

HÉCTOR OLASOLO
MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ

Directores Académicos

ANA MARÍA MARTÍNEZ AGUDELO

SOFÍA LINARES BOTERO

FEDERICO FREYDELL MESA

GABRIELA VELÁSQUEZ MEDINA

Coordinadores

24

**LAS 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 LAS CONVENCIONES
DE MÉRIDA Y PALERMO**



tirant
lo blanch

**PERSPECTIVAS
IBEROAMERICANAS
SOBRE LA JUSTICIA**

**LAS 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 LAS
CONVENCIONES DE MÉRIDA Y PALERMO**

Volumen 24

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 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 LAS CONVENCIONES DE MÉRIDA Y PALERMO

Volumen 24

Directores

HÉCTOR OLASOLO
MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ

Coordinadores

ANA MARÍA MARTÍNEZ AGUDELO
SOFÍA LINARES BOTERO
FEDERICO FREYDELL MESA
GABRIELA VELÁSQUEZ MEDINA



tirant lo blanch
Valencia, 2025

Copyright © 2025

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: 978-84-1071-437-3
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 (Países Bajos) y al Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia 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, así como a la Universidad de las Naciones Unidas para la Paz (Costa Rica).

A Valentina Ramírez Barrera, Pedro Montaña Vélez y María Juliana Conde Arias, por su apoyo en la edición de la presente obra colectiva.

Índice

Directores Académicos	15
Coordinadores	17
Autores.....	19
Abreviaturas.....	23
Table of abbreviations.....	27
Prólogo	29
DR. JUAN CARLOS SAINZ BORGÓ	
Presentación.....	35
HÉCTOR OLASOLO & MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ	

1. INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. The United States Homeland Security Enterprise, Transnational Organized Crime as Associated with Corruption, and International Cooperation: Setting the Stage for the Complexity of the Issues*	63
ANJA MATWIJKIW	
BRONIK MATWIJKIW	

2. LAS RESPUESTAS A LA LUZ DE LOS EJES DE ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO REGIONAL Y SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Capítulo 2. Ejes de acción de la Organización de los Estados Americanos	121
MAURICIO JARAMILLO JASSIR	

Capítulo 3. Ejes de acción de la Comunidad Andina.....	143
ALEJANDRO JOSÉ VELÁSQUEZ BARRIONUEVO	
JOSSELYN ROCA CALDERÓN	

Capítulo 4. Ejes de acción del Mercado Común del Sur.....	175
MASSIEL OLAVARRÍA URRÁ	

Capítulo 5. Ejes de acción de la Unión de Naciones Suramericanas y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	203
CHARLOTTH BACK	
NATHALIA PENHA CARDOSO DE FRANÇA	

3. LAS RESPUESTAS A LA LUZ DE LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN EL MARCO DE LAS CONVENCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y CONTRA LA CORRUPCIÓN

Capítulo 6. La actuación de los países latinoamericanos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.....	231
MARÍA ELENA BAQUEDANO	

Capítulo 7. La actuación de los países latinoamericanos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	259
LAURA MAIRA BONO	
LAURA LUCÍA BOGADO BORDAZAR	

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 8. Conclusiones y recomendaciones	297
HÉCTOR OLASOLO	
MAURÍCIO VIEIRA	
MARIO URUEÑA SÁNCHEZ	

Directores Académicos

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). Profesor Titular de Carrera Académica, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, 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>.

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.

Coordinadores

Ana María Martínez Agudelo (Colombia)

Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia) con profundización en Derecho Ambiental. Estudiante de la Especialización en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. 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).

Sofía Linares Botero (Colombia)

Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). 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).

Federico Freydehl Mesa (Colombia)

Abogado y Especialista en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia). Procuraduría Delegada con Funciones de Intervención ante la Jurisdicción Especial para la Paz (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).

Gabriela Velásquez Medina (Colombia)

Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia (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).

Autores

Back, Charloth (Brasil)

Abogada. Docente. Doctora en Derecho. Miembro del Consejo Latinoamericano por la Justicia y la Democracia (CLAJUD). Miembro del sector de Derechos Humanos del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra. Miembro del HOMA y del Centro de Estudios sobre Derechos Humanos y Empresas (UFJF). Vicepresidenta de la Comisión de Derecho Internacional y miembro de la Comisión de Derecho Constitucional de la Orden de los Abogados de Brasil – Sede Rio de Janeiro (OAB/RJ).

Baquadano, María Elena (Argentina)

Abogada y Especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina). Especialista en Derecho Penal de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Profesora Asociada en la Cátedra de Derecho Internacional Público de la UNS. Jueza del Tribunal en lo Criminal Número 2 del Departamento Judicial San Nicolas (Provincia de Buenos Aires).

Bogado Bordazar, Laura (Uruguay)

Doctora en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP, Argentina). Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España). Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de la República, Uruguay). Profesora de Derecho Internacional Público e investigadora de la UNLP categorizada (grado III). Docente de postgrado en universidades nacionales y del exterior. Secretaria académica de la Maestría en Relaciones Internacionales y de la Especialización en Estudios Chinos de la UNLP. Co-Coordinadora del Departamento América Latina y el Caribe del Instituto Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Cuenta con numerosas publicaciones nacionales e internacionales vinculadas a los temas de su especialidad.

Bono, Laura Maira (Argentina)

Abogada y Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (Argentina). Profesora adjunta en la asignatura Derecho Internacional Público y docente de la Maestría de Relaciones Internacionales y de la Maestría de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales de la UNLP. Co-Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Investigadora categorizada 3 ante el Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

França, Natalia (Brasil)

Asistente Judicial en el Tribunal de Justicia de São Paulo (Brasil). Candidata al Doctorado y Profesora de Derecho Internacional en la Universidad Presbiteriana Mackenzie (UPM). Máster en Filosofía del Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (PUC/SP). Coordinadora del Grupo de Investigación Sistema de Justicia y Estado de Excepción (PUC/SP). Miembro del Centro de Estudios de la Universidad de Sao Paulo sobre Tribunales Internacionales y del Grupo de Investigación de la UPM sobre Políticas Públicas como Instrumento para la Eficacia de la Ciudadanía.

Jaramillo Jassir, Mauricio (Colombia)

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Toulouse. Profesor Asociado de Carrera Académica, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos (FEIPU), Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

Matwijkiw, Anja (EE.UU.)

Doctora en Derecho. Profesora de Ética y Derechos Humanos de la Universidad de Indiana y Presidential Fellow, Universidad de Indiana (Estados Unidos).

Matwijkiw, Bronik (EE.UU.)

Doctor en Derecho. Profesor Visitante de la Facultad de Derecho en la Universidad de Zagreb (Croacia).

Olasolo, Héctor (España/Colombia)

Ver sección de directores académicos.

Olavarría Urra, Massiel Alejandra (Chile)

Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas. Profesora de Derecho Penal en la Universidad Andrés Bello (Chile). Diplomada en Migrantes y Protección de Personas Refugiadas en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Coordinadora del Magíster de Derecho Penal y Procesal Penal de la Universidad Andrés Bello (Chile).

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 de la Maestría en Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia). Labora en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Ha sido 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.

Urueña Sánchez, Mario (Colombia)

Ver sección de directores académicos.

Velásquez Barrionuevo, Alejandro José (Perú)

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.

Vieira, Maurício (Brasil)

Doctor en Política Internacional y Resolución de Conflictos y magíster en Relaciones Internacionales (énfasis en Seguridad y Estudios para la Paz) por la Universidad de Coimbra (Portugal). Especialista en Derecho Internacional y Periodista por la Universidad de Fortaleza (Brasil). Profesor asistente y Coordinador de la Cátedra sobre el Combate al Comercio Ilícito y Prevención al Crimen Organizado Transnacional de la Universidad para la Paz – UPAZ (Costa Rica). Miembro de la Red de Expertos de *Global Initiative against Transnational Organized Crime* (GI-TOC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5026-4691>.

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

La publicación que inicia esta breve introducción es para un libro relevante y actual que refleja una realidad que se complejiza con los días. Las noticias en las diversas plataformas confirman de manera preocupante que la construcción de la paz se ha vuelto un tema esquivo, en parte por el encuentro de viejos y nuevos problemas. En la lista de los viejos, pues los usuales sospechosos. En la lista de los nuevos, aparecen un conjunto de actores que, aunque habían existido en el pasado, en la actualidad han asumido un rol más importante y ha incrementado directamente su conflictividad en el mundo actual: el crimen organizado encabeza esta lista.

La presente publicación editada y coordinada por *Héctor Olasolo* y *Mario Urueña Sánchez*, recoge el trabajo desarrollado en el contexto regional y global por los organismos internacionales. En las siguientes paginas encontramos un resumen de las acciones del Gobierno de los Estados Unidos en el área del crimen organizado, la corrupción y la cooperación, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Andina, Mercosur, UNASUR, CELAC y en el contexto universal la actuación de los estados latinoamericanos en el marco de las Convenciones de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y contra la Corrupción.

Este importante caleidoscopio de la actuación internacional sobre un tema tan complejo como la corrupción y el crimen organizado, tiene elementos que destacar, desde el punto de vista fundacional y que sin duda han influido el producto final: su financiamiento y la libertad académica de los autores.

En primer lugar, destaca que el libro forme parte del programa de investigación 70593 relativo a la “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” financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Minciencias), ejecutado por la Universidad del Rosario,

y por la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) como entidad coejecutante.

De esta forma queda patente el compromiso del Estado Colombiano en la construcción de una respuesta colectiva al esfuerzo de construcción de paz que la sociedad ha tomado, abordando la mayor diversidad de aspectos, para lograr una paz sostenible en el tiempo.

Por otro lado, de la lectura de los diversos textos que integran la obra, se puede disfrutar de una amplísima libertad académica. Aunque los y las autoras han logrado mantener un foco en el problema de la respuesta al crimen organizado por parte de países y organismos internacionales, la diversidad de las aproximaciones teóricas y políticas es refrescante. Le otorga al lector una cierta sensación de legitimidad en el texto, que facilita su lectura y la comprensión del complejo tema.

Y es que en este punto radica la importancia del libro: la corrupción como parte de un fenómeno transnacional ha ido creciendo y sofisticándose en el tiempo. Ya no estamos viviendo las épocas de la mordida, o el 10% en la asignación o consecución de una obra pública o de la actuación de un funcionario con competencia en la materia. Las redes de corrupción han crecido y sus tentáculos son capaces de crear verdaderos sistemas de corrupción regionales, como el conocido caso de la constructora brasileña Odebrecht. El problema, además, reside en que estas redes, estos tentáculos de corrupción no pertenecen a un pulpo único, sino por el contrario son expresiones de una sofisticada y compleja red institucional que le da funcionalidad y respaldo: firmas de abogados, contadores, consultores y asesores en general que permiten construir y ejecutar planes a nivel local, nacional o regional con una gran eficiencia, localizando el lugar para lograr la corrupción, las personas involucradas hasta la forma como las ganancias productos de estas redes se bancarizan y se pierden en el entramado financiero y bursátil global.

Diversos autores en el texto señalan de forma directa o indirecta los principales problemas de toda regulación: la dificultad de vencer la percepción de la soberanía en la lucha contra la corrupción y el rezago en la definición y construcción de los acuerdos legales para luchar contra estos delitos. La ley va muy por detrás de los delitos y

crímenes que pretende perseguir. Este no es un fenómeno exclusivo de los temas de corrupción o de carácter criminal, pero en este caso en particular es particularmente llamativo.

Por ejemplo, solo hasta la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o mejor conocida como Convención de Palermo del año 2000 comenzamos a tener definiciones globales de carácter legal que permitieran la construcción de una estrategia de lucha contra la criminalidad a ese nivel que, por ejemplo, permitiera un trabajo mancomunado por parte de INTERPOL que hasta esa fecha no dirigía sus esfuerzos en esta área, recordando que la misma fue creada hace casi un siglo.

De allí la necesidad, en mi criterio, de trabajar en la creación de una conciencia más amplia sobre las consecuencias de la corrupción en el marco de las redes del crimen organizado en una visión teológica de este crimen y su vinculación a otros tipos penales que contienen una sistematizada en la consecución de un objetivo, como podrían ser los crímenes de lesa humanidad.

El largo camino para la creación de los crímenes de lesa humanidad incluyó la evolución desde los tribunales de Nuremberg y el Tribunal para la Antigua Yugoslavia para entender que eran crímenes cometidos “contra la población civil como parte de un ataque sistemático” como lo señaló este último en los casos Kunarac y Blaškic¹. Los crímenes asociados a la corrupción y al crimen organizado, en términos generales, tienen como objetivo promover el conflicto y de esa manera facilitar el desarrollo de sus acciones en un ambiente más propicio. Por ejemplo, cuando en el caso de Colombia los grupos de narcotraficantes se aliaron para evitar la extradición a los Estados Unidos de América, abandonan el papel eminentemente delictivo para convertirse en un elemento de actuación sistemática contra el estado y la población civil.

¹ Estos dos casos pertenecen a la Jurisprudencia del Tribunal para la Antigua Yugoslavia. “FOČA” (IT-96-23 and 23/1) KUNARAC, KOVAČ & VUKOVIĆ (Sentenciados por Crímenes contra la Humanidad y crímenes de Guerra y “Lašva Valley” (IT-95-14) TIHOMIR BLAŠKIĆ, (Crímenes de Guerra)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, más recientemente en su Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos en el año 2019, señaló que: “La magnitud del fenómeno de corrupción estructural que vive la región y que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático, el Estado de Derecho y los derechos humanos requiere esfuerzos proporcionales al problema”².

La idea del crimen organizado, con sus muy diversas expresiones criminales, debe abordarse desde una perspectiva distinta, más amplia, más comprensiva y con nuevas herramientas. La idea de comenzar un debate donde pueda colocarse el tema del crimen organizado en el centro, tratando de aislarlo de muchos de los riesgos que en el pasado han dificultado su judicialización de la política y han desviado y dificultado la construcción de este consenso.

Algunos países, con más o menos fortuna, han hecho interpretaciones del Estatuto de Roma, en particular el artículo 7 de los crímenes contra la humanidad y la idea del “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1³ contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. Diciembre, 2019. Disponible en: www.cidh.org

³ Estatuto de Roma. Artículo 1. a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

El papel que la academia puede aportar en la construcción de este consenso es innegable. Por ejemplo, desarrollar estudios en las cuales pueden establecerse modelos de construcción de paz en diversas sociedades determinando el papel jugado por el crimen organizado y la corrupción. En este sentido, ¿el conflicto colombiano habría tenido la misma duración sin la presencia del narcotráfico? o ¿el tráfico de diamantes en algunas áreas del continente africano ha prolongado el conflicto? Quizás sean preguntas retóricas, pero tener una interpretación de cuanto han contribuido a crear o prolongar un conflicto es un elemento fundamental para construir el consenso que se requiere.

Quizás será tiempo que las sociedades globales evalúen si la Corte Penal Internacional puede convertirse en un instrumento global para promover la lucha contra el crimen organizado a través de una interpretación de carácter teleológica del Estatuto de Roma, al entender el papel que estos colectivos lideran en la creación e incremento de la conflictividad global.

Publicaciones como la que tengo hoy el honor de presentar, gracias a la invitación de los amables editores, en particular del Profesor Héctor Olasolo, cumplen un importante papel para promover este inaplazable debate.

En San José (Costa Rica), 10 de marzo de 2024

DR. JUAN CARLOS SAINZ BORGÓ

*Profesor de Derecho Internacional
Vicerrector de la Universidad para la Paz, ONU.*

Presentación del programa de investigación 70593, la red respuestas sobre la corrupción asociada al crimen organizado transnacional, su grupo de política exterior y organizaciones internacionales y la presente obra colectiva

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 Sueli 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 consti-

tucional, 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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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.iberamericaninstituteofthehague.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-minciencias>.
- 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, comprensivos, 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. EL 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 Freydell Mesa.

El Grupo está conformado además 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, Charlottth (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 Squeff, Tatiana (Brasil): Universidad Federal de Uberlandia (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 anti-corrupción.

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, así como las recomendaciones del Grupo han sido expuestas por Héctor Olasolo y Mario Urueña-Sánchez en 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.

3. SOBRE LA PRESENTE OBRA COLECTIVA

El presente volumen consta de ocho capítulos, divididos en tres partes principales. La parte introductoria está conformada por el capítulo 1, titulado *The U.S. Homeland Security Enterprise, Transnational*

¹ Para mayor información sobre la X Semana Ibero-Americana de la Justicia internacional, vid.: <https://www.iberoamericaninstituteofth Hague.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.iberoamericaninstituteofth Hague.org/actividades/seminario-de-pensamiento-iberoamericano>.

Organized Crime as Associated with Corruption, and International Cooperation: Setting the Stage for the Complexity of the Issues. En el mismo, Anja y Bronik Matwijkiw indagan por el impacto de la política exterior en la efectividad de la cooperación internacional con respecto a la lucha contra el fenómeno de la corrupción asociada al COT. Para abordar este problema, los autores parten de estudiar el mundo post 11 de septiembre de 2001 y los cambios en la noción de amenazas externas que derivan en un nuevo paradigma para los Estados Unidos, aterrizado en las nuevas directivas de la iniciativa de seguridad doméstica. Un estudio dirigido desde varias visiones para aterrizar en el caso de la relación estadounidense con Colombia, donde se tocan además ciertas cuestiones relativas a las respuestas a este fenómeno desde los ejes de acción de las organizaciones internacionales de ámbito regional y subregional en América Latina.

La segunda parte del volumen, relativa a las respuestas a la corrupción asociada al COT a la luz de los ejes de acción de las organizaciones internacionales de ámbito regional y subregional en América Latina, está compuesta por los capítulos 2 a 5. En el capítulo 2, relativo a los ejes de acción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Jaramillo explica la forma como la OEA ha ido expandiendo su alcance, al tiempo que ha ido abordando paralelamente temas de cooperación hemisférica que, aunque nunca han estado en un lugar central, han incluido a la corrupción. En consecuencia, esta última solo ha comenzado a ser considerada como un eje transversal al narcotráfico, al terrorismo y a otros problemas relativos a la consolidación democrática latinoamericana a partir de la década de 1990, llegando a ser posteriormente incluida como parte de la agenda de gobernanza y transparencia de la organización. Sin embargo, esto se ha hecho principalmente desde la perspectiva de su entendimiento como un fenómeno doméstico cuyas respuestas deberían priorizar lo judicial y la cooperación internacional, y no como un problema que requiere respuestas multilaterales hemisféricas.

En el capítulo 3, Velásquez y Roca hacen un ejercicio similar con los ejes de acción de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), subrayando como la CAN solo ha comenzado a incluir la lucha anticorrupción en su agenda a partir de 1995, por decisión del Consejo Presidencial Andino (CPA), tras reconocer que podría constituir un

obstáculo para alcanzar los objetivos económicos, sociales y políticos de que se han trazado los Estados miembros de la organización. Con posterioridad, los autores analizan, en particular, el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción y el Crimen Organizado, como la principal iniciativa de la CAN en esta materia, cuyo impacto en los Estados miembros se encuentra, sin embargo, muy lejos de lo que cabría esperar.

Olavarría disecciona descriptivamente en el capítulo 4 los ejes de acción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) respecto del abordaje de la corrupción transnacional, en especial aquella ligada a la criminalidad organizada. Para ello, combina el estudio de documentos jurídicos y políticas internacionales de carácter regional que motivan las decisiones de la organización. Como explica la autora, la corrupción ha sido incorporada en la agenda del MERCOSUR como consecuencia de la situación de inseguridad de algunos países del bloque, lo que, a su vez, supone un obstáculo para el proceso de integración suramericana. Por ello, como indica Olavarría, la corrupción se identifica en esta organización con la lucha contra el COT y las consecuencias que este produce, incluyendo la ausencia de protección de las fronteras y la facilidad para cometer atentados terroristas en ciertos Estados miembros.

En el capítulo 5, Back y de França analizan la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Con respecto a la primera, las autoras subrayan como la UNASUR es la única organización analizada que ha incluido la lucha anticorrupción como parte integral de su Tratado Constitutivo, si bien, en la práctica, solo aquellas manifestaciones de la corrupción que constituyen una amenaza transnacional han sido realmente incorporadas a la agenda de la organización. Esto es debido a que se recoge conjuntamente con otros fenómenos, entre los que el crimen organizado (especialmente, el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas) ocupa un papel prioritario.

Con respecto a la CELAC, las autoras explican como esta organización ha terminado también por adoptar una cierta narrativa transnacional frente a la corrupción desde la doble perspectiva de la prevención y la represión (lo que refleja la importancia estratégica de

anticipar sus riesgos y adoptar las correspondientes acciones de mitigación). Además, la transversalidad de esta agenda hace que tenga la potencialidad de ser utilizada para promover una agenda holística en la CELAC, incluyendo temas como la seguridad alimentaria, el empoderamiento de la mujer, el desarrollo sostenible, la gestión de riesgos y desastres, la cooperación y el relacionamiento extra regional.

Sin embargo, a pesar de estos avances institucionales en el combate anticorrupción en la UNASUR y la CELAC, lo cierto es que las autoras ponen también en evidencia las vicisitudes del discurso de lucha contra la corrupción difundido en la región, sus obstáculos para ser puesto en práctica y su instrumentalización en diferentes instancias para afectar a las corrientes progresistas latinoamericanas.

En consecuencia, los capítulos que conforman la segunda parte de este volumen terminan por reflejar como la agenda anticorrupción ha sido, de una u otra manera, incorporada en las agendas de la OEA, la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Sin embargo, el diverso contexto político y económico en el que ha sido incorporada en cada una de estas organizaciones ha fomentado estrategias de acción estrechamente ligadas a sus valores y objetivos institucionales. Esto explica, en gran medida, por qué la lucha anticorrupción sigue sin estar realmente coordinada a nivel regional (o incluso subregional) en América Latina. Como resultado, si bien para abordar este fenómeno con mayor eficacia es recomendable un nivel suficiente de armonización en la agenda anticorrupción de dichas organizaciones, esto no significa que la estrategia de acción tenga que consistir, necesariamente, en exigir una rígida uniformidad en esta materia.

Las contribuciones analizadas a nivel regional y subregional en materia anticorrupción son iniciativas que reflejan como los países latinoamericanos han construido las agendas anticorrupción de la OEA, la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Sin embargo, es importante recordar que esto no ha sucedido al margen de las dinámicas internacionales en la lucha contra la corrupción, porque estas han influenciado las dinámicas regionales y subregionales, y viceversa. Por ello, es importante analizar la actividad de los países de la región en el ámbito multilateral, y en particular en el seno de las Naciones Unidas, razón por la cual la tercera parte de este volumen, compuesta por los capítulos 6 y 7, se dedica a analizar la función

jugada por los Estados latinoamericanos en relación con las Convenciones de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) y contra la Corrupción (CNUCC o Convención de Mérida).

Ambas convenciones concretan una agenda multilateral que tiene por objetivo diseñar estrategias pragmáticas sobre como mitigar amenazas globales como la corrupción y el COT. Sin embargo, concretar la agenda multilateral no significa que las estrategias allí previstas vayan a ser eficaces, porque las convenciones se limitan a encauzar la discusión sobre un tema en específico y a definir ciertos ejes de acción, cuyo desarrollo práctico depende, en última instancia, de la voluntad política de los Estados. De esta manera, las Convenciones de Palermo y Mérida hacen parte de un proceso institucional de la ONU, cuyos pilares principales son la paz, la seguridad y el desarrollo, de manera que son parte de una narrativa basada en el fortalecimiento de las instituciones ante un modelo de agenda común reflejado primero en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2005) y, posteriormente, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015).

Como señala Baquedano en el capítulo 6, donde analiza el aporte realizado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú en la negociación en el ámbito universal de la Convención de Palermo (2000) y sus tres Protocolos (2001), la preocupación con el crimen organizado ha sido compartida en el seno de la ONU desde la década de 1990, ante la expansión de la globalización. Sin embargo, no es menos cierto, que la ONU ha aprovechado los marcos normativos adoptados en otras organizaciones para delimitar el alcance de los propios. Esto ha sucedido especialmente con las contribuciones de la OEA durante los procesos de creación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y de la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico de Armas (CIFTA) (1997), los cuales han sirvieron para impulsar el debate sobre estas materias en la ONU. Por ello, la actividad multilateral de los países latinoamericanos en relación con las Convenciones Palermo y Mérida no empieza desde cero, sino que parte de un cierto alineamiento sobre qué temas priorizar y qué países son considerados aliados en las discusiones sobre las convenciones y sus protocolos.

Sobre esta base, el análisis de la autora permite identificar los siguiente cinco elementos centrales en la actuación de los países latinoamericanos en la elaboración de la Convención de Palermo: (a) la división Norte-Sur; (b) el debate sobre las definiciones terminológicas; (c) la extensión del ámbito de aplicación material de la Convención a cuestiones tales como el blanqueo de capitales, la asistencia judicial recíproca y el requerimiento de asistencia técnica; (d) la especial participación de algunos países latinoamericanos en la elaboración de sus Protocolos; y (e) la falta de una mayor articulación y coordinación entre los Estados de la región, con el fin de poder obtener una mayor efectividad en relación con las cuestiones de la agenda regional.

En el capítulo 7, Bono y Bogado exponen las diversas posturas y fundamentos que los países latinoamericanos presentaron durante las negociaciones relativas a la Convención de Mérida (2003), indagando en las razones por las que el combate contra la corrupción se transformó en una temática que, a partir de la década de los noventa, ingresa en la agenda regional y luego se consolida en la agenda global a través de la ONU. Según las autoras, el fenómeno de la corrupción accede a la agenda internacional de la mano principalmente de la consolidación del poder de EE.UU. en la posguerra fría y por impulso de ciertos organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial. Por ello, la elaboración de la Convención de Mérida se vio influenciada por los marcos normativos anticorrupción adoptados por la OCDE en 1997 y el Consejo de Europa en 1999, además de la mencionada CICC de 1996.

En consecuencia, las autoras subrayan como los países latinoamericanos aceptaron, en términos generales, las propuestas y dinámicas de trabajo en materia anticorrupción presentadas por los países del Norte Global, que, con base en los pilares del orden internacional liberal (incluyendo el afianzamiento del libre mercado, la democracia y los derechos humanos), entienden la corrupción como un fenómeno que debilita las instituciones democráticas, infringe los derechos humanos y afecta al desarrollo estatal. Esto ha provocado críticas importantes desde distintos sectores de las sociedades latinoamericanas, al considerar que esta aproximación no aborda problemas centrales en esta materia, incluyendo, entre otros, la difusa división de poderes

en los Estados de la región, la vinculación de la política y la justicia con la corrupción y la penetración del COT en la institucionalidad a nivel local, regional y nacional (en particular, el narcotráfico y el tráfico de personas).

Esto no significa, sin embargo, que los países latinoamericanos hayan jugado únicamente un papel meramente pasivo en el proceso de elaboración de la Convención de Mérida, porque, como explican también las autoras, los países latinoamericanos presentaron algunas propuestas relevantes en relación con las medidas preventivas, un código de ética de la función pública o aspectos referentes al papel de la sociedad civil en la lucha anticorrupción (Argentina), llegando incluso a presentar proyectos completos de convención (México y Colombia). Además, a diferencia de lo sucedido en el proceso de negociación de la Convención de Palermo, los países latinoamericanos trabajaron sus propuestas internamente a nivel del Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC), generando ciertos consensos y un apoyo regional con respecto a la mayor parte de las propuestas presentadas por los países de la región.

La presente obra colectiva cierra con un capítulo octavo de conclusiones y recomendaciones tanto para América Latina en general, como para Colombia en particular. En este capítulo, Olasolo, Vieira y Urueña-Sánchez se concentran en los siguientes cuatro ejes en torno a los que se articulan los desafíos que enfrenta la política exterior multilateral de los Estados latinoamericanos en materia de corrupción asociada al COT: (a) la ausencia de un entendimiento de la corrupción con base en su carácter multicausal y multidimensional; (b) la construcción de la percepción de la seguridad con base en su comprensión por un actor hegemónico como los EE.UU.; (c) la falta de sinergias sobre como abordar el fenómeno analizado en las instancias regionales y subregionales latinoamericanas; y (d) el limitado alcance de la agencia de los Estados de la región en los foros multilaterales universales.

En Bogotá (Colombia), a 1 de diciembre de 2023,

HÉCTOR OLASOLO & MARIO URUEÑA-SÁNCHEZ

1. INTRODUCCIÓN

Capítulo 1

***The United States Homeland Security
Enterprise, Transnational Organized
Crime as Associated with Corruption, and
International Cooperation: Setting the
Stage for the Complexity of the Issues****

ANJA MATWIJKIW**
BRONIK MATWIJKIW***

1. INTRODUCTION

There is no easy or simple way to answer questions about a security topic with a multilayered and multidisciplinary composition, such as “How does foreign policy impact the effectiveness of international cooperation in relation to the fight against transnational organized

* Acknowledgements: The two authors wish to warmly thank Professor and Principal Researcher of Programme 70593 Héctor Olasolo for his helpful and insightful comments. The usual disclaimer applies. In the case of Anja Matwijkiw, this project was supported by Indiana University’s Presidential Arts and Humanities Program.

** Anja Matwijkiw (Ph.D.), Chair of the U.S. Working Group for Research Programme 70593, is a Professor of Ethics & Human Rights at Indiana University Graduate School and the Philosophy Program & Indiana University Presidential Fellow, as well as Affiliated Faculty, Institute for European Studies, IU Bloomington.

*** Bronik Matwijkiw (Ph.D.), Member of the U.S. Working Group for Research Programme 70593. In 2021, he secured an affiliation as a Visiting Researcher at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia. Prior to this, he held various positions at public and private universities in the U.S., including Residential Assistant Visiting Professor at Creighton University, NE, and Lecturer at Chicago State University, IL.

crime (TOC) as associated with corruption?” Even if the foreign policy lens is geographically pre-set for North-South America coordinates while using United States (U.S.) foreign policy as the vantage point, a myriad of explorative and explanatory opportunities exists. It is undeniable that TOC and corruption describe a trend that calls for serious attention. Notwithstanding, TOC and corruption are not set in stone. Rather, they point to a project under development —something that is still emerging and evolving, and something that gives rise to debate and dispute among different policymakers, as well as scholars and practitioners. The last-mentioned sometimes prefer to concentrate on pre-existing instruments, first and foremost specific U.S. regulative measures and mechanisms that function as direction-posts for international judicial cooperation. Practitioners do not necessarily have a positivist mind-set, but they are typically motivated by pragmatism —to secure effectiveness. That said, law is not the only realm or domain that may help to guide the effort to combat TOC and corruption. For instance, experts on security may be just as pragmatically oriented, but still take a different approach. And the same is true of policymakers, who may be internally divided on both the focus and solution model for the issues under discussion. Regulation through U.S. foreign policy, so one idea is, requires a United Nations (U.N.) type of toolkit —with a push for high-level accountability, democracy, and human rights.

In this Chapter, the intention is to sample the complexity in the next six sections, and to do so in a manner that is consistent with an adequate account of recent and relevant influences. Thematically, the two authors of the Chapter take their starting point in the post-9/11 changes to the notion of foreign threats that resulted in a new paradigm in the U.S., one which increasingly ‘mixes’ national policy with international stakes in the area of security. For the purpose of fighting TOC, certain U.S. homeland security concessions have to be made, though. For instance, a lack of effectiveness partially owes to the domestic and organizational architecture which, in turn, affects international cooperation. As a minimum, this serves to suggest that change begins at home.

However, in the case of TOC, international cooperation gives rise to an array of proposals that address more than organizational factors, including methodological and judicial aspects of international

cooperation. Upon scrutiny, it transpires that there is room for further improvement. Insights from experts on security and law inform the various findings. The Disruption Model, so it will appear, is recommended by prominent experts on security like Chappell Lawson and Alan Bersin. They point to a gain in effectiveness as a consequence of the fact that the relevant method does not reduce the fight against TOC to a question of the criminal justice model. Experts on law tend to emphasize prosecution/punishment and/or extradition, at least if they are traditional in their approach. Admittedly, experts like Harman van der Wilt and Christophe Paulussen (2019) qualify as examples of a focused judicial response. This is incorporated to illustrate the methodological contrast and the underlying and pressing need to include solutions to the bottlenecks for international legal cooperation that can be derived from the crime-terrorism nexus. It is no exaggeration to say that talk about terrorism politicizes the subject-matter at hand by virtue of the implied stake in power. Furthermore, 'realpoliticians' seek power at the expense of legitimacy. Experts on post-conflict justice, including human rights advocates like M. Cherif Bassiouni (2002), are very aware of this. While the two authors of this Chapter accommodate Bassiouni's holistic view of accountability-securing measures and modalities, the limitations of his liberal outlook nevertheless manifest themselves. This is one reason why stakes in terms of human rights come to divide modern *cum* broad and traditional *cum* narrow interpretations of values. Theoretically, broad stakeholder conceptualizations of rights include human security defined by basic human needs, whereas the narrow alternative is aligned with traditional capitalism, thereby precluding economic and social rights as 'real' rights. In interdisciplinary terms, there is even a parallel between Milton Friedman's corporate social responsibility (CSR) outlook and H.L.A. Hart's general jurisprudence notion of the rightholder as a small-scale sovereign.

Stakeholder applications provide those modes of explanation that make difficult notions more easily comprehensible. Unlike a narrow approach, the broad counterpart 'widens the aim and scope' of values. Human security is one example, as alluded to above. The broad approach is very suitable for the task of highlighting those recent premises that pertain to the U.S. foreign policy course and countries in Latin America, especially Colombia. More precisely, the two

authors of this Chapter address U.S. President Joe Biden's "comprehensive" (2021) strategy proposal as a potentially transformative factor. U.S. values play a crucial role for this, especially the free market. The latter is a constant in the analysis, together with post-conflict (retributive and restorative justice) and broad/narrow stakeholder approaches. One objective of such a multifaceted framework is to 'connect the dots' in the overall security equation while also identifying challenges to a link between effectiveness and legitimacy. Since the comprehensive or broad stakeholder response depends on eradicating the root causes (of conflict, crime, and wrongdoing), grand corruption is also accommodated —albeit not a phenomenon that is covered by applicable law at the international level. The authors' interest is not so much in empirical and conclusive statements about a particular country-specific scenario, but instead it accentuates the general (explorative and explanatory) account that serves to set the stage for the complexity of the issues of security, TOC as associated with corruption, and international cooperation.

Such an integrated and contextualized view of security, TOC as associated with corruption, and international cooperation necessitates elaborations that do not lose sight of the way in which the different parts of the analysis intersect. Hypothetically, the implications for bilateral and multilateral relations could be significant, provided policymakers and legislators recognize the various synergies. Certainly, understanding the larger picture is a clear advantage. Singular attention to, *inter alia*, international judicial cooperation devoid of any consideration of extra-criminal or emerging *cum* extra-legal norms is too one-sided to be fruitful for the sake of making progress. Moving the field forward is a desirable outcome, of course, and it is one that happens dialectically in the sense that comparisons and contrasts ideally generate new ideas for better strategies, steps, or measures, thereby facilitating an ongoing dynamic process.

