010c: 63-66, 72-73, 80)¹¹.

asistencia técnica en materia de lucha contra la corrupción y la delincuencia, organizado por parte del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito de Viena (MRE, 2022b: 6 del anexo 1).

¹⁰ El Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, en su calidad de Secretaría Técnica del MESICIC, consultó a la Representación Permanente del Perú ante la OEA sobre la posibilidad de su auspicio por parte del Perú, precisando que se suscribiría el instrumento de proceder la propuesta (MRE, 2022b: 19-20 del anexo 2). En respuesta, el Estado dio conformidad a la propuesta, y procedió a la suscripción del instrumento sin proponer cambios (MRE, 2022b: 26 del anexo 2).

¹¹ Tras la aprobación del proyecto por consenso en el Consejo Permanente (OEA, 2010d: 3-5), se adoptó la declaración en el Cuadragésimo Periodo de Sesiones de la Asamblea General (OEA, 2010e: 184).

En relación al Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, Decisión núm. 668 del CAMRE (2007)¹², si bien ni las actas del CPA ni del mismo CAMRE permiten identificar el nivel de participación individual de cada miembro de la CAN, es importante tener en cuenta que la última reunión del CPA relevante sobre el particular tuvo lugar en Lima (Perú) en 2005, y el propio Presidente del país fue el representante peruano (CAN, 2005:1).

Respecto al Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y EE.UU., dada la asimetría entre los Estados negociadores, EE.UU. impuso la regulación de los temas de carácter no comercial en el tratado (Velásquez Barrionuevo, 2021: punto 2). Entre estos, se encontraban los de la Sección B del Capítulo 19, que establecían principios y compromisos de cooperación y adopción de medidas para prevenir y combatir la corrupción (Perú & EEUU, 2006: Art. 19.7 a 19.10). Sin embargo, de la revisión de los Resúmenes Ejecutivos de las Rondas de Negociaciones se desprende que, si bien la referida Sección fue iniciativa de EE.UU. no fue impuesta en su totalidad a los países andinos¹³, sino que hubo espacio para la negociación equitativa (MINCETUR, 2004a: 38; 2004b: 46-47; 2005a: 57; 2005b: 27; 2005c: 84)¹⁴.

¹² Su tramitación siguió la misma estructura que la de la ya mencionada Decisión N° 458 del CAMRE. Para mayor información, se puede consultar el capítulo sobre el CAN de la presente obra.

¹³ Si bien originalmente se negoció un Tratado de Libre Comercio Andino-Estados Unidos, que incluyó también a Colombia y Ecuador, las discrepancias respecto a la naturaleza del tratado, tales como si sería bilateral o plurilateral (MINCETUR, 2004a: 1, 38), generaron que, finalmente, se suscribiera un tratado con el Perú aparte.

¹⁴ Desde el inicio de la negociación, dividida en Rondas, las disposiciones anticorrupción fueron vistas por los países andinos como no incompatibles con sus normativas internas (MINCETUR, 2004a: 38). En la Sexta Ronda, los países andinos plantearon una propuesta para la Sección B, pero indicaron también que no consideraban necesario regular el tema en tanto ya se preveía en la CICC y en la CNUCC (MINCETUR, 2004b: 46-47). Sin embargo, EE.UU. consideraba importante regular el tema al igual que en sus demás acuerdos comerciales y, en la Séptima Ronda, rechazó una propuesta andina de que el tratado en negociación remitiera a los textos de la CICC y la CNUCC por no ser aceptable para su Congreso. Ante ello, el Perú propuso mantener la terminología de dichos tratados (MINCETUR, 2005a: 57). EE.UU. aceptó esto en la Décimo Primera Ronda, y los países andinos

En relación al Convenio de Asistencia de USAID núm. 527-0422, el proyecto fue también elaborado por EE.UU., lo cual tiene sentido al ser el Estado donante¹⁵. Sin embargo, hubo ciertas propuestas de cambio de forma por parte del Ministerio del Interior¹⁶, lo que muestra que existió un pequeño espacio para las iniciativas peruanas (MRE, 2022c: 1 del anexo 1). Por su parte, la Carta de Ejecución núm. 6 fue consensuada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano y el USAID, bajo el entendido de que la ampliación de la fecha de terminación no era contraria a los objetivos y resultados del Programa, sino que ayudaría a cumplirlos (MRE, 2022c: 3-4 del anexo 2)¹⁷. Por ello, ambas partes habrían tomado la iniciativa, que fue después confirmada al más alto nivel. Finalmente, la Enmienda núm. 1 al Convenio de Asistencia USAID núm. 527-0422 fue iniciativa de EE.UU., si bien hubo también un cierto espacio para la negociación por parte del Perú¹⁸.

aceptaron obligarse a mantener conductas relativas al soborno como ilícitas (MINCETUR, 2005b: 27). Por último, en la Ronda Final, el Perú, que finalmente suscribió un tratado bilateral con EE.UU. debido a las divergencias con Colombia y Ecuador, consideró beneficiosos los compromisos anticorrupción (MINCETUR, 2005c: 84).

¹⁵ El Memorándum (SAA) Núm. SAA0164/2008, de 6 de marzo de 2008, hace constar que la Subsecretaría para Asuntos de América dio cuenta al Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú de que el Director Ejecutivo de la Corporación del Desafío del Milenio viajaría a Lima para estar presente durante la ceremonia de suscripción del instrumento, por celebrarse el 25 de marzo de 2008, adjuntando el proyecto para solicitar opinión urgente a los órganos competentes (MRE, 2022c: 2-3 del anexo 1).

¹⁶ Estas fueron enviadas a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional mediante Oficio núm. 269-2008-IN/0103.

¹⁷ Sobre el particular, se encuentra el Informe Legal núm. 009-2011/APCI-OAJ, de 10 de enero de 2011, que deja constancia de que el Representante adicional de la parte peruana suscribió, en marzo de 2009, la Carta de Ejecución núm. 3 para fijar como nueva fecha de terminación del Convenio de Donación USAID núm. 527-0422 el 31 de enero de 2011. Asimismo, consta que ocurrió lo propio con la suscripción de la Carta de Ejecución núm. 5 en 2010, con la que se extendió la fecha hasta el 31 de julio de 2011; no obstante, los representantes no tenían facultades expresas para ello, por lo que se recomendó confirmar las extensiones en una nueva Carta de Ejecución (MRE, 2022c: 2 del anexo 2).

¹⁸ El Informe N° 045-2011/APCI-DGNI-PGMCH, de 23 de junio de 2011, da cuenta de que fue EE.UU. el que remitió al Perú, vía agencias de coopera-

La situación fue distinta con respecto al Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción (IACA), puesto que el Perú no tuvo participación en su elaboración (MRE, 2022b: 9 del anexo 3)¹⁹, y se limitó a opinar sobre el proyecto como una propuesta ya consolidada, lo cual hizo, en un inicio, favorablemente, al considerar tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como la Presidencia del Consejo de Ministros que la membresía sería positiva (MRE, 2022b: 50-51 del anexo

ción internacional, el proyecto original del instrumento para opinión, el cual tendría la finalidad de extender la fecha de terminación del Convenio al 31 de diciembre de 2011 para, entre otros, completar las actividades del Componente Anticorrupción (MRE, 2022c: 6, 8 del anexo 3). Cabe también señalar que, posteriormente, EE.UU. remitió una nueva versión que contenía modificaciones solicitadas por la contraparte peruana, la cual sería finalmente suscrita luego de las opiniones favorables de las entidades peruanas involucradas, tales como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior y el Poder Judicial, entre otros (MRE, 2022c: 6-7 del anexo 3).

¹⁹ La iniciativa provino de Austria junto con instituciones especializadas en la temática y se materializó en un borrador final el 28 de abril de 2010, el cual fue socializado entre los miembros de la ONU para consideración. La ayuda memoria sobre la IACA indica que los miembros de la ONU avalaron la iniciativa en las resoluciones 64/237 de la Asamblea General, 2009/22 del ECOSOC y 3/2 y 3/4 de la Conferencia de los Estados Parte en la CNUCC (MRE, 2022b: 7 del anexo 3). La primera muestra que la membresía tomó nota de la asociación entre la ONUDD, la Organización Internacional de Policía Criminal y el gobierno austriaco para la creación de la IACA (ONU, 2009e: párr. 22). Este documento se aprobó por consenso al haber sido recomendado por la Segunda Comisión (ONU, 2009d: 5), luego de evaluar una segunda versión del proyecto producto de una serie de consultas oficiales, que fue la que añadió el párrafo relativo a la creación de la IACA y la que se recomendó aprobar (ONU, 2009c: párrs. 2-3, 5, 7-8), por consenso en la Segunda Comisión (ONU, 2009b: párrs. 49-50). Las otras resoluciones también hicieron constar el acogimiento (ONU, 2009a: 21, 27; ONU, 2010: 31). Sin embargo, en ninguno de estos casos consta que haya habido participación directa del Perú en la elaboración del instrumento (ONU, 2010: 30; ONU, 2009a: párrs. 78, 99). Así se desprende también de la carta del Ministerio de Asuntos Internacionales y Europeos de Austria de 24 de junio de 2010, al indicar que se trabajó el proyecto por cuatro años con las instituciones ya mencionadas (MRE, 2022b: 4 del anexo 3).

3)²⁰. Sin embargo, en el gobierno de Humala se decidió no perfeccionar el tratado al concluir que la IACA no constituía una organización internacional de referencia, sino que presentaba un carácter netamente académico, cuyo costo era excesivo (MRE, 2022b: 56-58 del anexo 3).

Por último, respecto a la Declaración de la OCDE sobre inversión internacional y empresas multinacionales, como ya se mencionó, el Perú no era miembro de la OCDE, sino que aspiraba a serlo, lo cual implicaba, entre otros aspectos, mejorar sus políticas anticorrupción. En esa línea, el Perú se limitó a adherirse al instrumento en agosto de 2008, lo cual le permitió empezar a participar de los trabajos del Comité de Inversión de la OCDE, pero no le brindó membresía (OCDE, 2008)²¹.

4.5. Periodo presidencial de Ollanta Humala (2011-2016)

Elementos centrales del periodo relativo al gobierno de Humala fueron los dos acuerdos de implementación del Programa País Perú-OCDE²². En los mismos se puede ver un interés común por parte del Perú y de la OCDE, en tanto fue el Consejo Ministerial de la OCDE el que invitó al Perú a participar en su Programa País²³ a raíz de los

²⁰ Esto hizo que el Perú autentificase el tratado por medio del Presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein (MRE, 2022b: 47 del anexo 3), quien además hizo una declaración en la conferencia en que se firmó (IACA, 2010: párr. 14).

²¹ El Perú no tuvo, por lo tanto, participación en la elaboración de la declaración al no haber tenido ese derecho, sino solo el de adherirse una vez ya adoptada (OCDE, 2008). Esto se confirma al corroborar que el instrumento data, en su versión adherida, de 1976 (OCDE, 2022), lo que indica que la declaración se negoció y adoptó más de tres décadas antes de la adhesión del Perú.

²² Es necesario distinguir entre el Acuerdo entre el Perú y la OCDE (tratado), y el Memorándum de Entendimiento relativo al Programa País entre el Perú y la OCDE (instrumento no vinculante). No obstante, ambos instrumentos se adoptaron el mismo día y con el mismo fin (MRE, 2014m), por lo que lo mencionado aplica para ambos.

²³ Este Programa fue establecido en 2013 con el fin de promover el fortalecimiento de las políticas públicas de los países participantes dándoles la

primeros acercamientos del Perú, como fueron la adhesión a su Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, la membresía en su Centro de Desarrollo y el interés expresado en ser Estado miembro (todo ello sirvió para que la OCDE considerase la cooperación con el Perú como mutuamente beneficiosa) (OCDE, 2018: 1).

En relación a la Alianza del Pacífico, cabe señalar que fue una iniciativa peruana que surgió del Presidente anterior, Alan García, junto a su Canciller, José Antonio García Belaúnde, que inició en octubre de 2010 con el envío de cartas del Presidente García a sus homólogos de varios países con la propuesta, y culminó con su creación tres meses antes de terminar su gobierno con la firma de la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico (Kahhat, Briceño & Bueno citados por Novak & Namihas, 2018: 29; Castro Joo citado por Novak & Namihas, 2018: 23)²⁴. El Perú participó también, durante el gobierno de Humala, en la elaboración de su Protocolo Adicional, si bien dejó de tener una posición de liderazgo, dado su carácter comercial multilateral²⁵.

La Declaración de Beijing sobre la Lucha contra la Corrupción fue iniciativa de China, que ejerció la presidencia de APEC en 2014, liderando el Grupo de Trabajo de Expertos en Anti-Corrupción y Transparencia (ACT), en cuyo marco se adoptó dicho instrumento. Si bien el Perú participó en el mismo en su condición de economía APEC, no se tiene constancia de cuáles fueron los aportes específicos de cada miembro más allá del consenso alcanzado²⁶. Por su parte,

oportunidad de mostrar interés en ser miembros y de intervenir en las reuniones de algunos comités (Chan Sánchez, 2021: 45).

²⁴ Mediante esta declaración, los mandatarios del Perú, México, Chile y Colombia instruyeron a sus Cancilleres a proyectar el Acuerdo Marco, que fue finalmente elaborado por un Grupo *ad hoc* coordinado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo peruano (Novak & Namihas, 2018: 28-29).

²⁵ La existencia de acuerdos de libre comercio entre los miembros de la Alianza facilitó la negociación del Protocolo, que se volvió el instrumento central de liberalización comercial en la región (Novak & Namihas, 2018: 72).

²⁶ Si bien APEC no brinda mayores detalles en sus informes respecto a las iniciativas o aportes individuales en las discusiones entre sesiones, en el Resumen Ejecutivo de la décimo octava reunión del ACT, se dejó constancia

en el Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica con Brasil para la implementación del proyecto “Capacitación Técnica para la Represión del Crimen Organizado en el Perú”, no es posible identificar qué Estado tuvo su iniciativa específica, sino que se hace referencia a que fue conjunta²⁷. Finalmente, se puede afirmar que la iniciativa de la Enmienda núm. 2 al Convenio de Asistencia de USAID núm. 527-0422 (que tenía como único objetivo prorrogar la fecha de terminación del Programa Umbral Anticorrupción) partió del Perú²⁸.

de que la elaboración de la declaración fue contemplada como parte del Plan de Trabajo de dicho grupo para 2014, el cual fue aprobado durante esa sesión adelantando los temas que trataría (APEC, 2014a: 5; 8). Ya para la décimo novena reunión, se dejó constancia de que se aprobó en general, para consideración en la Reunión de Clausura de Altos Funcionarios, el proyecto de declaración que había sido circulado antes de la reunión, y que incluyó los aportes de los miembros, aunque algunos de ellos solicitaron un tiempo adicional para brindar más aportes (APEC, 2014b: 1, 6). Dicho proyecto fue finalmente adoptado a nivel ministerial.

²⁷ El Informe Legal núm. 336-2011/APCI-OAJ, de 27 de octubre de 2011, refiere que el instrumento respondió a uno de ocho proyectos identificados conjuntamente entre el Perú y Brasil durante la VI Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica Perú-Brasil, para ser ejecutados luego de la suscripción de sus respectivos tratados que serían complementarios al “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil” (MRE, 2022c: 2 del anexo 5). Asimismo, se menciona que el instrumento tendría un formato similar al de los correspondientes a los otros siete proyectos, el cual fue acordado entre la entonces Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores peruano y la Dirección de Actos Internacionales del par brasileño (MRE, 2022c: 4 del anexo 5).

²⁸ Sobre el particular, consta que, mediante Oficio núm. 8917-2011-P-PJ, de 1 de diciembre de 2011, el Poder Judicial comunicó a USAID Perú su interés de prórroga a fin de completar las actividades pendientes que le permitirían fortalecer su capacidad de lucha contra la corrupción, en tanto vencería el 31 de diciembre de 2011 (MRE, 2022c: 38-40 del anexo 4). En respuesta a la solicitud, USAID remitió a APCI el proyecto del instrumento mediante carta de 16 de febrero de 2012 (MRE, 2022c: 37 del anexo 4). No obstante, dado que el tratado ya había terminado, el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano planteó, entre otras cosas, la aplicación retroactiva del instrumento para enmendar la disposición sobre el plazo en lugar de extenderlo (al no ser esto ya posible) (MRE, 2022c: 9 del anexo 4).

4.6. Periodo presidencial de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

El único instrumento internacional de los identificados en la sección anterior adoptado durante el gobierno de Kuczynski fue el “Convenio de Cooperación entre la República del Perú y la República Argentina en Materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado Transnacional”, el cual fue negociado desde el 2012 como un acuerdo interinstitucional entre los Ministerios del Interior del Perú y de Seguridad de Argentina. En este proceso, la última contrapropuesta peruana de 2017 fue convertida en un borrador de tratado por parte de Argentina (MRE, 2022c: 12-13 del anexo 6), por lo que se podría decir que la iniciativa partió de Argentina. Sin embargo, en realidad, esta última solo planteó un cambio de naturaleza jurídica a un proyecto que se venía negociando desde hacía años, y no consta cuál fue el Estado que tuvo originalmente la iniciativa para el acuerdo interinstitucional. Además, la Oficina General de Asuntos Legales y la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores peruano propusieron nuevas modificaciones a la propuesta argentina, por lo que hubo espacio también para la iniciativa peruana (MRE, 2022c: 22-23, 30-31 del anexo 6).

4.7. Periodo presidencial de Martín Vizcarra (2018-2020)

Como hemos visto, en este periodo presidencial, destaca el Compromiso de Lima para la Gobernabilidad Democrática y su Mecanismo de Seguimiento e Implementación, liderado por el Perú en tanto anfitrión de la VIII Cumbre de las Américas en abril de 2018. De hecho, el compromiso no habría tenido lugar sin la elección por el Perú de la “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción” como tema central de la Cumbre²⁹. Además, fruto del diálogo político sobre medidas concretas para adoptar frente a la corrupción en América, realizado

²⁹ Este tema fue presentado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Kuczynski, Ricardo Luna, en junio de 2017 (OEA, 2017). El Perú planteó trabajar la temática bajo tres ejes: “Gobernabilidad democrática y corrupción”, “Corrupción y desarrollo sostenible” y “Aspectos de cooperación, institucionalidad internacional y alianzas público privadas”, e inició detallando el primero en septiembre de 2017 (Representación Permanente del Perú en la OEA, 2022).

en Washington (EE.UU.) bajo la presidencia del Perú (Representación Permanente del Perú en la OEA, 2017: 1), este último pudo proponer las acciones que finalmente se plasmaron en el Compromiso.

El Perú fue también uno de los proponentes del apartado V de la Sección I de la Resolución de Asamblea General de la OEA núm. AG/RES.2927 (XLVIII-0/18), sobre fortalecimiento de la democracia, relativo al “Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción” (MESICIC, 2020: 101)³⁰. Además, una vez alcanzado el consenso en el Consejo Permanente (OEA, 2018a: 39), el Perú, ante las dudas de Bolivia, defendió activamente en la Asamblea General el que se mantuviera en la Resolución el lenguaje recogido en el Compromiso de Lima (OEA, 2018b: 211).

En relación a los instrumentos adoptados en el marco de la Alianza del Pacífico, la Declaración de Puerto Vallarta (México) solo expresó el mandato (encargado al Grupo Técnico de Compras Públicas de la Alianza) para la elaboración del Memorando de Entendimiento relativo al reconocimiento de buenas prácticas gubernamentales y al desarrollo de mecanismos de cooperación para la prevención y lucha contra la corrupción en los sistemas de contratación pública de la Alianza (AP, 2019, Preámbulo). En consecuencia, el Memorando fue el resultado de una discusión a nivel técnico³¹, la cual no tendría aportes especiales por ningún Estado al partir de un órgano con un interés técnico común.

En cuanto a la Resolución 73/190 de la Asamblea General de la ONU, titulada “Acción preventiva y lucha contra las prácticas corrup-

³⁰ Cabe también mencionar que el referido apartado fue propuesto a propósito del párrafo 45 del Compromiso de Lima para la Gobernabilidad Democrática, que planteó continuar fortaleciendo, a través de nuevos recursos, al MESICIC (MESICIC, 2020: 101-102). En ese sentido, el Perú tuvo participación no solo directa sino también indirecta en la iniciativa para la resolución, ya que no solo la propuso, sino que promovió el antecedente inmediato, como ya se detalló anteriormente.

³¹ Este órgano, actualmente denominado Comité de Contratación Pública, “desarrolla acciones conjuntas a favor del mejoramiento en el acceso a mercados de compras públicas a fin de obtener mayores beneficios en términos de calidad y precio en la contratación de bienes y servicios en cada uno de los países de la Alianza del Pacífico” (AP, 2022).

tas y la transferencia del producto de la corrupción, y medidas para facilitar la recuperación de activos y la restitución de esos activos a sus legítimos propietarios, en particular a países de origen, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, esta fue aprobada por la Tercera Comisión con el patrocinio del Perú, que se sumó a la propuesta de Colombia y otros Estados durante la sesión (ONU, 2018a: párrs. 36-37). Dicha aprobación se produjo por consenso sin necesidad de recurrir a votación, y corrió la misma suerte en la Asamblea General (ONU, 2018b: 9).

Respecto de la Resolución 73/191, que convocó al Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción, el Perú se sumó también a Colombia en su iniciativa, lo cual se hizo notar porque ambos Estados (a) presentaron el proyecto junto con Arabia Saudita, Belice, Nigeria y Noruega ante la Tercera Comisión; y (b) efectuaron declaraciones durante su presentación, tras lo cual fue aprobada sin votación (ONU, 2018a: párrs. 38, 40, 42)³². La posterior Resolución 74/276 reafirmó la convocatoria estableciendo las fechas y el lugar de celebración del Periodo Extraordinario de Sesiones (ONU, 2020: párrs. 1, 18), sin que hubiera una mayor participación del Perú en esta instancia³³. Como se indicó, en el referido Periodo Extraordinario, se adoptó una declaración, que queda fuera del margen temporal de esta investigación.

El Perú participó también activamente en la elaboración de las Recomendaciones contra la Corrupción propuestas por el grupo de trabajo coliderado por este a la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC (que las adoptó en su octavo periodo de sesiones al tratarse de “enseñanzas extraídas de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención”) (ONU, 2019b: párr. 101)³⁴.

³² Esto fue luego replicado por la Asamblea General (ONU, 2018b: 9-10).

³³ La propuesta fue acogida con beneplácito en el octavo periodo de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la CNUCC, tras lo cual se aprobó recomendar a la Asamblea General su aprobación (ONU, 2019b: párrs. 2, 146, 166), la cual finalmente adoptó la resolución por procedimiento de consenso tácito en junio de 2020 (ONU, 2022).

³⁴ Se puede notar que el Perú participó activamente dando respuesta a la nota verbal remitida por la Secretaría el 7 de enero de 2019 y efectuando observaciones a la versión previa del documento de 2017, en la que se basó

Con respecto a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, ocurrió lo mismo que sucedió en relación con la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales³⁵.

Finalmente, en lo relativo al Convenio de Financiación DCI-LA/2017/038-902, se puede afirmar que el Convenio fue producto del interés peruano, pero con imposiciones de la Unión Europea³⁶.

4.8. Periodos presidenciales de Manuel Merino y Francisco Sagasti (2020)

El Acuerdo entre la República del Perú, la Confederación Suiza y el Gran Ducado de Luxemburgo sobre la Transferencia de Activos Decomisados, único instrumento internacional de los mencionados que fue adoptado en este periodo, se originó a iniciativa del Perú en

finalmente el instrumento (ONU, 2019a: párrs. 2 y 4,b). Finalmente, se aprobó recomendar a la Asamblea General su aprobación (ONU, 2019b: párrs. 2, 146 y 166), la cual adoptó la resolución por un procedimiento de consenso tácito en junio de 2020 (ONU, 2022).

³⁵ Así, en tanto que dicho tratado fue adoptado en 1997, y el Perú recién se adhirió al mismo en 2018 (MRE, 2014o), teniendo la posibilidad de asistir al Comité de Inversión de la OCDE solo a partir de 2008 y no siendo aún miembro de la OCDE, resultó imposible para el Perú participar de la elaboración de este instrumento, motivo por el cual se adhirió después.

³⁶ La Agencia Peruana de Cooperación Internacional remitió su proyecto a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en 2017, órgano que indicó que la negociación del proyecto respondía “al logro de los objetivos planteados por el Perú para optimizar el uso de los recursos de la cooperación internacional”, precisando que, en dicho marco, se había buscado un mayor involucramiento de la Unión Europea en la lucha contra las drogas (MRE, 2022c: 27 del anexo 7). Si bien la Oficina General de Asuntos Legales y la Dirección General de Tratados de la Cancillería peruana sugirieron modificaciones al proyecto original (MRE, 2022c: 33-35, 38-41 del anexo 7), la Delegación de la Unión Europea en el Perú no aceptó las sugerencias (MRE, 2022c: 24 y 36 del anexo 7).

agosto de 2017 con el envío de un proyecto a Suiza y Luxemburgo³⁷, y continuó con tres rondas de negociación y cuatro videoconferencias, para finalmente acordar suscribir el tratado por correspondencia (MRE, 2021: 3). En consecuencia, la iniciativa de este instrumento fue peruana y hubo lugar para negociar con los otros dos Estados parte pese a que serían estos quienes brindarían la cooperación.

5. ANÁLISIS DE LAS CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ

A partir de lo expuesto anteriormente, podemos reconocer que la política exterior del Perú en materia de lucha contra la corrupción y el COT ha sido más o menos activa dependiendo de cada nuevo gobierno y de las distintas circunstancias que se han ido generando en el Perú en relación con sucesos de corrupción o intereses concretos que han requerido atención. Así, podemos identificar que, en un primer momento, el Perú tuvo el interés de insertarse en el nuevo mecanismo de lucha contra la corrupción interamericano al igual que muchos otros Estados, lo cual además vino promocionado desde la CAN. Sin embargo, la fuerza y prioridad que se le dio a esta materia en la política exterior peruana no fue muy alta en tanto, en ese entonces, recién se empezaba a generar la preocupación en la región respecto de la lucha anticorrupción como un asunto de carácter internacional.

Tras las revelaciones públicas de la red de corrupción del gobierno de Fujimori, se generó, una vez caído el mismo, un primer punto de quiebre que implicaría la necesidad de los dos siguientes gobier-

³⁷ Conforme se desprende del Informe (DGT) núm. 10-2021, el Grupo de Trabajo Multisectorial encargado en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la repatriación de activos provenientes de actos ilícitos en la Confederación Suiza y el Gran Ducado de Luxemburgo, creado y ampliado mediante las Resoluciones Supremas núm. 120-2017-RE y 102-2019-RE respectivamente, tuvo a cargo la negociación del tratado por el lado peruano, la cual se inició formalmente en agosto de 2017 con el envío del proyecto consensuado por el Grupo a Suiza y Luxemburgo (MRE, 2021: 21-30).

nos de asumir una posición abierta y expresamente en contra de la corrupción, tanto a nivel internacional como interno. Fue el gobierno de Paniagua el que adoptó inicialmente esta posición, si bien su brevedad hizo que la mayor parte de sus resultados se concretaran con posterioridad. De ahí que el gobierno de Toledo se haya caracterizado, tanto en el discurso como en los actos, por haber hecho de la lucha anticorrupción un elemento central en la política exterior del Perú.

Si bien el tema no salió de la agenda política internacional del Perú, en realidad, acabado el gobierno de Toledo, esta situación de ruptura frente al gobierno de Fujimori por temas de corrupción no se dio en el gobierno de Alan García, puesto que las pruebas de amplia corrupción en el gobierno de Toledo (incluyendo, entre otros, al propio Presidente y a su ministro Kuczynski) no se conocerían hasta más de una década después. Además, también influyó el contexto internacional de globalización y su impacto en las relaciones comerciales entre los Estados para definir la agenda internacional. Por ello, la política exterior durante el gobierno de García se redirigió con más fuerza a la negociación de acuerdos comerciales y a la presentación de la demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2008 (este caso requirió una serie de esfuerzos a nivel internacional que hizo necesaria su priorización).

Si bien el gobierno de García fue el primero que realizó acciones en aras de que el Perú pudiera ser incorporado como miembro a la OCDE, no fue sino hasta el gobierno de Humala que esto se requirió formalmente. Esto provocó que la política exterior peruana empezara a incluir de manera expresa a la lucha contra la corrupción como un eje de acción al ser exigido como requisito para alcanzar los estándares de la OCDE. Sin embargo, la relevancia de este factor fue menor que la contrarreacción frente a la exposición pública de la corrupción sistémica del gobierno fujimorista, ya que la lucha anticorrupción vino a ser solo uno de los varios pilares que se debían atender a fin de lograr el tan ansiado ingreso a la OCDE³⁸.

³⁸ Al no ser materia de la presente investigación, no se han comentado, pero aspectos como la gobernanza pública, el crecimiento económico o el medio ambiente pasaron a ser también considerados prioritarios en la política

El segundo punto de quiebre significativo vino dado por Vizcarra ante las pruebas de corrupción de la gran mayoría de gobiernos anteriores a causa del caso Odebrecht, lo que generó que dicho Presidente tuviera una obligación casi moral de distanciarse de todos ellos, al igual que sucedió con Paniagua y Toledo después de la caída del gobierno de Fujimori. Por ello, este gobierno dirigió con gran intensidad su política exterior al abordaje de la lucha anticorrupción en los distintos niveles nacional e internacional (algo comparable con el momento vivido en el posfujimorismo inmediato). En consecuencia, el periodo 2018-2020 refleja un segundo pico en la relevancia de la agenda anticorrupción para la política exterior peruana. Sin embargo, el gobierno de Vizcarra no la pudo llevar completamente a cabo porque la pandemia del Covid-19 generó la necesidad inmediata de priorizar el tema de salud en la política exterior.