The structure for the remainder of the Chapter, which introduces the reader to various perspectives on the issues to capture key aspects, dimensions, and facets that either are or should be reflected in the crime-fighting effort, is as follows: Section II ('The United States Homeland Security Enterprise') is dedicated to an outline of the U.S. homeland security enterprise that developed in the wake of the 9/11

terror attacks. While the emphasis is on domestic and organizational matters (e.g., coordination, distribution of power between U.S. security agencies), the U.S. homeland enterprise is directly linked to the question of international cooperation. It captures some of the central game premises for “our way”, including the free market. Illegal market crime that is transnational has made “national security” and “national policy” logical approaches in the U.S. toolkit but without any guarantee of effectiveness concerning collaboration. As already alluded to above, a less than ideal state of affairs at home comes with spillover effects. In the area of policymaking on international relations, the same pattern can be ascertained. It appears that the foreign threats are not sufficiently post-9/11 when it comes to prioritization. Section III (“Values, strategies, and policymaking: The Direction of International Cooperation”) homes in on the ideological aspects of disagreement at the highest policymaking level in the U.S. It becomes evident that a comparison of President Trump and President Biden pulls in different directions as regards the crime approach. National policy on international cooperation may result in business-as-usual strategies, *i.e.*, conventional solutions that also continue a *realpolitik* course. Alternatively, U.S. foreign policy on TOC as associated with corruption may borrow from a modern concept of citizen cum human security and therefore be more readily geared to tackle a phenomenon like grand corruption which, so far, has been left out of the regulation in international treaties. For the same reason, it has not been the object of international judicial cooperation. A push for new norms in the realm of law may and may not result. Regardless of this, a broad stakeholder, post-conflict, and rule of law philosophy functions to clarify the premises and implications of the comprehensive strategy that the current U.S. administration officially stands for. In Section IV, entitled “A local-global stakeholder optic”, the Disruption Model is compared to the existing U.N. provisions on corruption. This shows that a non-legal(istic) approach is arguably essential for effectiveness but also an embryonic enterprise which may overstretch the stakeholder application if extended to grand corruption. For instance, in the case of Colombia, claims of structural injustice effects may compete with the free market-system values. Extremes in ideology may be stripped of legitimacy as instances of ‘terrorism’. In an equation where the crime-terrorism nexus is recognized by experts

cf. van der Wilt and Paulussen, 2019 but unclear in law, best practices circumvent the (too) controversial dimensions or facets. Instead, they suggest, as conveyed in Section V (“TOC and Terrorism”) that incremental progress can be secured through (effectiveness-enhancing) prosecution strategies, as based on the U.N. Convention Against Transnational Organized Crime (hereinafter the Palermo Convention). The fact that applicable international law may provide for comprehensive cooperation while narrowing both the definition of forms of corruption and responses to a conventional outlook identifies the gap that must be filled. Unless TOC as associated with corruption comes to cover grand corruption, the rudimentary realization of, *inter alia*, “negative effects on society in general” (*cf.* the Palermo Convention) cannot be developed in the manner that is required to also explain why specialized treaties like the U.N. Convention Against Corruption (UNCAC) should incorporate norms on grand corruption. This is detailed in Section VI, “Grand corruption and the need for a macro approach”). The closer the connection between criminal victimization (through rights-violations) and the institutional design or architecture of high-ranking decisionmakers, the greater the need to anchor the TOC-causality in grand corruption (*cf.* structurally determined corruption), thereby also calling for high-level accountability as opposed to impunity. An attempt to illustrate this is elaborated in Section VII. While the title may appear suggestive, namely “A case study: Colombia’s 2021 cross-road”, the two authors demonstrate how the current President of Colombia is preparing for a leadership role in the fight against TOC as associated with corruption—and how the U.S. has to abridge the international and national (anti-corruption) commitment to be fully aboard. To connect all the dots in a manner that accommodates the full complexity of the issues of security, TOC as associated with corruption, and international cooperation, Section VIII provides some “Conclusions and final remarks”. That said, the influences that guide the general (explorative and explanatory) account give rise to a meta-discourse about any of the key aspects, dimensions, and facets. Setting the stage for the complexity of the issues is a way of preparing the next and hopefully more informed and nuanced phase of the debate and dispute.

2. THE UNITED STATES HOMELAND SECURITY ENTERPRISE

According to the findings of experts on internal security, the U.S. homeland security enterprise is a post-9/11 architecture. This “clarified the federal government’s responsibility” (Lawson & Bersin, 2020) while also attempting to resolve the tension between “unified, top-down action designed to protect Americans at home and a democratic, federal, free market-system” (*Ibid.*) in a more integrated approach to counterterrorism and the establishment of the Department of Homeland Security (DHS). The point is that—with the new millennium—unprecedented foreign threats reshaped the notion of harm to America ‘within our borders’. The consequences involve dilemmas, *e.g.*, privacy protections *vis-à-vis* enhanced risk reduction, and challenges in the form of cyberattacks on critical infrastructure. In addition, natural disasters caused by climate change serve to show that the U.S. homeland security enterprise is a dynamic phenomenon that responds within a variety of emerging contexts (*e.g.*, trafficking in persons and smuggling of migrants in the wake of environmental conflicts) and accompanied by insights and/or tools from science, technology, social sciences, and ethics as a discipline within the humanities¹. In particular, the constellation of technology and TOC is a characteristic of the modern era². The borderless nature of TOC

¹ The Global Initiative Against Transnational Organized Crime Network of Experts, Approach and Ethics. (2018). *Vid.*: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/08/approach_ethics.pdf. For an interdisciplinary study that considers harm to civil society (*cf.* social harm) and global democracy, see Felia Allum & Stan Gilmour, 2015. For the nexus between environmental destruction and socioeconomic human (in)security and international pro-prosecution strategy, see ICC, Policy Paper on Case Selection and Prioritization, 2016: para. 41. *Vid.*: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf. For a push toward norm-development concerning ecocide as an international crime and criminal stakes in basic economic and social human rights, see Matwijkiw & Matwijkiw, 2019: 21-22.

² In 2017, technology and globalization together were described as the ‘cornerstone of criminality.’ See UNODC, 2017. Available at: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/October/in-just-two-decades-technology-has-become-a-cornerstone-of-criminality.html>.

that results from the way that, for example, the Internet has given criminals a digital platform explains why U.S. experts view national security as the parameter crystallization of “within our borders”. Furthermore, they expressly define the effort to combat TOC transactions and exchanges of products and services (cf. illicit market/s) as one that “involves preventing the underworld of globalization from adversely affecting America and Americans” (Lawson & Bersin, 2020; Riley *et. al.*, 2013). As a category, TOC must be differentiated from classic organized crime for the same reason, thereby leaving its pattern of surface web and dark net recruitment and business practices across all states³.

By extension, a need for national policy arguably characterizes the twenty-first century as opposed to the business-as-usual practice of relativizing the responsibility for public safety by letting that particular state within the U.S. or that particular local authority within the state be the primary party to shoulder it (Lawson & Bersin, 2020). Once again, this presupposes a collective notion of “within our borders”. With a shared approach, a (more) concerted response to threats is possible. On this vision, the enterprise would therefore evolve in ways that entail an alignment of authorities, agencies, capabilities, and missions —together with a (more) shared prioritization of threats and outcome measures for homeland security success. Then again, the future development may not actually come to accentuate foreign affairs and international relations in comparison to traditional civil defense, to the degree and extent that some prominent U.S. experts

³ Recruitment for terrorism relies on the additional strategy of (online) radicalization, “a process of escalation from non-violent to increasingly violent repertoires of action that develops through a complex set of interactions unfolding over time.” See Tankebe, 2020; Global Initiative against Transnational Organized Crimes, 2021. Available at: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/The-Global-Illicit-Economy-GITOC-Low.pdf>. For an analysis of modern and virtual network structures versus classic “ground” black markets, see Norgaard *et al.*, 2018: 877. For the continued relevancy of the U.S. RICO Act in the effort to fight TOC in a “multi-pronged approach” that includes disruption, see Federal Bureau of Investigation (FBI): <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>. For a detailed examination of the U.S. RICO Act and other specific regulative measures, see chapter Long *et al.*, 2023.

see as a post 9/11 necessity. By analogy to the domestic level, a less state-centric ideology would have to be adopted. Consequently, U.S. homeland security (policy) must be conscious of the post-World War II “building block” logic, that it only takes one bad building block to undermine the order and *ipso facto*, our (national) peace and security (Matwijkiw & Matwijkiw, n.d.: 20)⁴. If anything, the borderless nature of TOC reinforces the implication of this logic, namely the need for effective international cooperation.

In 2021, it is noteworthy that the DHS is in charge of one portion of the homeland security enterprise that, in turn, consists of an array of missions that the federal government is expected to perform. On the larger list there are: border security and immigration; transportation security; domestic counterterrorism; emergency response and disaster relief and recovery; the protection of critical facilities and systems; the protection of dignitaries and high-level officials; prevention of and responses to outbreaks of lethal infectious disease; combating transnational crimes; and counterespionage (Lawson & Bersin, 2020: 2-3). The White House monopolizes the homeland security policy-making mandate, just as the DHS merely ‘plays a supporting role’ in a number of missions, including domestic counterterrorism, counterespionage, and pandemics (*Ibid*: 2-4). Given the fact that the global COVID-19 health crisis reportedly works as a TOC accelerator, the current Department of Health and Human Services (HHS) ownership of the infectious disease mission suggests that the homeland security enterprise is ripe for reform (*Ibid*: 4; Writer, 2020)⁵.

⁴ Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006: 14, 29. Available at: <https://training.fema.gov/hiedu/docs/dhs%20civil%20defense-hs%20-%20short%20history.pdf>.

⁵ *Vid.*: <https://news.un.org/en/story/2020/10/1075182>. For the connection between “basic truths” underlying the COVID-19 pandemic, inter alia, interdependency in terms of global security and broad and mutually reinforcing crime causalities (cf. “epidemics and international crimes, more often than not, feed from the same toxic elements: systemic poverty, lack of education, of basic services, of state protection, of respect for individual rights, including the most basic socio-economic rights”), see Guariglia, 2020. Available at: <https://opiniojuris.org/2020/04/04/covid-19-symposium-covid-19-and-international-criminal-law/>.

The distribution rubrics that underpin the labor division are partly the result of the fact that the intelligence community's agencies, *inter alia*, the Central Intelligence Agency (CIA), the National Security Agency (NSA), and the Federal Bureau of Investigation (FBI) were not incorporated into the DHS⁶. Consequently, efforts to combat most transnational crime continued to belong under the main federal law enforcement agencies in the Department of Justice, the FBI, the Drug Enforcement Administration (DEA), and the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF):

DHS inherited responsibility only for transnational criminal activity related to customs and immigration violations through the Homeland Security Investigations division of Immigration and Customs Enforcement (ICE/HIS) as well as investigations related to counterfeit currency (through the inclusion in DHS of the U.S. Secret Service [USSS]) (*Ibid.*: 2).

Technically, the partial responsibility (*cf.* portion) that befalls the DHS can be divided into one or more of the following missions: border control, management and security (air, land, and sea); immigration screening; transportation security, particularly for civil aviation; disaster control, relief and response; and protection of critical civilian facilities, systems, and individuals (*Ibid.*: 4). In the opinion of U.S. experts Chappell Lawson and Alan Bersin (2020), the interrelated topics and tasks of border control, transportation security, and immigration are missions in which the DHS is by far the dominant player. Historically, these missions belong among the classic law enforcement functions within America's borders.

As an actor, the DHS depends on partnerships with other federal agencies, state and local governments, foreign governments, private firms, and even ordinary citizens. Obviously, this interdependency is captured in the learning lesson that 'securing the homeland' is not something that any one piece of the government can do alone. A recent diagram shows a complex map that reveals one pertinent fact: that all attempts to describe what the DHS is or should be doing are

⁶ Furthermore, the National Counterterrorism Center (NCTC) was established under the Office of the Director of National Intelligence (ODNI). It follows that the DHS does not deliver "a comprehensive federal response to the threat of terrorism on American soil." See Lawson & Bersin, 2020.

ex post as opposed to the planned outcome of consideration of organizational and operational coordination and cooperation (*Ibid.*: 6, 9). This finding has been coupled with criticisms of the DHS, including comparisons with a “corporate conglomerate,” a merger (of twenty-two agencies) that is inconsistent with securing optimal responses to contemporary challenges through strategies that rely on competence and effectiveness as criteria (*Ibid.*: 10). The seriousness of this problem diagnosis cannot be exaggerated. Experts report that efforts to combat transnational crime are adversely affected by a lack of information sharing between the agencies. Rather than work together, they “jealously guard ‘their’ sources and cases” (Lawson & Bersin, 2020: 277)⁷. Effectiveness is also jeopardized by the different ‘imprinting’ of the agencies the DHS depends on to accomplish the official mission statement: “With honor and integrity, we will safeguard the American people, our homeland, and our values” (*Ibid.*: 7)⁸. However, the underlying issue of a (more) centralized management model for the homeland security enterprise strikes a deep ideological nerve (*Ibid.*: 11)⁹. At the national level, the political parties are divided. Unlike the Democrats, Republicans tend to favor a policy to privatize, deregulate and decentralize, thereby attacking the Big Government phenomenon they perceive to undermine the fabric of a free society¹⁰.

In the light of the expert verdict that the DHS is “a federal bureaucracy destined to crumble” (*Ibid.*: 7) on account of its incoherent de-

⁷ Information sharing for terrorism is exempt from criticism, a fact that may be the outcome of disproportionate prioritization and resource allocation toward the mission.

⁸ Department of Homeland Security (DHS). *Vid.*: <https://www.dhs.gov/mission>.

⁹ For the argument that “the federalist principle is not some archaic concept dreamt up by the Founding Fathers to placate skeptics of a strong central government,” see Mayer et al, 2011. *Vid.*: <https://www.heritage.org/homeland-security/report/homeland-security-40-overcoming-centralization-complacency-and-politics>.

¹⁰ In the case of the U.S., the implied laissez-faire capitalism has been espoused by Milton Friedman. See Friedman, 1962. For the ongoing problem of the appropriate degree of federalization, see Lawson & Bersin, 2020. For criticisms of abuse of power and lack of oversight, see Murse, 2021. *Vid.* <https://www.thoughtco.com/department-of-homeland-security-4156795>.

sign that makes it appear more “like a holding company than an integrated business” the likelihood of unified action is further reduced (*Ibid.*: 7, 9). One implication of the marketplace analogy is that while the DHS houses and controls the Transnational Organized Crime Mission Center (TOCMC), the structure splits action into ‘lanes’¹¹. The DHS TOC lane —to combat “major drug smuggling organizations, transnational gangs, human smuggling, weapon trafficking, child exploitation, illicit trade and the movement of illicit proceeds on behalf of these criminal enterprises” does not mention corruption. Nevertheless, the TOCMC has acknowledged the link between TOC and corruption ‘at all levels of society’ and, furthermore, an antagonistic relationship between corruption and good governance (*cf.* transparency, strong institutions) in connection with the South American region¹². In turn, this implies that disciplines that specialize in the study of good governance, *e.g.*, political science and ethics have to be consulted to obtain a complete TOC equation for strategy.

In the case of the DHS, the explanation that there is a correlation between business size and inexpedient management (*cf.* bureaucracy) may refer more to a symptom than the problem itself: that the fight against TOC takes place in an environment that is in need of cultural reengineering and doctrinal revision (*Ibid.*: 269). The step of making the defense of the U.S. against terrorism the top priority did not remedy this¹³. The DHS lists counterterrorism first, but “most of what DHS does is not directly related to that mission” (Lawson & Bersin, 2020: 7-8)¹⁴. The coexistence of the various DHS agencies , or

¹¹ In addition to the TOCMC, the DHS houses the Counterterrorism Mission Center, the Counterintelligence Mission, the Cyber Mission Center, and the Economic Security Mission Center. See Department of Homeland Security, <https://www.dhs.gov/mission-centers>; Lawson & Bersin, 2020: 10.

¹² Department of Home Security, 2017. *Vid.*: <https://www.dhs.gov/news/2017/06/16/building-capacity-fight-corruption-and-impunity>.

¹³ In the case of the DHS, this “remains a bit of a hodge-podge” especially because activities under counterterrorism, counterespionage and handling outbreaks of infectious disease “were left out,” thereby also leaving the name “Homeland Security Department” as a possible misnomer. See Lawson & Bersin, 2020: 2, 9.

¹⁴ The DHS lists (1) preventing terrorism; (2) managing borders; (3) administering immigration laws; (4) securing cyberspace; and (5) ensuring res-

Components, as separate entities without any in-house cohesive glue, or—to continue the business analogy—without any corporate policy except the official and formal mission statement, means that a functional synthesis is precluded. The current foreign threats optic *per se* is also an obstacle for future success. According to the assessment of leading U.S. experts, a recall of what constitutes a disproportionate focus on and resource allocation toward counterterrorism is a step in the right direction (*Ibid.*: 2, 9)¹⁵. However, others continue to support an emphasis on the U.S. War on Terror and a strong pro-military foreign policy¹⁶. In turn, this points to a form of discord that resembles the clashing views at the national and political level. The link between politics and the interpretation of (the focus that should be ascribed to certain) foreign threats is undeniable. To counteract this influence—which may entirely miss the target for appropriate assessment, viz. effectiveness—and to help mature the U.S. homeland security enterprise, concerned members of the U.S. security community recommend that the government should “incorporate the DHS into federal policy-making on foreign relations” (Lawson & Bersin, 2020: 21)¹⁷. Input from a participatory format may be a game changer, a contribution to what Giuliana Ziccardi Capaldo calls the Verticality Pillar. In addition, they recommend that improvements of U.S. safety and regulatory regimes that have not kept pace with technological innovations are—or, more to the point—should be accommodated¹⁸. If the so-called Disruption Model (see section IV)

illience to disasters. Note that it is “not clear whether DHS has a leadership role within federal government on cybersecurity.” Also, tasks like protecting the nation’s transportation systems “do not actually constitute part of DHS’s regular operations.” See Lawson & Bersin, 2020: 7-8.

¹⁵ See Lawson & Bersin, 2020: 13-14. For the need for an “overhaul” of the DHS.

¹⁶ For the 2021 U.S. plan to withdraw all forces from Afghanistan and the future threat “bets” about Al Qaeda, see Robertson & Mehsud, 2021. Vid.: <https://edition.cnn.com/2021/04/30/asia/al-qaeda-afghanistan-biden-intl-cmd/index.html>.

¹⁷ It is still naïve to assume prioritization of foreign threats, responsibility distribution, and resource allocation are value-neutral issues.

¹⁸ Note that this confirms the UNODC’s link between TOC and technology. Note also that President Biden’s observation of the “metastasizing” of terrorism is an argument in support of “disruption” of terrorist networks rather

is implemented, more progress can be accomplished. Certainly, this is the optimistic premise for those who recommend the model, especially because the harm created by TOC can be construed as a key risk to national security¹⁹. The use of the prescriptive term ‘should’ is both pragmatic and idealistic in that best practices aim at win-win outcomes, meaning that non-U.S. parties also stand to benefit.

3. VALUES, STRATEGIES, AND POLICYMAKING: THE DIRECTION OF INTERNATIONAL COOPERATION

A debate and dispute over values, that is, value fragmentation is a state of affairs that is bound to have spillover effects for international cooperation. As alluded to, division does not evaporate at the highest policymaking level. After all, a policy on international cooperation concerning the fight against TOC may be drafted differently by different U.S. administrations. Former President Donald J. Trump’s America First policy pushed the area of international relations toward the allegedly ‘new vision’ that “every decision on trade, on taxes, on immigration, on foreign affairs will be made to benefit American workers and families” (BBC, 2017)²⁰. Furthermore, President Trump’s strict ‘law and order’ advocacy also served to mobilize

than keeping troops on the ground in places that threaten the U.S. or its allies. See Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan, The White House, 2021. *Vid.*: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>.

¹⁹ From the perspective of implementation, the Disruption Model is under-researched. Disruption is a flexible and transitory tactic to make the environment hostile for the organized crime group, especially by disrupting its network, routine, and lifestyle. Disruption secures prevention if the intervention changes the environment in a sustainable manner. See Kirby *et al*, 2015.

²⁰ Donald Trump in his speech of “America First, America First” in BBC News in January 20, 2017: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-38698654>. For “the right of all nations to put their own interests first” (cf. nationalism), see President Donald J. Trump’s Inaugural Address, The White House, Jan. 20, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>. For a 2017-2021 foreign policy

resentment against declared threats to the American way of life, such as “violent anarchists, agitators, and criminals who threaten our citizens” —a category he extended to people who fled Guatemala, Honduras and El Salvador (the Northern Triangle) (Brock, 2020; Reischke, 2021)²¹. As his 2020 successor, President Joe Biden dismissed what he believes to be a zero-sum fear tactic. Instead, he called for justice in terms of safety and security and —because there is no bright line between domestic and foreign policy— for American leadership abroad to defend democracy, rule of law, and “upholding universal rights” (Biden, 2021)²². To avoid possible misinterpretations of his intentions, President Biden ridiculed the idea of perceiving him as a “radical socialist” —one of Trump’s declared threats to the American (free market) way of life²³. Furthermore, as an anti-dote to his predecessor’s signature policy on immigration, President Biden ran his election campaign on the promise of “not another foot of wall constructed” (Staff Writer, 2020) between the U.S. and Mexico, arguing that this was an ‘assault on our values and our history as a nation’ and proposing to welcome those who fortify “our competitive advantage —our spirit of innovation and entrepreneurship” (Biden-Harris Democrats, 2020) or, in the case of “irregular migration”, proceed with proactive steps to “disrupt threats before they can reach our shores” *inter alia*, by addressing “the underlying violence, instability, and lack of opportunity that is compelling people to leave their homes” (Rodgers & Bailey, 2020). A decision on whether to reverse the U.S. foreign policy course on new hybrid justice mechanisms, transnational models to replace ini-

timeline, see Council of Foreign Relations, <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>.

²¹ Brock, 2020. *Vid.*: <https://talkbusiness.net/2020/08/trump-the-american-way-of-life-at-stake-in-this-election/>; Reischke, 2021. *Vid.*: <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/joe-bidens-war-on-corruption-in-central-america-5038/>.

²² Remarks by President Biden on America’s Place in the World, The White House, Feb. 4, 2021. *Vid.*: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-a/>.

²³ Joe Biden Pittsburgh Speech Transcript, Aug. 31, 2020. *Vid.*: <https://www.rev.com/blog/transcripts/joe-biden-pittsburgh-speech-transcript-august-31>.

tatives like the International Commission Against Impunity in Guatemala, the Anti-Corruption Commission in El Salvador (CICIES), and the Mission to Support the Fight Against Corruption in Honduras (MICCIH), is still pending (Schaack, 2020). Meanwhile, the dilemma President Biden faces in the wake of having rescinded the third-country rule (from Trump's administration) is that he needs the governance systems to change in those countries that compel people to leave—to stem the exodus (Roht-Arriaza, 2021). In March of 2021, President Biden signalled that he planned to set conditions, more concretely, that he would require transparency in accounting as well as progress on anti-corruption prior to funding governments (Wilkinson, 2021).

Setting aside the controversy surrounding the wall as a barrier against negative national security effects from transnational criminal activities, a 2020 U.S. Congress report suggests that no major changes can in fact be expected despite the failure to curb U.S. drug consumption or remedy the situation in South America—the region President Biden had in mind when he outlined his program as a critical reaction against President Trump's "erratic, enforcement-only approach" (U.S. Congress, 2020). President Biden, so it appears on a first glance, copied U.N. policy in favor of a dual-aspect commitment to safety and security as incorporating both humanitarian protections for refugees and asylum-seekers and tackling root causes²⁴. However, owing to various circumstances that span "a split Congress and a crowded domestic agenda" in the U.S., a lack of interest in game changers within countries in the South American region, and entrenched bureaucratic inertia among U.S. officials on the ground in Latin America, the Chair of the Committee that authored the report on a bipartisan basis (Shannon O'Neil) predicts that 'citizen security'²⁵ and fighting transnational criminal organizations *versus* in-

²⁴ The Biden Plan for Securing Our Values as a Nation of Immigrants; Wilkinson, 2021; The Secretary-General's Report to the Security Council, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, U.N. Doc. S/2004//616, at para. 4, Aug. 23, 2004 (prepared by Kofi A. Annan) (hereinafter 2004 report).

²⁵ The Wilson Center, Citizen Security, 2021. *Vid.*: <https://www.wilsoncenter.org/publication-series/citizen-security>; Inter-American Commission

terdicting drugs and focusing on drug trafficking alone' is going to be the focus (Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission: 3, 17, 20, 43-44, 61). An analysis of the report shows that recommendations include a corralling mechanism (to bring all the different agencies together) in the form of a larger role for the State Department in streamlining the administration's anti-crime efforts, as well as locally tailored coordination with Latin American governments. Second, the report calls for a "long-term, inter-agency" (*Ibid.*) counter-narcotics strategy that would involve adequate funding for science-based treatment and prevention, together with more resources for the Treasury Department's anti-money laundering efforts, a new drug certification and designation process, and a data-driven overhaul of the metrics for combating drug trafficking and money laundering (*Ibid.*).

In summary, two directions are possible. One suggests that *realpolitik* will more or less reproduce the *status quo* as regards national policy on international cooperation, at least if the above-mentioned prediction is correct (O'Boyle, 2021)²⁶. However, the stronger the opposition to Trump's policy and strategy, the more the direction may, in fact, become comprehensive and proactive by virtue of enabling citizens of instable, violent and corrupt systems to remain at home in the first place. If so, citizen security should be construed as a category that invokes mutually reinforcing "human security" criteria from modern rule of law standards, as defended by the U.N., namely human rights, democracy, and inclusive and sustainable development²⁷. In the case of Colombia, the 2020 report refers to "FARC dissidents and the National Liberation Army (ELN)" as TOC

on Human Rights (IACHR), 2009. *Vid.*: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.II.htm>.

²⁶ For Biden's continuation of Trump's America First, see Sullivan, 2021. *Vid.*: <https://foreignpolicy.com/2021/05/12/biden-global-food-inflation-commodity-prices-stimulus-money-printing-federal-reserve-dollar-exchange-rate-nationalism/>.

²⁷ U.N. General Assembly, Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, A/RES/67/1, paras. 5, 7 (Nov. 30, 2012) (hereinafter 2012 Rule of Law Declaration).

contributors; views violence and corruption as broader problems “created” by TOC; and concludes that prosecution is not “commensurate with the threats of corruption, and other crimes”. In terms of citizen security, “promising results” for Colombia include “U.S. assistance programs [that] are providing licit livelihoods in coca-growing regions”²⁸.

This makes a difference. It shows that the effort to combat transnational criminal activities includes other measures besides law and law enforcement. Therefore, it is important to be aware of ideas that have been developed in stakeholder frameworks and post-conflict transitional *cum* restorative justice studies²⁹. As for the first-mentioned, this is not reserved for business or organizational management strategy. The U.N. adopted the terminology of “stakes” and “stakeholders” in 2004, just as security experts and policymakers are now in the habit of applying it (Lawson & Bersin, 2020: 16, 22; Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission: 3, 21, 37, 63, 68, 70). If applied narrowly, a circle-concentric promotion of us and our kind ensues, as illustrated by Milton Friedman’s classic stockholder approach in corporate social responsibility (CSR) doctrine, but also a Westphalian appeal to the national interest. The political realism, which backs this, also seeks “peace now and justice later” compromises to protect its overarching stake in power. Applied broadly, on the other hand, a humanity-centric interpretation of stakeholders defined as the parties who either affect or are affected by policies is espoused. The importance of human (security) stakes is ranked in terms of basicness versus non-basicness; a distinction that draws on insights from the logic of extensionality pertaining to needs and corresponding human rights (Matwijiw & Matwijiw, 2014). Furthermore, the doctrinal position called Stakeholder Jurisprudence advances the Ethics Pillar for international law and international relations to safeguard the collective interest against the stakes of amoral controllers, be it non-democratic rulers or corrupt constituencies—including politicians who have an advantage in conserving customary state prac-

²⁸ Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission: 1, 18, 79.

²⁹ For stakeholder frameworks, see generally Matwijiw & Matwijiw, 2010.

tice to block global constitutionalism (Freeman, 2010)³⁰. Regarding post-conflict justice, the learning lessons from this area principally rely on the premise that conventional *aut dedere aut judicare* measures are inadequate. This means (if transferred to U.S. policy on international cooperation to fight TOC) that: a) alternative strategies are utilized to address the needs of the larger society in peace, reconciliation, and stability (cf. state capacity building); and that b) victims' context-specific demands are satisfied provided these are reasonable, i.e., limited by reciprocal stakes (cf. dignity and respect on the basis of humanity). The alternative *cum* non-criminal tools or measures, *inter alia*, satisfaction of economic and social needs, education, memorialization, and vetting highlight group marginalization and vulnerability. Furthermore, the theory of conflict causality encompasses not only conventional political tyranny but also socio-economic injustice, so-called structural violence³¹. Broadly, responsibility translates into responsiveness (beyond law and law enforcement) and first and foremost responsiveness to those most directly affected as stakeholders, thereby confirming the U.N. victim-centered approach as well as the U.N. premise that there is a link between the effort to combat transnational criminal activities and the 2030 SDG Agenda³². Again broadly, any leap from the realization that market consider-

³⁰ Freeman and limited ethics, see Matwijkiw & Matwijkiw, 2010: 948; Ziccardi Capaldo, 2015: 629-662.

³¹ Although in favor of a holistic approach for post-conflict *cum* restorative justice, M. Cherif Bassiouni's liberal and traditional outlook pre-commits him to the historical coherence thesis for international criminal law (ICL), thereby also precluding a synthesis of ICL and economic and social human rights. Alone, the historical coherence thesis treats the Rome Statute's core crimes as the explicit manifestations of the Charter of the International Military Tribunal of 1945, thereby connecting the ICC and the IMT. See Bassiouni & Rothenberg, 2007.

³² For the goals "By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime" (cf. 16.4) and "Strengthen relevant national institutions, including through international cooperation, for building capacity at all levels, in particular in developing countries, to prevent violence and combat terrorism and crime" (cf. 16.10a), see United Nations Department of Economic and Social Affairs. *Vid.*: https://www.un.org/pga/69/250215_press-statement-hltd-crime-prevention/.

ations are inescapable because of the nature of TOC to President Biden's talk about "investment in economic development in other countries" and the "creation of new markets" would ethically misfire, if international standards like the Principle of Mutual Benefit maintain the structural design of preexisting inequalities³³. The antithesis between a developmentally equitable and therefore sustainable response and Friedman's "impersonal" *laissez-faire* capitalism is obvious (Matwijkiw & Matwijkiw: 9). Like *realpolitik*, the relevant neoliberal strategy reproduces the status quo and *narrowly* presupposes that any solidarity-oriented redistribution (of power, strength, resources, etc.) confuses law and *their* convenient (so-called) "morality" as a meta-game strategy. Only if TOC supply-and-demand entails serious dishonesty (*cf.* deception, fraud) or coercion will the exchange qualify as a moral offence (Matwijkiw & Matwijkiw, 2010). *Narrowly*, respect for other-regarding freedom is the limit. Otherwise, it holds that "the market makes no judgment" and consequently a TOC like "illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition" or, to use one of Friedman's own examples, recreational drugs, are problematic (Matwijkiw & Matwijkiw,

³³ Remarks by President Biden on America's Place in the World. For a twentieth-century example of more classic market-oriented goals in U.S. foreign policy that (1) highlight the free market value of opening and/or expanding markets "as opportunities arise" to secure U.S. competitiveness and (2) "promote transitions from Socialist to market-based economies" or "market-based democracies," see U.S. State Department, The United States Strategic Plan for International Affairs 11, 21, 24 (1997). *Vid.*: file:///C:/Users/amatwijk/Downloads/445664%20(3).pdf. Note that besides being viewed as a TOC enabler and a national security threat, corruption was recently linked with "disadvantages for U.S. companies" (*cf.* competitiveness). See U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development, Joint Strategic Plan FY 2018-2022 (2018). *Vid.*: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf>. Note also that the European Union (EU) has adopted a similar corruption-TOC causality: "Corruption undermines the functioning of the state and of public authorities at all levels and is a key enabler of organised crime." See Commission to the European Parliament *et al.*, 2020 Rule of Law Report: The Rule of Law Situation in the European Union: 12 (Sept. 30, 2020), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1756 (hereinafter 2020 Rule of Law Report).

2010: 18). A policy of prohibiting practices without consideration for varying preferences that derive from wants is an instance of totalitarianism (Friedman, 1970: 13). Informed consent is a prerequisite for (market) justice, but this does not come with an illiberal mandate to ban exchanges on paternalist grounds in cases that involve rational adults whose evaluation of harm-to-self clashes with universal recommendations or best practices (so-called), such as the prohibition on buying and selling one's own body parts (Matwijkiw & Matwijkiw, 2017)³⁴. Clearly, a harm variable introduces a challenge to criminalization, in the first instance, for some types of action may constitute preferences as I/we see things (cf. J.S. Mill's "self-regarding" action) irrespective of their zero-tolerance controller-response. Worse still perhaps, by virtue of taking sides against capitalism, international law signals that the (contrasting notion of) altruism is exhausted by a prohibition (*Ibid.*: 1073, 1082).

Capitalism separates market freedom and political freedom (cf. the Miracle of Chile and Brazil). However, the assumption among prominent theorists is that market freedom eventually will lead to civil/political rights. American (rule of law) values incorporate protections of minorities and individual rights by virtue of defending a liberal democracy. Narrowly, the idea (or ideology) of autonomy for the human person matches H.L.A. Hart's 'small-scale sovereign' whereby rights are established through discretionary powers and controlling choices over the analytically prior duties. This kind of credentials-checking introduces the Ought Implies Can Principle because fulfillable duties is a precondition for real rights. In turn, this means that economic/social human rights, however basic for humanity, are removed from the list of fundamental rights with a reference to the fact, according to realist rights theorists, that the duties are to positive action or assistance as opposed to non-interference³⁵. Concerning the U.S., this is predictably going to imply that right-wing policymakers will continue to dispute socioeconom-

³⁴ For less than 1% victims from human trafficking for organ removals in Colombia, see UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, at 10 (2020). *Vid.*: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>.

³⁵ For liberal and realist myth of negative versus positive (real) rights, see Matwijkiw & Matwijkiw: 8, 11, 18.

ic stakes as rights on behalf of the citizenry as such. That said, the free marketplace is a Greater Emancipator than democracy, according to Friedman. In his own words, “an impersonal market separates economic activities from political views and protects men from being discriminated against in their economic activities for reasons that are irrelevant to their productivity” (Friedman, 1970: 21). In stakeholder terms, ‘the groups in our society that have the most at stake in capitalism are those minority groups which can most easily become the object of the distrust and enmity of the majority’ (*Ibid.*). Other vulnerable stakeholders who are empowered are migrants and, for that matter, anybody else who is attempting to leave their country of origin (refugees, asylum-seekers). For the purpose of reflecting legally on borders (*cf.* border security, migration and asylum management), the whole response to internal and external control would have to be rethought to end what Bryan Caplan calls the “global apartheid”, in practice, by allowing people to “vote with their feet”. The latter expression is borrowed from Friedman, but the point is that economic freedom and economic activity are fundamental values that should not be arbitrarily controlled and curtailed “arbitrarily” means “with non-market mechanisms”). Broadly, the doctrinal philosophy is an objection to treating unionization and collective bargaining as violations of freedom to assembly, just as Friedman’s “power to choose” is criticized for aligning advantages with affordability and risk-taking—and exploitation on behalf of the have-nots. Amoralism is more than a variable in the equation; it is a constant. Its synergies with *realpolitik* are through maximization of (political) power, prestige, and (economic) profit.

Whether narrow or broad, stakeholder approaches are inherently pro-market. The framework “[i]s decidedly not a form of socialism (Freeman *et al.*, 2010). To accommodate transitional *cum* restorative justice considerations is not a revolutionary path; it is a concession, though. U.S. foreign policy has no pull as regards effectiveness of international cooperation in the fight against TOC as associated with corruption without intellectual sensitivity to the pro-market debate and dispute. In a U.S. perspective, the welfare state premise can be traced to D. P. Moynihan. Ideologically however, the (narrow versus broad) pro-market debate and dispute cuts across the divide between Democrats and Republicans, just

as the consistency of a particular market outlook may not be reflected in the policy advocacy of political parties. Finally, the free market-system value the DHS's response is grounded on may give rise to painful paradoxes unless the distinction between TOC and market activity is clear. *E.g.*, the Marxist-Leninist ELN may use TOC (such as drug trafficking) as a strategy for 'beating them at their own game' while arguing that protections of rights are relative to class³⁶.

In the next couple of sections, we will briefly outline one approach defended by U.S. security experts (the Disruption Model) and compare this against key U.N. TOC provisions. The objective is to determine the aim and scope for a local-global stakeholder optic and assessment of the case of Colombia.