Los dos últimos gobiernos analizados, caracterizados por su brevedad, se encontraron en la misma situación con la que finalizó el gobierno de Vizcarra, al permanecer aún en un contexto de pandemia indebidamente atendido en el Perú. A esto se le suma que el gobierno de Merino duró menos de una semana, por lo que no pudo hacer nada significativo, no solo en materia de política exterior y lucha contra la corrupción, sino en general. Por ello, se puede afirmar que, durante estos últimos dos gobiernos, la agenda anticorrupción dejó de ser una prioridad en el ámbito de la política exterior luego de haber venido siendo elevada a muy importante.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación, hemos podido apreciar que la política exterior del Perú ha sido diversa en cuanto a los temas que abarca, y, además, salvo pocas excepciones, ha sido constante en los aspectos más medulares a lo largo del tiempo. Sin embargo, hubo que esperar hasta la década de 1980 para que se empezara a organizar de manera que fuese posible su conceptualización. Si bien

del Estado. Consideramos que tanto el gobierno de Humala como el breve gobierno de Kuczynski calificarían en esta misma continuidad.

las circunstancias internacionales e internas (incluido el gobierno de turno) han influido en la existencia de altos y bajos en la relevancia de la agenda anticorrupción en la política exterior peruana, se puede afirmar que esta ha sido una constante en el periodo analizado, sobre todo a partir de la exposición pública de la corrupción sistémica del gobierno de Fujimori.

Con respecto a los gobiernos analizados, se aprecia que algunos tuvieron mayor incidencia que otros en el desarrollo de la agenda anticorrupción en el ámbito internacional. Asimismo, su diferente duración impacta también en los mayores o menores resultados que pudieron alcanzar.

Así, en el caso de los gobiernos de Paniagua, Kuczynski y Sagasti, se puede evidenciar que el corto plazo de su duración (así como la férrea oposición del Congreso en el caso del segundo) les impidieron alcanzar resultados importantes (y, con respecto a Merino, su periodo fue tan breve que no pudo realmente llevar a cabo ninguna actuación). En contraste, el gobierno de Vizcarra, a pesar de que no pudo concluir su mandato, tuvo múltiples apariciones internacionales relevantes. Finalmente, a pesar de que los gobiernos de Fujimori, Toledo, García y Humala tuvieron la duración necesaria, solo el segundo y, en parte, el tercero presentan resultados significativos en la política exterior anticorrupción.

Con respecto a los niveles de participación de la política exterior de los distintos gobiernos en la lucha contra la corrupción, se puede afirmar que, en su mayoría, el Perú ha tenido poco margen de acción (o ninguno cuando se ha tratado de adhesiones) al momento de la negociación de los instrumentos internacionales en la materia. Incluso en relación con algunos de los instrumentos bilaterales, se puede ver que la naturaleza no recíproca de beneficios dificulta tomar decisiones sobre el contenido final del instrumento para el Perú.

Sin embargo, la actitud peruana ha sido importante en algunos casos a efectos de impulsar y promover determinados instrumentos, e incluso ha llegado a tener la iniciativa en la elaboración de algunos de carácter multilateral. En consecuencia, el Perú ha tenido una actuación, en general, provechosa en cuanto a las negociaciones y elaboración de la mayoría de los instrumentos consultados, incluso en aquellos casos en los que era el receptor de la cooperación.

Lo mencionado puede verse reflejado en las continuidades y discontinuidades respecto de la importancia de la lucha contra la corrupción en el periodo de 1996 a 2020. Así, durante el gobierno de Fujimori, no se dio prioridad a la lucha contra la corrupción al ser un elemento recién ingresado en la política exterior. Esto fue seguido por un primer pico de priorización en los gobiernos de Paniagua y, sobre todo, de Toledo, como resultado del distanciamiento con el régimen fujimorista, cuya corrupción sistémica se hizo pública a través de los medios de comunicación. Este impulso disminuyó en el gobierno de García dada la necesidad de priorizar otros temas en la política exterior (pese a lo cual se siguieron suscribiendo instrumentos con elementos anticorrupción, si bien su núcleo no versaba necesariamente sobre dicha materia). El gobierno de Humala introdujo de nuevo la lucha anticorrupción en la agenda internacional peruana como un medio para acceder a la OCDE, situación que se mantuvo durante el gobierno de Kuczynski. Finalmente, fue en el gobierno de Vizcarra en que se produce el segundo pico importante en la priorización de esta materia en la política exterior peruana, si bien no se pudo mantener durante todo su periodo a causa de la pandemia del Covid-19, que hizo que la agenda anticorrupción perdiera fuerza, lo que continuó así con los gobiernos de Merino y Sagasti hasta finales del año 2020.

En conclusión, se puede afirmar que el Perú ha sido un Estado que ha dado una importancia significativa a la lucha contra la corrupción (incluida su vinculación con el COT) en su política exterior durante el periodo 1996-2020. Si bien la materia ha tenido más relevancia en algunos gobiernos, a lo largo de todos ellos, nunca se ha dejado completamente de lado. Inclusive, en aquellas ocasiones en que se priorizaron otros temas en la política exterior, la lucha anticorrupción terminó volviéndose transversal y presente. Además, el Perú ha tenido una participación considerable en la negociación y elaboración de instrumentos internacionales a distintos niveles, tanto multilateral como regional y bilateral. Por todo ello, se puede afirmar que el Estado peruano cuenta con una política exterior arraigada en materia anticorrupción, pese a que, en la gran mayoría de las ocasiones, quienes la dirigen terminan faltando a los propios principios que afirman defender.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Avilés Flores, K. (2021). “El reconocimiento del gobierno de facto de Manuel Merino”. *Ius Inter Gentes Revista de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, (2), 85-105. https://www.iusintergentes.com/_files/ugd/738a2d_dfb2d8cf75f648fc8feaa4f0426eef6.pdf.
- Bustamante, M. (2017). “La vacancia presidencial por incapacidad moral: ¿cómo y por qué?”. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-vacancia-presidencial-incapacidad-moral/>.
- Castilla, L. M. (2015). “Las perspectivas políticas y económicas con los Estados Unidos de América”. En F. Novak & J. García (eds.), *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 73-86. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53178/2015%20Pol%c3%adtica%20Exterior%20Peruana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Chan Sánchez, J. (2021). *El Perú en el escenario internacional en las dos primeras décadas del siglo XXI*. Serie Política Exterior y Relaciones Internacionales. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/176418/2021%20EI%20Per%c3%ba%20en%20el%20escenario%20internacional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Chevarría Montesinos, F. (2013). “Construyendo integridad: El difícil camino de hacer instituciones para la lucha contra la corrupción en la era Post Fujimori”. *Gestión Pública y Desarrollo (Temas de Gestión Pública y Actualidad, B)* 5-14. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/79B77BBA0036628F05257DE2005FAE1E/\\$FILE/1_pdfsam_art1_chevarria.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/79B77BBA0036628F05257DE2005FAE1E/$FILE/1_pdfsam_art1_chevarria.pdf).
- Cornejo, F. (2019). “Escenarios de la lucha anticorrupción”. SERVINDI, Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/26/04/2019/escenarios-de-la-lucha-anticorrupcion>.
- Del Prado, J. & Morandé, J. (2020). “Nuevos desafíos regionales y convergencias binacionales chileno-peruanas/peruano-chilenas. Desde la Alianza del Pacífico al TPP-11”. En S. Namihás (ed.), *Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung; Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad

- de Chile, y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 11-23. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170992/2020%20Visi%C3%B3n%20de%20futuro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Fernand Desfrancois, P. G. & Pastás Gutiérrez, E. R. (2022). “Corrupción y crecimiento económico en América Latina y el Caribe”. *Revista de Economía del Caribe*, (29), 32-49. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/14510>.
- García Bedoya, C. (2013). *Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica*. 3a ed. Lima: Fundación Academia Diplomática del Perú.
- García Belaúnde, J. A. (2021). “Dos siglos de desafíos en la política exterior peruana”. Tomo Núm. 3 de la Colección *Nudos de la República*. Lima: Ministerio de Cultura-Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú. <https://bicentenario.gob.pe/biblioteca/storage/app/uploads/public/610/0c1/a16/6100c1a16bcc4492557825.pdf>.
- García Cavero, P. (2019). “La lucha contra la criminalidad organizada en el Perú: la persecución del patrimonio criminal, el lavado de activos y la responsabilidad penal de las personas jurídicas”. Lima: Europa Latinoamericana Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACTO)/Fondo Editorial del Poder Judicial. https://www.elpacto.eu/wp-content/uploads/2019/06/La-lucha-contra-la-criminalidad-organizada-en-el-Per%C3%BA_compressed.pdf.
- García Díaz, J. & Qwistgaard Piniccia, H. (2021). *Análisis de los aportes del Estado peruano a la lucha contra las drogas 2000-2020*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/175611/2021%20An%C3%A1lisis%20de%20los%20aportes%202000-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- García Sayán, D. (2015). “Democracia y derechos humanos”. En F. Novak y J. García (eds.), *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 331-346. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53178/2015%20Pol%C3%adtica%20Exterior%20Peruana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- García Sayán, D. (2017). “Corrupción: ¿Qué falló?”. Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas. <https://www.confiep.org.pe/noticias/articulos-de-opinion/corrupcion-que-fallo/>.
- Guerra-Barón, A. (2019). “Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural”. *Oasis*, (30),

- 27-54. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6082/7800>.
- Kuczynski, P. P. (2017). *República del Perú. Memoria de Gobierno. 28 de julio de 2016/27 de julio de 2017*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. <https://www.presidencia.gob.pe/docs/memoria-gobierno-2017.pdf>.
- Manfroni, C. A. (2003). *The Inter-American Convention Against Corruption. Annotated with Commentary*. R. S. Werksman (Ac.). Lanham: Lexington Books. https://books.google.com.pe/books?id=TY4bk7VeHdsC&printsec=frontcover&source=gbs_book_similarbooks#v=onepage&q=peru&f=false.
- Matas, E. (2010). “La política exterior de Perú: las limitaciones del fujimorato, los diferendos territoriales y la percepción de una carrera armamentista en la región”. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. <https://cdsa.aacademica.org/000-036/441.pdf>.
- Meza Salazar, S. (2002). “La democracia y el sistema interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana. Agenda Internacional”. 8 (16), 97-122. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7279/7487>.
- Montoya Vivanco, Y. (2016). “La lucha contra la corrupción en el discurso presidencial”. *Anticorrupción y Justicia Penal*, (6), 4-7. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2017/07/01192406/2016_boletin06.pdf.
- Navas Bustamante, A. C. (2016). “La lucha contra la corrupción en el gobierno de Ollanta Humala”. *Anticorrupción y Justicia Penal*, (6), 26-37. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2017/07/01192406/2016_boletin06.pdf.
- Noriega Pinner, R. & Macera, L. (2019). “El problema cuando sólo vemos una: los casos de Argentina, Chile, México y Perú”. En Grupo FARO y Espacio Público (eds.), *Lucha contra la corrupción: investigación e innovación en América Latina. Ecuador-2018*. Quito: Grupo FARO. Pp. 19-115. <https://ilaipp.org/wp-content/uploads/2019/02/Lucha-contra-la-Corrupcio%CC%81n-Investigacio%CC%81n-e-innovacio%CC%81n-en-AL.pdf>.
- Novak, F. & García-Corrochano, L. (2011). “Parte I: El contexto internacional. En F. Villavicencio, V. Zambrano, F. Novak y L. García-Corrochano”. *Lavado de Activos en el Perú. Grado de efectividad y cumplimiento. Recomendaciones*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 1-23. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39943/1_contexto_internacional.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

- Novak, F. & Namihas, S. (2018). *(La) Alianza del Pacífico: situación, perspectivas y propuestas de consolidación*. 2a Ed. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/134501/2018%20AP%20da%20edici%c3%b3n%20%28versi%c3%b3n%20final%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Novak, F. & Namihas, S. (2020). *El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambios*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/173500/1%20LIBRO%20BICENTENARIO%20EN%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Novak, F. & Namihas, S. (2021). *Lineamientos y aristas de la política exterior peruana en el nuevo orden del siglo XXI (A propósito del bicentenario del MRE)*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/182860/2021%208%20MRE%20_Bicentenario%20digital.pdf?sequence=7&isAllowed=y.
- Peña, V. S. (2011). *Combatir la corrupción en el Perú: A diez años de Fujimori. Una aproximación desde la implementación de políticas públicas*. Lima: Universidad San Martín de Porres. https://usmp.edu.pe/idp/wp-content/uploads/2016/07/victor_pena_corrupcion_20110628_final-1.pdf.
- Pinedo, X. (2021). “Es impreciso que Alberto Fujimori es el sexto presidente más corrupto del mundo”. La República, Alianza Perú Check. <https://larepublica.pe/verificador/2021/05/25/es-impreciso-que-alberto-fujimori-es-el-sexto-presidente-mas-corrupto-del-mundo/>.
- Pozsgai-Álvarez, J. (2019). “El ciclo político de la lucha contra la corrupción: La experiencia del Perú con su primera Comisión Nacional Anticorrupción”. *Derecho & Sociedad*, (52), 81-96. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/21214>.
- Quiroz, A. W. (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Relea, F. (2000). “El nuevo presidente de Perú elige a Pérez de Cuéllar para liderar el posfujimorismo”. El País, Internacional. https://elpais.com/diario/2000/11/23/internacional/974934006_850215.html.
- Romero Benites, R. (2016). “Avelino Guillén: El régimen de Fujimori le robó al Perú 6 mil millones de dólares”. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/214/avelino-guillen-el-regimen-de-fujimori-le-robo-al-estado-6-mil-millones-dolares>.

- Rooney Paredes, M. (2020). “Desafíos extrarregionales a la seguridad. Anotaciones sobre el Perú”. En S. Namihas (ed.), *Amenazas extrarregionales a la seguridad. Red de política de seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Konrad Adenauer Stiftung. Pp. 47-91. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/172059/2020%20Red%20Seguridad%20Amenazas%20Extrarregionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Velásquez Barrionuevo, A. (2021). “A 15 años de la firma del TLC Perú-EEUU: los desafíos a la capacidad regulatoria en materia laboral”. *Bitácora Internacional*. <https://www.bitacorainternacional.com/single-post/a-15-a%C3%B1os-de-la-firma-del-tlc-con-eeuu-los-desaf%C3%ADos-a-la-capacidad-regulatoria-del-per%C3%BA-en-materia>.
- Vidarte Arévalo, O. (2015). *La política exterior peruana en el siglo XXI*. Río de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. <https://alacip.org/cong15/int-vidarte8c.pdf>.
- Viguría, C. (2019). Alianza del Pacífico impulsará lucha contra la corrupción. *Perú 21*. <https://peru21.pe/politica/alianza-pacifico-impulsara-lucha-corrupcion-488828-noticia/>.
- Zapata, A. (2005). “La corrupción bajo el fujimorismo”. En F. Portocarrero (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Pp. 247-285. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2024/PortocarreroFeli-pe2005.pdf>.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Academia Internacional contra la Corrupción [IACA]. (2010). “From Vision to Reality: A New and Holistic Approach to Fighting Corruption” The International Anti-Corruption Academy (IACA) Vienna/Laxenburg Hofburg, Vienna, 2-3 September 2010. Report. <https://www.iaca.int/images/PDF/Conference%20Report.pdf>.
- Acuerdo Nacional del Perú (2020a). Políticas de Estado-Castellano. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>.
- Acuerdo Nacional del Perú (2020b). 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración. https://www.congreso.gob.pe/didp/pean/politica_exterior.
- Andina (2015). Recuerdan renuncia de Alberto Fujimori a la Presidencia por fax. Andina, Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-recuerdan-renuncia-alberto-fujimori-a-presidencia-fax-585453.aspx>.

- Alianza del Pacífico [AP]. (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/instrumentos-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/#>.
- Alianza del Pacífico [AP]. (2014). Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/instrumentos-protocolo-adicional-al-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/#>.
- Alianza del Pacífico [AP]. (2018). Declaración de Puerto Vallarta. <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-puerto-vallarta/>.
- Alianza del Pacífico [AP]. (2019). Memorando de Entendimiento relativo al reconocimiento de buenas prácticas gubernamentales y al desarrollo de mecanismos de cooperación para la prevención y lucha contra la corrupción en los sistemas de contratación pública en la Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/download/memorando-de-entendimiento-relativo-al-reconocimiento-de-buenas-practicas-gubernamentales-y-al-desarrollo-de-mecanismos-de-cooperacion-para-la-prevencion-y-lucha-contra-la-corrupcion-en-los-sistemas-d/>.
- Alianza del Pacífico [AP]. (2022). Comité de Contratación Pública. <https://alianzapacifico.net/grupotecnico-de-compras-publicas/>.
- Arias, I. (2010a). “Convención Interamericana contra la Corrupción: implementación y retos pendientes”. En Grupo de Trabajo Contra la Corrupción, Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_gtcc.pdf.
- Arias, I. (2010b). “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: implementación y retos pendientes”. En Grupo de Trabajo Contra la Corrupción, Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_gtcc.pdf.
- BBC Mundo (2018). Perú: renuncia el presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) entre acusaciones de corrupción y sobornos. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43481060>.
- BBC News Mundo (2018). Indulto a Fujimori: la Corte Suprema de Perú anula la liberación del expresidente y ordena su captura. BBC News Mundo. [https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45740135#:~:text=Fujimori%20cumpl%C3%ADa%20una%20sentencia%20de,Fujimori%20\(1990%2D2000\)](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45740135#:~:text=Fujimori%20cumpl%C3%ADa%20una%20sentencia%20de,Fujimori%20(1990%2D2000)).
- ComexPerú. (2022). Índice de Percepción de la Corrupción 2021: El Perú retrocede once posiciones y ocupa el puesto 105 de 180 economías. *ComexPerú*. <https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021-el-peru-retrocede-once-posiciones-y-ocupa-el-puesto-105-de-180-economias>.

- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas [CICAD]. (1998). Palabras del Presidente Saliente de la CICAD Gral. Enrique Astete Baca, del Perú, Pronunciadas en la Sesión Inaugural. OEA/Ser.L/XIV.2.24 CICAD/doc.991/98. <http://www.cicad.oas.org/cicaddocs/Document.aspx?Id=30>.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas [CICAD]. (1999). Reglamento Modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas, y otros delitos graves. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf.
- Comunidad Andina [CAN]. (1996). *Acta de Trujillo*. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_08.doc.
- Comunidad Andina [CAN]. (2005). *Acta Presidencial de Lima*. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_16.doc.
- Comunidad Andina [CAN]. (2010). Informe. Taller Lucha contra la Corrupción en la Región Andina y Tercera Reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción. SG/CPLC/III/INFORME. https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Reuniones/DFinales/SG_CPLC_III_INFORME.doc.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]. (2016). Declaración Especial 11: sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción. <http://s017.sela.org/media/2088310/declaracion-11-transparencia-corrupcion.pdf>.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]. (2020). IV Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción. Declaración Conjunta. <https://portales.sre.gob.mx/pppt-celac/es/comunicados-especiales-e-intervenciones/declaraciones-especiales/25-declaracion-conjunta-de-la-iv-reunion-de-ministras-ministros-y-altas-autoridades-de-prevencion-y-lucha-contra-la-corrupcion>.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]. (2022). CELAC. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. <https://celacinternational.org/celac-4/>.
- Congreso de la República del Perú (2000). Segunda Legislatura Ordinaria de 2000 8ª Sesión Lunes 11 de diciembre de 2000. <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/0/052564b400212fe1052569c9005e1bd8?OpenDocument&Click>.
- Congreso de la República del Perú (2018). Carpeta Temática. Lucha contra la corrupción. Tratados internacionales. https://www.congreso.gob.pe/carpetatematica/2018/carpeta_001/tratados_internacionales/.

- El País (1999). Fujimori se presenta para un tercer mandato, pese a las quejas de la oposición. El País, Internacional. https://elpais.com/diario/1999/12/29/internacional/946422008_850215.html.
- El Peruano (2022). OCDE invita al Perú a iniciar el proceso de adhesión. El Peruano. <https://elperuano.pe/noticia/138108-ocde-invita-al-peru-a-iniciar-el-proceso-de-adhesion>.
- Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico [APEC]. (2014a). *Summary Record. APEC Anti-Corruption and Transparency Expert's Working Group Meeting. 20th February, 2014. Ningbo, China (SOM 1). Executive Summary*. http://mddb.apec.org/Documents/2014/ACT/ACT1/14_act1_summary.pdf.
- Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico [APEC]. (2014b). *Summary Record. APEC Anti-Corruption and Transparency Expert's Working Group Meeting. 13th August, 2014. Beijing, China (SOM 3). Executive Summary*. http://mddb.apec.org/Documents/2014/ACT/ACT2/14_act2_summary.pdf.
- Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción [MESICIC]. (2020). Informe hemisférico de la quinta ronda de análisis del comité de expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción. Informe sobre los avances jurídico-institucionales de los Estados Miembros de la OEA en materia anticorrupción durante la 5ta Ronda. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic_inf_hem_final_5_ronda.pdf.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú [MINCETUR]. (2004a). *Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos. Segunda Ronda de Negociaciones TLC Andino-EE.UU. Atlanta, Estados Unidos. 14-18 de junio de 2004*. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/2_ATLANTA_Informe_Consolidado.pdf.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú [MINCETUR]. (2004b). *Tratado de Libre Comercio Andino-Estados Unidos. Sexta Ronda de Negociaciones en Tucson, Arizona-EE.UU. 29 de noviembre-05 de diciembre de 2004. Resumen Ejecutivo*. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/6_TUCSON_Informe_Consolidado.pdf.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú [MINCETUR]. (2005a). *Tratado de Libre Comercio Andino-Estados Unidos. Séptima Ronda de Negociaciones en Cartagena, Colombia. 07 al 11 de febrero de 2005. Resumen Ejecutivo*. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/7_CARTAGENA_Informe_Consolidado.pdf.

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú [MINCETUR]. (2005b). *Tratado de Libre Comercio Andino-Estados Unidos. Décimo Primera Ronda de Negociaciones-Miami, Estados Unidos. 18 al 22 de julio de 2005. Resumen Ejecutivo*. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/11_MIAMI_Informe_Consolidado.pdf.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú [MINCETUR]. (2005c). *Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos. Décimo Tercera Ronda de Negociaciones TLC Perú-EE.UU. Washington D.C., Estados Unidos. 14 al 22 de noviembre/05 al 07 de diciembre. Ronda Final*. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/WASHINGTON_Informe_Final.pdf.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú [MINJUS]. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley Núm. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [Decreto Supremo Núm. 021-2019-JUS]. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/texto-unico-ordenado-de-la-ley-n-27806-ley-de-transparenci-decreto-supremo-n-021-2019-jus-1835794-3/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2010). Informe núm. 107-2010. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/44492dc97a0a1fb8052579440050538f/\\$FILE/C111271011.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/44492dc97a0a1fb8052579440050538f/$FILE/C111271011.pdf).
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014a). Ficha M-0608. Convención Interamericana contra la Corrupción. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=2CC6.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014b). Ficha M-0916-A. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=2EE6.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014c). Ficha M-0921-B. Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=2F16.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014d). Ficha M-0974-B. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=83DE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014e). Ficha B-2954. Carta de Entendimiento entre el Perú y Costa Rica con relación a la Lucha Interamericana contra la Corrupción. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=7D7E.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014f). Ficha B-3038. Compromiso de los Presidentes del Perú y de Costa Rica para el Fortalecimiento de la Democracia y la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=7D8E.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014g). Ficha B-2959. Memorándum de Entendimiento para la Asistencia Técnica en la Lucha contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada suscrito entre el Gobierno de la República del Perú y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=86E2.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014h). Ficha B-3569-A. Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Perú y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para la Realización de la Conferencia Hemisférica contra la Corrupción. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=C1E2.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014i). Ficha B-3243-1. Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos de América. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=8BE2.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014j). Ficha B-3430. Programa Umbral de la Cuenta del Desafío del Milenio Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República de Perú para Combatir la Corrupción y Aumentar las Tasas de Inmunización (Conve-

- nio de Asistencia de USAID Núm. 527-0422). Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=9E2E.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014k). Ficha M-1037. Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción como Organización Internacional. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=C4EA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014l). Ficha B-3694. Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Implementación del Proyecto Capacitación Técnica para Represión del Crimen Organizado en el Perú. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=E1CE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014m). Ficha B-3875. Acuerdo entre la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=16236.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014n). Ficha B-3975. Convenio de Cooperación entre la República del Perú y la República Argentina en Materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado Transnacional. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=1BAEA.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014o). Ficha M-1105. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=1BB0A.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014p). Ficha B-3989. Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Perú. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=1BBFA.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014q). Ficha B-3989-E-1. Addendum N° 1 Al Convenio de Financiación DCI-LA/2017/038-092 PERÚ-Apoyo a la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?action=openDocument&documentId=2CF4A.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2014r). Ficha ML.PE.05.2020. Acuerdo entre la República del Perú, la Confederación Suiza y el Gran Ducado de Luxemburgo sobre la Transferencia de Activos Decomisados. Sitio Web para Búsqueda Avanzada de la Dirección General de Tratados. https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=2CE62.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2019). Declaración del Grupo de Lima (Declaración conjunta). Portal del Estado Peruano-Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/51277-declaracion-del-grupo-de-lima>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2020). El Perú lidera proceso internacional para fortalecer la lucha contra la corrupción (Nota informativa 136-20). Portal del Estado Peruano -Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/215542-el-peru-lidera-proceso-internacional-para-fortalecer-la-lucha-contr-la-corrupcion>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2021). Carpeta de perfeccionamiento del “Acuerdo entre la República del Perú, la Confederación Suiza y el Gran Ducado de Luxemburgo sobre la transferencia de activos decomisados”. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Constitucion/files/tie/ti-266.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2022a). Carta (TAI) N° 0-2-B/342.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2022b). Carta (TAI) N° 0-2-B/353.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [MRE] (2022c). Carta (TAI) N° 0-2-B/406.
- Ministerio del Interior del Perú [MININTER] (2019). *Política Nacional Multi-sectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473340/PLC_MININTER.pdf.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2008). *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacio-*

- nal y sus Protocolos*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1998). Asamblea General. Quincuagésimo tercer período de sesiones. 85ª sesión plenaria. Miércoles 9 de diciembre de 1998, a las 15.00 horas Nueva York. A/53/PV.85. https://digitallibrary.un.org/record/265554/files/A_53_PV.85-ES.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1999a). Asamblea General. Quincuagésimo cuarto período de sesiones. Tema 107 del programa. Prevención del delito y justicia penal. Informe de la Tercera Comisión. A/54/596. https://digitallibrary.un.org/record/404255/files/A_54_596-ES.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1999b). General Assembly. Fifty-fourth session. 83rd plenary meeting Friday, 17 December 1999, 10 a.m. New York. A/54/PV.83. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/277/29/PDF/N0027729.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2000a). Informe del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. A/CONF.187/15. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V00/547/25/PDF/V0054725.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2000b). General Assembly. Fifty-fifth session. 62nd plenary meeting Wednesday, 15 November 2000, 10 a.m. New York. A/55/PV.62. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/747/78/IMG/N0074778.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2000c). Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI. Anexo de la Resolución de Asamblea General núm. A/RES/55/59: *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*. <https://undocs.org/es/A/RES/55/59>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2001a). General Assembly. Fifty-fifth session. 101st plenary meeting Thursday, 31 May 2001, 3.00 p.m. New York. A/55/PV.101. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/391/02/PDF/N0139102.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2001b). *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Informe sobre el décimo período de sesiones (8 a 17 de mayo y 6 y 7 de septiembre de 2001)*. Consejo Económico y Social. Documentos Oficiales, 2001. Suplemento N° 10. E/2001/30/Rev.1 E/CN.15/2001/13/Rev.1 Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V01/871/54/PDF/V0187154.pdf?OpenElement>.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2002). Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI. Anexo de la Resolución de Asamblea General núm. A/RES/56/261: *Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*. <https://undocs.org/es/A/RES/56/261>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2003a). Asamblea General. Quincuagésimo octavo período de sesiones. Tema 110 del programa. Informe del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a séptimo. A/58/422. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V03/886/59/PDF/V0388659.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2003b). Asamblea General. Quincuagésimo octavo período de sesiones. 51ª sesión plenaria. Viernes, 31 de octubre de 2003, a las 15.00 horas Nueva York. A/58/PV.51. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/589/91/PDF/N0358991.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004). Perú pide a Japón que autorice extradición de ex presidente Fujimori. *Noticias ONU. Mirada global Historias humanas*. <https://news.un.org/es/story/2004/09/1041981>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2005a). Informe del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005. A/CONF.203/18. https://www.unodc.org/documents/congress/Documentation/11Congress/ACONF203_18_s_V0584412.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2005b). Asamblea General. Sexagésimo período de sesiones. Tema 106 del programa. Prevención del delito y justicia penal. Informe de la Tercera Comisión. A/60/510. https://digitallibrary.un.org/record/561891/files/A_60_510-ES.pdf?ln=es.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2005c). Asamblea General. Sexagésimo período de sesiones. 64ª sesión plenaria. Viernes 16 de diciembre de 2005, a las 15.00 horas Nueva York. A/60/PV.64. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/648/20/PDF/N0564820.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2005d). Declaración de Bangkok. Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal. Anexo de la Resolución de Asamblea General núm. A/RES/60/177, *Seguimiento del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. <https://undocs.org/es/A/RES/60/177>.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2006). *Index to Proceedings of the Economic and Social Council. Organizational session-2005. Substantive session-2005*. Dag Hammarskjöld Library. Bibliographical Series, No. E.82. ST/LIB/SER.B/E.82. New York: United Nations. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/1430-201404101445265312601_0.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2009a). Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Informe de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre su tercer período de sesiones, celebrado en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2009. CAC/COSP/2009/15. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V09/885/41/PDF/V0988541.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2009b). Segunda Comisión. Acta resumida de la 42ª sesión. Celebrada en la Sede, Nueva York, el viernes 11 de diciembre de 2009, a las 15:00 horas. A/C.2/64/SR.42. https://digitallibrary.un.org/record/679419/files/A_C.2_64_SR.42-ES.pdf?ln=es.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2009c). Asamblea General. Sexagésimo cuarto período de sesiones. Tema 55 b) del programa. Globalización e interdependencia: acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Informe de la Segunda Comisión. A/64/422/Add.2. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/649/43/PDF/N0964943.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2009d). Asamblea General. Sexagésimo cuarto período de sesiones. 68ª sesión plenaria. Miércoles, 23 de diciembre de 2009, a las 15.00 horas Nueva York. A/64/PV.68. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/664/64/PDF/N0966464.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2009e). Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Resolución de Asamblea General N° A/RES/64/237. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/476/08/PDF/N0947608.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2010). *Index to the Proceedings of the Economic and Social Council. Organizational session-2009. Substantive session-2009*. Dag Hammarskjöld Library. Bibliographical Series, No. E.86.