4. A LOCAL-GLOBAL STAKEHOLDER OPTIC

U.S. Homeland Security policy has domestic security as its goal. Nevertheless, by focusing on practical solutions, there is a way of substantiating the claim that the policy is not U.S.-centric. Like the threats to security, the efforts to counter them go beyond national boundaries. It follows that U.S. Homeland Security is 'inherently transnational' in the post-9/11 era (Givens *et al.*, 2018). In addition, it 'inherently blends' national security and law enforcement functions while at the same time reaching a (broad) flexibility compromise with non-legalistic strategies, at least in its ideal version (Lawson & Bersin, 2020: 269). Following supporters of the Disruption Model, an approach that "eschews exclusive reliance on the criminal justice model to counter transnational crime" (*Ibid.*: 283). is critically important for effectiveness. Consequently, interdiction and investigation (*cf.* law enforcement) should be combined with tools for identification of "pressure points" (*Ibid.*: 267) in criminal ecosystems, application of a wider range of sanctions, and "significantly greater collaboration" at

³⁶ The scientific (as opposed to the utopian sense) informs Karl Marx's general theory, *i.e.*, historical materialism and the dialectical method.

all levels (*Ibid.*: 267). In turn, this entails a new metric. Rather than seizures, apprehensions, arrests, repatriations, prosecutions, and convictions, the Disruption Model focuses on the cessation of (or insulation of the U.S. from) illicit activities (*Ibid.*: 271). The deterrence effect of traditional (outcome) measures of success is not denied, although it is said to be ‘weak.’ (*Ibid.*). The reason is due in part to the scale of the criminality, which would clog the courts while, at best, cut off a tentacle here or there, but not the head. Interdiction and investigation do ‘not necessarily solve problems.’ (*Ibid.*: 270). What would work, though, is to make it difficult for those who are participating in a criminal network or market to continue with their illegal activities —to disrupt their transnational crime/s in other words. By doing this, the security threats to the U.S. homeland are mitigated, thereby also reducing social harm (*Ibid.*: 272). It does not follow that the U.S. TOC stakes in cessation or insulation *per se* are broad by any definition —for they are not. As an analogy to a crime wall between “us and them”, insulation, at best overlooks the new borderless TOC *modi operandi*; at worst it signals unreceptiveness to action as a “global good citizen” that stands on, for example, solidarity for the sake of the principle³⁷. However, as a country that is in the process of making the transition from the 65th place on the 2020 Fragile States Index to a (more) successful post-war nation, Colombia cannot afford to deny the reality of shared stakes —not even in circumstances where a particular issue appears to be solely Colombian business. For instance, environmental conflicts pose threats with socioeconomic effects that, in turn, overlap with other types of domestic conflicts on gender, class, territory, or identity, but the post-2016 and, according to experts on Colombia, increased harm from phenomena like deforestation cannot be separated from the cultivation of illicit drug crops “often in conservation and indigenous areas through land grabbing and falsifying land titles” (Clerici et. al., 2020). Hypothetically, if there were no negative effects to U.S. security (from displacement etc.), the reality of Colombia as a close neighbour is still something that (narrowly) suffices to justify a special relationship.

³⁷ See generally Matwijkiw & Matwijkiw, 2010; Matwijkiw & Matwijkiw, 2017.

In the case of international cooperation, “antiquated notions of sovereignty” —narrow stakeholder notions in other words— unfortunately introduce obstacles (*Ibid.*: 280). As a result, certain areas of international cooperation are ‘woefully deficient’, *inter alia*, information and intelligence sharing, and operational coordination (*Ibid.*: 280-281). It is noteworthy that the description is a copy of the national (U.S.) problem, although this is the lesser. In the opinion of U.S. experts, the U.S. ‘must take the lead’ in creating and/or strengthening transnational arrangements to secure TOC disruption and, if successful in an optimal sense, prevention. Two observations warrant attention: (a) that a superpower element may be the (*realpolitik*) reason behind the leadership proposal; and (b) how untested the presumed superior performance of the Disruption Model is given that “the activities of transnational criminal organizations, unlike those of terrorist organizations, are barely challenged by the international community” (Lawson & Bersin, 2020). However, with its target (transnational criminal organizations), the Disruption Model echoes the 2020 U.S. Congress Report.

In the light of this, the effort to combat TOC comes with an open variable for effectiveness. The claim that prosecution/punishment and/or extradition (*aut dedere aut judicare*) is “neither the ultimate objective nor the main tool” arguably lacks an evidence-based rationale to persuade sceptics to opt for this course (Lawson & Bersin, 2020: 271). Furthermore, even if the (terrorism/TOC) mission imbalance is corrected, yet other variables consist in the cultural response to corruption. Therefore, while the United Nations Office on Drugs and Crime (hereinafter UNODC) Executive Director Yury Fedotov’s statement in connection with the U.N.’s 20th anniversary for TOC provisions —“not everyone considered corruption a crime. Some viewed it, wrongly, as the price of doing business” (UNODC, 2020) is in the past tense, the issue of perceptions remains³⁸. The criminalization of X does not automatically translate into “X is wrong as I/we see things” (*cf.* perceptions) so as to make preferential wrongdoing the only explanation for breaches of legal norms. After all, law is an

³⁸ UNODC. Note that the notion of victim-perpetrators may become applicable in the light of the fact that activities are socially determined.

instrument that may and may not secure just, fair, and equitable laws—and the U.N. is the first party to concede that³⁹. Besides its pro-ethics approach to the substantive aspect of law, the U.N. acknowledges that corruption may permeate all parts of a given system, including the public sector and the administration of the law, the private sector and even international organizations like the U.N. as a consequence of “corrupt [high] officials”⁴⁰. Methodologically, criminalization and law enforcement are stressed and, furthermore, the definition of corruption—under Arts. 15, 16 and 21 of the 2003 United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)—encompasses practices like bribery. Narrow stakeholder frameworks defend minimal law-making to protect fundamental values, but the case of corruption may beg the question about fairness in that (corporate social) responsibility is co-mediated by respect for ethical variation⁴¹. This flow from the freedom and autonomy (fundamental values) that match the market forces in Friedman’s type of classic capitalism. If post-conflict managers resort to education as a tool, bribery may be critically analyzed and assessed as a distortion of free competition, but unless all other types of (unfair) advantages—state subsidies, government investment or nationalization of market areas, disregard for merit and skillset, nepotism, cronyism, clientalism, patronage, etc.—are eliminated too, market arguments have little or no pull. Perceptions still matter, though, as indeed the 2020 case of Colombia illustrates:

When *US News* called Colombia the world’s most corrupt country in its ‘Best Countries’ index last week—below even Mexico and Boli-

³⁹ 2012 Rule of Law Declaration, at para. 1.

⁴⁰ United Nations General Assembly, The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), iii, RES/58/4 (31 Oct. 2003). For the claim that *realpolitik* has “coopted institutions of peace and security,” which include the U.N., see Bassiouni, 2010: 269, 284.

⁴¹ Profit-maximization is limited by fidelity to law, respect for ethical customs, and a duty to avoid fraud and coercion. The corresponding right to freedom presupposes that the individual is a “small-scale sovereign” and therefore informed consent regulates the permissible spectrum of self-regarding choices. For the “criminal logic (*e.g.* motivations, enablers and inhibitors)” and how this may or may not fit into the local culture—and with a view to disruption. See Wall, 2017: <https://www.paccsresearch.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/TNOC-Research-Integration-Report-FINAL-Dec-17.pdf>.

via— it caused a wave of indignation from Bogotá’s political class, but struck a chord with a country whose leaders are constantly caught with their hands in the cookie jar.

In fact, Colombia’s poor ranking is slightly unfair: The *US News* survey skews the stats by bundling ‘red tape’ in with ‘fraud’ perceptions. The more trusted Transparency International index gives a marginally better 37 points out of 100 for perceptions of corruption (based on business and expert data sets) and ranked it 96th in the world, above most of Latin America (Hide, 2020).

As a tentative conclusion, U.S. stakes are promoted through soft power and state-branding strategies that aspire to “grand strategy” judgements, however subtle and indirect (Nye, 2011). This goes far beyond the Disruption Model. Given the U.S. government-sponsored involvement in Colombia’s 1964-2016 civil conflict which continued the foreign policy (from the 1823 Monroe Doctrine) of a protector interest in the Northern Hemisphere and a culturally hard-wired fear of communism, a neutrality premise for TOC insulation cannot be upheld. This is especially true in the light of the fact that the U.S. “remains the most influential foreign actor in Colombia” (HRW, 2020). It appears that the U.S. has to assume a portion of the blame for the harm that affects homeland security because of its own foreign policy course. Today, in 2021, the pursuit of transitional justice in Colombia is taking place in the aftermath of State weakness that provided the basis for criminal organizations. With this legacy factor, the current capacity (re)building process is made difficult—for the demarcation line between criminal and legitimate has been blurred. A holistic program in favor of securing ‘justice, truth, reconciliation and no repetition’ was established in the revised Peace Accord of 29-30 November 2016 between the Colombian government and the FARC-EP to facilitate a dual-aspect peace and security: one that mixes the narrow goal of ending hostilities and a general plan for political, social and economic spheres as a broad effort that tries to undo the original driver of the conflict, the structural causes (Jima *et al.*, 2018). By extension, the approach is intended to secure post-conflict accountability in the form of stakeholder inclusion and participation, inter-stakeholder dialogue and negotiation, and balanced settlements that acknowledge that “one man’s terrorist is another man’s freedom fighter”.

5. TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME AND TERRORISM

The practice of impunity comes with a record of generosity toward powerful stakeholders. If need be, realpoliticians may set aside the social contract by abandoning the ruled and inflict an analogy to the state of nature (Rotberg, 2004). In connection with terrorism, the stake in power can be ascribed primacy too, though. As observed by M. Cherif Bassiouni, “terrorism is a strategy of violence designed to instill terror in a segment of society in order to achieve a power-outcome” (Bassiouni, 2002). The terrorism of non-state actors can be divided into, respectively, ideologically motivated groups and insurgents and revolutionary groups. The last-mentioned category includes the FARC that, in turn, exemplifies the existence of networks between terrorist groups and organized crime. In comparison to state terrorism, legitimacy is ‘in the eyes of their constituencies’ (*Ibid.*: 87) albeit also true that the failure to recognize the causal connection between state-sponsored acts of terror-violence and terror-violence committed by non-state actors functions as a Might is Right premise for international law, thereby also proving that Bassiouni’s “humanistic values” have not (yet) found a way to express themselves (*Ibid.*: 102)⁴².

Meanwhile, experts on law propose solutions in response to the bottlenecks for international legal cooperation that can be derived from the crime-terrorism nexus they concede⁴³. Currently, the legality principle does not have much pull as regards terrorism; and the absence of a comprehensive convention is proof of the political precariousness. As a crime, terrorism is imprecise; and existing case law reflects this weakness (*Ibid.*: 318). Furthermore, the distinction between terrorism and TOC is so unclear that “contradictory statements abound.” (*Ibid.*) To illustrate this, van der Wilt and Paulussen (2019: 318, 319) refer to the U.N. Convention Against Transnational Organized Crime, or Palermo Convention:

⁴² *Vid.*: www.facebook.com/GrotiusCentreLeidenUniversity/videos/vb.55855613937/10155918105168938/?type=2&theater.

⁴³ In the case of the nexus and bottlenecks, the suppression of one crime backfires on the suppression of the other. See van der Wilt & Paulussen, 201.

On the one hand, the UN General Assembly in its Resolution... noted ‘with deep concern the growing links between transnational organized crime and terrorist crimes’ [...] and called upon all states ‘to recognize the links between transnational organized criminal activities and acts of terrorism’ [...] In other words, the Assembly acknowledged the nexus between terrorism and organized crime. However, on the other hand the very definition of an organized criminal group in the Palermo Convention seems to suggest that terrorism and organized crime are mutually exclusive. After all, Article 2 (a) of the Convention specifies an ‘organized criminal group’ as ‘a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, *in order to obtain, directly or indirectly, a financial or material benefit*’⁴⁴.

Apart from the fact that art. 2 may help to draw a line between organized crime and gang criminality (Hauck & Peterke, 2010), for-profit and illicit market shares are consistent with an ulterior political motive, thereby confirming Ben Saul’s (nexus) argument for “ordinary” serious crime, *e.g.* drug trafficking to fund operations motivated by ideology, *i.e.*, terrorism (Van der Wilt & Paulussen, 2019: 319)⁴⁵. More importantly perhaps, while the application of *aut dedere aut judicare* is typically restricted for specialized treaties, van der Wilt and Paulussen see opportunities arise from extraterritoriality and universal jurisdiction *especially if* offences rise to the level of international crimes or *jus cogens* norms. In 2009, the Court for the Southern District of Texas Houston Division reasoned on the basis of the implied non-derogation factor in respect of human trafficking and forced labour (*cf.* Adhikari and others v. Daoud & Partners and others) (*Ibid.*: 320). The strategy of exercising or establishing extraterritoriality serves to extend the scope of criminal law enforcement. To “evade the onerous proof of difficult elements,

⁴⁴ U.N. General Assembly, U.N. Convention Against Transnational Organized Crime, A/RES/55/25, 2000 (hereinafter Palermo Convention). For the three supplementary Protocols, see U.N., Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>.

⁴⁵ Note that Hauck and Peterke infer from the subjective element (*cf.* “in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”) to the “dominant view” that the Palermo Convention’s scope of application does not cover terrorist groups. See Hauck & Peterke, 2010: 422.

such as terrorist motif” and to circumvent the question of “what terrorism is”, van der Wilt and Paulussen recommend prosecution of criminal organizations applying terrorist tactics as opposed to prosecution of terrorists engaging in organized crime (*Ibid.*: 327)⁴⁶. Be that as it may, van der Wilt and Paulussen’s pragmatic justification—to enhance effectiveness—challenges the “dominant view” that the Palermo Convention’s scope of application does not cover terrorist groups and that the merger of terrorism/War on Terror and organized crime is “U.S. proclaimed.” (Hauck & Peterke, 2010: 422)⁴⁷ The nexus is, so one could claim, tailored to the task of dissolving “a rigid functional division.” (van der Wilt & Paulussen, 2019: 319). In turn, this will help to make (more) sense of expressions like “narco-terrorism” or, for that matter, clarify the premises for a discussion of whether criminals like, for example, Pablo Escobar, the head of the Medellín cartel, was hunted down and killed by the Colombian government “because he was a terrorist, not a drug trafficker.” (*Ibid.*: 315-316, 327).

6. GRAND CORRUPTION AND THE NEED FOR A MACRO APPROACH

The differences in strategic preference as regards experts on law and security experts are thought-provoking in and of themselves. Lawson and Bersin’s Disruption Model is a “paradigm shift” and a Third Way (Bersin & Karlsson, 2019). Once performed, however, the question is: “What to do post-disruption?”⁴⁸ Unlike Lawson and Bersin, van der Wilt and Paulussen only emphasize prosecution/punishment and/or extradition as an objective and tool; and do so in complete isolation from the much larger issue of effectiveness—if

⁴⁶ By ratifying and implementing the Palermo Convention and its Protocols, as well as the different Terrorism Conventions, the substantive law on the relevant crimes could be streamlined.

⁴⁷ For War on Terror as a post-9/11 and Cold War analogy, see Jackson, 2023: <https://www.britannica.com/topic/war-on-terrorism>.

⁴⁸ For some human rights considerations in connection with poverty and the growing of food versus non-food crops, see Shue, 1980.

the legal strategy of extraterritoriality solves problems. Given van der Wilt and Paulussen's pragmatic recommendation, they may agree with Lawson and Bersin's point about the need to correct the U.S. focus on terrorism over TOC. From the viewpoint of opportunities for international legal cooperation, however, the drafters of the Palermo Convention can remain strongly convinced that the necessary legal framework for international cooperation has been provided (Palermo Convention preamble).

On a critical note, the following may be observed. The Palermo Convention's concession, under art. 30, that TOC have 'negative effects on society in general, in particular on sustainable development' is not developed. To the extent that the effects concern the part of the human rights typology that traditionally have been excluded from international criminal law, namely economic and social human rights, this may be seen as an implication of the historical coherence thesis⁴⁹. Although the Palermo Convention calls for comprehensive cooperation, it only makes provisions for conventional responses; and not for transitional *cum* restorative modalities and measures that would secure a truly broad and holistic international criminal justice approach⁵⁰. The Palermo Convention recognizes corruption as a criminal activity and advances a pro-criminalization policy, under art. 8, of other forms of corruption besides the lack of integrity of individual public officials. Prevention of the inappropriate influence is also highlighted in art. 9, but, once again, the response strategy is a testimony to an unbroken link to the 2012 rule of law premise for the area:

We are convinced of the negative impact of corruption, which obstructs economic growth and development, erodes public confidence, legitimacy and transparency and hinders the making of fair and effective laws, as well as their administration, enforcement and adjudication,

⁴⁹ For legal doctrines that halt integration of social and economic human rights, however basic, by relying on one or more components from the triple-thesis "argument" consisting of the separation thesis for law and morality, the incompatibility-thesis for values, and the logical correlativity thesis for rights and duties, see Matwijkiw, 2019.

⁵⁰ "Relying solely on formal legal action generally fails to fully address victims' needs..." See Bassiouni & Rothenberg, 2007: 3.

and therefore stress the importance of the rule of law as an essential element in addressing and preventing corruption, including by strengthening cooperation among States concerning criminal matters (2012 Rule of Law Declaration: para 25).

Regarding the definition of (forms of) corruption, UNCAC follows suit by virtue of taking a micro rather than a macro approach and, consequently, it precludes the phenomenon of grand corruption, however relevant this may be for an analysis and assessment of a country-specific situation. In this way, the specialized convention does not accommodate the most serious and widespread socioeconomic harm as a security threat. The implied acquisition of vast quantities of assets by high-level public officials (*cf.* leaders and/or senior executives) benefits the few at the expense of the majority (*cf.* collective interest) —and inserts a large question mark for the conventional strategy of making the state the primary guarantor of justice and human rights⁵¹. Recognition of state-sponsored terrorism and of R2P doctrine has not changed this. The same is true of the general premise for international human rights whereby the existence of rights is recognized in isolation from questions about scarcity or abundance of resources. By method of exclusion, it appears to be ideology rather than logic that obstructs (too) dynamic conceptualizations.

In the light of this, it is undeniable that UNCAC “is only partly consistent with reform needs” (Hechler *et al.*, 2011). Hannes Hechler and other experts on corruption view corruption as the “lubricant” of TOC —counterfeiting, human trafficking, prostitution, trafficking in firearms, money laundering, smuggling of migrants, offences against cultural heritage, money-laundering “and particularly drug trafficking can suborn almost any system” (McFarlane, 2013). Obviously, the truer it is that corruption is a TOC-causality, a driver and not just an indication of a contingent correlation, the more foreign policy

⁵¹ *E.g.*, the state’s discretion pertaining to the return of stolen assets (Article 51) would be counterproductive in the context of grand corruption. See Moiseienko, 2018; Oslo Statement on Corruption involving Vast Quantities of Assets, 14 June 2019:https://www.unodc.org/documents/corruption/meetings/OsloEGM2019/Oslo_Outcome_Statement_on_Corruption_involving_Vast_Quantities_of_Assets_-_FINAL_VERSION.pdf.

should focus on (a) state capacity and the kind of “broad policy reform” that Bassiouni (2002) lists among non-criminal post-conflict measures (Chicago Principles, 59). For this purpose, (b) the necessity of determining whether countries in South America, in particular Colombia, warrants attention as regards the gravest form of corruption. Using a biology analogy, experts from the Anti-Corruption Resource Centre state that “[...] if ordinary corruption is a disease that afflicts the body of the state, then grand corruption is a cancer that turns the very tissues of the state against itself” (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption [GOPAC], 2013)⁵². After this implosion thesis, they argue in favor of including grand corruption as an international crime for prosecution at the ICC on the basis of the fact that UNCAC provides a “broad endorsement of the creation of innovative mechanisms between states” (*Idem*). Apart from the (usual concern about) undue resource burdens/budget constraints and an increased caseload, the Biggest Problem is *realpolitik*: for the “political will to broaden the jurisdiction of the ICC does currently not exist” (Ingle, 2015).

A fact-finding exercise on behalf of Colombia leaves grand corruption indicators as an open variable. A 2020 report identifies the judicial system and public procurement as high corruption risk areas. Bribes, gifts, facilitation payments and other ‘irregular payments’ constitute widespread practices⁵³. In 2020, Transparency International pointed to the same structural corruption challenges despite Colombia’s 2011 Anti-Corruption Act. However, compared to extremes in South America like Venezuela, Colombia continued to be a so-

⁵² Note that “ordinary corruption” can be interpreted as a phenomenon that encompasses non-systematic corruption and non-political agents and entities, as addressed in Principle 10 of the U.N. Global Compact whereby “Businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.” See U.N. Global Compact, 2000: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

⁵³ Risk and Compliance Portal, 2021: <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/colombia/>. For 2019 findings of Colombia’s compromised justice system, see Congressional Research Service Report, Combatting Corruption in Latin America 3, 11 (Report R45733 of 21 May 2019); June S. Beittel, Colombia: Background and U.S. Relations, Congressional Research Service, at 9 (2019): <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf>.

called mediocre performer. This suggests that the applicability of grand corruption in the case of Colombia is not established. Certainly, if case law is used as a criterion for Colombia and grand corruption, no judgments have been rendered. If the Palermo Convention had recognized the crime *expressis verbis* there would at least have been a basis for prosecution. That said, other sources report that the current government's capacity to govern is 'crippled by corruption' and that law's administration is adversely affected too (Alsema, 2021). A concern is therefore legitimate, and an awareness-raising effort recommendable for the same reason:

Grand corruption takes place at high levels of the political system, when "politicians and state agents entitled to make and enforce the laws in the name of the people, are misusing this authority to sustain their power, status and wealth." Essentially, grand corruption not only breaks national laws, but more seriously still, it distorts and undermines the rule of law itself. Grand corruption is systemic, becoming an integrated and essential aspect of the very economic, social, and political systems that should combat it⁵⁴.

The more corruption permeates society, the more radical the measures have to be, thereby adding vetting/lustration as conflict-resolution strategies, especially given the *realpolitik* factor for legal impunity. Broader still, the full implications of the insight that disruption also secures (effective) prevention if the intervention changes the environment in a sustainable manner may be brought to bear on the non-criminal aspects that are connected with post-conflict success. This links state capacity and citizen security in terms of human security, thereby mixing stakes in survival (*cf.* safety and security through non-interference) and subsistence (*cf.* freedom from want). The effectiveness of this approach hinges, however, on the interpretation of the 'revised approach to countering the underworld of globalization' (Bersin & Karlsson, 2019). The pre-2016 TOC-terrorism link or nexus "was particularly evident in Colombia [and Afghanistan]" because

⁵⁴ GOPAC. *E.g.*, for the guilty plea and sentencing of former National Director of Anti-Corruption Luis Gustavo Moreno Rivera for conspiracy to money laundering with the intent to promote foreign bribery, see U.S. District Court for the Southern District of Florida, United States v. Moreno Rivera, case 1:17-cr-20516, Judgment, 2019.

of the FARC (Randol, 2012)⁵⁵. As a fragile state, post-2016 Colombia is now faced with difficulties of “disarmament, demobilization, and rehabilitation” (Beehner & Collins, 2019). Although there are similarities with Afghanistan, Colombia anno 2021 has —some observers and commentators argue— secured enough transitional success to provide a “road map”, however imperfect, on peace and reconciliation (*Ibid.*)⁵⁶. With an increase in peaceful anti-government demonstrations, the pressure is on the government to end its unlawful force in response to protesters and improve protection of human rights⁵⁷.

This happens amidst critical reflections on conflict-typology, -causality, and -resolution. The oppression is connected with capitalism, more precisely, neoliberalism:

The retreat of the state from its social obligations, the privatization of public goods and services, deregulation in favor of business, a regressive fiscal policy shifting the tax and fee burden onto the general population, and stagnation in wages and benefits—it appears that the state’s remaining function in the region is social control in the service of profit justified as a fight against crime (Smolski & Lorenzen, 2021).

Neoliberalism conveniently deconstructs the “innocent victim paradigm” for peasants, black people (*cf.* Afro-Colombians), indigenous people and other vulnerable stakeholders and —although a paradox— non-intervention and “excess of government” through “fear of terror and crime” arguments become a reality of reregulation and securitization (Warren, 2011; Nieto, 2012). In this way, neoliberalism maximizes social harm or, if one prefers, *minimizes* the collective interest. Certainly, the terminology of “free market pioneers” operates as a general placeholder for agents that concerned citizens

⁵⁵ For a 2011 “critical” crime-terror nexus that entail U.S. national security threats, see Strategy to Combat Transnational Organized Crime, at 6.

⁵⁶ *Id.* Another crucial difference is that corruption is the main concern in Colombia and not drug trafficking despite the fact that Colombia country produces 70% of the cocaine on the global market.

⁵⁷ International Commission of Jurists, Colombia, 2021: <https://www.icj.org/colombia-authorities-must-respect-right-to-peaceful-protest-and-end-excessive-force-against-protestors/>. For a list of human rights issues, see Human rights Watch, World Reports: Colombia-Events of 2020: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/colombia>.

may describe as “parasites”. Furthermore, if power-conservation capitalizes on a meta-game strategy that deflects attention from “structural weaknesses... in particular in the area of the fundamentals” that encompasses fundamental rights, it is likely that “political power is seeking to override the rule of law”⁵⁸.

Radically, a decriminalization strategy may be considered in the wake of the Cato Institute’s “failed policy” findings for the U.S.⁵⁹. The argument draws from an insight on the U.S. (alcohol) prohibition era “where a robust demand exists, suppliers will inevitably arise to fulfill that demand and reap the profits.” (idem: 3-4). While this strengthens rather than weakens the link between amorality and *realpolitik* in neoliberalism according to critics, foreign policy that serves to criminalize their conduct with the use of our regulation has been subjected to a historical motivations test by legal experts on corruption, who list U.S. laws like the Foreign Corrupt Practices Act as an example of a tension between self-interest and altruism (Davis, 2012)⁶⁰. On an even more serious note, the “im-

⁵⁸ Commission to the European Parliament, Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps (Communication), at 8, 2019: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/further-strengthening-rule-law-within-union-state-play-and-possible-next-steps-communication>.

⁵⁹ The alternative idea of “promoting a culture of legality” to get a “respectable job – and not easy money from crime” comes with “few formal rules and controls” by virtue of relying on private/public role models with a high moral character, i.e. integrity. See 2020 Rule of Law Report, at 16; Global Initiatives Against Transnational Organized Crime, *The Global Illicit Economy: Trajectories of Transnational Organized Crime*, at 80-81, 2021: <https://globalinitiative.net/analysis/global-organized-crime/>; Ted G. Carpenter, Statement to the House Committee on Foreign Affairs, The Cato Institute, at 1 (Dec. 2, 2010): <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2020-12/carpenter-statement-dec-2.pdf>.

⁶⁰ As for recent U.S. regulations, examples includes the Corporate Transparency Act that passed the House on Oct. 22, 2019 (see <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2513>), the Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2020 which “authorizes the President to impose economic sanctions and deny entry into the United States to any foreign person identified as engaging in human rights abuse or corruption” (see <https://csreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576>), and the Anti-Money Laun-

position of one legal framework on the rest of the world by a small group of wealthy countries” (*e.g.* the U.S.) is a risk in international cooperation, with imperialist justice architects as the outcome (Raimondo, 2008; Davis, 2019)⁶¹.

To broadly understand how U.S. foreign policy impacts the effectiveness and legitimacy of international cooperation in relation to the fight against corruption as associated with TOC and terrorism is not merely a question about i) acknowledging the need to accommodate grand corruption in the analysis of the phenomenon of corruption, in accordance with President Biden’s political course in international relations; ii) acknowledging that grand corruption (understood as the corruption of authorities and state officials in a structural way) has been left out of the legal regulation of the phenomenon of corruption in international conventions and therefore has not been the object of international judicial cooperation mechanisms up to now; but it is also about acknowledging that iii) all possible changes to definitions, measures and mechanisms and, more generally, stakeholder strategies and responses must consider market views, political outlooks and, and again generally, the values that underpin the justice architecture. At best, it is naïve to ignore the complexity; and, at worst, it is an attempt to deny those premises in the analysis that are decisive co-determinants for outcomes, as indeed explained in several of the previous sections.

7. A CASE STUDY: COLOMBIA 2021 AT THE CROSSROADS

Irrespective of whether theorists use a class struggle or a free market optic, the conflicting stakeholder perspectives remain. But even if Bassiouni (2001) is correct that a “value-neutral approach”

dering Act 2020 which the U.S. Congress passed on 1 January 2021 and which will amend the Bank Secrecy Act (BSA) for the prevention and detection of money laundering and the financing of terrorism (see <https://www.congress.gov/116/bills/hr6395/BILLS-116hr6395enr.pdf>).

⁶¹ Note that Davis is an advocate —form the viewpoint of effectiveness and efficiency and legitimacy together— of the approach endorsed by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

to (the rule of) law is impossible, the realization that basic human rights constitute global imperatives helps to draw a crucial distinction between human security and securitization. Human security as a non-relative and broad phenomenon that entails fundamental freedoms and basic welfare as outcome measurements for success reasonably establishes the kind of objectivity that is required in the case of Colombia (as well as any other country). Post-conflict managers first and foremost have to understand interests in terms of human needs, as also pointed out in 2010 ethics recommendations made to the U.N (Matwijkiw, 2010). If they do this, rank-ordering stakes will be about intrinsically superior interests; and their neglect will be the Red Zone for law, U.S. foreign policy, and international cooperation.

The U.S. Department of State has found “widespread corruption” as an issue in Colombia and stressed that “[r]evenues from transnational organized crime, including drug trafficking, exacerbated corruption” but it also mentions the investigations into “more than 40 public officials.”⁶² The U.S. foreign policy emphasis on the effort to fight TOC and corruption by tackling the root causes is a good fit with these. However, the protests that erupted in Colombia in April of 2021, together with Colombia’s regional 43% top score for corruption perceptions in 2021, according to Statista, make it is very difficult to envision success unless the comprehensive approach that President Biden proposed includes an effort to secure high-level accountability. It is the serious and negative impact on democracy, the rule of law and the enjoyment of human rights that makes grand corruption a candidate for an expansive interpretation of the Rome Statute’s crime-typology, so some argue. The Inter-American Human Rights Court is not geared to the task. As a non-party to the ICC, the U.S. is not in a moral position to push for the ICC solution. In foreign policy terms, the most plausible path for the future relationship between the U.S. and Colombia is mediated by an ambiguity of intentions, as also illustrated by President Biden’s White House

⁶² U.S. Department of State, 2020 Country Reports on Human rights Practices: Colombia, at 1, 23, <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/colombia/>.

statement in the wake of the 2021 attack on Colombia's President. In this, President Biden reaffirmed the enduring partnership between the U.S. and Colombia and promised "support to confront... terrorist actions," but he also voiced some law enforcement concerns in the wake of the recent unrest, which threatens to erode any progress from the peace accord⁶³. Critics call for a bolder stance especially because of "the close association between the United States and Colombia's security forces, forged since the 1980s"⁶⁴.

Governments in South America, including Colombia, are well aware of the key distinction between petty and grand corruption⁶⁵. The emphasis on grand corruption was also invoked in the Inter-American Commission's link between human rights violations and "the abuse or misuse of power, which may be public or private, that displaces the public interest for a private benefit (personal or for a third party) and that weakens both administrative and judicial oversight institutions," thereby signalling a need for a zero-tolerance policy toward corrupt practices that, in effect, cancel the social contract between, *per* Ziccardi Capaldo's terminology, the controllers and the controlled.

Meanwhile, combatting TOC as associated with corruption is up to Colombia's government in the sense that the anti-corruption progress conditionality in return for U.S. funding may be rejected without any recourse to infringement proceedings by analogy to the EU and Article 7 of the TEU⁶⁶. Irrespective of whether this can be construed as an anti-dote to imperialism, Colombia began to brand itself as a leader in the crime fighting effort during the domestic

⁶³ *Vid.*: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/28/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-ivan-duque-of-colombia/>; *Vid.*: <https://en.mercopress.com/2021/06/29/biden-calls-duque-to-make-sure-colombia-remains-us-top-ally-in-the-region>.

⁶⁴ *Vid.*: <https://www.wola.org/2021/06/violence-colombian-requires-bold-response-biden-administration/>

⁶⁵ IACHR, 2019: 107, 140: <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>.

⁶⁶ The EU can use Article 7 of the TEU in the event of a clear risk of a serious breach by a Member State of the core values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities.

unrest. In what has been heralded as a “landmark” Political Declaration, *Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation*, the U.N. recorded a statement by Colombia’s President:

Corruption is one of the most perverse impediments to democracy, the rule of law and sustainable development. According to the World Bank, companies and legal persons pay more than \$1 trillion in bribes each year. Noting that the pandemic exposed corrupt practices in the health systems of various countries, he [President IVÁN DUQUE MÁRQUEZ] said preventing corruption is a moral imperative. In Colombia, the fight is under way against trafficking in drugs, humans and weapons, with a greater focus on the crime of corruption, he said, recalling that his country, along with Peru, promoted the resolution that led to the convening of the Assembly’s special session today. He called for making best possible use of the Convention against Corruption and engaging in debate on the strengths and weaknesses of the current normative framework. Today’s Political Declaration offers tools, such as assetrecovery processes, beneficiary registries and a distinction between licit financial flows and those that might be linked to criminal activities, which will help guide State efforts. Among other efforts, Colombia, in October 2020, presented a draft bill on corruption to help build a culture of equality and foster the efficient use of public resources, allowing the Government to more easily punish companies that promote corrupt practices. He called on the international community to use the Political Declaration as a compass to guide its work in the coming years⁶⁷.

As pointed out, UNCAC does not address grand corruption. However, to the extent that the assumption of structural weaknesses ideologically resonates more with a democrat like President Biden than his republican predecessor—a right-wing politician like Colombia’s President—the next step in U.S. foreign policy may be an impersonal market forces (protection) move, namely an international appeal to the world community to indirectly combat “authoritarian capitalism” by revising the current normative framework so as to *expressis verbis* accommodate the relevant kind of high-level corruption (Messik, 2021)⁶⁸.

⁶⁷ Vid.: <https://www.un.org/press/en/2021/ga12329.doc.htm>.

⁶⁸ For Colombia’s 2019 call for an International Anti-Corruption Court, see Alsema, 2019.

President Biden's National Security Adviser, Jake Sullivan, is the architect behind the set of U.S. foreign policy "teeth" in the White House Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest, issued on June 3, 2021⁶⁹. To this end, President Biden pledged "to promote good governance; bring transparency to the United States and global financial systems; prevent and combat corruption at home and abroad; and make it increasingly difficult for corrupt actors to shield their activities." (Messik, 2021). Initiatives like the 2021 U.S. bill 117 to support efforts by the government and people of Colombia to pursue peace and regional stability provide further evidence of the comprehensive stakes involved, just as the concession that the U.S. demand and destination market for, *inter alia*, illicit drugs "fuels" the lawlessness reinforces the importance of the U.S.-Colombia bilateral relationship⁷⁰. It is noteworthy that the Homeland Security Department (HSD) is listed as one of the agencies the recommendations of which shall be considered⁷¹. – It is only one step away from a dual criminalization response to economics (illegal markets) and politics (illegitimate regimes), just as it is a reflection of the broad philosophy of effectiveness and legitimacy together. The classic free market theory would oppose this constellation, but stakeholder interdependency is not consistent with a narrow separation of business/market and government/policy. It is unfortunate that the U.S. has its own "compelling domestic reasons to prioritize anti-corrup-

⁶⁹ *Vid.*: <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/>.

⁷⁰ Note that the U.S. Department of the Treasury connects the anti-money laundering priority to combat the dual threat to the U.S. financial system and national security (in conformity with the Corporate Transparency Act of 2019) but with a terrorism emphasis on the Middle East, whereas the "narco-terrorist threat" is stressed as an ideological factor for Colombia by right-wing public policy think-tanks. *Vid.*: [https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/AML_CFT%20Priorities%20\(June%2030%2C%202021\).pdf](https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/AML_CFT%20Priorities%20(June%2030%2C%202021).pdf); *Vid.*: <https://www.aei.org/research-products/report/kingpins-and-corruption-targeting-transnational-organized-crime-in-the-americas/>; *Vid.*: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/24/text/is>.

⁷¹ White House Memorandum of 3 June 2021.

tion,” especially since the contrast between authoritarian capitalism and liberal democracy is central in President Biden’s “foreign policy for the middle class.” (Raggett, 2021). Disillusionment at home is not the best basis for a shift away from Trump’s unilateralism.

If Colombia agrees with the two-pronged strategy (*cf.* effectiveness and legitimacy), the country’s government is in position to become the one that made the Qualitative Leap that no other recent Colombian government has been able or willing to do. It would be a clear commitment to regime change in favor of liberal capitalism. If Colombia copies the U.S., the two countries may come to share the 25th place on the Corruptions Perception Index (CPI) (Griffin & Mackinnon, 2021). A policy priority in favor of anti-corruption is not tantamount to homeland security success, though, and the 2021 memorandum on the relevant “core national security interest” constitutes an official concession to the *need* for effectiveness. What is more, every concrete foreign policy in the form of a U.S. regulative measure, be it a bilateral instrument for states or a regional agreement for organizations, remains a political declaration under the narrow and more state-centric model. According to Bassiouni, this has the effect of producing exceptionalism pertaining to “society’s commonly-shared values.” (Bassiouni, 2006). In other words, foreign policy is about (*realpolitik*) expediency and not international *relations*. Therefore, the devil is in fact in the details for both the U.S. and Colombia. While the comprehensive or broad approach rejects the “enforcement-only approach,” policy may have to result in actual law-making to avoid the predictable narrow cynicism. Obviously, the fact that the U.S. anti-corruption priority is both domestic and international makes it appropriate to consider a shared legislative approach. Such multilateralism reflects President Biden’s philosophy on foreign policy. In the light of the many challenges that the U.S. is confronted with at home as regards its own post-9/11 homeland security enterprise architecture, its own lack of constitutional provisions for basic economic and social rights (Matwijkiv: 761) and its own poor track record for effectiveness of foreign policy in the case of Colombia, the rationale for this seems very compelling. For a superpower, the complexity of the issues of security, TOC as associated with corruption, and international cooperation may be

increased by such facts, of course. – The U.S. is at the crossroads, too.