- ST/L1B/SER.B/E.86. New York: United Nations. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/1430-201207131208204370089_0.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2018a). Asamblea General. Septuagésimo tercer período de sesiones. Tema 109 del programa. Prevención del delito y justicia penal Informe de la Tercera Comisión. A/73/590. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/402/87/PDF/N1840287.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2018b). Asamblea General. Septuagésimo tercer período de sesiones. 56ª sesión plenaria. Lunes 17 de diciembre de 2018, a las 15.00 horas. Nueva York. A/73/PV.56. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/443/12/PDF/N1844312.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2019a). Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Conjunto de conclusiones y recomendaciones no vinculantes basadas en las enseñanzas extraídas de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nota de la Secretaría. CAC/COSP/2019/3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V19/094/27/PDF/V1909427.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2019b). Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Informe de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Abu Dabi del 16 al 20 de diciembre de 2019. CAC/COSP/2019/17. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2001914s.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). Asamblea General. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General contra la corrupción. A/RES/74/276. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/135/99/PDF/N2013599.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2022). Asamblea General-Enlaces Rápidos. Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 74º período de sesiones. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/74>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (1997a). Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción. AG/RES. 1477 (XXVII-O/97). <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/res1477.htm>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (1997b). Vigésimo séptimo período ordinario de sesiones-Actas y Documentos Volumen II Lima,

- Perú Junio 1-5, 1997. XXVII-O.2. <https://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Documents/27.pdf>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (1999). Modificaciones al Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. AG/RES. 1656 (XXIX-O/99). http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/resolucion_xxixga.htm.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2000a). Fortalecimiento de la Probidad y la Lucha Anticorrupción en las Américas. Sesión Especial del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica celebrada el 31 de marzo de 2000, en Washington D.C. <http://www.oas.org/juridico/spanish/probidad2000.htm>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2000b). Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción. AG/RES. 1723 (XXX-O/00). http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1723_sp.pdf.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2001). Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. AG/RES. 1784 (XXXI-O/01). http://www.oas.org/juridico/spanish/doc_buenos_aires_sp.pdf.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010a). Asamblea General. Comisión Preparatoria. Cuadragésimo período ordinario de sesiones. Grupo de Trabajo Encargado de considerar el Proyecto de Declaración de Lima: Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas. Aviso. OEA/Ser.P AG/CP/GTDL-2/10 rev.1. <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=ag/cp/gtdl-&classNum=2&lang=s>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010b). Asamblea General. Comisión Preparatoria. Cuadragésimo período ordinario de sesiones. Grupo de Trabajo Encargado de considerar el Proyecto de Declaración de Lima: Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas. Aviso. OEA/Ser.P AG/CP/GTDL-9/10. <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=ag/cp/gtdl-&classNum=9&lang=s>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010c). Consejo Permanente. Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 27 de mayo de 2010. Aprobada en la sesión del 23 de noviembre de 2010. OEA/Ser.G CP/ACTA 1758/10. https://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_10/cp25403t04.doc.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010d). Consejo Permanente. Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 1 de junio de 2010. Apro-

- bada en la sesión del 21 de julio de 2011. OEA/Ser.G CP/ACTA 1759/10. https://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_12/cp28081t04.doc.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010e). Cuadragésimo Período Ordinario de Sesiones. Lima, Perú. Del 6 al 8 de junio de 2010. Actas y Documentos. Volumen II. OEA/Ser.P/XL-O.2. <https://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Documents/AC01645T04.DOC>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2017). “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción” será el tema de la Cumbre de las Américas de Perú 2018. Comunicado de Prensa C-048/17. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-048/17.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2018a). Consejo Permanente. Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 31 de mayo de 2018. Aprobada en la sesión del 21 de julio de 2021. OEA/Ser.G CP/ACTA 2163/18. https://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_21/cp44449t03.docx.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2018b). Cuadragésimo Octavo Período Ordinario de Sesiones. Washington, D.C., Estados Unidos. Del 4 al 5 de junio de 2018. Actas y Documentos. Volumen II. OEA/Ser.P/XL-O.2. <https://scm.oas.org/pdfs/2020/AC03395T03.docx>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2022). Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58). Estado de Firmas y Ratificaciones. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2008). Perú se adhiere a la Declaración de la OCDE sobre la Inversión Internacional. <https://www.oecd.org/newsroom/peruseadhierealadeclaraciondelaocdesobrelainversioninternacional.htm>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016). Programa País OCDE-Perú Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones. http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/1._programa_pais_ocde-peru.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2018). Programa País OCDE-Perú Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones. https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation_Executive_Summaries_CP_Peru_WEB_version_with_covers_ESP.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2022). OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises. <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecddeclarationanddecisions.htm>

- Presidencia de la República del Perú (2018). *Presidente Vizcarra ante la ONU: “Perú reafirma lucha contra la corrupción e invoca a los países a disponer medidas efectivas para combatirla”*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/19331-presidente-vizcarra-ante-la-onu-peru-reafirma-lucha-contra-la-corrupcion-e-invoca-a-los-paises-a-disponer-medidas-efectivas-para-combatirla>.
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú [PCM]. (2012). Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. Anexo del Decreto Supremo núm. 119-2012-PCM: *Aprueban Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*. <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/DS-119-2012-PCM.pdf>.
- Redacción El Tiempo (1999). Fujimori se postula a un tercer mandato. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-961143>.
- Redacción Gestión (2014). Alberto Fujimori negó intención de postular por tercera vez en el 2000. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/alberto-fujimori-nego-intencion-postular-tercera-vez-2000-89033-noticia/>.
- Representación Permanente del Perú en la Organización de los Estados Americanos [Representación Permanente del Perú en la OEA] (2017). Perú promueve acciones concretas contra la corrupción en el hemisferio. Nota Informativa 591-17. <https://www.peruoea.org/wp-content/uploads/2017/10/Nota-informativa-LIMA-di%C3%A1logo-pol%C3%ADtico-002.pdf>.
- Representación Permanente del Perú en la Organización de los Estados Americanos [Representación Permanente del Perú en la OEA] (2022). VIII Cumbre de las Américas. Lima, 13 y 14 de abril de 2018. Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción. <https://www.peruoea.org/viii-cumbre-las-americas/>.
- República del Perú y Estados Unidos de América [Perú y EEUU]. (2006). *Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos*. Capítulo Diecinueve. Transparencia. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/espanol/Transparencia.pdf.
- Unión Europea y República del Perú [UE y Perú]. (2018). *Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República del Perú “Apoyo a la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado”*. Convenio de Financiación DCI-LA/2017/038-902. <https://apps.ree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/xsp/.ibmmodres/dominio/OpenAttachment/VICUS/MREPERU!!portal/tratados.nsf/CA3A1AD7E0B-F57910525832800603EBC/TRAAadjunto/B-3989.pdf>.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 10

***Conclusiones y recomendaciones
para América Latina y Colombia***

MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ*
HÉCTOR OLASOLO*

1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

Si bien América Latina es una región que permite contrastes y no todos los casos pueden ser tratados de la misma manera, es pertinente señalar la persistencia de algunas tendencias sobre el tema de la política exterior respecto de la corrupción ligada al crimen organizada transnacional (COT). En medio de países cuya percepción de la corrupción no es preocupante como Uruguay, Chile o Costa Rica y de

* Doctor en Derecho, Universidad del Rosario (Colombia). Estudios de doctorado en Ciencia Política (énfasis en Relaciones Internacionales), Universidad de Quebec en Montreal (Canadá). Magíster en Geopolítica y Seguridad Global, Universidad de Roma “La Sapienza” (Italia). Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. Profesor e Investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

* Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica de Derecho Internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en DI, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional; Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.

otros en los cuales hay un serio malestar sobre ese tema como Nicaragua, Venezuela o Haití, hay un bloque intermedio en el cual se ubica la mayoría de la región. A excepción de Chile, todos los casos estudiados en el presente volumen se hallan en esta posición promedio entre países donde la corrupción es percibida como un problema muy grave y aquellos en que es percibida como algo no tan preocupante.

En este sentido, Dermer & Urueña (capítulo 7) muestran con respecto a Colombia una sucesión de escándalos de corrupción, con resultados ciertamente insuficientes a la hora de establecer y sancionar a sus perpetradores. Por su parte, en el capítulo 4 se expone cómo en Argentina su Contraloría General de la República ofrece cifras alarmantes según las cuales el 77,4% de su población considera que el país es muy o totalmente corrupto, mientras solo el 19,4% lo valora como medianamente corrupto y apenas el 3,6% piensa que es poco o nada corrupto.

Con respecto a México, Rangel (capítulo 8) adjudica el incremento de la corrupción contemporánea a la década de 1980, debido a la dinámica de los gobiernos neoliberales que permitieron la inversión privada, sobre todo extranjera, en áreas económicas que antes se consideraban exclusivas del ámbito interno. De esta manera, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) abrió las puertas para que las corporaciones de Estados Unidos y Canadá tuviesen la oportunidad de involucrarse en la economía mexicana, lo que provocó la aparición de diversas manifestaciones transnacionales de la corrupción.

Incluso Chile, como señala Uribe (capítulo 6), ha experimentado desde 2014 un aumento en los índices relativos a su percepción de corrupción, si bien se mantiene dentro del grupo de países del continente americano con menor percepción y experiencia directa de la corrupción en sus instituciones.

En todo caso, conviene subrayar que la impresión de que la corrupción se ha intensificado en las últimas décadas parece que puede principalmente deberse a la expansión de los medios masivos de comunicación y otras organizaciones públicas y privadas dedicadas a informar sobre este fenómeno, más que a una verdadera intensificación, si cabe, de este flagelo. Así, como muestran Cardoso Squeff, Peixoto, Cantuária, Araújo Pains & Gonçalves (capítulo 5), la corrupción en un país como Brasil es una práctica intrínseca a su política,

con raíces históricas, ligada a su pasado colonial, por lo que los actos de corrupción acaecidos durante los últimos años no deberían ser una gran sorpresa para los analistas.

Del mismo modo, Velásquez & Roca (capítulo 9) señalan que el Perú ha venido conviviendo desde hace mucho con este fenómeno y sus efectos, al haberlo tenido presente desde la primera década de su vida republicana, momento en el cual se observan algunos de los más altos índices de corrupción de su historia, debido al estancamiento socio-económico generado por las penurias fiscales y los expolios de los caudillos.

Ante este panorama, la presente obra colectiva se ha dirigido a ofrecer, desde cada uno de los investigadores vinculados, una serie de líneas de actuación (que se sintetizan en los epígrafes siguientes) que reflejan el comportamiento de los países latinoamericanos frente al fenómeno de la corrupción asociada a el COT en el ámbito de su agencia (política) exterior. Como Urueña, Olasolo & Hernández (capítulo 1), Long, Mack, Matwijkiw, Matwijkiw & Zabyelina (capítulo 2) y López Jacoíste (capítulo 3) reflejan, este comportamiento está ciertamente influenciado por los enfoques de política exterior adoptados por estos países, así como por la notable influencia ejercida por la acción exterior de los Estados Unidos (EE.UU.) en materia anticorrupción, y en menor medida por la política exterior de la Unión Europea.

2. LOS ENFOQUES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS PRINCIPALES ASPECTOS DE SU ACCIÓN EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN

Aunque en el capítulo 1 los autores señalan la existencia de varios enfoques de la política exterior estadounidense y exponen la riqueza de herramientas de análisis, es evidente que los tomadores de decisiones en Washington suelen tener preferencia, y por lo tanto ponen más en práctica, los enfoques racionalistas. Cabe destacar que estos enfoques son adaptados a una visión liberal del sistema internacional y de sus unidades; liberalismo que sin embargo cuenta con matices dependiendo de quien ocupe la silla presidencial. El contar con una diversidad de enfoques ha servido para que, quienes manejan coti-

dianamente la política exterior norteamericana, recurran a mecanismos regulatorios versátiles y de amplio alcance, como los puestos en marcha para hacer frente a la corrupción y a el COT.

En este sentido, Long, Mack, Matwijkiw, Matwijkiw & Zabyelina subrayan en el capítulo 2 que los Estados Unidos cuentan con la ventaja de haber aprobado leyes sustantivas con un amplio alcance extraterritorial. Esto permite a su Ejecutivo ser decisivo para impulsar la investigación y sanción integral de estos delitos. Los autores ponen como ejemplo el Memorando de 2021 de la Administración Biden-Harris, que subraya la priorización de los esfuerzos anticorrupción en la política exterior norteamericana. Así mismo, también analizan el impacto interno de las principales leyes adoptadas para luchar contra la corrupción y su proyección internacional.

Los mencionados autores centran también su atención en la relación bilateral con Colombia, destacando que, si bien el tratado de extradición entre Estados Unidos y Colombia ha tenido altibajos en su aplicación, y ha funcionado unidireccionalmente (colombianos buscados por tráfico de estupefacientes hacia los Estados Unidos), ha terminado jugando un papel central para facilitar la respuesta bilateral al narcotráfico y al narcoterrorismo. Además, van más allá de los acuerdos ratificados entre ambos países y enmarcan también su cooperación a través de los instrumentos vigentes en el ámbito regional y universal para hacer frente a la corrupción y el COT.

Así consideran que la OEA ha jugado un papel crucial en estimular respuestas regionales y brindar asistencia técnica y legal mutua. Por su parte, en el plano universal, los tratados impulsados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para enfrentar la corrupción (CNUCC o Convención de Mérida) y el COT (CNUDOT o Convención de Palermo) cubren una amplia gama de medidas, y establecen el marco para promover una mayor cooperación internacional en materia de aplicación de la ley¹.

¹ Sin embargo, ni Colombia es parte de dos de los tres protocolos que complementan la Convención de Palermo (los relativos a la trata de personas y el contrabando de migrantes), ni Estados Unidos es parte del Protocolo sobre armas de fuego.

Al ligar lo prescrito en este capítulo 2 a los modelos contemplados en el capítulo 1, se considera que el enfoque burocrático ofrece insumos para recomendar medidas dirigidas a generar futuras mejores prácticas en materia de política exterior, superando con ello el plano de los mandatos prescriptivos (ya sean jurídicos o éticos) característico de los políticos realistas conservadores del “interés nacional”. En consecuencia, para Long, Mack, Matwijkiw, Matwijkiw & Zabyelina, un análisis que abra la caja negra del Estado y observe las dinámicas domésticas desde los actores, sus intereses y su agencia (como bien lo puede ser el enfoque burocrático) es necesario para comprender y abordar de manera más eficaz fenómenos como la corrupción asociada al COT.