8. CONCLUSIONS AND FINAL REMARKS

For policymakers, legislators, professional experts, practitioners, and academic scholars alike, it is important to understand that competing interpretations and responses to the effort to combat TOC as associated with corruption co-exist and create various degrees of tension at all levels of analysis and assessment. In turn, the tension can be captured in a narrow versus broad stakeholder framework. For instance, to point to the interdependent and mutually reinforcing standards of democracy, human rights, and development makes it possible to “connect the dots” between the U.N.’s rule of law philosophy and the broad post-conflict and stakeholder criteria for an approach to security threats. However, this does not mean that the narrow outlook of theorists like Friedman will automatically evaporate. Even if it were possible to settle the stakes in basic human needs, narrow premises for negotiation would still preclude or —depending on one’s perspective— obstruct the step of using the relevant public interests to regulate the free marketplace in favor of (U.N.) justice. Broadly, the effort to fight TOC as associated with corruption should ethically encompass new legislation and mechanisms —for grand corruption. Narrowly, the implied talk about “root causes” poses a threat in its own right— to capitalism.

If anything, there is a complete clash between a narrow conceptualization of rights (as explained in Section III. Values, Strategies, and Policymaking: The Direction of International Cooperation”) at the international level and the global pro-solidarity reasoning of legal scholars like Louis Henkin, who argues for assistance with core economic and social human rights (*cf.* basic human needs) (Henkin *et al.*, 1999). Given that narrow stakeholder theory separates facts (*cf.* descriptive aspect) and values (*cf.* prescriptive aspect), values are subsumed under opinions that are illiberally imposed if they transcend free market measures. It follows that any attempt to search for a structural and systemic phenomenon *cum*

problem like grand corruption in the private sector is, at best, to be at risk of misconstruing the legitimate business purpose, to increase profits; or, perhaps worse still, to intentionally want to proceed — here using Friedman’s terminology— as “activists” who fight for a redistribution of the wealth that corporations generated and now *allegedly* should use towards *their* socially desirable goals (*e.g.*, the elimination of poverty) (Friedman, 1970).

Broadly, a study of the economic system, law and similar facts may be too uncritical, meaning that the bottom line that is set by respect for human dignity justifies the type of approach that the narrow stakeholder counterpart stigmatizes as inappropriate interference: an assessment of private institutions (*cf.* corporations, firms, businesses) in the context of the effort to fight grand corruption. However, this split should not be overemphasized on account of narrow and broad stakeholder approaches’ joint connection point in capitalism. If the market participants engage in the kind of practices that deserve a zero-tolerance response, first and foremost illegality, penal measures are narrowly required. Broad agreement is coupled with a pro-regulation willingness that structurally reflects the concession that the marketplace may institutionalize inequalities and inequities, if policymakers disallow market corrections. That is the difference.

Tackling root causes for socioeconomic harm may end the competition between profit and humanity in a way that deconstructs the marketplace, a step that no stakeholder framework can support. According to U.N. standards, the choice of capitalism *versus* socialism is relegated to the right to self-determination, just as conflict management may and may not be set to the task of changing the status quo. U.N. tools like the Global Compact are tantamount to broad stakeholder limits on business activities, but these do not negate the voluntarism that is also a market premise, nor is the separation between business and government challenged⁷². The theorist who pioneered the notion of “structural violence” as a type of

⁷² Centre for Research on Multinational Corporations, Corporate Responsibility Instruments, 10, 2013, <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2013/12/Corporate-Responsibility-Instruments.pdf>.

oppression that affects basic human needs, namely Johan Galtung, would lament such an arrangement (Galtung, 1969: 174-175)⁷³. The question is if the kind of system that broadly amounts to “capitalism with a human face” is meaningful as an anti-dote to conflict, crime, and impunity, as suggested by the response model that mixes disruption, extraterritorial measures for prosecution of criminal organizations applying terrorist tactics as opposed to prosecution of terrorists engaging in organized crime, and a non-conventional anti-corruption effort with recognition of power and *realpolitik* as stakes that affect both the national and international levels (*cf.* Section IV “A Local-Global Stakeholder Optic,” Section V “TOC and Terrorism,” Section VI “Grand Corruption and the Need for a Macro Approach,” and Section VII “A Case Study: Colombia 2021 at the Crossroads”).

In all circumstances, it is noteworthy that President Biden’s new policy may not be as comprehensive as some observers and commentators assume. One indication that it is more narrow than broad in aim and scope consists in President Biden’s disconnection of foreign policy from “nation-building” in the case of Afghanistan (Kessler, 2021). This is thought-provoking. In the context of the effort to fight TOC as associated with corruption, it resembles a *laissez-faire* response which, in turn, may re-set the stage—and in the future, the U.S. homeland security enterprise may have to play “catch up,” once again, in the event of a mismatch between crime and its response preparedness. While Colombia anno 2021 supports a disanalogy with Afghanistan, a luck factor has nevertheless been introduced because setbacks to the country’s transitional success could potentially bring the situation “back to square one.” Obviously, this would result in a reverse irony as regards the findings in Section II (“The U.S. Homeland Security Enterprise”) where experts on security stressed the post-9/11 need to reprioritize while at the same time working to strengthen the effectiveness of international corporation by improving the organization and co-

⁷³ Note that Galtung equates positive peace with socioeconomic justice and that the absence of positive peace constitutes a form of state-sponsored terrorism which, in Marxist terminology, reflects the class struggle.

ordination of security agencies at the domestic level (*cf.* spillover effects). Without the latter, the Disruption Model cannot get enough traction either. If adopted and implemented for reasons having to do with its contribution to pragmatism through fighting transnational criminal organizations, the implied effort is aligned with the 2020 Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission. Despite President Biden's criticism of his predecessor's "erratic, enforcement-only approach," the 2020 Report still does not expect any "major changes" concerning the effectiveness of foreign policy, as also stated in Section III ("Values, Strategies, and Policymaking: The Direction of International Cooperation"). The U.S. policy debate and dispute repeats the narrow/broad divide but also blocks reform-friendly initiatives monetarily or politically, or both. President Biden's proposal for a comprehensive strategy may have little or no game-changing effect on international corporation simply because of the tug-and-pull. It may be that national policy is the best way to address foreign *cum* global threats to U.S. homeland security; but a reality of different directions (*cf.* national policy conflict) for international corporation seems to work against outcomes with bipartisan support.

To the extent that President Biden's U.S. foreign policy proposal is advanced as a corrective measure to his predecessor's course, international judicial cooperation is both insufficient methodologically speaking and inadequate from the viewpoint of justice. Since critical deliberations pertaining to international cooperation on TOC as associated with corruption revolved around the mentioned contrast, the two authors of this Chapter did not problematize the issues further. Such an endeavour would take the analysis and assessment "behind the stage", behind the general (explorative and explanatory) account that was the overarching goal for this Chapter. As stated in the Introduction (*cf.* Section I), critical meta-discourse is a separate project. Engaged dialogue that entails taking sides in the narrow versus broad framework controversy is a logical next step but the prescriptive (theoretical and practical) consequences of choosing a particular constellation of stakeholder, rule of law, and post-conflict management is a justificatory exercise that must be pursued elsewhere.

However, on the premises of the research study itself, it is still possible to make some final remarks that can be tied to influences that may shape the next phase. Depending on the strength of the signal against nation-building as a measure, the future U.S. policy course may pave the path for a dilemma. On the one hand, nation-building constitutes the most comprehensive response. On the other hand, integrated response strategies and justice architects may —here citing broad stakeholder theorists like Robert E. Freeman— “miss the mark”, meaning that they take too much for granted or integrate aspects of systems that set things up for failure (Matwijkiw & Matwijkiw, 2013)⁷⁴. For instance, Colombia’s transitional “road map” includes democracy but political expediency may steer it away from its own path, *e.g.*, as a consequence of the closeness of the security partnership with the U.S. Some observers and commentators may see this as a meta-threat for international corporation, especially since the superpower DNA is fully consistent with double standards and exceptionalism. Once again, however, critical meta-discourse must be pursued elsewhere. Certainly, policymakers in Columbia and U.S. have to agree to the rules of the game prior to adopting a response model, be it strictly legal, comprehensive, or otherwise. Domestically, the same conclusion applies. In the case of the U.S., the risk of policy ineffectiveness through political stalemate situations is reinforced by the discrepancy between “our own way” and the course in international relations, in particular because the national debate and dispute extends to socioeconomic stakes as rights on behalf of the citizenry as such (*cf.* Section III). This cannot but affect the prospect of having grand corruption recognized. Even if the U.S. homeland security enterprise undergoes reform in accordance with the recommendation made by experts, that the Department of Homeland Security (DHS) should become a participatory stakeholder in federal policymaking on foreign relations (*cf.* Section II), there may be no support for the kind of broadening effort of the extra-criminal measures that is required for effectiveness and legitimacy together —including high-level accountability expulsions

⁷⁴ *Cf.* Grand corruption is systemic, becoming an integrated and essential aspect of the very economic, social, and political systems that should combat it.

(*cf.* vetting/lustration) to secure non-repetition of grand corruption. However effective for prevention, such steps may be too unconventional, or too close to nation-building, or a tool with too many risks of counter-productive effects. While the U.S. political climate makes all statements about the actual effectiveness of the new comprehensive strategy proposal too early, it may be that the kind of architecture grand corruption targets does not constitute a reciprocal stake. If so, the main impact of U.S. foreign policy on Colombia's way of tackling TOC as associated with corruption will be a U-turn, a(nother) step away from the broad stakeholder framework that otherwise explains the comprehensive strategy proposal. – That's the ball that is up in the air: a commitment for or against widespread socioeconomic harm as a security threat.

BIBLIOGRAPHY

Jurisprudence

United States District Court. (2019). "For the Southern District of Florida, United States v. Moreno Rivera". Case 1:17-cr-20516, Judgment.

Doctrine

Bassiouni, C. (2001). "Accountability for Violations of International Humanitarian Law and Other Serious Violations of Human Rights". *Global Community YILJ*. Vol. 1(22). Pp. 3-51.

Bassiouni, C. (2002). "Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment". *Harvard International Law Journal*. Vol. 43. Pp. 83-84.

Bassiouni, C. (2006). "The Perennial Conflict Between International Criminal Justice and Realpolitik". *Georgia State University Law Review*. Vol. 22(3). Pp. 541-544.

Bassiouni, C. (2010). "Perspectives on International Criminal Justice". *Virginia Journal of International Law*. Pp. 269-284.

Bersin, A. & Karlsson, L. (2019). "Lines, Flows and Transitional Crime: Toward a Revised Approach to Countering the Underworld of Globalization". *Homeland Security Affairs*. Vol. 15. <https://www.hsaj.org/articles/15514>.

- Connell-Smith, G. (1974). *The United States and Latin America: An Historical Analysis of Inter-American Relations*. Heinemann Educational.
- Davis, K. (2012). "Why Does the United States Regulate Foreign Bribery: Moralism, Self-Interest, or Altruism?". *NYU Annual Survey of American Law*. Vol. 67(3).
- DAVIS, K. (2019). "BETWEEN IMPUNITY AND IMPERIALISM: THE REGULATION OF TRANSNATIONAL BRIBERY". *NYU SCHOOL OF LAW, PUBLIC LAW RESEARCH PAPER*. Pp. 19-44.
- Freeman, E. (2010). "Stakeholder Theory: The State of the Art". *The Academy of Management Annals*. Vol 3. Pp. 403-445.
- Freeman, R. (2010). *Frontmatter*. In *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galtung, J. (1969). "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of peace research*. Vol 6(3). Pp. 174-175.
- Givens, A. (2018). "Going Global: The International Dimensions of U.S. Homeland Security". *Journal of Strategic Security*. Vol (1).4.
- Hauck, P. & Peterke, S. (2010). "Organized crime and gang violence in national and international law". *International Review of the Red Cross*. Vol. 98 (878).
- Hechler, H. (2011). "Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN convention against corruption and its implementation in three countries, Chr". *Michelsen Institute*. Vol. 48.
- Ingle, J. (2015). "The International Criminal Court and Financial Crime". *Research Handbook on International Financial Crime*.
- Jima, A. (2018). "Post-conflict Policies in Colombia. An approach of the potentiality of South-South Cooperation (SSC) in the peace process". *Reflexión Política*.
- Kirby, S., Northey H. & Snow N. (2015). "New crimes – new tactics: the emergence and effectiveness of disruption in tackling serious organized crime". *The Journal of Political Criminology*. Vol 1(1). Pp. 33-34.
- Lawson, C. & Bersin, A. (2020). "Homeland Security Comes of Age". En: Lawson, C., Bersin, A & Keyyem, J. (eds). *Beyond 9/11: Homeland Security for the Twenty-First Century*.
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2010). "Stakeholder Theory and Justice Issues: The Leap from Business Management to Contemporary International Law". *International Criminal Law Review*. Vol 10(2). Pp. 143-180.
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2013). "A Stakeholder Approach to International Human Rights: Could the Trend Become a Tragedy?". *Revue Internationale De Droit Pénal*. Vol. 84. Pp. 405-432.

- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2014). "Stakeholder Applications: Advantages or Disadvantage for International Criminal Law?". *International Criminal Law Review*. Vol. 14 (4-5). Pp 944-968.
- Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (2017). "Biolaw Stakes, Activist Jurisprudence, and (Presumed) Limits for Protected Interests". *International Criminal Law Review*. Vol. 17(6). Pp. 1070-1101.
- Matwijkiw, A. (2010). "Justice versus Revenge: The Philosophical Underpinnings of the Chicago Principles on Post-Conflict Justice". En: Bassiouni, M. (ed). *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*. Antwerp: Intersentia. Pp. 239-241.
- 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'". *International Criminal Law Review*. Vol. 20(5). Pp. 759-783.
- McFarlane, J. (2013). "Transnational crime: corruption, crony capitalism and nepotism in the twenty-first century". En: Larmour, P & Wolanin, N. (eds). *Corruption and Anti-Corruption*. Caberra: ANU E PRESS. Pp. 131-145.
- Moiseienko, A. (2018). The Ownership of Confiscated Proceeds of Corruption under the UN Convention Against Corruption. *International & Comparative Law Quarterly*. Vol. 67(3). Pp. 669-694.
- Nieto, D. (2012). "Neoliberalism, Biopolitics, and the Governance of Transnational Crime". *Colombia Internacional*. Vol. 76. Pp. 137-161.
- Nye, J. (2011). *The Future of Power*. Public Affairs.
- Raimondo, F. (2008). *General Principles of Law in the Decisions of International Criminal Courts and tribunals*. Brill Nijhoff.
- Randol, B. (2012). "Intelligence Agencies: Collaboration within the United States". *Encyclopedia of Transnational Crime & Justice*.
- Rotberg, R. (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press.
- Shue, H. (1980). *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy 1th ed*. Princeton University Press.
- Singer, D. (2008). "U.S. Policy Towards Colombia: A Focus on the Wrong Issue". *Cornell International Affairs Review*. Vol. 1(2). <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1284/us-policy-towards-colombia-a-focus-on-the-wrong-issue>.
- Smolski, A. & Lorenzen, M. (2021). "Introduction: Violence, Capital Accumulation, and Resistance in Contemporary Latin America". *Latin American Perspectives*. Vol. 48(4).

- Van der Wilt, H. & Paulussen, C. (2019). "The role of international criminal law in responding to the crime-terror nexus". *European Journal of Criminology*. Vol. 16(3). Pp. 315-331.
- Warren, K. (2011). *Sex, Drugs, and Body Counts: The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict*. Cornell University Press.
- Ziccardi, G. (2015). "Global Constitutionalism and Global Governance: Towards a UN-Driven Global Constitutional Governance Model". En: Matwijkiw, A. & Matwijkiw, B. (eds). *Globalization and Its Impact on the Future of Human Rights and International Criminal Justice*. Intersentia. Pp. 629-662.

Reports, resolutions and other documents

- Alsema, A. (2019). "Colombia to Propose International Anti-Corruption Court at UN". *Colombia Reports*. Jan. 25, 2019.
- Alsema, A. (2020). "Massacres in Colombia more than triple as corruption cripples government". *Colombia Reports*. Dec. 14, 2020. <https://colombiareports.com/massacres-in-colombia-more-than-triple-as-corruption-cripples-government/>.
- Beehner, L. & Collins, L. (2019). "What Colombia Can Tell Us About Afghanistan". *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/05/what-colombia-can-teach-us-about-afghanistan/>.
- Beittel, J. (2016). "Colombia: Background and U.S. Relations". *Congressional Research*. <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf>.
- Biden, J. (2021). "Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest". *The White House*. <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/>.
- Carpenter, T. (2020). "Statement to the House Committee on Foreign Affairs". *The Cato Institute*. <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2020-12/carpenter-statement-dec-2.pdf>.
- Commission to the European Parliament. (2019). "Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps (communication)". <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/further-strengthening-rule-law-within-union-state-play-and-possible-next-steps-communication>.

- Financial Crimes enforcement Network U.S. department of the treasury. (2021). "Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism National Priorities". [https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/AML_CFT%20Priorities%20\(June%2030%2C%202021\).pdf](https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/AML_CFT%20Priorities%20(June%2030%2C%202021).pdf).
- Fordfoundation. (2017-2018). "Global Americans: High-Level Working Group on Inter-American Relations & Bipartisanship". <https://theglobalamericans.org/wp-content/uploads/2018/04/GA-Education-FINAL-4-17.pdf>.
- Friedman, M. (1970). "The Social Responsibility of Business Is To Increase Its Profits". *N. Y. Times Magazine*.
- Global Initiatives Against Transnational Organized Crime. (2021). "The Global Illicit Economy: Trajectories of Transnational Organized Crime". <https://globalinitiative.net/analysis/global-organized-crime/>.
- Griffing, C. & Mackinnon, A. (2021). "Report: Corruption in U.S. at Worst Levels in Almost a Decade". *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2021/01/28/report-transparency-international-corruption-worst-decade-united-states/>.
- Hide, S. (2020). "State of the Nation: Corruption". *The Bogota Post*. <https://thebogotapost.com/state-of-the-nation-corruption/43258/>.
- Homeland security. (2017). "Building Capacity to Fight Corruption and Impunity". *Department of Home Security*. <https://www.dhs.gov/news/2017/06/16/building-capacity-fight-corruption-and-impunity>.
- Human Rights Watch. (2019). "World Report: Colombia, events of 2019". <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/colombia>.
- Human rights Watch. (2020). "World Reports: Colombia, events of 2020" <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/colombia>.
- Inter-American Commission on Human Rights. (2019). "Corruption and Human Rights". <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>.
- International Commission of Jurists of Colombia. (2021). "Colombia: authorities must respect right to peaceful protest and end excessive force against protestors". *Advocates for justice and Human Rights*. <https://www.icj.org/colombia-authorities-must-respect-right-to-peaceful-protest-and-end-excessive-force-against-protestors/>.
- Jackson, R. (2023). "War on Terrorism, United States History". *BRITANICA-CA*. <https://www.britannica.com/topic/war-on-terrorism>.

- Kessler, G. (2021). "Biden's claim that nation-building in Afghanistan "never made any sense to me". *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/08/23/bidens-claim-that-nation-building-afghanistan-never-made-any-sense/>.
- Messick, R. (2021). "President Biden: Fighting Corruption Core U.S. National Security Interest". *GAB. The Global Anticorruption Blog*. <https://globalanticorruptionblog.com/2021/06/09/president-biden-fighting-corruption-core-u-s-national-security-interest/>.
- Noriega, R & Madison, K. (2017). "American Enterprise Institute, Kingpins and Corruption: Targeting Transnational Organized Crime in the Americas". <https://www.aei.org/research-products/report/kingpins-and-corruption-targeting-transnational-organized-crime-in-the-americas/>.
- O'Boyle, B. (2021). "Under Biden, Big Changes on Drugs and Crime Seem Unlikely". *Americas Quarterly*. <https://americasquarterly.org/article/under-biden-big-changes-on-drugs-and-crime-seem-unlikely/>.
- O'Connor, J. (2013). "The U.S. War on Communism, Drugs, and Terrorism in Colombia". *Council on Hemispheric Affairs*. <https://www.coha.org/the-u-s-war-on-communism-drugs-and-terrorism-in-colombia/>.
- Oslo Statement on Corruption involving Vast Quantities of Assets. (2019). "Recommendations on preventing and combating corruption involving vast quantities of Assets". https://www.unodc.org/documents/corruption/meetings/OsloEGM2019/Oslo_Outcome_Statement_on_Corruption_involving_Vast_Quantities_of_Assets_-_FINAL_VERSION.pdf.
- Raggett, C. (2021). "Dark money politics: Why Europe should join Biden's fight against corruption". *European Council on Foreign Affairs*. <https://ecfr.eu/publication/dark-money-politics-why-europe-should-join-bidens-fight-against-corruption/>.
- Risk and Compliance Portal. (2021). "Colombia risk report". *Gan integrity*. <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/colombia/>.
- Roht, N. (2021). "To Combat Central America's Bad Governance, Biden Just Cannot Throw Money at the Problem". *Just Security*. <https://www.justsecurity.org/75537/to-combat-central-americas-bad-governance-biden-cant-just-throw-money-at-the-problem/>.
- Staff Writer. (2021). "Biden calls Duque to make sure Colombia remains US top ally in the region". *MecroPress*. <https://en.mercopress.com/2021/06/29/biden-calls-duque-to-make-sure-colombia-remains-us-top-ally-in-the-region>.

- Sullivan, J. (2021). "Biden's 'America First' Policies are Spreading Global Pain". *Foreign Policy Magazine*. <https://foreignpolicy.com/2021/05/12/biden-global-food-inflation-commodity-prices-stimulus-money-printing-federal-reserve-dollar-exchange-rate-nationalism/>.
- The White House. (2021). "Readout of President Joseph J. Biden, Jr. Call with President Ivan Duque of Colombia". <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/28/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-ivan-duque-of-colombia/>.
- Theuws, M & Van Huijstee, M. (2013). "Corporate responsibility Instruments. A comparison of the OECD guidelines, ISO 26000 & the UN Global compact". *Centre for Research on Multinational Corporations*. <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2013/12/Corporate-Responsibility-Instruments.pdf>.
- United Nations General Assembly. (2004). "The United Nations Convention Against Corruption". *Office on drugs and crime*.
- United Nations General Assembly. (2012). "Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels". *A/RES/67/1. Para. 5, 7*.
- United Nations General Assembly. (2021). "Opening Special Session on Corruption, General Assembly Adopts Political Declaration with Road Maps to Help Countries Tackle Bribery, Money-Laundering, Abuse of Power". *Thirty-Second Special Session (on Corruption). Document A/S-32/L.1*. <https://www.un.org/press/en/2021/ga12329.doc.htm>.
- United Nations General Assembly. (s.f). "Signatories to the United Nations Convention against Transnational Crime and its Protocols. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime". *For the three supplementary Protocols, see U.N., Office on Drugs and Crime*. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>
- United Nations Global Compact (2000). "The ten principles of the UN global impact" <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.
- United Nations. (2021). "Greater cooperation urged worldwide as criminals seek to profit from covid-19". *UN NEWS*. <https://news.un.org/en/story/2020/10/1075182>.
- United States Congress. (2020). "Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission". https://foreignaffairs.house.gov/_cache/files/a/5/a51ee680-e339-4a1b-933fb15e535fa103/AA2A3440265DDE42367A79D4B-CBC9AA1.whdpc-final-report-2020-11.30.pdf.
- United States, Department of State. (2020). "Country Reports on Human rights Practices: Colombia".

- United States, Senate, foreign relations. (2021). "S.Res.24-A resolution supporting efforts by the Government and people of Colombia to pursue peace and regional stability". <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-resolution/24/text/is>.
- Wall, D. (2017). "Understanding Transnational Organized Crime: An Academic Research". *Synthesis*, 3. *University of Leeds Centre for Criminal Justice Studies*. <https://www.paccsresearch.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/TNOC-Research-Integration-Report-FINAL-Dec-17.pdf>.
- Wilkinson, T. (2021). "Biden to restrict U.S. aid to Central American governments, set new conditions for money". *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/politics/story/2021-03-10/biden-to-restrict-u-s-aid-to-central-american-governments-set-new-conditions-for-money>
- Wola Statement. (2021). "Violence in Colombia Requires Bold Responses from Biden Administration". *WOLA, advocacy for human rights in the Americas*. <https://www.wola.org/2021/06/violence-colombian-requires-bold-response-biden-administration/>.

**2. LAS RESPUESTAS A LA LUZ
DE LOS EJES DE ACCIÓN
DE LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES DE ÁMBITO
REGIONAL Y SUBREGIONAL
EN AMÉRICA LATINA**

Capítulo 2
***Ejes de acción de la Organización
de los Estados Americanos***

MAURICIO JARAMILLO JASSIR*

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objeto explicar la forma como la Organización de Estados Americanos (OEA) fue expandiendo su alcance y paralelamente incluyendo temas de cooperación hemisférica. Creada en pleno contexto de la Guerra Fría y, por ende, permeada por la disputa ideológica que sacudía al mundo, con su fin, vivió un proceso de reingeniería institucional que modificó sustancialmente la idea de cooperación regional. Dicho de otro modo, la OEA debió adaptarse al nuevo entorno en el que se multiplicaron las críticas por la influencia desmedida de los Estados Unidos (EE.UU.) que utilizó dicho organismo como una plataforma para la concreción en América Latina y el Caribe de su doctrina de contención al comunismo.

Por eso, a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 adoptaría esquemas para la defensa de la democracia representativa que apelaban al consenso y que le permitieron gozar de visibilidad para, al menos, gestionar las crisis presidenciales que a lo largo de esa segunda década fueron frecuentes. Valga aclarar que, no en todos los casos tuvo incidencia o se puede considerar como un éxito, pero pudo situarse como un actor clave en la defensa regional de la democracia y pionera de las denominadas cláusulas democráticas, que buscaban reestablecer el Estado de derecho una vez interrumpido el orden

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Toulouse (Francia). Profesor Asociado de Carrera Académica, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos (FEIPU), Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

constitucional. Bajo esta lógica, la OEA fue involucrándose en temas que otrora se manejaban subregional o nacionalmente como era el caso de la seguridad, el terrorismo, el narcotráfico o el abuso de drogas y la lucha contra la corrupción.

Este último significó un antes y después en América Latina y el Caribe pues si bien existían acuerdos binacionales para combatir el fenómeno cuyo carácter trasnacional ha sido cada vez más evidente, el hemisferio carecía de un instrumento que permitiera una cooperación efectiva en la materia. El objetivo de este capítulo consiste en dar luces sobre la forma como la OEA ha venido incorporando el tema de la corrupción, bien sea como un desafío para la democracia, una violación a derechos humanos o simplemente como un flagelo trasnacional que afecta cada vez más la legitimidad del Estado, erosionada en los últimos años. Para ello se divide en cuatro partes. Primero, se describe la ampliación de temas en el seno de la OEA y la manera en que la institución fue evolucionando antes, durante y después de la Guerra Fría. Segundo, se analiza la inclusión de la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia como valores característicos de los regímenes democráticos liberales. En este punto se explica por qué los Estados decidieron elevar el tema a escala regional, así como sus consecuencias. Tercero, se explora la estrategia adoptada para la lucha contra dicho flagelo y sus principales limitaciones y alcances. Y, en cuarto lugar, se pone en evidencia cómo la corrupción ha adquirido mayores connotaciones hasta convertirse en un fenómeno prácticamente indisociable del crimen trasnacional que, incluso sobrepasa las limitadas capacidades de la OEA.

2. LA AMPLIACIÓN DE LOS MÁRGENES DE LA OEA

En la contemporaneidad se han producido dos momentos de intensa actividad en torno a las instituciones internacionales: (a) con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando surgieron entidades emblemáticas como Naciones Unidas o la Comunidad Económica Europea; y (b) en el contexto de la Globalización, cuando se fortalecieron y evolucionaron algunas de las creadas en la oleada anterior, o se forjaron nuevas bajo el espíritu aperturista de dicho contexto.

En la posguerra se trataba de aprovechar algunos valores comunes como la necesidad de evitar el conflicto y de capitalizar la interdependencia en materia comercial para de allí pasar a la cooperación en materia política. En efecto, la idea consistía en empezar a aceptar la integración y la concertación entre los Estados con respecto a temas en los que la cooperación fluyera como ocurre con los intercambios y, una vez tuvieran un nivel de comercio representativo, fuese posible abordar la cooperación política en sus distintas dimensiones (Mitrany, 1971: 536). Esta premisa fue en buena medida la base del funcionalismo, esquema teórico que buscaba explicar el fenómeno europeo como paradigma de la integración y concertación política regional desde la segunda mitad del siglo XX. ¿Qué tanto el funcionalismo explica la forma en que las instituciones internacionales o bloques regionales van gestando valores políticos que se traducen en conductas de los Estados? La respuesta es hasta cierto punto, pues como se verá en otras zonas, los procesos de integración y concertación política han sido menos secuenciales que el caso emblemático de Europa.

La historia de la regionalización en América Latina ha atravesado por un proceso hasta cierto punto similar, pero con una institucionalidad más fragmentada en la que como común denominador parece emerger la idea de una integración económica a escala subregional y la concertación política en el plano hemisférico. Es decir, los procesos de integración económica han emergido en función de subzonas como en la región caribeña (Mercado Común del Caribe), en América Central (Sistema Centroamérica de Integración), la región andina (Comunidad Andina) y el Cono Sur (Mercado Común del Sur). En paralelo, se creó desde 1948 la OEA como un espacio de concertación política.

A pesar de haber sido creada en plena Posguerra y cuando los esquemas de integración regional nacían a la sombra del ejemplo de Europa, la OEA se encargó desde sus inicios de temas políticos. Esto la sitúa dentro de las instituciones internacionales de concertación política, lo cual no implica que, en sus objetivos no estén ideales como el crecimiento sostenible o la integración económica. Sin embargo, sus mecanismos están asociados a temas del orden político, como la defensa de la democracia, los derechos humanos y la solución pacífica de controversias entre Estados.

De otra parte, América Latina es reflejo de la forma en que el proceso de institucionalización moldea la conducta de los Estados a pesar de que no se den negociaciones donde necesariamente se prevea concesiones en materia de soberanía como en el caso europeo. El caso latinoamericano demuestra que, aunque las instituciones internacionales no estén por encima de los Estados, son capaces de incidir en los valores que promueven, y redundan en acciones concretas tanto en política interna como exterior. Esto último refleja la tesis central del neoliberalismo institucional definido en palabras de Robert Keohane —quien acuñó el término— de la siguiente manera:

La tesis principal [...] es que las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen un efecto significativo en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y confrontación sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado [...] Lo que aduzco es que las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan:

el flujo de información y las oportunidades de negociar; la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos (de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles); y las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane, 1993: 14-15).

En virtud de lo anterior y tal como se acotó, la OEA se encargó en las primeras décadas de existencia de promover el diálogo político que significaba, en ese contexto, la solución de controversias de manera pacífica, el compromiso con la defensa de la democracia representativa y como plataforma para la concreción de acuerdos en materias específicas como la defensa colectiva. Esto último se observó en la forma como ha servido de organismo de consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en 1947, con anterioridad a su creación. Estos valores han generado lazos de identificación estrechos de la OEA respecto de EE.UU., pues dejaban entrever los principios liberales que Washington defendió o promovió en oposición al marxismo emancipador propio del discurso de Moscú. De igual forma, en este período, la OEA tuvo como rasgo distintivo el haber servido de espacio de concertación para la reafirmación de América Latina como zona de paz y comprometida

con el Derecho Internacional y los Derechos Humanos. No obstante, la división geopolítica que supuso la Guerra Fría terminó afectando la legitimidad del órgano hemisférico pues su alineación respecto de EE.UU. fue inocultable. Esto se puede apreciar en la contradicción de haber suspendido a Cuba desde 1962 por adoptar un modelo de democracia popular, al tiempo que no se emprendieron acciones similares frente a regímenes abiertamente autoritarios (especialmente los militares) que aparecieron masivamente con el eslogan de la contención del comunismo.

Es decir, si bien la institucionalización va moldeando valores y afectando la conducta de los Estados, el proceso es recíproco y durante la década de los 60 y 70, fue evidente la influencia desproporcionada de algunos Estados en detrimento de aquellos cuya postura parecía minoritaria.

En el contexto posterior a la Guerra Fría, la OEA evolucionó y su agenda se amplió para la inclusión de nuevos temas y la reformulación de otros. En ese sentido, inauguró un nuevo espacio de diálogo político de alto nivel bajo el esquema de Cumbres de las Américas e incluyó como valores la seguridad hemisférica, la lucha contra el abuso de las drogas y contra el terrorismo y la condena de todas las formas de corrupción, asuntos que en el pasado no contemplaba. Esta ampliación obedece al proceso por el que atravesaron casi todos los bloques regionales en el mundo empujados por la Globalización. Asimismo, se incrementó la dimensión política de los esquemas de integración que solían basarse de manera exclusiva en lo comercial y se hizo patente su influencia para ubicar en la agenda regional temas meramente políticos.

De nuevo, América Latina pareció desafiar la corriente global y mientras los temas políticos ganaban visibilidad, la OEA se estrenó en la Globalización con las Cumbres de las Américas en donde se buscaba imponer un área de libre comercio para las Américas (ALCA), que finalmente no prosperó por la falta de consenso. Con ello la OEA incursionaba en el tema comercial, aunque fracasaba.

En este ánimo de liberalismo promovido desde las instituciones regionales, aparecieron mecanismos de defensa de la democracia representativa, por lo que en 1991 se aprobó la Resolución 1080, y un

año más tarde el Protocolo de Washington. Con ello, la región abrió el capítulo de las cláusulas democráticas que preveían la defensa de la democracia frente a interrupciones como las que en el pasado habían significado retrocesos democráticos o derivas autoritarias. La idea era que la zona en conjunto sancionara con la pérdida de derechos en la Asamblea General de la OEA, a aquellos Estados cuyos gobiernos fuesen resultado de giros o derivas autoritarios.

De otra parte, en consonancia con los temas de terrorismo y drogas, creó instancias permanentes, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas (CICAD) respectivamente. En este contexto de ampliación de su agenda, la OEA reflejaba la manera en que los Estados iban trasladando temas al ámbito hemisférico que antes parecían exclusivamente del ámbito nacional. De esa forma, apareció la corrupción por lo que en 1996 se pactó la Convención Interamericana contra el fenómeno.

3. LA OEA Y LA COOPERACIÓN PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: ¿CUÁNDO, POR QUÉ Y CON QUÉ EFECTOS APARECE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA AGENDA DE LA OEA?

Estos temas políticos producto de la ampliación de la agenda se fueron incluyendo en la medida en que problemas como la droga, el terrorismo, e incluso los atentados contra el Estado de derecho empezaron a adquirir un carácter cada vez más transnacional. Esto llegó por la vía de reconocer que algunos flagelos no podían ser solucionados en el contexto aislado de cada Estado, y de asumir una postura distinta frente a EE.UU. en el marco de la Globalización.

Con ello, se impuso una visión conservadora en lo relativo a la seguridad, en la que se observó una influencia importante de Washington, como en lo relativo al abuso de la droga y la defensa de la democracia. Este discurso se relativizó a partir del año 2000 porque, por un lado, el vínculo entre narcotráfico y terrorismo marcó una pauta para varios países de la zona, y, por otro lado, EE.UU. terminó tomando distancia frente a América Latina y el Caribe a raíz de la de-

nominada guerra global contra el terrorismo. En efecto, los ataques terroristas del 11 de septiembre significaron un punto de inflexión en las relaciones. Washington invocó el TIAR lo que provocó el rechazo de México que, incluso en una administración conservadora como la de Vicente Fox, denunció el tratado y selló su retiro. A partir de ese momento, los intereses externos estadounidenses se alejaron de América Latina para centrarse en Oriente Medio y Asia Central.

Esto significó la inclusión de otros temas dentro de la OEA y con ello, algunos de los que más preocupaban a la ciudadanía cuya decepción frente a la política no ha dejado de incrementarse. Si bien se ha repetido hasta la saciedad que América Latina y el Caribe es la región del mundo más desigual en promedio del planeta, aquello no parece haber servido para revertir dicho escenario y, por ende, las movilizaciones sociales han sido frecuentes. En este contexto, la corrupción ha sido interpretada como un flagelo de la envergadura de la pobreza, la violencia, el narcotráfico o el terrorismo, con la gravedad de que parece haber expectativas muy bajas respecto de un cambio favorable.