En todo caso, los autores no se adentran en el debate y la disputa filosófica y doctrinal sobre realismo frente a idealismo, aunque sí consideran que existe un cierto pragmatismo en el progreso dinámico propio del desarrollo y aplicación del derecho (prescripción comprendida en el enfoque burocrático de la política exterior). Lo anterior no atenta contra el objetivo de mejorar la eficacia de la cooperación internacional en relación con la lucha contra la corrupción asociada al COT (conservando un espíritu de pragmatismo hacia la preferencia por medidas y mecanismos jurídicos que puedan impactar positivamente en su logro o realización). Para Long, Mack, Matwijkiw, Matwijkiw & Zabyelina, la Ley RICO sería un buen ejemplo a este respecto, la cual además brinda una oportunidad única para fortalecer la capacidad de Estados Unidos contra este tipo de criminalidad. Sin embargo, los recientes cambios en el alcance extraterritorial de RICO han dado lugar a un controvertido doble rasero (al fortalecer la aplicación extraterritorial penal de RICO, lo que ha dejado debilitada su aplicación no extraterritorial en materia civil), que debería resolverse para que RICO constituya una herramienta más estable, consistente y poderosa para abordar el desafío de el COT.

3. LOS PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

En contravía de lo ocurrido con los Estados Unidos, la visión de la lucha contra la corrupción y el COT en la Unión Europea no tiene

como prioridad la cooperación con terceros países, incluida América Latina. No obstante, como lo explicita López-Jacoiste en el capítulo 3, se puede apreciar un modesto avance en este rumbo a partir de 2019 cuando la Comisión Europea manifestó su interés futuro de aunar esfuerzos con su contraparte “para luchar contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de la asistencia técnica, el intercambio de mejores prácticas y la promoción de la ratificación y aplicación de los acuerdos internacionales pertinentes”.

La agencia de la Unión Europea hacia América Latina cuenta con dos características iniciales: (a) hay preferencia por trabajar de la mano de países particulares o entidades subregionales; y (b) la cooperación demanda contraprestaciones. Ejemplo de lo anterior son iniciativas como la Asociación Estratégica Birregional (UE-ALC), la modernización de los acuerdos comerciales con México y Chile, y los diversos Acuerdos de diálogo político con Cuba y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En todos estos casos se parte de la expectativa de obtener un beneficio mutuo económico o comercial, si bien se buscan justificar sobre la base de la existencia de elementos compartidos como los valores, la historia o los lazos culturales. En el caso particular del modernizado Acuerdo Comercial con México, es de resaltar la incorporación de las denominadas “nuevas cláusulas anticorrupción”, lo que permite entrever algún posicionamiento de la agenda anticorrupción en estos foros de cooperación.

Lo anterior refleja como la lucha anticorrupción se presenta como un tema secundario de los acuerdos comerciales, políticos y de cooperación financiera en la interacción entre la Unión Europea y América Latina. Otra manifestación de esta situación es la manera en que la Unión Europea exige a los socios latinoamericanos que, como contraprestación y acompañamiento del pilar comercial, adopten medidas nacionales penales, o de otra índole, para prevenir y sancionar eficazmente la corrupción, el soborno, el fraude y otras actividades conexas prohibidas.

De esta manera, el combate a la corrupción se entiende más bien como una limitante del acuerdo comercial en la medida en que las prácticas corruptas locales dificultan el acceso al mercado,

comprometen el comercio justo y suponen de facto medidas no arancelarias que distorsionan el comercio de productos, bienes y servicios entre ambas partes. El mencionado acuerdo con México es un buen ejemplo de esta aproximación. Así, en su negociación, no se alcanzó el consenso necesario para establecer mecanismos de desmantelamiento de las redes de tráfico ilícito ni de blanqueo de capitales. Además, las cláusulas anticorrupción del acuerdo no están todavía estandarizadas ni generalizadas, por lo que se corre el riesgo de su simplificación o incluso desaparición total en futuros nuevos acuerdos. Algo semejante ocurre con el programa EuroSocial+, el cual también requiere de la acción estatal para atajar las causas que favorecen la corrupción o, al menos, para reconducir las circunstancias que propician estas actividades ilícitas y negativas para el comercio birregional.

Otro de los mecanismos que, según López-Jacoíte, utiliza la Unión Europea en esta materia es la condicionalidad política *ex post* de los préstamos y ayudas al desarrollo de las instituciones financieras de la Unión Europea. Con ella se busca exigir a los socios latinoamericanos la aplicación de las normas internas y políticas antifraude propias de la Unión, de manera que los Estados beneficiarios de los préstamos o ayudas quedan vinculados jurídicamente a las normas antifraude de la Unión Europea si su expectativa es la de seguir percibiendo estos fondos para sus proyectos de desarrollo. Además, las condiciones del contrato de financiación deben estar redactadas de tal modo que asignen mecanismos de control y supervisión de manera equitativa a los riesgos vinculados al contrato.

Finalmente, la autora hace también referencia al plan de la Comisión Europea de extender y armonizar en un futuro las competencias de la Fiscalía Europea más allá del territorio europeo, para asegurarse la aplicación de las normas de la Convención de Palermo relativas a la asistencia jurídica recíproca. De cristalizarse, este plan prevé la posibilidad de: (a) dotar a la Fiscalía Europea de nuevas competencias como autoridad responsable en el contexto de los acuerdos de cooperación ya existentes entre la Unión y terceros países; y cuando sea necesario (b) valorar la opción de iniciar negociaciones con terceros países considerados prioritarios en la lucha contra la corrupción.

4. LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS: ENFOQUES DE POLÍTICA EXTERIOR ADOPTADOS E INFLUENCIA DE LA ACCIÓN EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Como Urueña, Olasolo & Hernández señalan en el capítulo 1, el modelo de política exterior en la mayoría de los países de América Latina refleja una articulación muy incipiente entre los tomadores de decisores y la academia. En este escenario, los primeros se decantan por la experiencia práctica para establecer sus planes de acción, relegando a la segunda a una especie de analista aislado. Tal vez las únicas excepciones parciales a esta realidad durante algunos momentos de la segunda mitad del siglo XX han sido Brasil y Argentina.

Por lo anterior, la constante de los Estados latinoamericanos en su agencia internacional ha sido la de proponer e interactuar con sus pares desde sus constreñimientos estructurales, y sin mayor previsión para superarlos. Así, la promoción y el grado de coordinación de las iniciativas anticorrupción surgidas en América Latina se enfrentan a condicionamientos que afectan de un modo u otro la cristalización de las propuestas que se intentan impulsar desde la región. Posiblemente, donde se palpan con mayor vehemencia estas condicionantes es en México porque su vecindad con los Estados Unidos ha hecho que temas como el tráfico de estupefacientes, la migración o el comercio se erijan como asuntos prioritarios de la política exterior mexicana. De hecho, la firma entre ambas naciones de los siguientes acuerdos atestiguan esta circunstancia: (a) la Estrategia para Combatir el Consumo de Drogas; (b) el ASPAN; (c) los Acuerdos sobre Fronteras Inteligentes; (d) la Iniciativa Mérida; y (e) el Entendimiento Bicentenario.

En contraposición a lo anterior, la relación bilateral ha sido desafiada en los foros multilaterales de carácter universal o regional, como la ONU o la OEA. Allí, México ha tratado de mantener una posición más crítica que en el ámbito bilateral en cuanto a la responsabilidad que corresponde a su vecino del norte por fenómenos como el de la corrupción transnacional. Lo mismo se observa en la

disposición de México para cooperar, por ejemplo, en las evaluaciones a las que es sometido por organismos como el MESICIC, con respecto a las cuales existe una tendencia a facilitar la información correspondiente. Igualmente, se observa una apertura para compartir información, como en el caso de las buenas prácticas, a pesar de la permanencia de altos índices de corrupción en muchos estamentos de la sociedad mexicana.

Una situación parecida se observa en Colombia y su inclinación por preferir orientar su política exterior hacia el actor hegemónico en el ámbito regional. La mencionada doctrina del *Réspice Polum* y su preponderancia para las elites de Bogotá, unido a la guerra contra las drogas librada desde la Casa Blanca a partir de la década de los 1970, han coadyuvado a “narcotizar” la agenda bilateral y la política exterior colombiana de las últimas décadas. Con todo y ello, Colombia también ha mostrado una cierta independencia cuando se pasa al plano multilateral, en especial en lo respectivo a la corrupción ligada al COT.

Una versión atenuada de este condicionamiento con el hegemon regional lo representa Chile. En este caso, su política exterior ha pasado de un alineamiento decidido con Estados Unidos y sus aliados extrahemisféricos más cercanos como el Reino Unido (un buen ejemplo de ello fue su parcialidad hacia este último en la Guerra de las Malvinas), a una sintonía más centrada en los valores democráticos occidentales, en los que puede coincidir o disentir de la potencia del norte. Para ilustrar la diferencia en el Chile posterior a la redemocratización de los años 1990, basta recordar su postura de no apoyo a la invasión estadounidense de Irak en 2003. Como resultado, una condicionante más persistente de la política exterior chilena ha sido la de sus vicisitudes con sus vecinos, y en especial con Perú y Bolivia, por los efectos derivados de la Guerra del Pacífico que todavía hoy muestra sus cicatrices, y con Argentina con la que mantiene problemáticas de diversa índole.

Por su parte, en Brasil, la lucha contra la corrupción distaba de privilegiarse como un eje de su política exterior con anterioridad al gobierno de Lula da Silva, debido a que el intento por atraer más inversión extranjera y convertirse en un líder regional relegaron todos los demás asuntos. Sin embargo, estos intereses terminaron por

coincidir, ya que una forma de obtener sus metas prioritarias fue firmar acuerdos internacionales en materia anticorrupción. De esta manera, la lucha contra la corrupción llegó a entrar en la agenda exterior brasileña como un medio para un fin, no como un fin en sí mismo. En consecuencia, la experiencia de Brasil muestra como los condicionantes para hacer del combate anticorrupción una materia preponderante de su política exterior, tuvieron que ver con su vinculación a sus aspiraciones económicas y geopolíticas. Como resultado, más que una alineación hegemónica, lo que se observa en el caso brasileño es una intersección de intereses.

En cuanto al Perú, los constreñimientos pasan por la autopercepción de la incapacidad de sacar adelante iniciativas anticorrupción debido al escaso peso específico del país en la región. En la mayoría de las ocasiones, el Perú ha tenido poco margen de acción (o ninguno cuando se ha tratado de adhesiones) al momento de la negociación de los tratados internacionales sobre esta materia; situación que se agrava aún más si cabe en relación con los tratados bilaterales en los que se observa una notable falta de reciprocidad entre las partes.

Finalmente, la política exterior argentina contra la corrupción puede ser más bien un reflejo de un Estado que ha tenido menos constreñimientos para desplegar una agencia más libre en la instauración y consolidación de foros y regímenes internacionales, la adopción de compromisos y obligaciones a través de los tratados suscritos y los intercambios bilaterales con otros actores internacionales.

5. LA AGENCIA ACTIVA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

En el caso en que la lucha internacional contra esta dimensión de la corrupción se midiera en lo activos que han sido los países latinoamericanos en los foros multilaterales, cabría decir que hay poco por reprochar a estos, con la excepción de Brasil antes de la llegada al gobierno de Lula da Silva y, en cierta medida, Chile.

En el caso argentino, por ejemplo, se observa un rol notablemente activo en las iniciativas y foros regionales e internacionales dedicados a combatir la corrupción. Un posicionamiento de cara a la comunidad internacional que no parece mostrar grandes rupturas a lo largo de las distintas administraciones que ocuparon la Casa Rosada desde los años noventa hasta la actualidad. Una realidad reforzada por las declaraciones públicas de los cancilleres argentinos que cumplieron funciones durante el período estudiado. En otras palabras, más allá de las sustanciales diferencias entre los sucesivos gobiernos, se advierte una clara continuidad en el posicionamiento oficial de la política exterior argentina en materia de lucha contra la corrupción y en el rol activo que el país ha buscado sostener en este campo.

Algo semejante ocurre con el Perú, del cual se puede afirmar que ha sido un Estado que ha dado una importancia significativa a la lucha contra la corrupción en su política exterior en los últimos veinte años. A pesar de que la materia ha tenido más relevancia en algunos gobiernos que en otros, nunca se ha dejado completamente de lado. Incluso en aquellas ocasiones en que se priorizaron otros temas en la política exterior, la lucha anticorrupción terminó volviéndose transversal y presente. Más aún, el Perú ha tenido una participación considerable en la negociación y elaboración de distintos instrumentos internacionales, por lo que se puede afirmar que cuenta con una política exterior arraigada en materia anticorrupción.

Con la misma convicción hacia lo internacional, Colombia ha procurado aumentar su protagonismo en el ámbito multilateral (regional y universal). Protagonismo reflejado no solo en la ratificación y adopción de tratados internacionales, sino también en la construcción de alianzas con otros Estados, y la elaboración de ambiciosas propuestas anticorrupción, a pesar de que la relevancia política de dichas alianzas no ha sido lo suficientemente significativa como para obtener la aprobación de las propuestas presentadas. Las motivaciones que ayudan a explicar este comportamiento diligente están fundadas en la voluntad de sus elites por ser reconocidas por la comunidad internacional, teniendo en cuenta que la validación internacional de la clase dirigente colombiana responde históricamente a su preferencia por un enfoque de *Réspecte Polum*, cuyas prioridades en la agenda de la política exterior han sido dictadas desde los intereses hegemónicos.

Caso similar es el de México cuyos líderes también han combinado sus convicciones para validar ese tipo de estrategia de política exterior con sus estrategias políticas. México ha mantenido una participación bastante activa, tanto en la negociación como en el seguimiento o evaluación del nivel de aplicación de los instrumentos internacionales que en materia de corrupción y COT se han elaborado en el seno de la ONU y la OEA. Esto comprende desde ser sede para negociaciones (por ejemplo, la Conferencia de Mérida donde se aprobó en 2003 la CNUCC) hasta ser evaluador y presidir los comités de seguimiento del nivel de cumplimiento de los tratados anticorrupción.

Para los líderes chilenos, el compromiso con esta materia surge, en primera instancia, como una necesidad frente a los compromisos que requiere la comunidad internacional de sus miembros en distintos ámbitos, entre los cuales se encuentran las medidas anticorrupción por el estrecho vínculo que existe entre su combate y el fortalecimiento del Estado de derecho y los sistemas democráticos. En una segunda instancia, la cuestión anticorrupción es vista como un compromiso importante por el impacto que tiene en la convivencia democrática y por el valor que le han asignado sociedades más desarrolladas con un nivel de influencia importante en Chile. De esta manera, Chile ha pasado de ser un Estado llevado a impulsar estos temas por la fuerza de la costumbre, a asumir un rol de mayor colaboración, participación y fomento de los asuntos anticorrupción en su política exterior, adoptando diversas medidas anticorrupción en el ámbito de esta última, que van desde la participación y la adopción de cierto liderazgo en instancias internacionales hasta la suscripción de tratados internacionales sobre la materia.