En los sondeos sobre la percepción de la corrupción más del 50% de encuestados en América Latina y el Caribe considera que el fenómeno se ha incrementado, el 57% cree que su respectivo gobierno no hace lo suficiente en la materia, y más de la mitad considera que los políticos son corruptos que favorecen el interés particular sin reparo por lo colectivo (Transparency International, 2019: 5). En este contexto dramático, la corrupción se lee como un fenómeno multidimensional pues retrasa las políticas para la redistribución, debilita la calidad de la democracia (en casos extremos incide en la emergencia de autoritarismos y en su posterior permanencia) y en algunos contextos favorece la violencia y el crimen transnacional.

A la luz de lo anterior, la corrupción aparece como un tema ineludible para la OEA como principal espacio de diálogo político. Ello, unido a la emergencia de los siguientes factores, terminó provocando su inserción en la agenda de la OEA desde la década de 1990:

A finales de los años 70s, en EE.UU. se incluyó la corrupción como una amenaza a la seguridad nacional tras al escándalo de Watergate y se promulgó la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA

Foreign Corrupt Practices Act) que constituye un antes y un después en la cooperación internacional sobre combate a la corrupción. Posteriormente, en la década de 1990, EE.UU. promovió la necesidad de contar con instrumentos internacionales para combatir el delito, lo cual se tradujo en la adopción de convenciones tanto en la OEA como en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en ese sentido.

1. El involucramiento de los países de América Latina en los temas hemisféricos en la posguerra fría sin los cálculos geopolíticos propios de la disputa este-oeste.

2. La inclusión de temas en la agenda de la OEA que empezaron a interesar a los latinoamericanos y donde la cooperación regional no era dinámica.

3. La proliferación de mecanismos políticos para atender temas más allá de los tradicionales, como drogas, terrorismo y defensa de la democracia, entre otros.

4. La consideración de la enorme vulnerabilidad de las Américas respecto de escándalos de corrupción como uno de los factores explicativos de la degradación democrática, la pobreza, y la ausencia de gobernabilidad o estabilidad.

De esta manera, se afianzó la idea de que uno de los grandes problemas de la consolidación democrática latinoamericana consistía precisamente en la corrupción. En 1994 en la primera Cumbre de las Américas, George Bush trasladó el tema al plano hemisférico. La OEA con el impulso de Washington y tras el fin de la URSS, pretendía confirmar su hegemonía e influencia sin contrapesos en la zona, e incluyó dentro de la idea del “buen gobierno y buenas prácticas”, típicos atributos de la tecnocracia promovida por la OCDE, a la lucha contra la corrupción. En el pasado se trató de un tema “tabú” en el que la cooperación era muy compleja debido a la primacía del principio de la no injerencia en los asuntos internos. Ese mismo año se llevó a cabo la Conferencia sobre Probidad y Ética Cívica organizada por el gobierno ecuatoriano de Sixto Durán Ballén principal antecedente de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).

De esta forma, cuando se llegó a discutir el tema de la corrupción en el espacio de la OEA ya se tenía un antecedente importante sobre cuáles serían las dificultades para hallar consensos. De un lado, en EE.UU. y en otros países angloparlantes no se entendía muy bien la tipificación del “enriquecimiento ilícito” que existía en la mayoría de los Estados de América Latina. En contraste, tampoco quedaba claro para el resto el concepto de “soborno transnacional” introducido desde la década de 1970 en la legislación estadounidense, y que con el pasar de los años se ha convertido en el delito por excelencia en relación con el fenómeno de la corrupción transnacional (Manfroni, 2021).

La idea con la Convención, según su principal impulsor, el presidente venezolano Rafael Caldera, consistió en que se acabara con la costumbre de algunos políticos condenados por corrupción de escudarse en la figura del asilo político para evadir a la justicia. El gobierno venezolano históricamente había sido líder hemisférico de la defensa democrática en varias administraciones. Este rasgo se puede comprobar en la postura férrea de Rómulo Betancourt de que la OEA suspendiera sin distinto ideológico a todos los regímenes que no fuesen democracias liberales, pues como bien se sabe, solo se aplicaron sanciones políticas a Cuba mientras los gobiernos militares o dictaduras civiles apoyados por EE.UU., preservaron intactos sus derechos en la organización hemisférica. Betancourt fue un enérgico crítico de semejante contracción.

También vale la pena mencionar cómo en 1992 ante el cierre del Congreso ordenado por Alberto Fujimori y que configuró el autogolpe, el único gobierno de la región que de forma inmediata procedió a romper relaciones y condenar sin titubeos el hecho, fue precisamente el de Carlos Andrés Pérez. Este contexto permite entender por qué Venezuela fue pionera de la CICC, que se convirtió en un instrumento de promoción democrática, sin que fuera necesariamente interpretada como una respuesta concreta al delito transnacional.

Ahora bien, valga decir que, si bien se alcanzó un consenso en 1996 para firmar la CICC, algunos Estados expresaron reparos que se manifestaron en reservas, y la interpretación sobre la lucha contra la corrupción en el seno de la OEA ha sido sometida a una marcada polarización, producto de la politización del tema a finales de la década de 1990.

En América Latina y el Caribe, y en general en todo el hemisferio, la corrupción trascendió a la par del discurso sobre el buen gobierno y la gobernanza. Complementariamente se fue sumando la promoción de la transparencia. En este contexto, la rendición de cuentas empezó a sufrir un proceso de politización expresado en dos sentidos. De un lado, la cuasi obsesión de los gobiernos por rendir cuentas se convirtió en una mediatización de la política en la que se inauguraron programas radiales o televisivos en los que las administraciones, más que rendir cuentas, promovían sus obras de gobierno. Y de otro, de manera más reciente, se apeló a la lucha contra la corrupción para perseguir contradictores políticos, un fenómeno que recientemente se ha calificado como la judicialización de la política y en el que la corrupción desempeña un papel clave.

En el seno de la OEA la CICC fue incorporada con reservas por varios Estados que veían algunos puntos de la lucha transnacional regional contra la corrupción como problemáticos, eso sí, sin tomar distancia del todo del esquema. Dentro de estas reservas sobresalen la de EE.UU. que no aceptó extraditar a ningún connacional a un Estado con el que no tenga vigente un tratado de ese tipo, y rechazó cualquier asistencia o cooperación a través de la CICC con la Corte Penal Internacional (CPI) de la que no es parte (a comienzos de siglo cuando entró en vigencia el Estatuto de la CPI, Washington buscó acuerdos bilaterales con los Estados parte para evitar esa jurisdicción). El otro caso es el de Panamá que aclaró tajantemente que, de ninguna manera la CICC podía alterar sus derechos en materia de asilo político.

4. LA FORMA COMO LA OEA DISEÑÓ Y CONCRETÓ UNA ESTRATEGIA ANTI CORRUPCIÓN A ESCALA HEMISFÉRICA

En la década de 1990, la corrupción fue un tema de la mayor relevancia, sin embargo, en el nuevo siglo se incorporó de manera definitiva a la agenda regional con la aparición de los escándalos en los que estaban involucradas empresas transnacionales, en especial Odebrecht, a partir del cual se dejó al descubierto todo un entramado de sobornos o coimas para acceder a contratos de infraestructura.

En este punto y como se mencionó anteriormente, el tema pasó de una valoración en la medida en que se consideraba la transparencia y la rendición de cuentas como atributos de la democracia, a una intensa politización en materia de lucha contra la corrupción por la reacción de algunas de las figuras políticas señaladas.

A finales de los años 90s se suponía que las democracias en la zona debían avanzar hacia la consolidación del control político y la rendición de cuentas, en todas sus formas, con el fin de contribuir a ese propósito. Las intensas movilizaciones sociales que condicionaron la gobernabilidad latinoamericana en la segunda mitad de la década de los noventa hicieron pensar efectivamente en un control que era efectivo, aunque con efectos adversos sobre la gobernabilidad. Lo anterior coincide con las condiciones que según Philippe Schmitter son clave para que un control político contribuya a la calidad democrática (2005: 35):

Actores	Antes de coyuntura o toma de decisiones	Durante la coyuntura o en el proceso de la toma de la decisión	Post-coyuntura
Ciudadanía	Participación	Atención	Obligación
Representantes	Movilización (a favor o en contra)	Asistencia sistemática a las deliberaciones	Decisión política
Políticos	Acceso	Deliberación	Responsabilidad política

Asimismo, este autor sugiere una serie de deberes y derechos para los ciudadanos, a saber (2005: 18), estar informados sobre las acciones de los Gobiernos y Estados, escuchar las explicaciones de los Gobiernos sobre determinadas decisiones, juzgar de acuerdo a criterios predeterminados las acciones de Gobiernos y Estados, y reaccionar electoralmente o a través de múltiples formas de participación.

Es decir, se buscaba que frente a las decisiones de política pública hubiera un involucramiento constante de la ciudadanía para un ejercicio de control que fuese más allá del formal definido en términos anglosajones como *accountability* vertical y horizontal (O'Donnell, 1999: 112). Estas condiciones eran clave para evitar que los regímenes latinoamericanos que, por excelencia, eran definidos como jóvenes o

nuevos, se deslizaran hacia las democracias delegativas (O'Donnell, 1996: 44), definidas como una desviación en la que existe tal confianza en el Ejecutivo que se crea una cultura de desapego por el control político al que se ve como innecesario y dispendioso.

En la medida en que la política se personificó fue creciendo esta idea de que los contrapesos eran márgenes estrechos que impedían la gestión. A su vez, esto condujo a derivas autoritarias, algunas de ellas, sostenidas en oleadas de apoyo popular. Tal vez el caso más emblemático de esta tendencia fue el gobierno de Alberto Fujimori mezcla de corrupción, autoritarismo y eliminación sistemática de contrapoderes. Esto se manifestó en el cierre del Congreso en abril de 1992, la entrega de coimas a congresistas (que no solo incluía dicho soborno sino el registro en video para disponer de una herramienta de extorsión) y una campaña de intimidación, desprestigio y amenazas directas a la prensa.

También aparecieron casos menos trascendentes, pero igual de representativos como el de Jorge Serrano Elías en Guatemala, quien, al igual que su homólogo peruano, apostó por un autogolpe, en el que no solo se disolvió el Congreso, sino las altas cortes, episodio conocido como el "serranazo" y que terminó en su posterior dimisión.

En ambos casos la OEA tuvo un papel importante en la denuncia de la interrupción constitucional cuando recién se estrenaba la Resolución 1080 (también conocida como Resolución de Santiago) de 1991, instrumento de defensa de la democracia representativa (Levitt, 2006: 93; Arceneaux & Pion-Berlin, 2007: 4).

Ahora bien, a lo largo de la década de los noventa, irrumpió con fuerza la figura del juicio político que en los regímenes presidencialistas de todas las Américas (Norteamérica, América Latina y el Caribe) se convirtió en el mecanismo para la superación de crisis en el marco constitucional, dejando así atrás la tradición típica de décadas anteriores que hacía recaer en manos de los militares el control ante la aparición de este tipo de situaciones.

No obstante, la emergencia de esos juicios políticos no resolvió el tema de fondo y, por el contrario, se consideró que en determinados contextos los congresos tomaban retaliaciones, lo que hacía que tales juicios no fueran una expresión del sistema de pesos y

contrapesos, sino una extralimitación de funciones por parte del Legislativo. Aunque a comienzos de los 90, se dieron casos de renuncias en medio de acusaciones de corrupción que hicieron pensar en el éxito del control político y en un papel positivo de los Congresos como en los casos de Fernando Collor de Melo en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en realidad se trató de dimisiones empujadas por la presión popular en las manifestaciones sociales y no tanto por el control político legislativo. A su vez, en los casos de Abdalá Bucaram en Ecuador, Manuel Zelaya en Honduras, Fernando Lugo en Paraguay y Dilma Rousseff en Brasil quedó al descubierto la manera en que algunos Congresos se extralimitaron para tomar retaliaciones políticas por controversias que se saldaban buscando la salida de los mandatarios.

Este ambiente que marcó la política en América Latina y el Caribe hizo cada vez más visible el tema de la corrupción y del control político como parte de la agenda de la OEA. El tema ya no solo se vinculó a la seguridad como lo pretendía EE.UU., o a la democracia, sino que de forma más reciente se la ha asociado con los derechos humanos.

De esta manera, en 2017 y 2018 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó las resoluciones 1/17 “Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción” y 1/18 “Corrupción y derechos humanos”. Ambas constituyen un hito en la lucha contra este flagelo, pero esta vez con un enfoque de promoción y observancia de los derechos humanos y sus garantías, tal como corresponde al mandato de dicho organismo. En la primera de estas resoluciones se estipula:

La Comisión observa con preocupación cómo el flagelo de la corrupción afecta a diferentes países de la región. En ese sentido, la Comisión reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos.

Para ese entonces, la situación en Guatemala era crítica en términos de corrupción y derechos humanos. Desde 2008, se había adoptado un enfoque de cooperación internacional con Naciones Unidas a través del establecimiento de la Comisión Internacional contra la

Impunidad en Guatemala (CICIG). Gracias al trabajo de la CICIG se había logrado el enjuiciamiento del expresidente Otto Pérez Molina y de la exvicepresidenta Roxana Baldetti. Sin embargo, tras el inicio en 2017 de una investigación por financiación ilegal de la campaña política del entonces presidente Jimmy Morales, este último respondió declarando persona no grata y ordenando la expulsión de Iván Velásquez, comisionado titular de la CICIG.

En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la CIDH observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en el goce efectivo de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país.

De esta forma, se observa una evolución del tema en la agenda de la OEA en términos de valoración. En un momento inicial, se abordó como un asunto ligado a la seguridad nacional, en especial por presión de EE.UU., posteriormente se entendió como un factor que impedía la democratización y por consiguiente se entendió que la transparencia, el control político y la rendición de cuentas constantes serían atributos fundamentales para denominar un régimen como democrático. Finalmente, en el tiempo más reciente, la CIDH ha considerado a la corrupción como una talanquera en el ejercicio pleno de los derechos humanos y se ha observado un papel mucho más dinámico de la institucionalidad no solo hemisférica sino internacional, tal como ha sucedido con el citado caso guatemalteco.

5. CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, FENÓMENO EN ASCENSO

Las Américas han mostrado una vulnerabilidad particular al fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. El mismo se observa en la incidencia de estructuras criminales en los Estados, donde han llegado a alcanzar tanto poder que pueden incidir en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos, las acciones de la Fuerza Pública, la administración de justicia e incluso la elaboración de leyes por el Congreso (recurriendo para ello a una suerte de cabildeo).

Como resulta apenas obvio, esta realidad está más presente en los Estados con una larga trayectoria en materia de narcotráfico como Colombia, donde las tres manifestaciones que acaban de ser descritas han estado a la orden del día en los últimos 40 años. El narcotráfico no solo ha condicionado las campañas políticas, sino que se ha infiltrado en el Legislativo incluso con el apoyo de otra estructura criminal, los paramilitares. Valga recordar cuando uno de los máximos líderes del paramilitarismo colombiano, Salvatore Mancuso reconoció que el 35% del legislativo colombiano había sido elegido a comienzos de siglo en zonas de marcada influencia paramilitar (Romero Orozco, 2021).

Asimismo, la debilidad institucional ha marcado la pauta para que el crimen organizado transnacional asociado con la corrupción incida en las derivas autoritarias, como sería el caso presunto de Venezuela. Desde 2015 se vienen denunciando las actividades de políticos del Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV) (que desde 2017 concentra todos los poderes públicos) y miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) con actividades asociadas al narcotráfico, contrabando y lavado de activos. Sería tal la incidencia del crimen que se han sugerido categorías como “mafia de Estado” o se ha revivido la denominación “narco Estado”, que ya había sido utilizada para Colombia a mediados de los noventa y que ha reaparecido para los casos de Venezuela y Honduras. Jeremy Mc Dermott de InSight Crime no solo considera el caso venezolano como una mafia de Estado, sino que lo ubica como el “nuevo centro latinoamericano

del crimen”. A su juicio, Caracas además de abstenerse de cooperar con la institucionalidad internacional y con terceros Estados para combatir la delincuencia transnacional, se lucra directamente. En este complejo mapa se añaden condiciones geoeconómicas e históricas que hacen del país un centro inmejorable para el crimen transnacional:

No hay una definición exacta de qué es una mafia de Estado, pero el hecho de que el crimen organizado esté en contacto en la vida cotidiana de los venezolanos y que haya penetrado, al más alto nivel, en las instituciones estatales, permite considerar a Venezuela en esa categoría. El gobierno de Maduro participa poco en la cooperación internacional en la lucha en contra del crimen organizado transnacional, y tiene funcionarios gubernamentales prominentes que facilitan y protegen las actividades delictivas [...] nos encontramos con que el tráfico de drogas no era la industria ilegal más lucrativa en Venezuela. Nuestros sujetos de investigación tenían un portafolio criminal muy diverso. La gasolina venezolana es la más barata del mundo. Los contrabandistas que la trasladan a través de la frontera hacia Colombia o Brasil pueden ganar mucho más que con un kilo de cocaína, además de que los riesgos son menores. Maduro cerró la frontera con Colombia durante periodos en 2015 y 2016 para “golpear” a las mafias. Esa decisión reforzó el monopolio del Ejército venezolano sobre el contrabando de combustible (Mc Dermott, 2018).

Estas acusaciones se dan en el marco de drásticas sanciones impuestas por EE.UU. desde abril de 2015 durante el gobierno de Barack Obama y que se fueron reforzando en los cuatro años de Donald Trump. Las mismas tuvieron por efecto aumentar la precariedad y la escasez de divisas en Venezuela, por lo cual se cree que buena parte del dinero que se obtiene por estas actividades, se trata de inyectar a la economía para compensar la pérdida de divisas.

Un panorama similarmente crítico se presenta en Centroamérica, más concretamente en el Triángulo del Norte, donde se observa el poder en ascenso de nuevos carteles del narcotráfico. Como se mencionó, el caso hondureño sobresale pues existen acusaciones en contra del expresidente Juan Orlando Hernández de haber protegido a importantes líderes narcotraficantes por lo que se ha hablado de un narco Estado gangrenado por la actividad delincencial. De Hernández se cree que construyó “una relación simbiótica con los narcotraficantes que proporcionaron apoyo financiero para su ascenso

político a cambio de protección contra procesos judiciales” (Palmer & Sample, 2021) y cursa en su contra una acusación en la fiscalía del Estado de Nueva York.

Dentro de los casos más significativos, Haití merece un comentario aparte. Desde 2015 se vio sumida en una crisis política por la elección de Jovenel Moïse, que no pudo ser conjurada ni siquiera con la repetición de los comicios al año siguiente. Durante su extenso mandato, Moïse arrastró una débil legitimidad y ante las protestas fueron varias las hipótesis que apuntaban a que el entonces mandatario se habría apoyado en bandas criminales y en pandillas para mantener el control de la situación. En julio de 2021 fue asesinado como consecuencia directa e inocultable del caos generalizado por la pérdida de control y la forma como bandas y pandillas han venido acumulando poder a expensas de las instituciones. Antes del magnicidio, se había producido el secuestro de siete religiosos que pasó desapercibido en buena parte de la prensa latinoamericana, pero en Francia (país de origen de dos de las víctimas) se redactaron crónicas que alarmaban sobre la forma como la industria del secuestro operaba con la aquiescencia de las autoridades. Estas estaban interesadas en el mantenimiento en el poder de Moïse a quien se le vinculaba con la poderosa pandilla G9 dirigida por el ex policía Jimmy Cherisier. En septiembre de 2020, esta banda pudo atacar durante varios días el barrio de Bel Air en Puerto Príncipe sin un asomo de reacción por parte de las fuerzas del orden (Bèle & Guerrier, 2021: 8). La situación haitiana confirmó la manera como la criminalidad se convirtió en una industria al servicio del autoritarismo.

En este complejo escenario, el papel de la OEA y los instrumentos legales y de concertación política de los que dispone no parecen tener relevancia ni ser efectivos en proporción a las dimensiones que ha alcanzado el fenómeno en los últimos años. La falta de efectividad de la concertación en el seno de la OEA para hacerle frente a un fenómeno con circuitos cada vez más transnacionales se explica por tres razones: (a) la politización del fenómeno; (b) la debilidad estatal; y (c) la crisis de legitimidad que atraviesa la OEA, en especial su secretario general, Luis Almagro.

En cuanto al primer factor, se debe traer a colación el mayor escándalo de corrupción en la historia de la región, Odebrecht, tal

como se hizo al comienzo. Por este caso fueron señalados y juzgados mandatarios y altos dirigentes en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, México, Panamá y República Dominicana, entre otros. Sin embargo, en un número representativo de casos quedó al descubierto la manera en que se judicializó la política y varios dirigentes apuntaron a que se trataba en realidad de disputas políticas tramitadas en los tribunales con el apoyo de una justicia fuertemente politizada.

Estos casos dejaron al descubierto enormes contradicciones siendo el de Luis Inacio Da Silva uno de los más representativos, pues terminó siendo exonerado. Quienes lo acusaron terminaron involucrándose posteriormente en la política, sin ningún reparo por el conflicto de intereses, como ocurrió con Sérgio Moro, magistrado que luego de liderar las acusaciones contra Da Silva, fue nombrado ministro de justicia y en 2021 anunció su interés en convertirse en candidato de cara las elecciones generales de 2022 (Borges, 2021). En esa misma línea, se pueden evocar el trágico suicido de Alán García, expresidente del Perú, quien antes de ser capturado insistió en que se trataba de una persecución y de un incremento excesivo de los poderes de la Fiscalía que emite órdenes de captura sin indicios suficientes. Un sector de la dirigencia peruana recordó tras la muerte de García que, en el Perú, uno de cada tres privados de la libertad no tiene una condena en su contra (Fowks, 2019).

En segundo lugar, cuando se aprobó la CICC a mediados de los noventa, la región estaba lejos de pensar en los enormes retrocesos en materia de institucionalidad que se han registrado en las últimas dos décadas. Por más esquemas de cooperación multilateral que existan para encarar fenómenos transnacionales, es imposible que funcionen cuando en determinados casos (tal vez los más críticos) como Venezuela y Haití, están aislados, por razones distintas. Caracas a la que nunca se le pudo aplicar la Carta Democrática Interamericana por la deriva autoritaria¹, finalmente terminó excluida por la vía del reco-

¹ La Carta Democrática Interamericana aprobada el 11 de septiembre de 2001 estipula la suspensión de los derechos de un Estado cuando ocurre una interrupción del orden constitucional. Aunque varias veces se buscó aplicarla a Venezuela, no se consiguieron los votos en el Consejo Permanente.

nocimiento de un gobierno *de facto*. Por su parte, Puerto Príncipe ha enfrentado una precariedad tal que el país vive en el constante autismo e irrelevancia hemisférica, interrumpido solamente por tragedias como el terremoto de 2010, la crisis política de 2015 o el magnicidio de Moïse descrito líneas arriba. En términos generales, los casos de Venezuela y Haití escapan al alcance de la OEA, pues ha preferido la estrategia del aislamiento y del castigo antes que la concertación.

Finalmente, el rol de la institución hemisférica se ha visto debilitado en el último tiempo por la crisis en el liderazgo de su secretario general, Luis Almagro, y una evidente ausencia de consistencia a la hora de apuntar a la corrupción como una amenaza contra la democracia y los derechos humanos. Sus constantes alocuciones en contra de los excesos del poder y la corrupción rampante en Nicaragua o Venezuela contrastan con el silencio sistemático frente a otros casos donde la corrupción ha sido común denominador como en Colombia, Ecuador o Chile.

6. CONCLUSIONES

A partir de estas reflexiones y descripciones, se puede observar la transformación y el cambio constante de la corrupción en la agenda hemisférica y la manera como los valores se han venido incorporando al derrotero de los Estados y en el seno de la OEA. Se debe dejar de manifiesto que la corrupción no ha sido por excelencia un tema que se aborde regionalmente pues su carácter transnacional ha sido puesto en evidencia, sobre todo, en el último tiempo. En el pasado, era observado como un fenómeno doméstico que requería una respuesta de las autoridades judiciales o en algunos casos de instrumentos de cooperación jurídica regional, pero no necesariamente inscritos en la multilateralidad hemisférica.

La aparición de temas en el radar de la OEA como el abuso de las drogas, el terrorismo, la seguridad y la corrupción abrió las posibilidades para que, los Estados que en el pasado eran celosos de sus prerrogativas, fueran abriéndose a la idea de que la cooperación traía más beneficios que la defensa enconada de la soberanía. Incluso en materia de defensa democrática se avanzó en la adopción de instru-

mentos. Algo análogo sucedió con la lucha contra la corrupción y la subsecuente promoción de la transparencia. En la medida en que los circuitos del fenómeno son cada vez regionales e internacionales, ha sido evidente la necesidad de formular estrategias desde el hemisferio.

Sin embargo, como se observa a lo largo del capítulo, el debilitamiento de la legitimidad de la OEA en la materia es evidente bien sea por giros ideológicos de gobiernos que se han distanciado, por la pérdida de credibilidad de la institución o incluso por la poca confianza de la ciudadanía en que Estados e instituciones internacionales dispongan de voluntad para cambios reales.

Recientemente se añade a la poca legitimidad de la OEA, la crisis de integración y cooperación regional tras la llegada de gobiernos conservadores desde 2015 que han revivido estrategias anacrónicas como las sanciones para empujar cambios políticos en determinados contextos o la reemergencia de nacionalismos, una tendencia aparentemente poco fértil en estas latitudes, pero revivida en estos últimos años. En el primero, se puede evocar el caso venezolano sobre cuyo régimen se han aprobado varias acciones conducentes a promover una transición política pero que, han tenido el efecto adverso al descartar de tajo la negociación. No solamente han retrasado indefinidamente una transición por la vía del diálogo, sino que terminaron por reducir drásticamente la incidencia de espacios multilaterales en la situación interna.

De igual forma, en la andanada de decisiones contra Caracas se terminó por debilitar las instituciones internacionales por la marcada polarización que sugiere que solo es posible la cooperación cuando los Estados se encuentran en sintonía ideológica. En la aparatosa estrategia de aislamiento, se ha terminado por desmontar buena parte de la legitimidad de la institucionalidad regional. Habida cuenta de semejante polarización, la OEA atraviesa por uno de sus periodos de mayor parálisis, en especial en lo que respecta al crimen transnacional y la corrupción. Es poco probable que los Estados hoy cooperen de manera fluida para combatir la corrupción que parece enquistada y de nuevo observada como un fenómeno doméstico que debe ser abordado por los Estados sin reparo por sus vetas regionales. Al observar los últimos casos emblemáticos de corrupción, así como su

comprobado carácter trasnacional, se concluye que los sistemas de justicia recurren a la cooperación con otros Estados en el marco de la bilateralidad para concretar extradiciones, envío de pruebas o compartir información valiosa, pero esto no parece haberse elevado a la categoría hemisférica, principal objetivo de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

De todos modos, la tendencia descrita a lo largo del texto muestra un rol determinante de las instituciones que, en el caso de la corrupción, debe seguir bajo constante observación pues, como se vio, se trata de una problemática en constante mutación y determinante para la democracia y los derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Arceneaux, C. & Pion-Berlin, D. (2018). *Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America*. Volumen 49 (2) de la serie Latin American Politics and Society. Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1993). "Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial". *Institucionalismo Neoliberal*. Buenos Aires: GEL. Pp. 13-38.
- Levitt, B. (2010). "A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter American Democratic Charter". *Latin American Politics and Society*. Volumen 48 (3). Pp. 93-123.
- Mitrany, D. (1971) "The Functional Approach in Historical Perspective". *International Affairs*. Volumen 47 (3). Oxford University Press. Pp. 532-543.
- Schmitter, P. (2005). *Assesing the Quality of Democracy*. Maryland: Johns Hopkins University Press. Pp. 7-32.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Bèle, P. & Guerrier, C. (2021). "Un pays a la dérive gangrené par les gangs armés liés au pouvoir". *Le Figaro*. <https://www.lefigaro.fr/international/haiti-un-pays-a-la-derive-gangrene-par-les-gangs-armes-lies-au-pouvoir-20210412>.

- Borges, R. (2021) “El ex juez de Lava Jato brasileño, Sergio Moro, se lanza a la política”. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-11-05/el-exjuez-del-lava-jato-brasileno-sergio-moro-se-lanza-a-la-politica.html>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) “Resolución 1/17”. *Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*. Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) *Resolución 1/18 Derechos humanos y corrupción*. Organización de los Estados Americanos.
- Fowks, J. (2019). “El suicidio de Alan García abre un debate sobre la lucha contra la corrupción en el Perú”. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/04/18/america/1555607298_009527.html. Manfrony, C. (2021). “Un hito histórico en la lucha contra la corrupción”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/un-hito-historico-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-nid26032021/>.
- Mc Dermott, J. (2018). “Venezuela, el nuevo centro latinoamericano del crimen”. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/07/17/espanol/opinion/opinion-venezuela-maduro-crimen-organizado.html>.
- O'Donnell, G. (1996). “Illusions about Consolidation”. *Journal of Democracy*. Vol. 7 (2). Pp. 34-51. <https://muse.jhu.edu/article/16748>.
- O'Donnell, G. (1999). “Horizontal Accountability in New Democracies”. *Journal of Democracy*. Vol. 9 (3). Pp. 112-126
- Organización de los Estados Americanos. (1991). “Democracia representativa”. *Organización de los Estados Americanos*. <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/KeyPeaceInstruments/SantiagoCommitment/SantiagoCommitmentSpanish.pdf>.
- Organización de los Estados Americanos. (1996). Convención interamericana contra la corrupción. *Organización de los Estados Americanos*.
- Palmer, E. & Semple, K. (2021). “Un mal panorama para Juan Orlando Hernández en Estados Unidos”. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2021/03/23/espanol/honduras-juicio-juan-orlando-hernandez-narcotrafico.html>.
- Romero, M. (2021). “Mancuso: el cerebro del paramilitarismo en la Costa”. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/colombia/mancuso-el-cerebro-del-paramilitarismo-en-la-costa-803332>.
- Transparency International (2019). “Global Corruption Barometer. Latin American and Caribbean 2019”. *Citizen's Views and Experiences of Corruption*. https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf.

Capítulo 3

Ejes de acción de la Comunidad Andina

ALEJANDRO JOSÉ VELÁSQUEZ BARRIONUEVO*
JOSSELYN ROCA CALDERÓN**

1. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones internacionales actualmente representan a uno de los sujetos de derecho internacional con mayor relevancia dentro de la comunidad internacional. Se definen como “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente

* Abogado con Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público y candidato a Magister 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. Ex-presidente 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 de la Maestría en Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia). Labora en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Ha sido 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. Ex-presidenta y Miembro Asociada de Ius Inter Gentes: asociación civil especializada en el estudio y difusión del Derecho Internacional.

distinta de la de sus miembros” (Diez de Velasco, 2006: 43). En un mundo globalizado, es común ver diversos tipos de organizaciones internacionales con el fin de que los Estados u otros sujetos de derecho internacional puedan cooperar en diversas materias de su interés.

La doctrina suele identificar a las organizaciones regionales o comunitarias como un tipo específico de organización internacional debido a su finalidad, composición y estructura, entre otros aspectos (Salmón Gárate, 2003: 31). A este grupo pertenece la Comunidad Andina (CAN), que, a su vez, constituye una organización internacional de integración o supranacional, lo cual quiere decir que sus Estados miembros le han cedido parte de su soberanía a fin de registrarse por una normativa comunitaria, en el marco de una integración económica. Esto es conforme al propio preámbulo y diversas disposiciones del Acuerdo de Cartagena (tratado constitutivo de la CAN) y se puede ver también reflejado en el art. 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina:

Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior (1979).

En consecuencia, dichas decisiones forman parte del derecho comunitario, son de obligatorio cumplimiento para los países miembros, tienen primacía sobre el derecho nacional y tienen un efecto directo, sin que quepa alegar ninguna norma interna para justificar su incumplimiento (Zúñiga, 2015: 25).

Dentro de los antecedentes históricos, y, respecto al motivo al que responde la creación de la CAN, nos encontramos con la necesidad de establecer una zona de libre comercio en la región de América Latina al inicio de la segunda mitad del siglo XX. Como respuesta, se creó la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como una de las primeras experiencias del fenómeno de integración económica en nuestro continente” (Salmón Gárate, 2003: 22). Sin embargo, los mecanismos establecidos en el marco de dicha organización no favorecían a todos los Estados por igual, dadas las realidades distintas de cada uno (Salmón Gárate, 2003: 22).

En razón de ello, diversos Estados en la región decidieron formar subgrupos para poder negociar y adoptar un instrumento que fuera acorde a sus necesidades comunes. De esa manera fue que se logró suscribir el Acuerdo de Cartagena en 1969. Sin embargo, es con la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo de 1997 que se otorga a la organización el nombre de Comunidad Andina, y se le añaden otros pilares más allá de la materia económica, pues se introduce una agenda social y política, a fin de proporcionarle lineamientos como los de la Comunidad Europea (Salmón Gárate, 2003: 23 *et seq.*).

En este contexto, los Estados miembros de la CAN establecieron espacios de debate sobre la corrupción, ya que entendieron que esta sería un obstáculo para la efectividad de sus objetivos en materia económica, social o política. Es así que algunos órganos de la CAN, como el Consejo Presidencial Andino (CPA) y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), que se encargan de la política exterior de la CAN, han introducido desde 1995 la corrupción y el crimen organizado asociado en sus sesiones. De hecho, al año siguiente, la CAN manifestó su decisión de apoyar la celebración de la conferencia para adoptar el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) (CAN, 1996).

Sin embargo, dentro del presente trabajo de investigación, vamos a observar que los esfuerzos por desarrollar un trabajo en conjunto para hacer frente a la corrupción han sido escuetos y sin mucho asidero dentro de la CAN, toda vez que, desde el año 2007, no se ha vuelto a debatir sobre esta materia en el CPA. Asimismo, a pesar de que existe un Plan Andino de Lucha contra la Corrupción y el crimen organizado, el CAMRE (a cargo del Plan) no se ha pronunciado sobre los avances en su aplicación por parte de los Estados miembros. Es probable que el escaso desarrollo en relación con la corrupción en general, y con la asociada al crimen organizado (CO) en particular, responda a que la CAN no ha logrado, en su conjunto, convertirse en una organización internacional con un alto nivel de integración, como sí sucede en el ámbito de la Unión Europea (UE) (Bermúdez: 2018).

2. LA EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE A LA CORRUPCIÓN

Los fines específicos de la CAN se enmarcan en lograr la integración económica de sus Estados miembros, aunque también han sido añadidos a su agenda ciertos pilares que pueden coadyuvar a su mejor desarrollo. Sin embargo, dado que la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (COT) se expande hacia fuera de las fronteras del Estado en que se origina, y abarca, así, a varios Estados que poseen distintos sistemas jurídicos, políticos, culturales y económicos, organizaciones como la CAN no pueden ser ajenas a la misma (Riquelme-Rivera *et al.*, 2019: 14).

Por ello, dentro de la política andina existen coordinaciones para la cooperación que representan a todos los Estados miembros a fin de hacer frente a este problema global, en este caso enfocado en el ámbito regional. En ese sentido, vamos a analizar: (a) cómo la posición de la CAN, y, por lo tanto, de los países que la componen, fue evolucionando con el pasar de los años; y (b) si, en efecto, la CAN ha tenido un impacto directo en los Estados miembros o si los compromisos solo quedaron a nivel político sin mayor trascendencia.

No obstante, conviene señalar desde un principio que la corrupción no ha sido, ni es, un pilar esencial en la CAN. Así, su tratado constitutivo prevé que los principales objetivos están direccionados principalmente a la integración de los países en aspectos económicos regionales, la industrialización subregional, el desarrollo del programa de liberación del intercambio comercial y el establecimiento y aplicación de un arancel externo común. Además, sus acciones tampoco han reflejado que la corrupción haya sido realmente importante en las actividades de la CAN, toda vez que, si bien existe un instrumento jurídicamente vinculante al respecto, como es la Decisión Núm. 668 del CAMRE sobre el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, las actuaciones posteriores se han limitado al ámbito político, sin ser jurídicamente vinculantes, lo cual se apreciará en el análisis del referido Plan y de la propuesta posterior.

2.1. La primera aparición de la corrupción como pilar de la Comunidad Andina

La corrupción fue introducida por primera vez en el año 1995 por el CPA y, posteriormente, también por el CAMRE (órganos encargados de la política exterior de la CAN, conforme a los arts. 11 y 16 del Acuerdo de Cartagena). La primera vez que la CAN trajo a colación el tema de la corrupción fue en la séptima reunión del CPA, llevada a cabo en Quito (Ecuador) el 5 de setiembre de 1995, en la cual se pudo apreciar que los Estados manifestaron que:

[...] conscientes de que la corrupción constituye una de las principales lacras para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos comprometen la decidida acción de sus gobiernos para, a través de todos los medios y mecanismos a su disposición, prevenirla, reprimirla y erradicarla (CAN, 1995: 8)

Desde aquel momento, la corrupción pasó a ser materia de discusión en las sesiones del CPA y cuando estas tenían lugar, los Estados miembros se comprometían en su conjunto a realizar esfuerzos para hacerle frente.

Así, de acuerdo a lo señalado en el acta de la sesión del CPA de marzo de 1996, los Estados reafirmaron sus acciones de lucha contra la corrupción, y acordaron apoyar la celebración de la Conferencia Especializada para adoptar el Proyecto de CICC (CAN, 1996: 3). De esta manera, se puede observar que, efectivamente, los miembros de la CAN proyectaron las referidas acciones en su propia política exterior. Así, Bolivia manifestó su consentimiento para obligarse por la CICC el 4 de febrero de 1997. Ecuador hizo lo propio dos días después. Perú siguió el ejemplo el 4 de junio del mismo año. Finalmente, Colombia cerró la lista de países andinos suscriptores de la CICC el 19 de enero de 1999¹ (OEA, 2021).

Las acciones de los Estados para incorporarse a la CICC corresponden también a la política exterior de la CAN a través del CPA.

¹ Cabe precisar que, si bien Venezuela actualmente no es miembro de la CAN, manifestó su consentimiento en obligarse por la CICC el 2 de junio de 1997.

Esto se pudo apreciar con la Declaración del CPA sobre la lucha contra la corrupción de 1999, en la que dicho órgano comunitario ratificó su compromiso con los objetivos de la CICC, y acordó promover la adopción de conductas punibles uniformes en los derechos internos de los Estados miembros (CAN, 1999b: 1). En ese sentido, si bien no estamos ante normas comunitarias propiamente dichas que conduzcan a la CAN a hacer frente a la corrupción, sí nos encontramos ante un esfuerzo por parte de la CAN para generar un consenso entre los Estados miembros sobre la necesidad de hacerse partes de ciertas normas internacionales anticorrupción e implementar sus disposiciones en el ámbito interno (CAN, 1999b: 1).

En la misma línea, podemos observar también que, en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptada por el CPA en Guayaquil (Ecuador) el 26 de julio de 2002, se menciona a la corrupción al señalar que los Estados miembros de la CAN deben apoyar en el combate contra los actos de corrupción judicial (CAN, 2002: artículo 65). Este documento, si bien “no forma parte del ordenamiento jurídico de la CAN ni tiene fuerza vinculante, aunque constituye un marco de valores y principios comunes a los países andinos” (CAN, 2011a: 49), sí refleja su política exterior en materia de lucha contra la corrupción, entre otros aspectos.

2.2. La política exterior de la Comunidad Andina sobre la corrupción

El 25 de mayo de 1999, el CAMRE, conforme al art. 17 del Acuerdo de Cartagena², emitió la Decisión 458, la cual, por primera vez, recoge la política exterior contra la corrupción como parte del ordenamiento jurídico comunitario. En concreto, en el apartado (k), se establece como uno de sus objetivos “la unificación de esfuerzos en un decisivo combate de la corrupción, y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otras formas de crimen organizado” (CAN, 1999a: 2).

² Art. 17.- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se expresará mediante Declaraciones y Decisiones, adoptadas por consenso. Estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Esta es la primera vez que la corrupción y el crimen organizado son considerados en un mismo apartado, estableciéndose que los Estados miembros deben “promover acciones conjuntas que permitan impulsar la adopción de mecanismos de cooperación y de control social, a nivel regional e internacional, dirigidos a la lucha y erradicación de la corrupción en todas sus formas y la eliminación de la impunidad” (CAN, 1999a: 4).

Como consecuencia de estos lineamientos de política exterior que venían proyectando el CPA y el CAMRE, en la décimo segunda reunión del CPA (2000), se requiere al CAMRE que “establezca lineamientos de política e identifique acciones concretas de cooperación entre los Países Miembros que permitan reforzar la lucha contra el problema mundial de la droga y corrupción”. Asimismo, se enfatiza también la necesidad de establecer una Red Andina Policial que ayude a fortalecer la cooperación en la lucha contra el CO (ídem.). Cabe precisar además que, hasta dicho momento, el CPA no relacionaba directamente al crimen organizado con la corrupción, tratándolos de manera aislada (CAN, 2000: 3, 13).

2.3. El tratamiento de la corrupción asociada al crimen organizado en la Comunidad Andina

En el acta de la sesión del CPA del año 2003, se pudo apreciar la necesidad de continuar con la política de establecer los lineamientos para hacer frente a los actos de corrupción. Así, en la sección sobre “dimensión política”, se señala que se continuará reforzando la lucha contra la corrupción y el crimen organizado (CAN, 2003: 1). A continuación, en el apartado 2 de la sección sobre “dimensión política de la integración” se solicita al CAMRE que presente al CPA una propuesta de lineamientos de Política de Seguridad Común Andina que contemple “planes de acción concretos en materia de lucha contra el terrorismo y la corrupción, con base en los trabajos que adelante el Grupo de Alto Nivel en Seguridad y Fomento de la Confianza” (CAN, 2003: 4). Por último, se requiere también al CAMRE que adopte un Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (CAN, 2003: 5).

Al año siguiente, el CPA, en su décimo quinta reunión, celebrada el 12 de julio de 2004, estableció que el plazo máximo para la entrega por el CAMRE del referido Plan sería mayo de 2005. Sin embargo, el CAMRE no pudo cumplir con el tiempo estipulado, por lo que el CPA, en julio de 2005, le encomendó que adoptara a la mayor brevedad posible el Plan con “el apoyo técnico de las autoridades estatales de lucha contra la corrupción de los Países Miembros y de la Secretaría General, y contando con la asesoría en su diseño del Consejo Consultivo Laboral Andino y del Consejo Consultivo Empresarial Andino” (CAN, 2005: 10). Como resultado, el CAMRE elaboró en 2007, a través de su Decisión 668, el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

Con base en lo anterior, se puede concluir que desde 1995 los Estados miembros manifestaron en las sesiones del CPA la necesidad de establecer políticas conjuntas que coadyuven a hacer frente a la corrupción en todos sus ámbitos, lo que propició que se acordara el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, que es el primer instrumento de carácter obligatorio que recoge las medidas anticorrupción que han de implementar los Estados miembros de la CAN (CAN, 2007b: 1).

3. LOS EJES DE ACCIÓN POLÍTICA SOBRE EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA

Conforme a lo descrito anteriormente, la Decisión 458 es el primer instrumento obligatorio en que se introduce la necesidad de luchar contra la corrupción como parte de la política exterior de la Comunidad Andina. Sin embargo, es solo con la Decisión 668 que se vincula a los Estados miembros a realizar acciones específicas en el marco de la lucha contra la corrupción. Además, la Decisión 668 establece el Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción, con el fin de estar a cargo de su ejecución.

La Decisión 668 establece en su disposición (v) los siguientes cinco mecanismos institucionales para la efectividad del Plan:

1. Designación del CAMRE como el órgano responsable de definir los programas y efectuar el seguimiento a los avances en la ejecución del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción;

2. Creación por el CAMRE del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción, el cual está integrado por autoridades de organismos competentes en la materia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico de los respectivos países, y por funcionarios de alto nivel técnico designados por estos organismos y por los Ministerios de Relaciones Exteriores;

3. Atribución al Comité Ejecutivo Andino de la facultad de invitar a sus reuniones al Consejo Consultivo Laboral Andino y al Consejo Consultivo Empresarial Andino;

4. Atribución al Comité Ejecutivo Andino de la competencia para crear los subcomités o grupos de trabajo especializados que estime convenientes;

5. Asignación a la Secretaría General de la Comunidad Andina de las funciones de Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo Andino y de la competencia para proponer a este los instrumentos y procedimientos jurídicos necesarios para la ejecución de las acciones previstas en el Plan Andino contra la Corrupción, de conformidad con la normatividad andina que rige su funcionamiento (CAN, 2007a).

Para poder entender las actividades y compromisos que debió realizar cada país miembro, es importante resaltar las diez principales líneas de acción que se establecieron en el referido instrumento:

1. Formación ciudadana, participación y control social dirigidas a reforzar e implementar lineamientos básicos sobre la prevención de la corrupción o sobre la práctica de valores desde espacios como los centros educativos escolares hasta las instituciones públicas (dirigido a niños, jóvenes, y hasta a funcionarios públicos);

2. Recomendación a los medios de comunicación sobre la necesidad de emitir opiniones imparciales, que puedan garantizar la veracidad de la información, así como la independencia;

3. Desarrollo legislativo mediante: (a) exhortación a los Estados miembros para que se vinculen e implementen los tratados en materia de lucha contra la corrupción, así como para que manifiesten su voluntad de obligarse por otros tratados relacionados; y (b) promoción de la aprobación y revisión por los Estados miembros de la normativa interna, en particular en materia penal;

4. Transferencia de la gestión pública, con el fin de promover que los países andinos cuenten con lineamientos de transparencia que impliquen una autoevaluación, para, así, poder contribuir a la transparencia de las contrataciones públicas;

5. Medidas dirigidas al sector privado para establecer mecanismos que permitan supervisar y tener mayor control de las contrataciones de las empresas privadas con el Estado;

6. Fortalecimiento de los organismos de control a través de las legislaciones nacionales, con el fin de que las instituciones apliquen medidas que permitan una visión de mayor independencia en el autocontrol del Estado;

7. Combate a la impunidad en casos de corrupción con el fin de que los Estados miembros brinden el apoyo necesario para facilitar que las investigaciones y enjuiciamientos se realizan de manera idónea, eficaz y célere;

8. Control de las declaraciones patrimoniales conforme a la legislación de cada país, con el fin de impulsar el estudio de la legislación comparada en el ámbito andino e internacional;

9. Seguimiento de la defensa judicial del Estado;

10. Estudio de los lineamientos y requerimientos exigidos en los procesos de contratación pública (centrando la atención en los que tienen un mayor impacto) y fomento de la participación de la ciudadanía.

Sobre la base de estos ejes de acción el Comité Ejecutivo Andino ha direccionado sus reuniones, así como los talleres hacia los Estados miembros. Sin embargo, es importante precisar que, lamentablemente, el funcionamiento poco idóneo de estas iniciativas se debe a que, por más que la Decisión 668 constituya formalmente un instrumento jurídicamente vinculante, los términos utilizados en la misma (“reforzar”, “procurar” o “impulsar”, entre otros) son tan ambiguos que generan dudas materiales sobre su vinculatoriedad. Además, el instrumento precisa que los Estados andinos han de implementar las acciones previstas en el mismo siempre que “su normativa jurídica interna lo permita” (CAN, 2007a, punto vii). Esto, lamentablemente, parece facultarles en la práctica a eximirse de sus obligaciones valiéndose de sus propios ordenamientos jurídicos nacionales (CAN, 2007a, punto vii).

En la misma línea, el poco impacto de los esfuerzos de la política andina sobre esta materia se debe a que, más allá de la no vinculatoriedad práctica, no existe un trabajo concreto que haya podido articular los desarrollos en el marco de los mencionados puntos de acción (CAN, 2020: 1). Es así que, a pesar de que los países han brindado su mejor disposición para proporcionar la documentación requerida en las diversas reuniones que se han organizado en virtud de la Decisión 668 (que creó el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción). Sin embargo, todo ha quedado al nivel de los buenos oficios, al no ponerse de acuerdo los Estados miembros en sistematizar lo realizado en un solo instrumento, o al no manifestar su voluntad de tener como guía una norma internacional común. De esta manera, la propia política anticorrupción de la CAN se ha vuelto poco efectiva al haber reducido sus esfuerzos a simples sesiones de debate y a recoger la documentación aportada para las mismas por sus participantes.

3.1. El Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción: primera reunión

Entre el 11 y 12 de setiembre de 2007, se desarrolló en Quito la primera reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción, en el que los miembros de la CAN pudieron detallar sus avances en esta materia. Todos los Estados miembros manifestaron su gran interés en la cooperación horizontal en diversos temas, sin mencionar detalles en concreto. La excepción fue Colombia, que señaló la existencia de un convenio interinstitucional entre sus más altos organismos de control e investigación, como son la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Controlaría General de la República (CAN, 2007b: 5).

No obstante, todos los Estados miembros se comprometieron a un programa de acción, el cual debería ser ejecutado entre los años 2007 y 2008. Este consistía en seis puntos prioritarios: (a) la formación ciudadana, participación y control social; (b) la transparencia de la gestión pública; (c) las medidas dirigidas a los medios de comunicación; (d) el fortalecimiento de los organismos de control; (e) la cooperación internacional; y (f) los sistemas de información (CAN, 2008: 6).

3.2. *Los compromisos y actividades ejecutadas por los Estados miembros respecto a la lucha contra la corrupción*

Lo señalado en el punto anterior, respecto a la falta de vinculatoriedad de lo actuado tras la aprobación del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, se refleja también en los propios compromisos políticos alcanzados por los Estados miembros, que se detallan en los cuadros recogidos en los Anexos A y B al presente trabajo, relativos a las reuniones primera y tercera del Comité Ejecutivo Andino, que tuvieron lugar los años 2007 y 2010 (CAN, 2007b; CAN, 2010b), y en las que participaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (actuales miembros de la CAN)³.

Se puede apreciar que las actividades recogidas en los Anexos A y B a las que se comprometen los Estados se suscitaron en el marco de las reuniones del mencionado Comité Ejecutivo Andino, por lo que no son *per se* obligatorias para los países miembros. Al margen de ello, los compromisos asumidos en la primera reunión no poseen mayor relevancia, porque no se trata de la aprobación de normas jurídicas, sino, en su gran mayoría, de la presentación de ciertos documentos. De esta manera, en la segunda reunión del Comité Ejecutivo Andino (desarrollada los días 29 y 30 de abril de 2008) los países cumplieron, en gran parte, en entregar aquello con lo que se habían comprometido (CAN, 2008, Anexo II).

Entre los documentos que debían presentar, se encuentra la recopilación de la normativa relativa a la asistencia judicial internacional en materia de corrupción (recogida en el documento de trabajo de 4 de junio de 2010), que ya había sido solicitada en la primera Reunión de Expertos en la Lucha contra el Delito organizada por la CAN en Lima. Se consideraba, por tanto, importante eliminar las barreras existentes a raíz de la “falta de información con la que cuentan jueces, fiscales y policía nacional, sobre la legislación vigente en los otros países andinos sobre el tema de asistencia judicial internacional” (CAN, 2010a, presentación). Esto se pensaba que serviría, en gran parte, para brindar la información necesaria a las autoridades

³ Ambos cuadros han sido elaborados, a partir de los informes de las reuniones referidas, a propósito del presente trabajo.

respectivas de cada Estado miembro. Sin embargo, a la fecha no existe documentación que certifique la divulgación de las disposiciones en algún compendio normativo de fácil acceso para las autoridades nacionales (CAN, 2020: 10).

Una situación similar se observa con el requerimiento de presentar la información sobre prescripción e irretroactividad de la acción penal para los casos de corrupción relativos a funcionarios públicos, que se recogió a través de un documento informativo de 12 de septiembre de 2012 elaborado por el Instituto de Defensa Legal (IDL), para el que, en cierta medida, se requirió el apoyo de los Estados miembros. Según el mismo, Perú, a través del art. 41 de su Constitución Política, ha consagrado que “el plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el Patrimonio” (IDL, 2012: 63). Una tendencia similar se puede observar también en Colombia, Ecuador y Bolivia (IDL, 2012: 4).

En el documento se menciona que se ha realizado un gran esfuerzo por recopilar la información que pueda servir a los Estados miembros. Además, se afirma que es de “suma importancia comprometer la acción de los Estados en procesos de asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales” (IDL, 2012: 63), los cuales estarían relacionados con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo). Sin embargo, resulta evidente que, hasta entonces, lo trabajado había quedado solamente plasmado en un documento sin carácter obligatorio que no había sido utilizado como base para la elaboración de un verdadero instrumento vinculante que recogiese y articulase la información de manera idónea (CAN, 2020: 2).

En todo caso, fruto de las dos primeras reuniones del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción (2007 y 2010), los Estados miembros adoptaron ciertas medidas en el marco de sus recomendaciones. De este modo, Perú y Colombia llevaron a cabo actualizaciones de sus respectivos convenios interinstitucionales de lucha contra la corrupción con organismos importantes como el Poder Judicial, la Controlaría y el Ministerio Público. Como consecuencia, se ve una mayor capacidad estatal en Colombia y Perú que en Ecuador y Bolivia, lo que parece ser debido a la institucionali-

dad de sus órganos, como se ha visto, por ejemplo, en relación a las agencias de cooperación internacional, aunque ello no quiere decir que Ecuador y Bolivia no hayan presentado también ciertos avances (Dargent, 2014: 26-27).

Esto puede observarse también en el Convenio tripartito de cooperación interinstitucional entre el Poder Judicial peruano, su Ministerio Público y la Contraloría General de la República, el cual da detalles sobre los esfuerzos de cooperación en la lucha contra la corrupción (PJ, MP y CGRP, 2012). Por su parte, en relación con Colombia, destaca el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Procuraduría General del Nación y la Contraloría General de la República (CAN, 2007b: 14).

En consecuencia, este sería uno de los pocos aspectos en que las acciones de algunos países miembros reflejan una cierta utilidad del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (CAN, 2007b: 13-15).

3.3. La situación actual con respecto a las medidas adoptadas por los países andinos

Como hemos podido observar, las actuaciones desde el 2007, a partir de la creación del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, no han tenido mayor incidencia en la mejora de los Estados miembros de la CAN. Esto, en parte, responde a que “mientras más generales sean las disposiciones de un acuerdo, mayor será el nivel de discreción de los sujetos que de él son parte” (Benítez Piñeros *et. al.*, 2019: 12).

Lo expuesto se puede observar en las pocas acciones y actividades realizadas hasta ese año en materia de corrupción (Tabla 1), que, según la página web de la CAN, se limitan a las siguientes:

Tabla 1. CAN: Acciones realizadas en materia de corrupción

Denominación del documento	Fecha
Primera Reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción	12 de setiembre de 2007
Prescripción y Retroactividad de la Acción Penal para los Casos de Corrupción de Funcionarios	12 de setiembre de 2007

Denominación del documento	Fecha
Taller Control Social y Rendición de Cuentas	28 de abril de 2008
Segunda Reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción	30 de abril de 2008
Taller Control Social y Rendición de Cuentas	4 de junio de 2010
Tercera Reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción	17 y 18 de junio de 2010
Comunidad Andina: Legislación sobre Asistencia Judicial Internacional en Materia de Corrupción	17 y 18 de junio de 2010
Contralores Andinos renovaron Compromiso de Luchar contra la Corrupción	17 y 18 de junio de 2010

Nota: Datos escogidos entre los resultados con el criterio “corrupción” en el buscador “Normativa Andina” de la página web de la Comunidad Andina (CAN, 2021a)

Dentro de estos esfuerzos políticos, también observamos la Decisión 588 del CAMRE, a través de la cual se señalan ciertas atribuciones que tendrá el Comité Andino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, respecto a la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Estados miembros de la CAN (CAN, 2013). Es así que, dentro de sus funciones, se encuentra el emitir una “opinión técnica no vinculante sobre los temas referidos a la Protección y Recuperación de Bienes de Patrimonio Cultural” de los países miembros (CAN, 2004, art. 12).

Al respecto, pareciera que, si bien la política de la CAN ha sido proyectar la importancia de que regionalmente los Estados miembros sigan una orientación hacia la lucha contra la corrupción, su máximo esfuerzo se quedó detenido con el Plan estudiado, ya que las acciones posteriores solo han sido recopilación de disposiciones internas ya existentes en cada Estado, y actualizaciones de convenios interinstitucionales de carácter interno, conforme a lo que hemos podido apreciar de las sesiones del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción.

Por su parte, se revela que la CAN deseaba proyectar una cierta imagen no acorde con la realidad, porque mientras durante en el año 2005 insistía en que finalizase la elaboración del Plan, paralelamente (21 y 22 de abril de 2005) se encontraba realizando con la

Unión Europea un seminario/taller subregional (bajo el título “Hacia un Plan Andino de la Lucha contra la Corrupción”), que “concluyó con la primera propuesta para la elaboración de un ‘Plan Andino de Lucha contra la Corrupción’” (CE & CAN, 2006: 25). Esto muestra la posibilidad de que la CAN haya actuado de manera superficial en materia de lucha anticorrupción a fin de poder cumplir con lo recomendado por la UE, así como por la presión de otras instituciones, lo que significaría que las medidas anticorrupción terminarían siendo, finalmente, un aspecto accesorio y no un verdadero pilar del derecho comunitario andino (CE & CAN, 2006: 24).

4. LA ADOPCIÓN DE LOS EJES DE ACCIÓN POLÍTICA POR PARTE DE LA COMUNIDAD ANDINA

Como podemos apreciar, los diversos ejes de acción de la CAN no han contribuido al objetivo principal del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, toda vez que las intenciones han quedado plasmadas en documentos y posturas meramente políticas. Esto puede responder en gran parte a que, si bien la CAN es una organización internacional de integración a la que sus miembros han cedido parte de su soberanía, la lucha contra la corrupción no se recoge en el Acuerdo de Cartagena relativo a sus ejes de acción. De esta manera, el instrumento constitutivo de la CAN establece que las principales acciones se enfocarían en la búsqueda de la igualdad en cuanto al desarrollo de cada país miembro, dándose por tanto prioridad a los aspectos económicos y sociales sin exigencias expresas en materia de corrupción (Salmón Gárate, 2003: 54).

Esto se hace evidente al ver cómo la propia CAN considera el tema de la seguridad (que incluye la lucha contra la corrupción y el COT) como una acción complementaria al proceso de integración de los países miembros (CAN, 2014: 20). De esta manera, parece que los temas de seguridad solo han tenido lugar en la agenda andina debido a una vinculación indirecta con el fin primario de integración económica. De hecho, la misma CAN reconoce que algunas directrices del CPA no se han enmarcado del todo en los mandatos del Acuerdo de Cartagena, sino que surgieron de forma implícita, dada la amplitud

de temas en dicho Acuerdo (por lo que se incorporaron, así, nuevos temas a la agenda andina, como ha sido el caso de la lucha contra la corrupción) (CAN, 2017: 55). Esto también explicaría el por qué la Decisión 668 del CAMRE presenta una terminología propia de voluntades políticas sin carácter vinculante.

A pesar de esta situación, consideramos que en la actualidad ningún actor internacional puede ser ajeno a la corrupción, porque este problema (inherente a la existencia de los Estados y las organizaciones internacionales) es un verdadero obstáculo para conseguir objetivos diversos, y, particularmente, un cierto progreso hacia una situación de mayor igualdad e integración (CAN, 2007a: 1). Es así que nos preguntamos si la corrupción de los funcionarios andinos a raíz de los sobornos de la empresa Odebrecht ha podido influenciar en la aproximación de la CAN al tema de la corrupción.

En este sentido, recordemos que han sido varios los funcionarios involucrados en actos de corrupción con dicha empresa transnacional. El Estado peruano no ha sido ajeno, toda vez que diversos gobiernos, como el de Alejandro Toledo, Ollanta Humala o Pedro Pablo Kuczynski, así como representantes políticos que no llegaron al poder, como Keiko Fujimori, se han visto involucrados en malversaciones al brindar beneficios a la referida empresa (EFE, 2021). El Estado colombiano tampoco ha sido ajeno al caso Odebrecht, ya que, por ejemplo, García Morales, viceministro de Transporte del gobierno del expresidente Uribe, ha sido condenado a cinco años por los beneficios en las licitaciones que le habría facilitado a la empresa transnacional (Whitaker, 2022).

En este contexto, surge la pregunta sobre si el alcance de la corrupción promovida por la empresa Odebrecht habría sido menor si la CAN hubiese trabajado y supervisado el cumplimiento de los lineamientos estipulados en las reuniones relativas al Plan Andino de la Lucha contra la Corrupción (educación universitaria y escolar, difusión a través de conferencias universitarias, concientización de periodistas, rendición de cuentas, y supervisión de la cooperación interinstitucional de las instituciones de poder de cada Estado miembro, entre otros) (CAN, 2007a). No obstante, ello no fue así, ya que, luego de la tercera reunión del año 2010, nunca más se volvió a trabajar con base en dicho Plan. Es así que no se pueden encontrar estrategias de acción de la CAN en esta materia.

5. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL PARLAMENTO ANDINO RESPECTO A LA DECISIÓN 668 DEL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Los Estados son conscientes de que no se puede avanzar en diversas materias y que la paz seguirá viéndose afectada si no se trabaja en la superación de la corrupción, lo cual fue expresado una vez más en la VIII Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Lima (Perú) los días 13 y 14 de abril de 2018 (evento cuyo tema principal fue la “governabilidad democrática frente a la corrupción”). Dentro de los planteamientos de los propios Estados miembros, destaca el relativo a que “la corrupción es un problema multicausal que golpea a nuestros países andinos y latinoamericanos, producto del relajamiento de los estándares éticos [...]” (CAN, 2018), siendo así mismo una de las cuestiones que más preocupan al ciudadano latinoamericano (*Ídem.*).

Lo señalado generó que, desde el Parlamento Andino, órgano deliberante y de control político de la CAN, se emitiera una declaración denominada “[r]espaldar al compromiso de Lima titulado “[g]overnabilidad democrática frente a la corrupción”, suscrita por los jefes de Estado y de gobierno del hemisferio, reunidos en Lima (Perú) el 14 de abril de 2018 en la VIII Cumbre de las Américas. Como su nombre lo señala, este documento refuerza lo estipulado en la referida Cumbre, y resalta el peligro que la corrupción implica para la gobernabilidad de los Estados latinoamericanos, pudiendo afectar seriamente al sistema democrático en su conjunto. En el referido documento, que no es de carácter vinculante, se tomó la decisión de respaldar el compromiso, fortalecer la lucha contra la corrupción y encargar a la Comisión Primera que presente un plan para implementar los aspectos señalados por los Estados miembros (CAN, 2018, artículos primero, segundo y tercero).

En este contexto, el Plan de Gestión Institucional “asignó a la Comisión Primera la elaboración de un proyecto normativo para la promoción de la transparencia en el manejo de los recursos públicos y para el combate a la corrupción” (CAN, 2019). Como consecuencia, se estableció en el artículo 1 de la Decisión 1418, “[s]obre la revisión del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (Decisión 668)”, que

se deberá encargar a la Comisión Primera la revisión de la Decisión 668 para:

[...] elaborar una propuesta de norma comunitaria que permita su actualización y reforma integral, a fin de contar con un Instrumento dentro del ordenamiento jurídico andino que sirva para dar respuesta integral y efectiva a los problemas de la corrupción y promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos (CAN, 2019).

Como resultado de lo anterior, el Parlamento Andino ha afirmado la necesidad de reformar la Decisión 668 por disposiciones con mayor eficacia vinculante en materia de corrupción, toda vez que se señala que el referido instrumento tendría un contenido político, mas no jurídico, lo que ha provocado que su impacto frente a situaciones como la ocurrida en el caso Odebrecht haya sido mínimo. La propuesta de reforma a la Decisión 668 se recoge en la Recomendación 431, la cual posee una estructura y diseño más concreto que la referida Decisión.

Es importante considerar que, como hemos señalado, los términos de la Decisión no tienen un carácter vinculante, sino que se limita a recoger voluntades políticas, sin estructura ni organización que las implementen, a diferencia de lo que se estipula en el documento que propone la reforma. En este sí se observa un mayor ímpetu de ejecutar los lineamientos esenciales para lograr hacer frente a la corrupción. Así, por ejemplo, se estipula la necesidad de implementar innovaciones tecnológicas para la reducción del gasto público, simplificar trámites, así como espacios donde la ciudadanía presente sus quejas y denuncias con la confidencialidad necesaria (CAN, 2020).

Además, atendiendo a las dimensiones necesarias para la calidad de una democracia, tenemos que estas:

[...] estarían relacionadas al Estado de derecho, la segunda y tercera a dos formas de rendición de cuenta, la cuarta y quinta a temas de participación y de competencia, la sexta a la capacidad de respuesta, mientras que las dos últimas estarían relacionadas al contenido: libertades e igualdad. (Morlino, 2014: 41)

En esa línea, podemos apreciar que la propuesta de reforma recoge las pautas esenciales para un Estado democrático, que ayude a reducir la corrupción, toda vez que, a diferencia de la Decisión 668,

también estipula el punto de “rendición de cuentas”, el cual implica que los Estados miembros tengan un sistema de autoevaluación y *benchmarking* público, aspectos que ayudarán a ver las mejoras y avances, así como a mantener informada a la ciudadanía. También se recogen en la propuesta de reforma algunos de los otros elementos relevantes para el fortalecimiento de un sistema democrático, como el acceso a la información y la participación ciudadana, lo que permitiría que las personas puedan obtener fácilmente información de la administración pública (CAN, 2020: 5).

Además, es resaltable que la propuesta reconoce las carencias que presenta la Decisión 668 en cuanto a su implementación, así como la falta de supervisión en cuanto a su avance, lo que ha llevado a que no se establezcan los planes de acción, que solo se presentaron en el periodo 2007-2008. Esto se ve reflejado en el hecho de que “la mayoría de las actividades realizadas sobre el tema en el marco del Sistema de Integración Andino solo consistió en la circulación y redacción de documentos entre autoridades e intercambio de experiencias” (Benítez Piñeros *et al.*, 2019: 11). Es por ello que la propuesta incluye la estipulación de plazos e indicadores de resultados, así como también el hecho de que, de existir casos de corrupción y falta de transparencia al interior de la CAN, también pueda ser aplicable a la propia organización.

Como consecuencia, la propuesta de reforma presentada por el Parlamento Andino, realizada recientemente en 2020, propone la modificación de los términos sin fuerza jurídica empleados en la Decisión 668 (“reforzar”, “procurar”, “impulsar”), para así incluir nuevas expresiones (“desarrollar”, “disponer”, “realizar”) que generen obligaciones vinculantes; todo ello además de incluir los lineamientos necesarios para generar el cambio que se requiere para preservar Estados democráticos (CAN, 2020: 2).

En este sentido, se observa que una buena parte de los miembros del Parlamento Andino consideran que, si se estipularan obligaciones jurídicas, cambiaría la actitud de los países miembros en relación con la lucha contra la corrupción (CAN, 2020).

No obstante, la misma propuesta refleja que los Estados desean que el “Plan continúe dentro de la órbita de la cooperación [...] no se prevé un ánimo de profundizar o crear nuevas competencias

institucionales que se dirijan a un tratamiento supranacional de los casos de corrupción en los Estados miembros” (Benítez Piñeros *et al.*, 2019: 12), por lo que se coincide con quienes afirman que la lucha anticorrupción es todavía una cuestión menor, si bien existen ciertas mejoras cuyo impacto dependerá, en última instancia, de la participación de una ciudadanía concientizada y de la voluntad política (CAN, 2020: 7).

Lamentablemente, los esfuerzos del Parlamento Andino han quedado solo a nivel de recomendaciones (en particular, la Recomendación 431) en tanto en los últimos tres años no ha existido suficiente voluntad política en el CAMRE para implementar sus ideas en un instrumento jurídicamente vinculante (el art. 43 del Acuerdo de Cartagena solo confiere al Parlamento Andino la posibilidad de realizar propuestas normativas al CAMRE en la forma de recomendaciones). Este es el aspecto que marca la mayor diferencia entre el Parlamento Andino y su par de la UE, el Parlamento Europeo, en tanto este último cuenta con la facultad de colegislar con el Consejo Europeo (CAN, 2006: 4), lo que le da verdaderas atribuciones parlamentarias.

Esta no ha sido la primera vez que los esfuerzos del Parlamento Andino en materia de lucha contra la corrupción son infructuosos. Ya en 2011, el Parlamento Andino exhortó al CAMRE a reactivar el Comité Ejecutivo Andino, dándole tareas específicas. Además, propuso crear un Observatorio Andino de Transparencia y Lucha contra la Corrupción de carácter permanente (CAN, 2011b, artículos segundo y décimo). Sin embargo, el Comité Ejecutivo Andino del Plan mencionado ha permanecido inactivo desde su tercera reunión en 2010, y hay una inactividad general respecto de la Decisión 668, a lo que hay que unir que el Observatorio referido nunca se creó (Benítez Piñeros *et al.*, 2019: 4 y 12).

En esta misma línea, la Recomendación 431 no ha sido tomada en cuenta hasta la fecha por el CAMRE para elaborar una Decisión que pueda modificar su Decisión 668, por lo que aún no encontramos una norma jurídicamente vinculante con una aplicabilidad concreta en materia de lucha contra la corrupción en el ámbito andino. Tendría que existir un verdadero compromiso político por parte de los Estados miembros de llevar a cabo una política andina anticorrupción (como un elemento principal y necesario en el ordenamiento

jurídico comunitario). Sin embargo, por lo menos es de resaltar que el Parlamento Andino continúe poniendo en consideración su propuesta, incluso ante la propia ciudadanía andina (CAN, 2021b).

6. CONCLUSIONES

De lo expuesto se observa que la CAN ha intentado reflejar, como parte de su política exterior, una unidad entre los países miembros respecto a la lucha contra la corrupción, lo que ha llevado al CAMRE a adoptar la Decisión 668, la cual, si bien es formalmente vinculante, se limita a crear un Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, cuyo cumplimiento se sujeta, en última instancia, a la voluntad política de los Estados miembros. Asimismo, como hemos señalado, se puede apreciar que, al parecer, la creación del Plan se suscitó por presión de la UE, así como de otras instituciones, lo cual reflejaría la falta de concientización real dentro de la Comunidad Andina y, además, el motivo por el cual los términos empleados en el referido instrumento no generan, en sí mismos, vinculatoriedad.

En razón de lo mencionado, se puede verificar que las actuaciones posteriores en aplicación del Plan solo han generado la realización de tres reuniones para recabar información de los Estados miembros, sin que haya habido mayor actividad al respecto. Además, tras la última reunión sobre la implementación del Plan en 2010, no se han desarrollado más actividades en materia de medidas anticorrupción. Es por ello que el Parlamento Andino exige al CAMRE la reforma de la Decisión 668, pero probablemente su presión no vaya a ser suficiente.

En consecuencia, se observa que, aunque existan normas vinculantes, no existirá un funcionamiento adecuado de la CAN en materia de corrupción, si es que no se realiza una reforma integral del sistema de integración andino y no media, además, una voluntad sincera por parte de los Estados miembros, quienes son los responsables, al fin y al cabo, de ejecutar todas las políticas de acción andinas.

No obstante, de existir la voluntad política de los Estados para actuar contra la corrupción, atendiendo a que esta es un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la CAN en materia económica,

social y política, sería recomendable que, en principio, se concrete la reforma de la Decisión 668, con la propuesta que el Parlamento Andino ha realizado, en especial, con la modificación de términos que conlleven a que el instrumento realmente genere obligatoriedad para los Estados miembros. Asimismo, consideramos necesario que, dentro de esta reforma, se incluya un lineamiento de supervisión del cumplimiento de los instrumentos internacionales de la CAN en materia anticorrupción, como se da en el caso de la UE.

Otro referente que se puede tomar es el de la CICC, que cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de su Implementación (MESI-CIC). Esto debido a que, en el marco de la CAN, hubo presión política para que sus Estados miembros se hicieran parte de dicho tratado. A nuestro parecer, incluir este aspecto implicaría que la CAN sea una organización internacional con un mejor y mayor nivel de integración.

Asimismo, es importante reconocer que, si bien ha existido un esfuerzo por parte de la CAN de realizar lineamientos para hacer frente a la corrupción, estos no han generado mayor resultado que la recopilación de información de los Estados miembros y algunas pocas ejecuciones de acciones dentro de estos hasta el año 2010. Esto se podría deber a que, en la práctica, la CAN no posee normas comunitarias propiamente en materia anticorrupción, como sí sucede en el caso de la UE. Para que esto se logre es necesaria una auténtica voluntad de los miembros de la CAN, la cual sería conveniente que se manifestara en una futura reforma de la Decisión 668.