Finalmente, en Brasil, la redemocratización ha supuesto que el combate contra la corrupción asociada al COT haya dependido, en gran medida, de la agenda política del presidente en el poder, lo que ha hecho que durante casi veinte años no fuera un eje central de la política exterior brasileña hasta la llegada de Lula da Silva (si bien, ya desde el gobierno de Cardoso a mediados de los noventa, el apersonarse de la lucha contra la corrupción era entendido como algo relevante para mejorar su imagen internacional y atraer la inversión extranjera).

En consecuencia, se puede afirmar que, al menos en el discurso, los gobiernos latinoamericanos analizados reconocen el problema de la corrupción, su dimensión transnacional y su asociación con el COT, e intentan trabajar para su solución.

6. LA LIMITADA COORDINACIÓN ENTRE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS PARA FORTALECER EL APOYO A SUS PROPUESTAS ANTICORRUPCIÓN EN LOS FOROS INTERNACIONALES MULTILATERALES Y SU IMPACTO EN LOS PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Tal vez este es el punto en el que menos claramente se pueden entrever tendencias entre las estrategias internacionales de los países latinoamericanos en la materia. La búsqueda de alianzas entre los países latinoamericanos para darle mayor peso a sus propuestas e intereses no ha sido un factor relevante en su actuar, excepto en el caso del trabajo realizado desde 2019 entre Colombia y Perú, que ha contado con varios momentos de estrecha colaboración para sacar adelante su propuesta de creación de un Tribunal Internacional Anticorrupción².

² Entre estos cabe destacar los siguientes: (a) la Conferencia Hemisférica sobre “Corrupción y sus soluciones potenciales” que se llevó a cabo en Cali (Colombia); (b) la propuesta de instaurar una Corte Internacional Anticorrupción que saliera del mandato de la UNGASS; (c) la convocatoria junto a otros Estados a un periodo extraordinario dedicado a hablar de la lucha contra la corrupción en la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) de 2021 (d) el evento paralelo de nivel ministerial, desarrollado en octubre de 2021 en el marco de la 74° Asamblea General de ONU en Nueva York, titulado *The UNGASS 2021 on corruption: a path forward to enhance and strengthen the international anti-corruption legal framework*; (e) el evento paralelo de nivel ministerial del 8° período de sesiones de la Conferencia de los Estados Partes de la CNUCC (diciembre 2021) titulado *On the pathway to UNGASS 2021: Innovative ideas to tackle corruption* (realizado con el fin de promover la necesidad de presentar y analizar propuestas innovadoras que permitan luchar de manera efectiva contra la corrupción, incluyendo el establecimiento de una Corte Inter-

Con relación a los otros cuatro países estudiados, se observa que la coordinación con sus vecinos no ha sido un elemento distintivo de su política exterior contra la corrupción, bien sea por su interés de proyectarse hacia otras latitudes (en un ejercicio de autopercepción como potencias regionales), o por no sentir la necesidad de darle prioridad al tema. En el primer grupo se pueden identificar a Argentina y México, mientras en el segundo se halla Chile. Brasil se encuentra en ambos.

Para Argentina, haber entrado a ser parte del G20, unido a su creciente expectativa de ser miembro de la OCDE, han servido de motivación para ofrecerse como sede de varios foros multilaterales y convertirse en un participante destacado en numerosas iniciativas. Empero, lo que podría entenderse como una ventaja por el ímpetu desplegado ha terminado en una efectividad moderada en sus resultados al revelarse un cierto grado de descoordinación y solapamiento de acciones. Lo anterior debido a la superposición de instancias, compromisos e iniciativas promovidas con la misma finalidad que, por momentos, parecen retroalimentarse, pero, en general, representan una innecesaria dispersión de esfuerzos.

En lo que atañe Brasil, su aspiración a validarse como potencia regional y los cambios abruptos de la jefatura del Estado en los últimos años han marcado la pauta de su política exterior. En lo relativo al papel jugado en la construcción de un régimen internacional anticorrupción, lo cierto es que Brasil jugó un papel muy limitado en el desarrollo de este régimen con anterioridad a la llegada de Lula da Silva al poder en 2003, fecha para la cual ya se habían negociado y concluido los principales instrumentos internacionales anticorrupción. De esta manera, durante la segunda mitad de la década de los noventa, el gobierno de Cardoso se limitó a seguir la posición mantenida por las potencias occidentales como Estados Unidos, Italia y Francia, lo que se tradujo en la aprobación, sin mayor participación, de varios tratados internacionales anticorrupción en los ámbitos regional (OEA) y universal (ONU).

nacional Anticorrupción); y (f) las propuestas en relación al examen de la aplicación de Convención en la 9ª Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC (2022).

Pese a sus diferencias, los gobiernos de Cardoso y Lula da Silva promovieron una mayor relevancia de Brasil en el ámbito regional, pero con intenciones más globales. El primero, con su búsqueda de estrechar alianzas con los partidos socialdemócratas europeos y fortalecer la relación con los Estados Unidos y el segundo, con su compromiso de estrechar lazos con el África Subsahariana, China, Cuba, Medio Oriente, Rusia y Venezuela. Ambas visiones de liderazgo, al plantearse desde una postura jerárquica hacia los vecinos de la región, impidieron, en buena medida, trabajar mancomunadamente con estos para sacar adelante temas varios, entre los cuales figuran la lucha contra la corrupción y el COT. Con el gobierno de Bolsonaro, cualquier ímpetu de trabajar de la mano con los países de la región se resintió aún más dada su tendencia a subordinar el pragmatismo característico de este país a la ideología profesada por su líder.

México también ha seguido un camino sinuoso de cara a asentar una política exterior coherente y coordinada con sus pares. Su doble condición de aspirante a potencia regional y de dependencia hacia su vecino del norte ha conducido a la mezcla de distintos periodos en los que se pasa de privilegiar la soberanía nacional a centrarse en la cooperación con los Estados Unidos, al tiempo que también se observan ciertos intentos de abrirse a la cooperación fuera del hemisferio con terceros países aliados estratégicos de Estados Unidos, como Arabia Saudita o Israel.

Finalmente, la situación de Chile pasa por una organización de prioridades dentro de las cuales la lucha contra la corrupción y el COT no es prominente. Luego de su redemocratización y de la adopción de varias reformas económicas cuya vocación apuntaba al libre cambio, la firma y entrada en vigor de acuerdos comerciales, así como su compromiso con el fortalecimiento de los sistemas de protección y promoción de los derechos humanos, coparon su agenda exterior. La adopción de numerosos tratados de libre comercio con potencias mundiales, economías emergentes, vecinos dispuestos y bloques económicos, así como el apoyo mostrado durante años a robustecer el sistema interamericano de derechos humanos y las diferentes instancias sobre la materia en la ONU, han eclipsado la participación activa de Chile en la constitución de otros regímenes cuyo objeto no ha logrado sentirse como propio.

Como resultado de lo anterior, y a pesar del agenciamiento activo de algunos países latinoamericanos, la limitada participación de Brasil (motor económico de la región) antes de la llegada de Lula da Silva al gobierno, el poco involucramiento de Chile y la falta de coordinación entre los distintos Estados de la región, han hecho que hayan tenido, en general, poco éxito en la aprobación de sus iniciativas, lo que abre el interrogante (que trataremos de responder en un segundo volumen sobre la política exterior de los países de la región en los foros multilaterales) sobre si el régimen jurídico internacional anticorrupción aprobado tiene suficientemente en cuenta, o no, los particularismos de las manifestaciones, causas y consecuencias de las prácticas corruptas, incluidas las asociadas a el COT, en América Latina (una respuesta negativa a esta pregunta podría generar que la normativa internacional en esta materia fuera poco eficiente, e incluso, en ocasiones, contraproducente al haber sido pensada principalmente desde la perspectiva de los Estados Unidos, y, en menor medida, de la Unión Europea).

7. LA POLÍTICA EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS COMO ALGO NECESARIO, PERO NO SUFICIENTE: EL LIMITADO NIVEL DE APLICACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNO DE LA NORMATIVA NACIONAL APROBADA EN CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES

Hasta este punto, una valoración del comportamiento de los países latinoamericanos estudiados daría a pensar que, a pesar de los constreñimientos externos o domésticos, y de las motivaciones que los condujeron a ello, su clase dirigente ha hecho, en cierta medida, un esfuerzo por impulsar un régimen sólido de lucha contra la corrupción (especialmente aquella ligada a el COT). No obstante, al examinar la transferencia normativa de estas iniciativas y su aplicación interna, se puede aseverar que estos esfuerzos internacionales languisecen al momento de tratar de llevarlos al ámbito interno.

En Argentina, el combate contra la corrupción como política pública presenta grandes interrogantes con respecto a la aplicación real a nivel interno de la normativa aprobada en cumplimiento de los múltiples compromisos internacionales asumidos. Esto se debe a la trascendencia de los numerosos casos de corrupción observados, que han afectado a altos dirigentes políticos en los sucesivos gobiernos y, en última instancia, a la persistencia de elevados niveles de corrupción. Según Danessa & Castro, se palpa entonces una realidad clara en este país: una activa política exterior anticorrupción, la adopción de compromisos internacionales y la participativa actuación en iniciativas multilaterales (incluso, si ello se traduce en reformas institucionales y legislación anticorrupción), si bien constituyen herramientas necesarias son insuficientes para enfrentar la corrupción (incluyendo su dimensión transnacional y vinculación a el COT). Como consecuencia, se requiere una férrea voluntad política y sólidos consensos que, entre otras condiciones, permanezcan inmunes a la propia enfermedad que pretenden erradicar. De ello depende, en gran parte, el cumplimiento sustancial de los compromisos asumidos a partir de las acciones de política exterior.

Igualmente, en México, muchas acciones adoptadas en la lucha anticorrupción, incluidas las internacionales, tampoco han tenido los resultados deseados. Así, Rangel afirma que, entre las elites de su país, firmar acuerdos internacionales para acabar con la corrupción es una mera estrategia política de legitimación, la cual es convenientemente anotada dentro de los logros de cada presidente que ha ocupado el cargo en las últimas décadas, así no se produzcan los efectos esperados. Mención especial se ha de hacer a la presidencia de Zedillo quien, a pesar de haber firmado tratados internacionales muy relevantes, hizo poco por conjurar el problema de la corrupción y más bien se lo trasladó a sus sucesores. Además, insiste el autor, en la política exterior mexicana se suma el problema de que no siempre la firma de acuerdos internacionales ha contado con la aprobación del Senado de la República, situación alarmante al permitir al ejecutivo evitar el control que ejerce el legislativo sobre el tratado que se firma a pesar del impacto que puede tener al interior del país (sobre todo cuando se requiere la aprobación de leyes y reformas para ajustar la legislación nacional a los compromisos internacionales). A esto hay que añadir el problema que supone que la revisión por el Senado de

estos instrumentos tampoco es garantía de una adecuada implementación, dado el superficial análisis jurídico que normalmente realiza, lo que ha convertido a la Cámara Alta en una suerte de notario destinado a legitimar los tratados en cuestión.

El caso de Brasil es llamativo por ser el epicentro de uno de los mayores escándalos de corrupción de los últimos tiempos: la operación Lava Jato. La ironía en este país radica en que, lo que en un principio resultó ser un movimiento importante para denunciar casos de corrupción ha terminado convirtiéndose, según Cardoso Squeff, Peixoto, Cantuária, Araújo Pains & Gonçalves, en una estrategia de la derecha brasileña para regresar al poder. Lo más interesante es que, a pesar de que la consigna de este movimiento era la lucha contra la corrupción, se pudo observar cómo, con el paso del tiempo, las investigaciones derivadas del mismo presentaban una fundamentación cada vez más débil. Además, se generó muy poca articulación con el ámbito internacional con el fin de haber, al menos buscado, a través de la firma de tratados, revertir en alguna medida la imagen brasileña. Así, por ejemplo, el gran tratado firmado en este ámbito durante el gobierno de Bolsonaro fue con Estados Unidos, lo que se debe mucho más a un alineamiento político entre él y Trump, que a la relevancia de la materia anticorrupción en la política exterior brasileña.

La incongruencia entre lo propuesto y pactado afuera y lo aplicado adentro es aún más notable en el caso de Colombia. Así, en materia de lucha anticorrupción, se aprecia el contraste entre acciones deliberadas de ratificación de instrumentos internacionales (e incluso propuestas de creación de órganos judiciales internacionales anticorrupción) y el escaso impulso dado en el plano interno a este combate.

Así, por un lado, el protagonismo de Colombia en los ámbitos multilaterales regionales y universales ha venido en ascenso con el pasar de los gobiernos: de un Estado que participaba en la cristalización del régimen internacional anticorrupción mediante la adopción y acogimiento en la legislación interna de los instrumentos internacionales en la materia, se ha ido paulatinamente pasando a un agente proactivo, propositivo y con la capacidad de trabajar conjuntamente con sus vecinos para dar mayor peso a sus iniciativas (si bien, sin demasiado éxito hasta el momento).

Sin embargo, por otro lado, el aumento progresivo en los escándalos de corrupción (tanto por su reiteración como por los montos desviados) coexiste con la poca efectividad de los órganos de control nacionales para perseguir y sancionar a los máximos responsables. Para Dermer & Urueña, esto obedece a una cultura política que privilegia el interés privado frente al general y a una cooptación del Estado por ciertos grupos de poder político y económico. Por esta razón, el Estado colombiano se habría convertido para los autores en un ratificador estratégico de instrumentos internacionales.

Este diagnóstico sobre la desconexión entre la política exterior y el limitado nivel de aplicación en el ámbito interno de la normativa nacional anticorrupción aprobada en cumplimiento de los compromisos internacionales, es matizado en los casos del Perú y Chile. Al comparar el Perú con Colombia (comparación que se hace significativa por las iniciativas presentadas conjuntamente por ambos Estados), se contempla un fuerte contraste. Del citado caso Lava Jato, cuyos efectos crearon un sismo en la región, el Perú se destacó por las pesquisas que su Fiscalía realizó para individualizar a los máximos responsables de dichos actos de corrupción. Según Velásquez & Roca, la imposición de prisión preventiva, las solicitudes de extradición de expresidentes y líderes opositores y la propia renuncia de entonces presidente en ejercicio (Kuczynski), dan cuenta de la contundencia de las autoridades judiciales peruanas para hacer frente a este flagelo, más allá de las inclinaciones políticas de los involucrados.