Por otro lado, consideramos conveniente que la perspectiva de la CAN no se enfoque solamente en el sector público de los Estados miembros, ya que, como hemos apreciado, el sector privado no es ajeno a la realización de actos de corrupción organizados (de hecho, ambos sectores muchas veces actúan de manera conjunta). Al respecto, la UE, en sus normas para combatir a la corrupción organizada, incluye acciones en las que implica la vigilancia y supervisión de las empresas privadas, ya que considera que este sector (al igual que el público) puede constituir una amenaza para la sociedad que “falsea la competencia en relación con la compra de bienes y servicios comerciales e impide un desarrollo económico sólido” (ONUDD, 2005: 18). En ese sentido, en la posible reforma de la CAN, se debería in-

cluir la vigilancia de las empresas privadas, así como una especie de rendición de cuentas que conlleve a mejorar su transparencia.

Otra institución que puede concretarse progresivamente, como se ha realizado dentro de la UE, es una red judicial, ya que esto ayudaría y facilitaría significativamente la cooperación judicial en materia penal entre las diversas autoridades de los Estados miembros de la CAN. De hecho, teniendo en cuenta las realidades distintas entre los integrantes de la CAN y de la UE, una opción podría ser realizar un convenio que permita a los Estados de la CAN adherirse a la red judicial de la UE, sin la necesidad de crear una nueva, teniendo en cuenta que la UE así lo permite.

Por último, hay un aspecto relacionado con lo académico que creemos esencial, el cual implica la necesidad de que haya un esfuerzo común de los propios Estados miembros de la CAN de adoptar los lineamientos internos necesarios para difundir el derecho comunitario andino en sus universidades, en tanto son pocos sus especialistas. A este respecto, si bien estamos hablando de una organización internacional con subjetividad propia, sus miembros no dejan de ser Estados, por lo que las actuaciones al interior de sus gobiernos son de gran relevancia para que la CAN pueda funcionar de manera eficaz. En ese sentido, sería importante difundir más el derecho comunitario andino a fin de que se formen más especialistas que puedan aplicar las políticas andinas al interior de los Estados miembros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

Benítez Piñeros, A. K., Zambrano Gómez, A. T., Padrón Barrios, C. A., Mora Carvajal, D. A. & Pérez Santamaría, J. S. (2019). “Diagnóstico sobre la legalización del régimen internacional anticorrupción en la Comunidad Andina”. Curso de Capacitación Diplomática y Consular dictado en el año 2019 en la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia”. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2019_a_k_benitez_et_al_diagnostico_legalizacion_regimen_internacional_anticorrupcion_comunidad_andina.pdf.

- Dargent Bocanegra, E. (2014). “Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú”. *Apuntes*. Núm. 74. Pp. 9-40. <https://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/701/714>.
- Diez de Velasco, M. (2006). *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Gazzini, T. (2016). *Interpretation of International Investment Treaties*. Oxford: Hart Publishing.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. “Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)”. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>.
- Salmón Gárate, E. (2003). “Evolución institucional de la Comunidad Andina: perspectivas y problemas. En Instituto de Estudios Internacionales”. *Derecho Comunitario Andino*. Núm. 1. Pp. 21-56.
- Stucchi, P. (2020). “El Tribunal de la Comunidad Andina y el peligro de la injusticia”. *Gestión Perú*. <https://gestion.pe/blog/reglasdejuego/2020/08/el-tribunal-de-la-comunidad-andina-y-el-peligro-de-la-injusticia.html/>.
- Zúñiga, H. (2015). “Jerarquía e interacción de fuentes en el marco del derecho comunitario andino”. *Revista de Economía y Derecho*. Vol. 11(41). Pp. 7-27.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Bermúdez Á. (2018). “Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como en la Unión Europea”. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43916189>.
- Comisión Europea & Comunidad Andina. (2006). *Paz y Seguridad en la Región Andina*. “Secretaría General de la Comunidad Andina”. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201161192353libro_PazSeguridad.pdf.
- Comunidad Andina. (1979). “Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena”. *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. <https://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca1/TCREACION.pdf>.
- Comunidad Andina. (1995). “Acta de Quito”. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_07.doc.
- Comunidad Andina. (1996). “Acta de Trujillo”. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_08.doc.

- Comunidad Andina. (1999). “Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre la Lucha contra la Corrupción”. http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201251816114dec_corrupcion.doc.
- Comunidad Andina. (1999). “Lineamientos de la Política Exterior Común”. *Decisión 458*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC458.pdf>.
- Comunidad Andina. (2000). “Acta de Lima”. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_12.doc.
- Comunidad Andina. (2002). “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”. *SG/di 437*. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DInformativos/SGdi437.doc>.
- Comunidad Andina. (2003). “Acta de Quirama”. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_14.doc.
- Comunidad Andina. (2004). “Decisión N° 588 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores”. *Sustitución de la Decisión 460 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina*. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DEC588.doc>.
- Comunidad Andina. (2005). “Acta Presidencial de Lima”. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_16.doc.
- Comunidad Andina. (2006). “Lo que usted debe saber del Parlamento Andino”. *SG/di 781*. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DInformativos/SGdi781.doc>.
- Comunidad Andina. (2007). “Informe: Primera reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción”. *SG/CPLC/I/INFORME*. https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Reuniones/DFinales/SG_CPLC_I_INFORME.doc.
- Comunidad Andina. (2007). “Plan Andino de Lucha contra la Corrupción”. *Decisión N° 668 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DEC668.doc>.
- Comunidad Andina. (2008). “Informe: Segunda reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción”. *SG/CPLC/II/INFORME*. https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Reuniones/DFinales/SG_CPLC_II_INFORME.doc.
- Comunidad Andina. (2010). “Comunidad Andina: Legislación sobre Asistencia Judicial Internacional en Materia de Corrupción”. *SG/CPLC/III/dt*. https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Reuniones/DTrabajo/SG_CPLC_III_dt%202.doc.

- Comunidad Andina. (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 Andina. (2011). “Declaración “Sobre la Transparencia y Lucha contra la Corrupción”. *Adoptada por la Plenaria del Parlamento Andino*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17331/Res_PronunciamXV-PerExtraord_PARLANDINO.pdf.
- Comunidad Andina. (2011). “Derechos del Ciudadano Andino”. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2011225165851derechos_CAN.pdf.
- Comunidad Andina. (2013). “Países de la CAN acuerdan mecanismos conjuntos para fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales”. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-can-acuerdan-mecanismos-conjuntos-para-fortalecer-la-lucha-contra-el-trafico-ilicito-de-bienes-culturales/>.
- Comunidad Andina. (2014). “Dimensión Económico Comercial de la Comunidad Andina”. *Secretaría General de la Comunidad Andina*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201443094619DimensionEconomicComercial.pdf>.
- Comunidad Andina. (2017). “Rumbo a los 50 años. El arduo camino de la Integración”. *Secretaría General de la Comunidad Andina*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201752695445Rumboalos50.pdf>.
- Comunidad Andina. (2018). “Respaldo al compromiso de Lima titulado “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. *Suscrito por los jefes de estado y de gobierno del hemisferio, reunidos en Lima, Perú, el 14 de abril de 2018 en la VIII Cumbre de las Américas*. <https://www.parlamentarioandinojorgeromero.com/2018/04/17/declaracion-respaldo-al-compromiso-de-lima-titulado-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion-suscrito-por-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-del-hemisferio-reunidos-en-lima/>.
- Comunidad Andina. (2019). “Decisión N° 1418 del Parlamento Andino”. *Sobre la revisión del Plan Andino de la Lucha contra la corrupción (Decisión 668)*. <https://www.parlamentarioandinojorgeromero.com/2019/03/27/decision-no-1418-sobre-la-revision-del-plan-andino-de-lucha-contra-la-corrupcion-decision-668/>.
- Comunidad Andina. (2020). “Propuesta de reforma a la Decisión 668 al Plan Andino de Lucha contra la Corrupción”. *Recomendación N° 431 del Parlamento Andino*. <http://www.parlamentarioandinojorgeromero.com/wp-content/uploads/2020/09/RECOMENDACION-NO-431-PRO->

- PUESTA-REFORMA-NC-TRANSPARENCIA-Y-LUCHA-CONTRA-LA-CORRUPCI%C3%93N.pdf.
- Comunidad Andina. (2021). “Normativa Andina”. https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/?ressources_term=corrupci%C3%B3n&ressources_order=DESC&ressources_start&ressources_end.
- Comunidad Andina. (2021). “Día Internacional contra la Corrupción”. <https://parlamentoandino.org/index.php/actualidad/noticias/497-dia-internacional-contra-la-corrupcion>.
- EFE. (2021). “Cinco años después de la sombra del caso Odebrecht aún planea sobre Perú”. *Agencia EFE*. <https://www.efe.com/efe/america/politica/cinco-anos-despues-la-sombra-del-caso-odebrecht-aun-planea-sobre-peru/20000035-4703235>.
- Instituto de Defensa Legal. (2012). “Prescripción y Retroactividad de la Acción Penal para los Casos de Corrupción de Funcionarios”. *SG/di 987. Cooperación técnica con la Secretaría General de la Comunidad Andina*. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DIInformativos/SGdi987.doc>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2005). “Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida”. *Naciones Unidas*. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf.
- Organización de los Estados Americanos. (2021). “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.
- Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República del Perú. (2012). “Convenio Específico Tripartito de Cooperación Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República”. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_cgr_conv2.pdf.
- Whitaker, Paulo. (2022). “País a país, todos los condenados del caso Odebrecht”. *Reuters*, Cambio Colombia. <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/pais-pais-todos-los-condenados-del-caso-odebrecht>.

Anexo A⁴
Primera reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha
contra la Corrupción (11 y 12 de setiembre de 2007)

Miembro	Prioridad	Acción	Entregable
Colombia	Formación ciudadana, participación y control social	Promoción del control social y fiscal participativo	Armar una guía sobre el control social, realizar un taller sobre control social, entre otros aspectos
	Transparencia de la gestión pública	Mecanismo de rendición de cuentas	Elaborar una guía de rendición de cuentas
	Fortalecimiento de organismos de control	Trabajo interdisciplinario de cooperación interinstitucional: "Convenio de cooperación interinstitucional en la lucha contra la corrupción firmado entre la Fiscalía general de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Controlaría de la República"	Brindar un documento por cada país sobre la experiencia de la coordinación
	Cooperación internacional	Establecimiento de sinergias con organizaciones no miembros del Sistema Andino de Integración (OLACEF)	Presentar la Decisión N° 668 y consultar para desarrollar acciones de colaboración
Bolivia	Formación ciudadana, participación y control social	Promoción de cultura de la legalidad en la educación formal y no formal	Elaborar un documento que contenga la información y experiencias exitosas respecto al tema
	Transparencia de la gestión pública	Mecanismo de rendición de cuentas	Aprobar una Ley Participativa Popular de Control Social Propuesta a la Constituyente y Programa Integral anticorrupción (PIA)
	Medidas dirigidas a los medios de comunicación	Promoción de videoconferencias con Universidades	Desarrollar videoconferencias con universidades y periodistas

⁴ Fuente: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Reuniones/DFinales/SG_CPLC_I_INFORME.doc

Miembro	Prioridad	Acción	Entregable
Ecuador	Transparencia de la gestión pública	Intercambio de información y experiencias	Crear un documento del Estado en compras públicas por medios electrónicos
	Medidas dirigidas a los medios de comunicación	Capacitación y sensibilización en facultades y medios de comunicación sobre cultura de la legalidad	Crear un documento sobre la experiencia del Ecuador en la campaña de no a la corrupción
	Fortalecimiento de organismos de control	Trabajo interdisciplinario de cooperación interinstitucional: "Convenio de cooperación interinstitucional en la lucha contra la corrupción firmado entre la Fiscalía general de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Controlaría de la República"	Brindar un documento por cada país sobre la experiencia de la coordinación
	Cooperación internacional	Agenda de cooperación técnica financiera	Redactar un informe de las gestiones realizadas con organismos y países amigos cooperantes
	Sistema de información	Creación y administración del sistema	Adoptar un documento descriptivo del proyecto "Sistema de Información"
Perú	Medidas dirigidas a los medios de comunicación	Promoción de videoconferencias con Universidades	Desarrollar videoconferencias con universidades y periodistas
	Fortalecimiento de organismos de control	Trabajo interdisciplinario de cooperación interinstitucional: "Convenio de cooperación interinstitucional en la lucha contra la corrupción firmado entre la Fiscalía general de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Controlaría de la República"	Brindar un documento por cada país sobre la experiencia de la coordinación
		Videoconferencia sobre experiencias nacionales sobre organismo de control	Elaborar un documento de análisis que contraste las diversas experiencias, así como el resultado de la videoconferencia

Anexo B⁵
Tercera reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de
Lucha contra la Corrupción (17 y 18 de junio de 2010)

País miembro	Prioridad	Acción	Entregable
Bolivia	Formación ciudadana, participación y control social	Encuentro andino para compartir experiencias en el tema de Participación Ciudadana y Control Social en el ámbito de transparencia y lucha contra la corrupción	Desarrollar el encuentro andino
Todos los Países Miembros		Currículo en lucha contra la corrupción a nivel escolar, fomentando la ética y valores democráticos	Adoptar un documento de análisis y propuestas para tratamiento a nivel andino, así como propuesta de expresión de la voluntad política del MINEDU y CAMRE
	Desarrollo Legislativo	Perfeccionamiento del documento de "Recopilación de legislación sobre asistencia judicial internacional en materia de corrupción"	Realizar un estudio sobre recuperación de activos, incluida la repatriación de bienes
	Medidas dirigidas a los medios de comunicación	Establecimiento de un concurso andino sobre periodismo de investigación en la búsqueda de referentes	Crear un premio anual sobre el particular
	Control de las Declaraciones Patrimoniales	Estudio de legislación comparada en el ámbito andino e internacional en cuanto a las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas	Elaborar un documento que recoja el análisis que contraste las diferentes experiencias
	Fortalecimiento de los Órganos de Control	Establecimiento de un mecanismo de comunicación entre las Autoridades centrales de los Países Miembros	Establecer el mecanismo señalado
	Cooperación internacional	Elaboración de Guías con instructivos y formatos comunes para solicitudes de asistencia judicial internacional	Aprobación de manuales y documentación
		Promoción de un encuentro sobre cooperación entre la policía y el Poder Judicial de los países andinos	Elaboración del informe del evento con aspectos positivos
	Acciones de combate a la impunidad en casos de corrupción	Promoción de la construcción de un Índice de Transparencia y lucha contra la corrupción	Elaboración del documento de propuesta de elementos de base para la construcción del índice a nivel andino, en el marco de lo dispuesto en las Decisiones N° 668 y 700

⁵ Fuente: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Reuniones/DFinales/SG_CPLC_III_INFORME.doc

Capítulo 4

Ejes de acción del Mercado Común del Sur

MASSIEL OLAVARRÍA URRA*

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el fenómeno de la corrupción en las Américas es un problema estructural (Sandoval, 2016), o para otros radical (Joly, 2003), que se caracteriza por la existencia de diseños e instituciones que funcionan con cierto grado de impunidad (Olasolo, 2021). En este sentido, los niveles de organización, violencia y la conocida injerencia transnacional que subyace a este fenómeno han alcanzado tales dimensiones que debería preocupar a los países de la región. Algunos ejemplos de este problema son las organizaciones del crimen organizado transnacional (COT) (por ejemplo, las bandas criminales (Bacrim) en Colombia y el Tren de Aragua en Venezuela). Otros ejemplos son las redes transnacionales de corrupción operativas desde dentro del Estado (así, entre 1998 y 2000, el Estado peruano, a instancias de su presidente Alberto Fujimori, y por intermediación de Vladimiro Montesinos, compró diez mil fusiles al reino de Jordania, los cuales fueron enviados a las FARC), o que desde fuera del Estado intentan beneficiarse de este último (por ejemplo, los pagos de soborno en el controvertido caso Odebrecht) (Piedrahita, 2020).

Como afirman Hellman, Jones & Kaufmann (2001), uno de los problemas más graves de la corrupción surge de la captura del Estado por intereses económicos que pretenden generar rentas, a través de pagos ilícitos a funcionarios públicos. En virtud de ello, esta clase de corrupción institucionalizada influye en las decisiones centrales de la adminis-

* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas. Profesora de Derecho Penal en la Universidad Andrés Bello (Chile). Diplomada en Migrantes y Protección de Personas Refugiadas en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Coordinadora del Magíster de Derecho Penal y Procesal Penal de la Universidad Andrés Bello (Chile).

tración de un Estado, determinando el contenido de leyes, reglamentos y regulaciones gubernamentales. Por esta razón, el combate contra la corrupción no puede ser solo una tarea interna de los Estados.

En ocasiones, la estructura gubernamental está fuertemente influenciada por la corrupción, lo cual impide ofrecer respuestas satisfactorias a estos problemas. Esta situación ha motivado la búsqueda de algunas respuestas en el derecho penal transnacional (DPT). Sin embargo, persisten casos difíciles que impiden encontrar respuestas punitivas eficaces frente a esta clase de corrupción (por ejemplo, como afirma Torres (2019), para enfrentar las denominadas “zonas grises”).

Los esfuerzos internacionales para enfrentar el fenómeno de la corrupción son relativamente recientes y, en ocasiones, se encuentran todavía en su etapa de diseño internacional o de implementación gubernamental. En este marco, es posible identificar su situación en relación con algunos procesos de integración internacional latinoamericanos, como es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹.

En esta línea, el presente capítulo pretende abordar de forma descriptiva los ejes de acción del MERCOSUR respecto de la corrupción transnacional (especialmente, cuando se encuentra asociada al COT), a partir de sus instrumentos jurídicos y de las políticas internacionales de carácter regional que subyacen en sus decisiones. Para estos efectos, se utiliza una metodología cualitativa de estudio de fuentes y referencias políticas institucionales, a través del análisis de contenido de los documentos seleccionados, los cuales están disponibles en los catálogos digitales del MERCOSUR².

¹ Otros procesos de integración internacional latinoamericanos que han desplegado esfuerzos para enfrentar el fenómeno de la corrupción son la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad Andina (CAN).

² Tratados, Protocolos y Acuerdos (*Vid.*: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>) Normativas de los órganos decisorios de MERCOSUR (*Vid.*: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>). Actas de reuniones y documentos oficiales de órganos y foros

Para abordar el objetivo de este trabajo, el capítulo se divide en cuatro partes. Primero, se exponen algunos antecedentes históricos e institucionales del MERCOSUR, con el objetivo de describir la forma en que funciona este proceso de integración. Segundo, se analizan los ejes de acción del MERCOSUR respecto de la lucha contra la corrupción. Tercero, se describe el “Acuerdo del MERCOSUR para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y en las inversiones internacionales”, como la última manifestación jurídica de lucha contra la corrupción al momento de redactar este capítulo. Finalmente, se exponen algunas conclusiones.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR

El MERCOSUR tuvo varios antecedentes históricos relevantes. Todo parte de la necesidad de acelerar un proceso de integración económica y de avance democrático (Arcaro, 2015), cuyos orígenes se remontan a la década de los ochenta, cuando los presidentes José Serney (de Brasil) y Raúl Alfonsín (de Argentina), pertenecientes a las principales naciones Sudamericanas de la época, luego de diversos acercamientos bilaterales, firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, en noviembre de 1985. Cinco años después, en 1990, se firmó el Acta de Buenos Aires por el presidente brasileño Fernando Collor de Melo y el argentino Carlos Menem. Este trabajo binacional contó también con la participación de Paraguay y Uruguay en calidad de países observadores. En 1991, se firmó el Tratado de Asunción, denominado Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur. Pero fue necesario esperar hasta 1994 para que el mercado fuese constituido, junto con un sistema de solución de controversias. Como afirma Moraga (2018), entre sus objetivos destacan la ampliación de los mercados nacionales, la aceleración del desarrollo eco-

MERCOSUR (*Vid.*: <https://documentos.mercosur.int>). Declaraciones oficiales del Consejo del Mercado Común (*Vid.*: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/declaraciones-presidenciales>). Comunicaciones oficiales del Consejo del Mercado Común (*Vid.*: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/comunicados/>).

nómico, la búsqueda de la justicia social, la conservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo científico.

De esta manera, a partir de la suscripción del Protocolo de Ouro Prieto en diciembre de 1994, el MERCOSUR adquirió una personalidad jurídica y una estructura institucional definitiva, de carácter intergubernamental y circunscrita al ámbito mercantil (Moraga, 2018). Cuatro años después, en julio de 1998, se celebró el Protocolo de Ushuaia, sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR, entre los Estados parte y las Repúblicas de Bolivia y Chile.

Ya con una institucionalidad sólida en la región, el MERCOSUR comenzó el siglo XXI con diversos hitos fundamentales para su desarrollo. En 2003 se adoptó el Reglamento del Protocolo de Olivos, mientras que en 2005 se creó el Parlamento (PARLASUR). Posteriormente, en 2006, se produjo la adhesión de Venezuela y en 2015 de Bolivia. Además, participan como Estados asociados Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Guayana y Surinam.

En sus años de funcionamiento, el MERCOSUR ha celebrado múltiples tratados y convenios internacionales en sus diversas áreas y objetivos. A pesar de que, en sus inicios, el MERCOSUR estuvo circunscrito al ámbito mercantil, la globalización y los nuevos procesos de intercambio internacional han generado su expansión de forma plausible a otros horizontes. Entre ellos, la lucha contra el COT y, recientemente, contra la corrupción en materia de comercio e inversión internacional.

3. LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL Y LA CORRUPCIÓN EN EL MERCOSUR Y LA INCLUSIÓN DE EJES INSTITUCIONALES

En la última década del siglo XX, la corrupción fue un importante problema en la agenda política y jurídica de los Estados de América Latina. Diversos casos, como el relativo a Odebrecht, crearon una preocupación real de las instituciones regionales, porque no se trataba de un fenómeno que se pudiera abordar a nivel político interno. Esta tendencia en alza de casos de corrupción hizo necesario tener una agenda regional contra la misma. Sin embargo, y a pesar

de esta preocupación (que ha tenido una mayor recepción en el seno de la OEA), el MERCOSUR no ha tenido hasta el momento un plan regional de lucha contra la corrupción.

En consecuencia, las respuestas específicas del MERCOSUR frente a la lucha contra la corrupción son recientes y se han materializado en documentos oficiales de trabajo y acuerdos multilaterales en los últimos cinco años. El énfasis en el desarrollo económico y la búsqueda de una justicia social mediante el aprovechamiento de los recursos (Moraga, 2018), son factores que explican la tardía preocupación por el fenómeno de la corrupción en el MERCOSUR. Por otra parte, la existencia de otras respuestas regionales e internacionales específicas contra la corrupción (por ejemplo, desde la OEA o la CAN) no ha favorecido que el MERCOSUR se haya visto estimulado para diseñar sus propias respuestas regionales, precisamente, porque este último proceso no dispone de un tratado, convención o declaración general sobre la materia (Gesta & Granato, 2015).

Para conocer los ejes de acción del MERCOSUR en la lucha contra la corrupción es preciso analizar dos clases de respuestas frente a este problema. Primero, las respuestas generales que el MERCOSUR ha adoptado frente al COT, a través de un conjunto de decisiones institucionales. Segundo, sus respuestas particulares a la corrupción transnacional. Esta distinción cumple dos funciones metodológicas. Por un lado, permite evidenciar un antes y un después en los ejes institucionales del MERCOSUR, pues sus preocupaciones han variado en virtud de distintos hitos internacionales, lo que ha hecho que las respuestas a las mismas hayan sido contingentes y singularmente marcadas por el contexto internacional. Por otro lado, permite caracterizar las respuestas específicas del MERCOSUR en comparación con las adoptadas por otras organizaciones de ámbito regional en América Latina.

3.1. Marco normativo internacional y las respuestas frente al problema del crimen organizado transnacional

Existen varios tratados internacionales que han sido ratificados por los Estados parte y los Estados asociados del MERCOSUR, lo que permitido fomentar la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y el COT. Estos tratados brindan un marco normativo robusto e in-

cluyen la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) de 2000. Sin embargo, la atención del MERCOSUR sobre esta cuestión comenzó algunos años antes, a consecuencia de algunos hitos internacionales de relevancia para los Estados, particularmente vinculados a la seguridad, la protección de las fronteras y la delincuencia transnacional.

La preocupación regional por la seguridad al interior de los Estados ante el COT cobró importancia por dos hechos terroristas ocurridos en Argentina: los atentados contra la Embajada de Israel en Buenos Aires en marzo de 1992 y contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en julio de 1994. Teniendo en cuenta estos antecedentes, y el marco normativo de la Convención de Palermo (adoptada por Argentina en 2000), se creó en 2010 el Comité sobre COT. Según los informes del Comité, este atentado constituía un delito de terrorismo, cometido por una organización criminal de alcance internacional. Además, para Estados Unidos (EE.UU.), esta organización tenía vínculos en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, al tratarse esta última de “un punto focal para el extremismo islámico en América Latina” (US, 2000).

A consecuencia de estos hechos, Argentina recalcó la necesidad de prevenir y combatir el terrorismo en la región con participación de la comunidad internacional. Por ello, promovió que, en marzo de 1996, se celebrara el “Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras”. Según Bartolomé & Llenderozas (2002), a través de este acuerdo “los Ministerios de Interior de Argentina y Paraguay y el Ministerio de Justicia de Brasil se comprometieron a coordinar la acción contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera, lo que incluyó la creación de una base común de datos y el establecimiento de mecanismos conjuntos de lucha contra la criminalidad y el terrorismo”. Este compromiso se materializó en mayo de 1996, con la constitución de un Comando Tripartito con el fin de incrementar los mecanismos de cooperación y la seguridad regional con funciones de prevención (Civale, *et. al.*, 2020)³.

³ Otra instancia relevante que ocurrió en 1996, celebrada en el mes de abril en Lima, fue la Conferencia especializada sobre Terrorismo de la OEA (Llenderozas, 2008).

En diciembre de 1996, MERCOSUR brindó soporte político para desempeñar de forma eficaz estos esfuerzos de los Estados parte, a través de la decisión 07/96, del Consejo del Mercado Común, que creó la Reunión de Ministros de Interior (RMI) o funcionarios de jerarquía equivalente, “con el fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación de sus áreas de competencia”. Según Llenderozas (2008), la RMI “constituye hasta hoy la instancia de más alta jerarquía política que trata los asuntos de terrorismo en el ámbito subregional”.

En este contexto, en mayo de 1997, se realizó la Primera RMI del MERCOSUR, que incluyó a Chile y Bolivia. En esta instancia, se acordó la creación de una Comisión Técnica para el desarrollo del trabajo de cooperación y coordinación relativo a la seguridad regional, y se acordó tener al menos una reunión cada seis meses (*Idem.*). Además, en la Segunda RMI del MERCOSUR, celebrada en noviembre de 1997, se acordó elaborar un sistema de intercambio de información sobre criminalidad (Civale *et al.*, 2020).

En abril de 1998, el MERCOSUR fue la primera subregión de Latinoamérica en crear un mecanismo propio de control de armas de fuego, luego de la Declaración Presidencial sobre cómo Combatir la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Materiales relacionados con el Cono Sur. Con base en la misma, el MERCOSUR, junto a Chile y Bolivia, aprobaron el “Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional”. Este plan considera “que la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada impone una acción conjunta, coordinada y acordada en el MERCOSUR”. Las actividades delictivas recogidas en este plan son el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el robo o hurto de vehículos, el lavado de activos, el contrabando y el tráfico de personas. Como afirman Bartolomé & Llenderozas (2002), “este Plan parte de la premisa que la lucha contra todas las formas de la delincuencia organizada impone una acción de conjunto, coordinada y acordada en toda la región”.

Ese año fue también relevante para el MERCOSUR debido al diseño de un plan de seguridad transnacional. Así, en noviembre de 1998, en el marco de la Cuarta RMI, se estableció el “Sistema de Información de Seguridad del MERCOSUR” (SISME). Este mecanismo,

posteriormente, contó con el impulso de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En diciembre de 1999, se aprobó el “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional” que sustituyó al plan anterior. En el mismo, el terrorismo adquiere mayor autonomía y se separa del COT (Llenderozas, 2008), consagrándose acciones especializadas referidas al intercambio de información, la coordinación de procedimientos, el intercambio de experiencias y capacitaciones.

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., la preocupación por esta clase de delitos adquirió mayor intensidad en la comunidad internacional. Al respecto, el MERCOSUR acordó la “complementación y adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional”. En su Anexo II, este nuevo plan conforma un Foro Especializado de Intercambio y Análisis de Información sobre Terrorismo. Este foro está constituido por el Grupo de Trabajo Permanente (GTP) del que depende el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE). Además, se creó un Sistema Integrado de Intercambio que recogiera los datos disponibles sobre personas u organizaciones que puedan potencialmente ayudar, o incluso ejecutar de propia mano, acciones terroristas. Posteriormente, en la RMI de 2008, se decidió conformar el Foro Especializado de Terrorismo, que, en la actualidad, es un organismo permanente y dependiente de la RMI.

En diciembre de 2004, se aprobaron los Acuerdos Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre: (a) los Estados parte del MERCOSUR; y (b) estos últimos y la República de Bolivia y Chile. Además, en junio de 2005 se realizó en Asunción (Paraguay) la Declaración Presidencial sobre el Compromiso del MERCOSUR con el Estatuto de la Corte Penal Internacional. En esta declaración, los Estados “se comprometen a no celebrar acuerdos multilaterales o bilaterales con terceros Estados, que sean susceptibles de afectar las bases de jurisdicción de la Corte Penal Internacional u otras disposiciones establecidas en el Estatuto de Roma”.

En julio de 2006, y sustituyendo los acuerdos de 2004, se celebró el “Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Re-

gional entre los Estados Partes del MERCOSUR”. Este acuerdo fue celebrado entre los Estados parte junto a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. En este documento se considera que la “creciente dimensión transnacional de los delitos constituye una grave amenaza a la seguridad regional, dificultando la consolidación de un espacio integrado en el que prevalezca el orden y el respeto a los valores democráticos”. El objetivo del Acuerdo Marco es:

[...] optimizar los niveles de seguridad en la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención, represión de las actividades ilícitas, especialmente transnacionales, tales como el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, entre otras (art. 1).

A estos efectos, el Acuerdo Marco ofrece también una estructura general de cooperación de carácter policial.

Otros documentos institucionales de relevancia en la lucha contra el COT son más recientes. Así, en diciembre de 2018, el Consejo del Mercado Común aprobó el proyecto de “Acuerdo Marco para la disposición de bienes decomisados de la delincuencia transnacional en el MERCOSUR” (Acuerdo sobre bienes decomisados, 2018). Este Acuerdo representa un avance importante en la lucha contra el COT en la región al significar un reconocimiento de la gravedad de los problemas que plantea en la región.

En particular, el Acuerdo Marco recoge, en términos generales, los estándares previstos en los arts. 54, 55 y 57 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o Convención de Mérida) (2003), los arts. 12 a 14 (sobre reparto de bienes decomisados) de la Convención de Palermo y el art. 5 de la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

De esta manera, según el Acuerdo Marco, los Estados parte pueden decomisar aquellos bienes que están vinculados a la comisión de un delito producto del COT, en el marco de un sistema de cooperación internacional que respete el principio de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados. Este proceso de decomiso surge de una negociación obligatoria individualizada sobre la disposición

del producto y de los instrumentos del delito (arts. 7 y 8). Para estos efectos, se entiende por COT, “cualquier clase de estructura formal o informal integrada por tres o más personas asociadas con el propósito de cometer delitos, de manera sistemática y permanente por un periodo definido o indefinido que afecte a dos o más Estados” (art. 3 (f) de la Convención de Palermo).

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido y los objetivos del Acuerdo Marco son bastante discretos y acotados a los márgenes de la cooperación y negociación entre los Estados parte, que posibiliten la disposición de los bienes decomisados producto de los delitos vinculados al COT (art. 1). Pero el Acuerdo Marco es frágil en su implementación por dos razones principales. En primer lugar, no establece una política regional en la materia. Al respecto, es frecuente advertir la falta de cooperación internacional para que se pueda implementar y ejecutar de manera conjunta en los Estados parte (ejemplo de esta falta de cooperación se puede observar en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, donde el COT está instalado en zonas fronterizas y uno de los factores que han contribuido a su asentamiento son las escasas iniciativas conjuntas) (Cuervo, 2018). En segundo lugar, no recoge una propuesta satisfactoria sobre los mecanismos de aplicación del DPT para perseguir los delitos transnacionales, sino que ofrece mecanismos de respuesta *ex-post* a la comisión de los delitos con necesidad de una negociación obligatoria “sobre la disposición del producto e instrumentos del delito entre la Parte que decidió el decomiso y las demás Partes que hubieran cooperado en la investigación, enjuiciamiento y recupero de bienes” (art. 7). En tercer lugar, la declaración de cooperación internacional que dispone el Acuerdo Marco está pendiente de ejecución, pues a pesar de que el Acuerdo Marco entró en vigor en diciembre de 2018 —con el depósito de los instrumentos de ratificación de Argentina y Paraguay, como dispone el art. 13 del Acuerdo—, aún está pendiente el depósito de los instrumentos de Uruguay y Brasil⁴.

⁴ Mercado Común del Sur (2023) Proceso de Tratados-Acuerdo Marco para la disposición de bienes decomisados de la delincuencia organizada transnacional en el MERCOSUR. *Vid.*: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=RJNTJu7CSVsWqnmTJdoKag==

Para profundizar la lucha contra el COT, y en el marco de la cumbre del MERCOSUR celebrada en Bento Gonçalves (Brasil) en 2019, los Cancilleres del MERCOSUR, a instancia de Uruguay, aprobaron el “Acuerdo de cooperación policial aplicable a los espacios fronterizos entre los Estados Partes del MERCOSUR” (entendiéndose por tales las “localidades fronterizas” contiguas entre dos o más Estados). En virtud de este Acuerdo (que tampoco ha entrado en vigor pues solo ha sido depositado el instrumento de ratificación de Uruguay, estando pendientes el depósito de los instrumentos de Argentina, Paraguay y Brasil), los Estados definirán los delitos respecto de los cuales se prestarán cooperación mutua para prevenirlos y/o investigarlos, y determinarán las autoridades policiales de cada Estado que podrán llevar a cabo la persecución en las localidades fronterizas, y el procedimiento aplicable a estos efectos (art. 2). Respecto de la cooperación, los Estados deberán brindar apoyo técnico, proveer capacitación, intercambiar información, ejecutar las actividades de investigación, las operaciones y las diligencias relacionadas con los hechos delictivos que les sean solicitadas, y facilitar la persecución transfronteriza (art. 3).

En virtud de esta última (quizás el aspecto más novedoso y discutido en la lucha contra el COT en la región):

[...] las autoridades policiales de las Partes que, en su propio territorio estén persiguiendo a una o más personas que para eludir la acción de las autoridades sobrepasen el límite fronterizo, podrán ingresar en el territorio de la otra Parte, en comunicación y coordinación con la autoridad policial de frontera de la otra, para efectuar la aprehensión preventiva de las personas perseguidas, la protección de los indicios y/o evidencias, dentro de los límites legales exigidos (art. 7.1).

Ahora bien, todo ingreso en el territorio de otro Estado Parte deberá ser siempre acordado bilateral o trilateralmente (art. 7.2).

En todo caso, la falta de depósito de los instrumentos de ratificación de los Acuerdos analizados refleja una falta de compromiso internacional para combatir el COT, más allá de las declaraciones políticas y buenos oficios de los Estados integrantes del MERCOSUR. Asimismo, esta ausencia de depósitos hace imposible la elaboración de políticas-criminales locales de los Estados parte en la lucha contra el COT que permitan una colaboración internacional efectiva y oportuna.

tuna, pues una política regional anticorrupción necesita el fortalecimiento de las capacidades estatales, ya sea en las formas de respuestas frente a la corrupción, el robustecimiento de las instituciones y la profesionalización de la administración pública (Gesta & Granato, 2015).

Para terminar, cabe destacar que en la XLVIII del RMI (2022), las autoridades respectivas firmaron una declaración con el objetivo de mejorar la coordinación policial en la lucha contra el terrorismo y apoyar de forma puntual a Paraguay en el combate al COT⁵. A instancia de Uruguay, se solicitó promover la coordinación de la inteligencia policial de los Estados parte, en atención al vínculo que existe entre las actividades de terrorismo y las organizaciones del COT.