Finalmente, en Chile, el asunto del COT parece haber sido finalmente tomado en serio cuando el gobierno lanzó su primera Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022-2027, la cual compromete la coordinación interinstitucional para enfrentar los desafíos y amenazas que esta conlleva. Dicha política Nacional se articula en torno a diez ejes y objetivos de acción, dentro de los cuales se considera la prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas, cuyo objetivo es evitar que estas últimas sean permeadas por las acciones de las organizaciones criminales reconociendo que “el crimen organizado penetra en todas las esferas, promueve la corrupción y la violencia y tiene un fuerte impacto en la economía, en la estabilidad democrática y en la vida de los ciudadanos y ciudadanas”. Para Uribe, una singularidad del caso chileno se basa en que,

en contracorriente a lo que ocurre en resto de la región, el afianzamiento de las estrategias jurídicas y políticas en la lucha contra la corrupción han sido más lentas en el plano internacional que en el interno, haciendo de esta temática una discusión relativamente poco prioritaria para los hacedores de su política exterior.

8. RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA

La agencia de países latinoamericanos mediante su política exterior marca una serie de contrastes y contradicciones. En líneas generales, se hace patente la participación activa de algunos países de la región en la construcción y adopción de un régimen internacional sobre la materia. Sin embargo, las motivaciones para explicar este comportamiento no necesariamente tienen que ver con una auténtica intención de superar los problemas de la corrupción ligada a la COT, sino a los beneficios derivados de estar en sintonía con la agenda de los Estados hegemónicos. Sintonía que se puede traducir en hacer parte de organizaciones bien valoradas por estos últimos, mayor flujo de inversión extranjera, fortalecimiento de relaciones comerciales o mejor posicionamiento en el concierto internacional. Una vez creada la sensación de que estas tareas han sido cumplidas y se ha recibido el beneplácito desde afuera, la otra parte del ejercicio (aplicarlas en el ámbito doméstico tras su implementación) es usualmente relegada en la lista de prioridades de los respectivos gobiernos. Es por lo anterior que cualquier prescripción para los tomadores de decisiones en materia de política exterior debe tomar en cuenta tanto la agencia de los Estados latinoamericanos como las motivaciones de sus respectivos gobiernos. Con base en lo anterior, se sugieren cuatro recomendaciones principales.

La primera recomendación radica en tener en mayor consideración las propuestas teóricas ofrecidas por los académicos de la región. Esto también incluye abrirse hacia visiones distintas a las prescritas por las corrientes principales de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Como se presentó en el capítulo 1, la intelectualidad del subcontinente sí ha hecho una apuesta por hacer reflexiones propias sobre este campo de investigación. A pesar de ser cierta la influencia de modelos provenientes de Estados Unidos y de Europa

en la elaboración de sus propuestas, debe reconocerse el talante de estos intelectuales por revisar estos modelos con base en las particularidades de los países de América Latina. Un ensayo meritorio si se tiene en cuenta que en múltiples ocasiones los modelos hegemónicos son transcritos y aplicados sin mayor reflexión sobre las dinámicas propias.

Tal vez esta recomendación parta por sobreestimar la consideración de los modelos teóricos por quienes toman decisiones en el Norte Global, que, en términos generales, han demostrado también preferir el conocimiento práctico para desarrollar sus funciones. Sin embargo, al diseccionar la política exterior de estos Estados, no es menos cierto que se logran identificar algunos rasgos de ciertas escuelas de pensamiento. En consecuencia, lo deseable sería que algo similar pudiera acaecer con las políticas exteriores de los países latinoamericanos, siempre partiendo de modelos que reconozcan su lugar en el sistema internacional y orienten su actuar en consecuencia.

En este sentido, conviene subrayar que Brasil y Argentina han sido los dos países desde los cuales se han hecho mayores avances en este frente. Inclusive, en ambos casos, algunos de sus académicos se han llegado a convertir en tomadores de decisiones en lo relativo a su política exterior. Sin embargo, lo deseable sería sostener esta fluidez entre poder político y academia no solo en el tiempo, para hacerla permanente, sino también en el espacio para generalizarla a los demás países de la región.

La segunda recomendación se funda en romper con el sesgo histórico de pasividad y aún más de subordinación hacia los Estados del centro. Al analizar los primeros tres capítulos de esta obra se entrevé un divorcio entre las sugerencias realizadas hace años por los teóricos latinoamericanos de la dependencia y de la autonomía y el devenir de las relaciones entre los tomadores de decisiones de la región con los Estados Unidos y la Unión Europea. Así, como señalan Long, Mack, Matwijkiw, Matwijkiw & Zabyelina en el capítulo 2, la política y el derecho estadounidenses han impuesto sus intereses a sus aliados periféricos, bien sea por la vía de auto atribuirse jurisdicción extra-territorial mediante sus propias normas (como la Ley RICO) o de promover convenciones en las cuales esos intereses nacionales se traducen en instrumentos internacionales obligatorios para sus socios.

El caso de la corrupción transnacional y el combate al COT ratifica el hecho de que “la visión estadounidense” sobre estos problemas es la imperante, debido a la propia agencia de este país y su capacidad de influencia, así como a la agencia de organizaciones internacionales en las que su peso específico es determinante.

En lo concerniente a la Unión Europea, López Jacoíte pone de presente en el capítulo 3 el bajo perfil otorgado por la Unión al tema de la corrupción. La percepción de los impulsores de la política exterior europea es que, en vez de ser un problema en sí, la corrupción se limita a ser una traba al buen gobierno y al libre comercio, por lo que debe ser combatida. Además, los nuevos acuerdos negociados con países o bloques latinoamericanos no fijan estrategias audaces y se reducen a acciones de su banca multilateral.

Los dos ejemplos anteriores reafirman la necesidad de revisar las teorías de la dependencia y de la autonomía latinoamericanas. Al ser América Latina una región golpeada fuertemente tanto por la corrupción como por el COT es inadecuado asumir que las recetas para combatirlas deban ser el resultado de las imposiciones y los condicionamientos del Norte Global. Aunque estos países también son golpeados por ambos flagelos, el rol que cada uno ocupa en el concierto internacional hace evidente que los desafíos que enfrenta cada región son diferentes y por lo tanto han de ser abordados a través de estrategias diversas. Rescatar algunos de los tipos de autonomía preconizados por la academia latinoamericana ayudaría a redefinir estos condicionamientos y coadyuvaría en la búsqueda de estrategias de acción más consecuentes con la realidad vivida en el contexto específico.

De lo previsto en el punto anterior, surge una tercera recomendación consistente con los modelos de política exterior de la región, como es la de fortalecer los bloques subregionales. Si alguna idea puede extraerse como persistente en los seis países de referencia es que los esfuerzos de posicionamiento de su política exterior están atomizados o alineados con los países del centro, priorizándose, en ocasiones, alianzas con Estados de fuera del hemisferio. La razón de ser de las instituciones y organizaciones internacionales regionales es justamente la de enfilear los intereses de sus miembros hacia causas comunes. El reforzar estas instancias y darles protagonismo derivaría

en beneficio de los Estados de la región para hacer frente con mayor efectividad a estas y a otras dificultades mancomunadamente.

No hay duda de que, como lo señalan Danessa & Castro, a la corrupción no se la puede combatir en forma aislada, y que en países donde la corrupción puede considerarse estructural, su combate efectivo requiere de una política exterior que contribuya al fortalecimiento de vínculos internacionales que promuevan una mayor colaboración a este respecto.

En este sentido, los esfuerzos que se realicen internamente para confrontar este tipo de criminalidad deberían ejecutarse de manera coordinada con una política exterior que refleje una visión estratégica del posicionamiento de cada país en la materia a la luz de su inserción internacional. Esta visión estratégica debería tener predilección por fortalecer la cooperación con los iguales (especialmente los países vecinos), con el fin de aunar energías para hacer contrapeso a la agenda preestablecida por los países del centro. Los beneficios de seguir esta hoja de ruta van desde democratizar la agenda anticorrupción para hacerla más incluyente en su consolidación, hasta garantizar una pluralidad de visiones que tomen en cuenta las especificidades de la región al momento de vislumbrar posibles soluciones. Para acercarse a estos cometidos, los mecanismos intrarregionales pueden ser un camino deseable.

La materialización de estos mecanismos intrarregionales permitiría, además, a los tomadores de decisiones en materia de política exterior de Brasil y México conciliar sus ansías de liderazgo regional, para crear un frente común sólido desde el que se busque fortalecer las alianzas que ambos Estados han venido construyendo en África y Asia. Así mismo, los tomadores de decisiones argentinos podrían concentrar sus energías y evitar la dispersión de sus iniciativas, la descoordinación en su actuación y el solapamiento de sus negociaciones. Por su parte, los tomadores de decisiones chilenos estarían en mejor condición de entender que la corrupción y el crimen organizado son fenómenos transnacionales, que tarde o temprano corroerán su aparato estatal y afectarán su sociedad, debido a su expansión entre los países vecinos; razón por la cual su buena posición en los ránquines de percepción de corrupción puede peligrar si no se apuntala una perspectiva preventiva y conjunta contra este flagelo. Finalmente, los

tomadores de decisiones colombianos y peruanos tendrían una buena oportunidad para buscar algo diferente a tratar de congraciarse con los Estados Unidos y demás potencias occidentales mediante la presentación de propuestas que se sabe de antemano no prosperarán por no contar con apoyos significativos.

Finalmente, la cuarta recomendación se refiere a la necesidad de fortalecer la motivación de los países latinoamericanos en relación con la lucha anticorrupción en los ámbitos nacional e internacional. Esta recomendación es fruto de las dudas razonables que presentan las motivaciones que han tenido hasta el momento los países analizados en materia anticorrupción, abriéndose un gran interrogante sobre la verdadera voluntad política de sus dirigentes para tomar en serio los compromisos adquiridos internacionalmente. De esta manera, la posibilidad de llegar a ser parte de una organización exclusiva como la OCDE, los beneficios que se pueden obtener por tener el *good will* de ser un país respetuoso del derecho internacional o la posibilidad de erigirse como un líder regional, han sido en las últimas décadas factores de mayor peso para intentar tener una agencia activa hacia el régimen anticorrupción. A esto hay que añadir la frecuente dependencia de la voluntad política del presidente de turno que, por lo general, depende a su vez de los vaivenes de la política interna, que con frecuencia lleva a eclipsar la relevancia de honrar los compromisos internacionalmente adquiridos. Todo lo cual permite afirmar la inexistencia de una auténtica agenda anticorrupción en la región, al no haber llegado nunca a constituir un eje central y autónomo de su política exterior.

9. RECOMENDACIONES PARA COLOMBIA

Las recomendaciones hechas en este volumen para América Latina son en general aplicables a la especificidades del caso colombiano. Sobre la primera recomendación, hay que subrayar como Dermer & Urueña no mencionan en el capítulo 7 ningún aporte significativo de la academia colombiana al estudio de los modelos de política exterior. Al contrastar esta premisa con el capítulo 1 se entiende que las teorías propias de la región provienen prioritariamente de los vecinos del sur del continente. De esta manera, si bien

en la academia colombiana dedicada a la política exterior se contemplan ejercicios interesantes de aterrizaje y aplicación de las teorías del centro (sobre todo norteamericanas) a las realidades propias del país, es difícil identificar una empresa de adaptación teórica, o una innovación sustantiva sobre política exterior, de parte de la intelectualidad colombiana en contraste con lo hecho en el pasado por sus homólogos de Brasil y Argentina y sus aportes sobre las ideas de dependencia, desarrollo y autonomía. Una comunidad epistémica que desde las facultades del campo de estudio forme con mayor énfasis en perspectivas decoloniales y críticas permitiría que Colombia se encaminase en el mediano plazo hacia este objetivo.

Adicionalmente, Colombia ilustra de buena manera el escaso diálogo que puede existir entre los tomadores de decisiones en política exterior y la academia. Por ello, cualquier intento por crear y estrechar vínculos entre ambos sectores será saludable para conducir al país hacia una política exterior más acorde con sus intereses nacionales. Justamente, este volumen, así como el resto de trabajos realizados en desarrollo del programa de investigación relativo a la elaboración de una “[e]strategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales”, constituyen una iniciativa de decenas de académicos del país y la región por brindar insumos y recomendaciones de acción que puedan fomentar este diálogo.

La segunda y tercera recomendación para América Latina son también perfectamente aplicables en el contexto colombiano. La desequilibrada predilección histórica de las élites políticas y económicas colombianas por el *Résépice Polum* ha consolidado la subordinación como el *leit motiv* de la política exterior del país. El asunto de la extraterritorialidad de la Ley RICO y los acuerdos de extradición muestran una notable desproporción entre los colombianos extraditados a Estados Unidos y los estadounidenses extraditados a Colombia, reflejando la asimetría con la que se abordan los problemas de corrupción y COT. Situación que no es muy diferente de cara a lo que ocurre en la relación entre la Unión Europea y Colombia.

Es evidente que el limitado peso específico de Colombia en el concierto internacional no le permite plantear un encuentro entre iguales con los Estados Unidos o la Unión Europea, por lo que para dar mayor valor a sus propuestas es necesario promover el fortalecimiento de bloques subregionales. Además, sería recomendable que la estrategia para este fortalecimiento fuera mucho más ambiciosa que la mera creación de pequeñas sociedades con Estados vecinos (como la conformada con Perú a partir de 2019), la cual continúa principalmente respondiendo a la dinámica de congraciarse con los Estados hegemónicos.

En contraste con la “temeridad” mostrada por iniciativas como la propuesta de creación de un Tribunal Internacional Anticorrupción, cristalizar instrumentos o un régimen internacional anticorrupción exige algo más que ideas innovadoras poco consensuadas. Exige pragmatismo y coordinación de esfuerzos con un número significativo de contrapartes equivalentes, las cuales pueden ser contactadas aprovechando la vecindad con la aspiración posterior de buscarlas en otras latitudes. Se trata de consolidar auténticos bloques surgidos en el concierto de Estados periféricos, con el fin de hacer, en la medida de lo posible, contrapeso a aquello que las potencias mundiales pretenden imponer para satisfacer sus intereses. Es evidente que un proceso en esta dirección es largo, dispendioso y para llevarlo a buen puerto es necesario ceder mucho de lo originalmente deseado, pero no por ello se debe desistir de intentarlo.

Finalmente, sobre la cuarta recomendación, Colombia sigue el patrón latinoamericano de exponer el divorcio entre lo formal de las normas y lo material de su aplicación. Por lo tanto, también deben dar pasos decisivos para articular su política exterior con su aplicación doméstica. En este sentido, conviene destacar como Dermer & Urueña retoman el concepto de ratificador estratégico para plantear la inconsistencia colombiana. Una agencia proactiva y decidida de parte de los agentes en el extranjero para proponer y adoptar tratados y costumbres de buen gobierno y transparencia, que, si bien ha tenido impacto en la aprobación de una extensa normativa anticorrupción en el ámbito interno (con frecuencia, sin haber tenido suficientemente en cuenta las particularidades nacionales tanto en lo que se refiere a las manifestaciones, causas y consecuencias de la

corrupción, como a las características propias del sistema jurídico colombiano), poco se compadece con una voluntad real de promover su aplicación efectiva, así como de fortalecer los mecanismos de fiscalización, control y sanción de su incumplimiento, y la implementación de políticas públicas dirigidas a abordar las causas estructurales de la corrupción en Colombia, donde el COT es, sin duda, un actor de primera magnitud.



Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**

 96 369 17 28

 atencionalcliente@tirantonline.com

prime.tirant.com/es/