Según se ha reportado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), el país se encuentra capturado por el COT, el cual ha logrado infiltrarse en los más altos niveles del aparato estatal, por lo que se configura un escenario de alto riesgo para la defensa de los derechos humanos. En este contexto, un evento dramático fue el asesinato por sicarios en Colombia del fiscal Marcelo Pecci, abogado fundamental en la lucha contra el crimen organizado. Al respecto, la Presidencia del Parlamento del MERCOSUR condenó “este acto de violencia cobarde y desalmado”. Asimismo:

[...] solicitó a todas las entidades gubernamentales de América que generen y potencien nuevas formas de cooperación y ayuda recíproca en materia judicial, policial, militar y de inteligencia, a fin de dar con los responsables de este acto criminal, desarticular estas organizaciones y así dar las garantías necesarias a nuestros funcionarios de justicia, los cuales están expuestos en el cumplimiento del deber⁶.

⁵ La preocupación del COT en Paraguay ha sido una constante en la región. Según Cuervo (2018), “el epicentro del crimen organizado se encuentra en Paraguay, lo que se explica dado que históricamente sus instituciones de gobierno han sido frágiles, ligadas a la corrupción y al soborno, y su figura se reduce a tan solo el Presidente, además de no ser perdurables en el tiempo”.

⁶ Parlamento del MERCOSUR (2022).

3.2. Ejes generales y específicos institucionales del MERCOSUR en la lucha contra la corrupción

3.2.1. Ejes generales

Los ejes institucionales específicos de lucha contra la corrupción transnacional por parte del MERCOSUR son recientes. Ya sea de forma directa o indirecta, estos esfuerzos regionales se encuentran en la fase de diseño institucional o de implementación por las autoridades nacionales.

Antes de 2019, los compromisos de lucha contra la corrupción de los Estados parte del MERCOSUR tenían su marco jurídico en instrumentos institucionales de otras organizaciones de ámbito regional en América Latina, como la CICC o la CNUCC (Gesta & Granato, 2015). Por ello, se puede denominar este periodo como el de ejes generales del MERCOSUR contra la corrupción.

Debido al énfasis en los compromisos mercantiles originarios del MERCOSUR (Moraga, 2018), la corrupción transnacional no ha sido un objetivo específico de sus decisiones y políticas subregionales. Sin embargo, ello no significa que en este periodo de tiempo no hayan existido algunos compromisos generales o intenciones del MERCOSUR como respuesta contra la corrupción, sino que se ha dado prioridad a materias mercantiles, comerciales o de combate contra el COT.

Sin embargo, como afirman Gesta & Granato (2015), después de 2003, con el inicio de la Presidencia de Kirchner en Argentina (2003) y Lula da Silva en Brasil (2003), el sistema subregional del MERCOSUR fue “reformado”. Esto provocó un giro en algunos de sus objetivos originales y una ampliación en el proceso de integración. En este contexto, surge la pregunta relativa a la forma en que la corrupción ha venido ocupando espacios en la agenda del MERCOSUR.

Así, en el marco de la XXII RMI, en Brasilia, el Consejo Común del Sur (2002) refrendó los Acuerdos 17/02 y 18/02 sobre el Combate a la Corrupción en las Fronteras entre los Estados parte del MERCOSUR, y entre estos últimos y las Repúblicas de Bolivia y Chile. Además, en diciembre de 2004, el Consejo del Mercado Común creó la “Reunión Especializada de Organismos Gubernamentales

de Control Interno” (REOGCI), que solo comenzó a funcionar en 2006. Según se determinó para dicha instancia, esta Reunión tiene por finalidad establecer relaciones de cooperación científica, técnica y operativa en el área del control interno de la gestión gubernamental⁷. Este mecanismo institucional resulta trascendental para el correcto desempeño de la administración pública, de manera que los compromisos de los Estados parte con la transparencia y la lucha contra la corrupción sean más eficientes.

Un año después, se realizó la Reunión Especializada de Fiscales/ Ministerios Públicos del MERCOSUR (2005). Esta instancia también es un avance en la lucha contra el COT, pues constituye una forma de integrar el trabajo de órganos persecutores penales en los países de la región. El objetivo de esta reunión fue “potenciar acciones conjuntas para la prevención, investigación y represión del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, entre otros hechos punibles”. Con ello, se pretende apoyar un proceso de transformación y consolidación del sistema judicial, para dar cumplimiento a los principios del Estado de derecho.

En 2007, se elevó al Consejo del Mercado Común (CMC) la propuesta de Uruguay de crear una “Reunión Especializada de Autoridades competentes en materia de Lucha contra la Corrupción”. Sin embargo, no resultó aprobada (Gesta & Granato (2015)). Lo que sí se aprobó en 2010 con el de potenciar la cooperación penal internacional en la región son: (a) el “Acuerdo sobre la Orden MERCOSUR de Detención y Procedimientos de Entrega”; y (b) el “Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados parte del MERCOSUR y Estados asociados para la creación de equipos conjuntos de investigación”. No obstante, ambos acuerdos han tenido dificultades para su implementación y operatividad efectiva en la región⁸.

⁷ Mercado Común del Sur (febrero de 2023) Reunión Especializada de Organismos de Control Interno (REOGCI). *Vid.*: <https://www.mercosur.int/reunion-especializada-de-organismos-de-control-interno>

⁸ El Acuerdo para la Creación de Equipos Conjuntos de Investigación, si bien fue firmado en el año 2010, recién entró en vigor en el año 2020, con la ratificación de los cuatro miembros MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Además de la “vacancia” de este Acuerdo por diez años, se pueden mencionar otras dificultades de implementación de ambos Acuerdos:

Posteriormente, en abril de 2012, se realizó en Montevideo (Uruguay) el Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el MERCOSUR. El objetivo de este encuentro “consistió en intercambiar informaciones y visiones sobre los organismos o sistemas encargados de prevenir, detectar, reprimir o erradicar la corrupción en cada uno de los países participantes, tratando de evaluar los resultados e identificar buenas prácticas pasibles de aplicación en la región” (Chiappara & Yarzabal, 2012)⁹.

Durante este periodo, el MERCOSUR ha desarrollado también directrices generales y declaraciones de carácter político respecto al combate a la corrupción en la región. El problema es que el proceso regional no ha tenido una agenda propia y específica en la materia, que tenga un impacto significativo en la lucha contra el COT y la corrupción. Gesta & Granato (2015) ofrecen algunas posibles razones que explicarían la falta de respuestas del MERCOSUR, a pesar de la existencia de conocidos casos de corrupción en América Latina. Primero, puede ser que los países del MERCOSUR hayan privilegiado una regulación de carácter internacional, por sobre la necesidad de una agenda propia. Segundo, atiende a la prioridad dada a otros

la falta de creación e implementación de equipos de investigación conjunta entre los países del MERCOSUR que permita llevar a cabo labores internacionales de persecución penal; la necesidad de trabajo en conjunto entre las fiscalías anticorrupción de la región; falta de coordinación entre los Ministerios de Interior y de las policías de los países; falta de políticas públicas internas de los países respecto a la persecución penal internacional; y la falta de implementación de sistema de asesorías jurídica mutua.

⁹ Así mismo, los años 2012-2013 evidenciaron un avance en algunos países de la región contra la corrupción. Así, por ejemplo, en Brasil, durante el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff, y por cierta presión internacional ante hechos de corrupción nacional, se dictó la Ley N° 12.846 de 2013, también denominada “Ley Anticorrupción Empresarial”. Un avance significativo de esta ley, en palabras de Gabardo & Morettini (2015) es que “adopta como marco político la responsabilidad objetiva de la persona jurídica con el objetivo de ofrecer a la Administración Pública medios eficaces para responsabilizar a las personas jurídicas corruptas”. Sin embargo, la premura en la discusión legislativa de la ley generó la necesidad de seguir actualizando dicha regulación. La más reciente modificación se puede encontrar en el Nuevo Decreto Regulador de la Ley Anticorrupción de julio de 2022 (Decreto Federal N° 11.129/2022).

objetivos, lo que ha supuesto que hasta 2015 la corrupción haya sido un tema de escasa presencia en la agenda del MERCOSUR (Gesta & Granato, 2015).

3.2.2. Ejes específicos

A partir de 2019 se comenzó a trazar el camino de lo que se pueden denominar como “ejes específicos del MERCOSUR contra la corrupción”. En este contexto, el 4 de diciembre de 2019, el CMC instruyó al Grupo Mercado Común elaborar una propuesta de Plan de Acción del MERCOSUR para el combate a la corrupción. El CMC subrayó que la propuesta debería contener mecanismos que permitieran articular las siguientes cuestiones: (a) el intercambio de información; (b) la cooperación internacional; (c) el intercambio de experiencias, mejores prácticas y capacitación; (d) la cooperación jurídica; y (e) la participación activa de individuos y grupos externos al sector público, tales como empresas, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

Al día siguiente de esta instrucción, y en el contexto de la LV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, los Estados parte reiteraron su compromiso de adoptar el mencionado “Plan de Acción del MERCOSUR para el Combate a la Corrupción” (Plan 2019). Este plan se enmarca en el logro n°29 del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (“MERCOSUR 30 años”), cuyo objetivo era sintetizar 30 años de avances en la integración del proceso.

El Plan 2019 fue celebrado por los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR, Mauricio Macri (Argentina), Jair Bolsonaro (Brasil), Mario Abdo Benítez (Paraguay) y Lucia Topolansky (vicepresidenta de Uruguay); especialmente, porque los mandatarios propusieron traer al MERCOSUR los temas de la agenda del siglo XXI¹⁰.

¹⁰ Por ejemplo, así los destacó el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, en su discurso en la LV Reunión del CMC. En este contexto, es posible evidenciar algunos lineamientos de los Estados parte en la materia, pero con disímiles resultados. Por ejemplo, Argentina avanza en la materia en virtud de la elaboración de un “Plan Nacional An-

Al año siguiente, los Estados parte reafirmaron el compromiso de lucha contra la corrupción, el cual se refleja en la “Declaración de los Estados parte de MERCOSUR sobre el combate a la corrupción en el comercio exterior” (2020). Esta es una declaración política de contenido general, en virtud de la cual los Estados reafirmaron su determinación de eliminar el soborno y la corrupción en el comercio exterior, reconociendo la necesidad de desarrollar procesos de integración en los sectores públicos y privados (punto 1 de la Declaración).

Estos compromisos se comenzaron a materializar en 2021 en instrumentos jurídicos regionales. Así, se formó el Grupo *Ad Hoc* para análisis del Proyecto de Acuerdo sobre el Combate a la Corrupción en materia de comercio exterior e inversiones internacionales (GAHCC, 2021), cuyos avances (anexos y proyectos, principalmente) han sido declarados reservados y no han sido, por tanto, depositados en la Secretaría del MERCOSUR (SM).

4. DESCRIPCIONES Y PROYECCIONES DEL ACUERDO DEL MERCOSUR PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL COMERCIO Y EN LAS INVERSIONES INTERNACIONALES

El 6 de julio de 2022, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron en Montevideo el “Acuerdo del MERCOSUR para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y en las inversiones extranjeras” (Acuerdo de 2022). Según se declara, el objeto del Acuer-

ticorrupción 2019-2023” a fin de garantizar su adecuado cumplimiento con los estándares internacionales contra la corrupción en virtud del diseño de un gobierno transparente y abierto, la integridad y prevención de la corrupción y su respectiva investigación y sanción. Sin embargo, esta información contrasta con el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), que muestra un retroceso de Argentina en la lucha contra la corrupción (Simon & Aalbers, 2022). En cambio, como afirma Galaín (2021), Uruguay mantiene una política criminal “anodina y deficiente para la lucha contra la corrupción”, a pesar de contar, por ejemplo, con una Comisión de Lucha contra la Corrupción.

do es “prevenir y luchar contra la corrupción y en las inversiones internacionales, adoptando las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias, en el entendimiento que esta afirmación contribuye a los esfuerzos para mitigar sustancialmente la corrupción en todas sus formas” (2022). Además, los Estados parte se comprometen a “adoptar[án] todas las medidas necesarias para implementar las convenciones internacionales anticorrupción de las que sean partes”.

El Acuerdo de 2022 reconoce la importancia de la asistencia mutua (art. IV), así como de las ventajas de compartir experiencias y mejoras vinculadas al desarrollo, la implementación y la efectividad de sus leyes y acciones para luchar contra la corrupción (art. V). Además, promueve el fomento de la integridad de los funcionarios públicos (art. VI) y del sector privado y de la sociedad (art. VII). En particular, el Acuerdo de 2022 establece medidas concretas para luchar contra la corrupción, entre las que se pueden mencionar las siguientes (art. III):

1. Adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para calificar como infracciones penales, civiles o administrativas, de conformidad con la legislación (interna), cuando se cometan intencionalmente conductas tipificadas de corrupción. Así, por ejemplo, la promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
2. Adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para el mantenimiento de libros, registros y controles internos, divulgaciones de demostraciones financieras y estándares de contabilidad y auditoría para prohibir o impedir actos perpetrados con el fin de cometer algunas de las infracciones que se detallan. Entre ellas destacan: (a) el establecimiento de cuentas no registradas en los libros contables; o (b) de transacciones no registradas o inadecuadamente identificadas, entre otras.
3. Adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para establecer infracciones penales, civiles o administrativas, de conformidad con la legislación (interna), cuando se cometan intencionalmente conductas como la malversación, la apropiación indebida u otro desvío, por parte de un funcionario público, para su beneficio o el de otra persona, de cualquier bien o derecho, valores públicos o privados, títulos o cualquier otro bien confiado al funcionario público en razón de sus funciones.

4. Adoptar sanciones y procedimientos eficaces, proporcionales y disuasivos para cumplir los puntos anteriores.
5. Denegar la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de las conductas descritas en el núm. 1.
6. Adoptar medidas que permitan la identificación, el rastreo, el bloqueo, la aprehensión y el decomiso del producto de delito, o de bienes o derechos derivados de dichas infracciones o destinados a su comisión.
7. Adoptar medidas de protección contra cualquier trato injustificado a cualquier persona que, de buena fe y por motivos razonables, informe a las autoridades competentes de cualquier hecho relacionado con las conductas descritas en los numerales 1 y 3.

Como se puede constatar, el Acuerdo (2022) es una ruta que trazaron los Estados parte para luchar contra la corrupción en el ámbito regional. Este acuerdo es mucho más específico que las declaraciones y acuerdos de años anteriores, porque consagra la necesidad de adoptar medidas efectivas contra la corrupción. Como afirma Arcaro (2016), estos acuerdos serían parte de las cláusulas democráticas de este proceso de integración, cuyo objetivo es establecer un patrón mínimo en la materia, a partir del cual los Estados parte deben integrar su contenido y adoptarlo en los ordenamientos jurídicos internos.

Aunque el Acuerdo de 2022 apenas ha sido aprobado hace unos meses y su entrada en vigor está pendiente, a nuestro parecer su implementación tendrá que superar dos clases de desafíos: internos y externos. En cuanto a los desafíos internos, al ser un acuerdo es específico respecto a la corrupción transnacional, los Estados deberán ser capaces de adoptar las medidas legislativas necesarias para calificar los hechos punibles como corrupción, perseguirlos y sancionarlos (Amado & Orrego, 2017).

Otro aspecto complejo del Acuerdo de 2022 es determinar la manera de incentivar la participación del sector privado (como la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones con base en la comunidad) para que se una a este compromiso de combate contra la corrupción. Si bien, se sabe que la corrupción amenaza gravemente el orden democrático de los Estados, es un desafío fomentar que los privados promuevan “activamente” la prevención y lucha contra la corrupción, tal y como se recoge en el art. VII.1 del Acuerdo. La importancia de su participación se encuentra en la

transversalidad y contingencia que presenta la corrupción, lo que amerita conseguir acuerdos amplios y robustos en todo el ordenamiento jurídico. Esto, sin duda, aplica también a los sectores privados de los países, teniendo en cuenta que sus consecuencias son aún más negativas en personas en condición de vulnerabilidad, por el daño que provoca en el bienestar y el desarrollo humano (Rose-Ackerman, 2004).

Ahora bien, la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es un fenómeno reciente en América Latina. Al respecto, caben destacar casos como el de la Comisión Uruguaya de Lucha contra la Corrupción-Uruguay Transparente, que es una asociación civil sin fines de lucro que tiene como funciones, entre otras: (a) proponer medidas a los efectos de combatir las causas que posibilitan la corrupción; (b) Identificar el problema de la corrupción en la sociedad, analizar sus causas y posibles remedios, proponiendo acciones para mejorar la legislación; (c) Facilitar a la ciudadanía los instrumentos para la denuncia oportuna; y (d) Relacionarse con organizaciones públicas, generando alianzas y coaliciones¹¹.

Por otro lado, respecto a los desafíos externos, el Acuerdo de 2022 impone deberes de coordinación y planificación entre los Estados parte de difícil implementación. En una región globalizada como América Latina, resulta imposible materializar el contenido del Acuerdo solo a través de la adopción de normativas internas y locales y buenos oficios internacionales. El Acuerdo propone la cooperación internacional (art. V), pero no establece mecanismos concretos que permitan fomentar e incentivar dicha cooperación. En este sentido, el Acuerdo es una carta de declaración de intenciones sobre la cooperación, pero no consagra reglas específicas de comunicación, ni ordena la coordinación de los órganos internos del MERCOSUR con los Estados. Asimismo, tampoco establece un régimen específico de planificación ni plazos concretos de monitoreo de las gestiones que deben realizar los Estados parte en las respectivas actividades de cooperación internacional.

¹¹ Uruguay Transparente Comisión Uruguaya de Lucha contra la Corrupción (2023). *Vid.*: <http://uruguaytransparente.uy/quienes-somos>

Por lo tanto, el MERCOSUR deberá también intensificar sus acuerdos y políticas regionales que le permitan conocer los alcances de la implementación del Acuerdo. Al respecto, es menester considerar que este Acuerdo presenta el mismo problema de otros instrumentos internacionales anticorrupción en los nivel nacional y regional. Como afirma Olasolo (2021: 468), “presentan un problema básico que limita de manera muy importante su eficacia: la ausencia de un consenso sobre la definición de corrupción y sobre el contenido de los tipos penales a través de los cuales se han de enfrentar sus múltiples manifestaciones”.

De esta manera, y a pesar de que el Acuerdo de 2022 avanza en un camino no trazado antes por el MERCOSUR, y su novedad cobra importancia por razón de la contingencia de la materia que trata, es necesario esperar que los Estados propongan la creación de una política anticorrupción a nivel regional, de manera que les permita diseñar medidas efectivas y oportunas en la lucha contra la corrupción trasnacional.

Además, según entendemos, un problema importante radica en que algunos países de la región no contemplan las políticas y acuerdos del MERCOSUR contra la corrupción y el COT como ejes de acción de referencia. Por ejemplo, en diciembre de 2022, Chile presentó su “Plan Nacional contra el crimen organizado”, dentro de cuyos ejes se encuentra la “prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas”. Sin embargo, en su marco de referencia no están mencionados los ejes de acción del MERCOSUR, ni tampoco destaca su participación en discusiones del proceso de integración. Si bien, vale la pena recordar que Chile no es un Estado Parte de MERCOSUR, sino un Estado asociado, ha participado activamente en ciertas instancias de discusión sobre la materia, por ejemplo, en las Reuniones Especializadas de Ministerios Públicos (REMPM), y ha ratificado el Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados parte del MERCOSUR¹².

¹² Decreto N°78 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, del 17 de octubre de 2009.

En definitiva, la necesidad de integración de los ejes generales y específicos del MERCOSUR contra la corrupción y el COT en los países de la región debe ser uno de los principales desafíos a superar en el corto plazo, a través de la implementación de robustos sistemas anticorrupción y la coordinación oportuna de los países para combatir el COT. Este desafío es urgente, pues estos problemas jurídico-penales en la región no se pueden solucionar solo con declaraciones políticas y buenos oficios, sino que es menester un compromiso efectivo de los Estados, a través de respuestas político criminales robustas nacionales y con compromisos de cooperación internacional de gran envergadura, a fin de perseguir la criminalidad organizada y evitar la impunidad de dichos delitos (Wielandt & Artigas, 2007).

5. CONCLUSIONES

Los ejes institucionales específicos del MERCOSUR de lucha contra la corrupción en la región son recientes, y se encuentran en una etapa inicial de diseño e implementación a nivel nacional. Tal como se ha descrito, esto se debe a que los principales fines del MERCOSUR se han circunscrito a los ámbitos mercantiles, comerciales y, por razones de contingencia, a la prevención y persecución del COT. La preocupación en la lucha contra el COT se incrementó luego de los atentados terroristas que vivió Argentina en la década de los noventa del siglo pasado y de la tensión provocada por la inseguridad en la Triple Frontera.

La lucha contra el COT y la corrupción ha tenido dos ejes en el MERCOSUR. Uno de carácter político, focalizado en el trabajo de las RMI, que ejecutan labores específicas de prevención y persecución con agentes policiales debidamente autorizados. Otro de carácter jurídico-operativo, en virtud de las decisiones y acuerdos que celebra MERCOSUR con sus Estados parte. Esta dualidad en el trabajo es, en ocasiones, compleja de materializar en acciones concretas, ya sea por falta de cooperación, ya sea por falta de coordinación subregional. En este sentido, la urgencia consiste en la elaboración de una Política Anticorrupción en el MERCOSUR (Gesta & Granata, 2015) que agrupe dicha cooperación y la materialice en políticas públicas concretas.

En cuanto al combate de la corrupción, el MERCOSUR sólo comenzó a trazar una agenda específica al respecto a partir de 2019, pero sus instrumentos están pendientes de entrar en vigor. En sus orígenes, los Estados parte del MERCOSUR no han incorporaron un sistema general, y robusto, de lucha contra la corrupción. Solo a partir de 2003, el proceso de integración regional comenzó a dar un giro en su preocupación por hechos constitutivos de corrupción. Sin embargo, hasta 2019, estos esfuerzos han sido principalmente de carácter político, y han estado caracterizados por declaraciones y reuniones de trabajo, sin que ello haya significado la elaboración de políticas públicas locales o cambios jurídicos sustanciales en los países del MERCOSUR.

Tras la aprobación en 2019 del plan de acción contra la corrupción del MERCOSUR, en 2022 se ha aprobado el Acuerdo del MERCOSUR para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y en las inversiones internacionales. Este acuerdo es un avance, pues es el primero en la materia que focaliza el combate contra la corrupción, aunque se encuentra todavía en una etapa inicial de diseño e implementación por los Estados parte, por ausencia de ratificación.

Según se ha observado, en gran medida, los acuerdos del MERCOSUR están pendientes de entrar en vigor debido a que no se han depositado los instrumentos de ratificación. Esta situación da cuenta de una falta de compromiso de los Estados parte en combatir el COT y la corrupción en la región. Sin la entrada en vigor de estos instrumentos, no existe el deber de los Estados de incorporar en los ordenamientos jurídicos internos las medidas previstas en los mismos. Así mismo, tampoco le permiten al MERCOSUR monitorear el nivel de cumplimiento de los compromisos adoptados.

Por esta razón, y en corto plazo, el MERCOSUR debe buscar la forma de incentivar las ratificaciones de sus acuerdos adoptados, con el propósito de establecer áreas de cooperación internacional y armonizar las políticas-criminales internas con los desafíos que impone la criminalidad internacional y las redes de corrupción global. En la misma línea, el MERCOSUR debe ser también capaz de diseñar sistemas de monitoreo en la implementación de sus acuerdos en los ordenamientos jurídicos locales de los Estados parte.

Asimismo, el MERCOSUR debe ser capaz de diseñar e implementar, en el corto plazo, un plan regional contra la corrupción y el COT, que integre a las principales instancias gubernamentales y a la sociedad civil, y permita buscar herramientas para enfrentar los avances del COT en la región, su persecución y respectiva sanción.

En definitiva, si el MERCOSUR adoptó la decisión de ampliar su agenda regional (muy distinta al proyecto inicial de cooperación económica), debe ser capaz de promover la lucha contra la corrupción y el COT, porque sus instancias de coordinación regional son una valiosa oportunidad para generar acuerdos político-criminales. Estos acuerdos deben ser capaces de superar los compromisos políticos y los buenos oficios adoptados en los últimos años. Además, la extensión de las reuniones de coordinación del MERCOSUR, entre las que participan presidentes, Ministerios, Fiscalías, Policías, sociedades civiles, pueden aprovecharse aún más en virtud de la mencionada agenda regional, pues permitirían generar redes regionales anticorrupción eficaces y oportunas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Amado, N. & Orrego, C. (2017). “Corrupción transnacional, un problema de mercado”. *Revista Universitas Estudiantes*. Vol. 16. Pp. 101-120.
- Arcaro, L. (2015). “Mercosur, integración regional y derechos humanos en un proceso multinivel”. *Estudios Constitucionales*. Vol. 13(2). Pp. 125-152.
- Bartolomé, M y Llenderrozas, E. (2002). “La triple frontera desde la perspectiva argentina: principal foco en el Cono Sur americano”. *Center of Hemispheric Defense Studies*. Vol 82(4). Pp. 61-74.
- Chiappara, C. & Yarzabal, L. (2012). *El control de la corrupción en el Mercosur. Memorias del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur*. Montevideo: Digitalgraf. <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/sites/junta-transparencia-etica-publica/files/documentos/publicaciones/el-control-de-la-corrupcion-en-el-mercosur.pdf>.
- Civale, M. L., Mormandi, S. & Retamozo, I. (2020). “La Argentina y el terrorismo transnacional en el ámbito regional”. *Revista Tribuna Internacional*. Vol. 9(18). Pp. 37-57.

- Cuervo, G. (2018). “El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil)”. *Revista Científica General José María Córdova*. Vol. 6(23). Pp. 43-61.
- Gabardo, E. & Morettini, G. (2015). “La nueva ley anticorrupción brasileña: aspectos controvertidos y los mecanismos de responsabilización de las personas jurídicas”. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*. Vol. 2(1). Pp. 71-88.
- Gesta, R. & Granato, L. (2015). “El lugar del combate a la corrupción en la agenda del MERCOSUR (2003-2015)”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Vol. 4(8). Pp. 201-220.
- Hellman, J., Jones, G. & Kauffman, D. (2001). “Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”. En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 21-22. Pp. 35-62.
- Joly, E. (2003). *Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Llenderozas, E. (2008). “Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití”. En: Rivera, F.(ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Ecuador: Flacso y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Moraga, M. Á. (2018). *Jurisdicción Internacional. Teoría General*. Salamanca: Universidad Salamanca.
- Olasolo, H. (2021). “Las respuestas a la corrupción estructural en las américas y su dimensión transnacional desde los instrumentos internacionales anticorrupción, el Derecho Internacional Penal y el enfoque de Derechos Humanos”. En: Galain, P & Saad-Diniz, E. (eds). *Responsabilidad empresarial, Derechos humanos y la agenda del Derecho Penal Corporativo*. Tirant lo Blanch.
- Piedrahita, P. (2020). “La corrupción política como crimen organizado transnacional”. *Revista Criminalidad*. Vol. 62(2). Pp. 233-245.
- Rose-Ackerman, S. (2004). “The challenge of poor governance and corruption”. En Lomborg, B. (ed.). *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge University Press.
- Sandoval, I. (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 78(1). Pp. 119-151.
- Simon, R. & Aalbers, G. (2022). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index, Assessing Latin American countries' ability to uncover, punish and deter graft*. Américas Quarterly.
- Torres, J. (2019). “Zonas grises y delincuencia transnacional: desafíos para la soberanía del Estado en América Latina”. *Vía Iuris*. Vol. 27. Pp. 318-349.

Wielandt, G. & Artigas, C. (2007). *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas*. Serie Políticas Sociales 139. Santiago de Chile.

Informes, resoluciones y otros documentos

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. (2022). “27° Informe Anual de Derechos Humanos”. Asunción: CODEHUPY.

Mercado Común del Sur. (1996). “Reunión de Ministros de Interior”. *Decisión 07/96, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (1998). “Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR”. *Decisión 05/98, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (1999). “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional”. *Decisión 22/99, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2001). “Complementación y adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional, entre los Estados Parte del MERCOSUR”. *Decisión 13/01, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2002). “Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile”. *Decisión 29/02, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2004). “Proyectos de Acuerdos Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. *Decisión 35/04, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2004). “Reunión Especializada de Organismos Gubernamentales de Control Interno”. *Decisión 39/04, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2005). “Reunión Especializada de Fiscales del MERCOSUR”. *Decisión 10/05, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2006). “Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados Parte del MERCOSUR”. *Decisión 16/06, del Consejo del Mercado Común*.

Mercado Común del Sur. (2010). “Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados para la creación de equipos conjuntos de investigación”. *Decisión 22/10, del Consejo del Mercado Común*.

- Mercado Común del Sur. (2010). “Acuerdo sobre Orden MERCOSUR de Detención y Procedimientos de entrega entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados”. *Decisión 48/10, del Consejo del Mercado Común*.
- Mercado Común del Sur. (2018). “Acuerdo Marco para la disposición de bienes decomisados de la delincuencia transnacional en el MERCOSUR”. *Decisión 05/2018, del Consejo del Mercado Común*.
- Mercado Común del Sur. (2019). “Acuerdo de cooperación policial aplicable a los espacios fronterizos entre los Estados Parte del MERCOSUR”. *Decisión n°12/2019, del Consejo del Mercado Común*.
- Mercado Común del Sur. (2019). “Combate a la corrupción.” *Decisión 21/2019, del Grupo Mercado Común*.
- Mercado Común del Sur. (2019). “Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur”.
- Mercado Común del Sur. (2020). “Declaración de los Estados Parte de MERCOSUR sobre el combate a la corrupción en el comercio exterior.
- Mercado Común del Sur. (2022). “Acuerdo del MERCOSUR para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y en las inversiones extranjeras”.
- Mercado Común del Sur. (2022). “Comunicado de Presidencia del Parlamento del MERCOSUR”. *10 de mayo de 2022*. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/20311/1/parlasur/comunicado-de-presidencia-del-parlamento-del-mercotur.html>
- Organización de Estados Americanos. (1996). “Convención interamericana contra la corrupción”. *Washington*.
- Organización de Naciones Unidas. (2000). “Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. *Palermo*.
- Organización de Naciones Unidas. (2003). “Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción”. *Nueva York*.
- United States Department of State (2000). “Patterns of Global Terrorism 2000”. *Washington DC*.

Capítulo 5

Ejes de acción de la Unión de Naciones Suramericanas y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CHARLOTTH BACK*

NATHALIA PENHA CARDOSO DE FRANÇA**

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción en general, y de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (COT) en particular, ha ganado protagonismo en muchos procesos de integración regional. Sin embargo, ni la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ni la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han dado prioridad a esta cuestión.

La UNASUR es una organización intergubernamental de integración regional creada por los doce países suramericanos en 2008,

* Abogada. Docente. Doctora en Derecho. Miembro del Consejo Latinoamericano por la Justicia y la Democracia (CLAJUD). Miembro del sector de Derechos Humanos del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra. Miembro del HOMA y del Centro de Estudios sobre Derechos Humanos y Empresas (UFJF). Vicepresidenta de la Comisión de Derecho Internacional y miembro de la Comisión de Derecho Constitucional de la Orden de los Abogados de Brasil – Sede Rio de Janeiro (OAB/RJ).

** Asistente Judicial en el Tribunal de Justicia de São Paulo (Brasil). Candidata al Doctorado y Profesora de Derecho Internacional en la Universidad Presbiteriana Mackenzie (UPM). Máster en Filosofía del Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (PUC/SP). Coordinadora del Grupo de Investigación Sistema de Justicia y Estado de Excepción (PUC/SP). Miembro del Centro de Estudios de la Universidad de Sao Paulo sobre Tribunales Internacionales y del Grupo de Investigación de la UPM sobre Políticas Públicas como Instrumento para la Eficacia de la Ciudadanía.

cuyo principal objetivo es fomentar alianzas entre los mismos para fortalecer las relaciones comerciales, culturales, políticas y sociales (UNASUR, 2022).

Por su parte, la CELAC, establecida en 2010, es una organización intergubernamental que integra de manera permanente a treinta y dos países de América Latina y el Caribe y se dirige a promover el diálogo y la concertación política en la región. De este modo, la CELAC aspira a convertirse en una voz única y estructurada en la toma de decisiones en el ámbito político y de cooperación en apoyo a los programas de integración regional (Rojas, 2012).

La UNASUR y la CELAC representan la reacción a partir de mediados de primera década del siglo XXI a los problemas derivados del período anterior de liberalización comercial enfocado principalmente en la integración económica liberal, cuyo máximo exponente fueron las fallidas negociaciones entre 1994 y 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) capitaneadas por los Estados Unidos (EE.UU.) (Batista Jr., 2003).

El llamado “regionalismo post hegemónico” (Briceño-Ruiz & Ribeiro Hoffman, 2015; Battaglini, 2012; Sanahuja, 2009) del cual la UNASUR y la CELAC son ejemplos paradigmáticos, retoma la inclusión de la política en las iniciativas regionales, afirmando la necesidad de debatir e invertir en la supresión de las asimetrías socioeconómicas, y no limitarse por tanto a las cuestiones financieras y comerciales (Sanahuja, 2012). Desde esta perspectiva, los Estados tienen una función relevante para estimular la dinámica de la cooperación (Amorim, 2013).

Una de las consecuencias de la tentativa de autonomía política de los países americanos frente a las propuestas de integración dirigidas desde los EE.UU., ha sido la reacción de los grupos políticos hegemónicos por medio de la utilización del *lawfare*, que se ha convertido en la táctica geopolítica utilizada preferentemente en contra de los gobiernos progresistas de la región (Romano, 2019). En particular, hay una instrumentalización de la aplicación del derecho, en nombre de una aparente lucha contra la corrupción, que, en realidad, intenta combatir políticamente iniciativas de integración regional autónoma (Silveira & Espíndola, 2022).

De esta manera, una buena parte de las iniciativas judiciales y políticas de combate a la corrupción han pasado a calificar como corrupta toda la actividad política suramericana, etiquetando como corruptos tanto a políticos progresistas como a negocios y empresas locales en crecimiento (Fernandes, 2019).

Este contexto explica las razones por las que la UNASUR y la CELAC no han dado prioridad a la lucha contra la corrupción, ya que la inflamación del discurso anticorrupción ha sido, y continúa siendo, un arma utilizada en contra de los principales actores gubernamentales de la integración post hegemónica. Esto no significa que estas organizaciones incentiven, apoyen o ignoren los actos de corrupción, ya que hay diversas menciones a la probidad administrativa y al respecto a la cosa pública en sus declaraciones institucionales (CELAC, 2020). Pero, conscientes del uso político dado a este discurso, han mantenido esta temática en un segundo plano (Rodríguez, 2022).

El presente capítulo analiza los avances institucionales del combate a la corrupción en la UNASUR y la CELAC, reflejando al mismo tiempo como el discurso del aparente combate a la corrupción difundido en la región, en realidad, no pasa, muchas veces, de ser una herramienta para poner freno a las corrientes progresistas latinoamericanas que han impulsado, en sus actuaciones políticas, un proceso de integración regional contrahegemónica a inicios del siglo XXI.

2. PRIMERA APROXIMACIÓN A LA UNASUR Y LA CELAC

A pesar de que las tentativas de integración en América del Sur se remontan al siglo XIX, solo en 2004 fue creado el primer bloque que reunía a los 12 países de la región, la llamada Comunidad Suramericana de Naciones (CASA), por medio de la Declaración de Cusco de 8 de diciembre de 2004. Cuatro años después, en 2008, la institución pasó a llamarse UNASUR, a partir del Tratado de Brasilia.

La construcción de la UNASUR se remonta a un antiguo anhelo de los países suramericanos de tener un espacio propio, sin injerencias de la política de EE.UU., con base en su realidad histórica y geográfica, en la identidad cultural regional de sus pueblos y en los principios establecidos por Simón Bolívar (Menezes, 2010: 149). De

esta manera, la “UNASUR representa la culminación de un proceso de afirmación de una posible identidad sudamericana frente a la fragmentación histórica de la región” (Nery, 2016).

La creación de la UNASUR tuvo un gran protagonismo brasileño. Como afirma Nafalski (2016: 2-3), “[e]l papel del gobierno brasileño en el proceso cambió la geografía de las negociaciones internacionales y consolidó un nuevo espacio para el discurso”. Autores como Pinto (2016), consideran incluso que la constitución del bloque reforzó la hegemonía brasileña en el continente, en vista de su liderazgo en la creación de la organización.

La estructura orgánica de la UNASUR gira en torno a las doce temáticas de sus Consejos Sectoriales (Racovschik, s.f.), que se constituyen como auténticos instrumentos para las políticas de desarrollo distributivo y proyección internacional de Suramérica. Cada consejo está integrado por los ministros del área objeto de sus actuaciones y cuentan con órganos consultivos y de estudio, además de grupos de trabajo (Racovschik, s.f.). Al intentar crear un marco institucional común para ampliar la cooperación regional en distintos ámbitos de la política pública, los doce Consejo Sectoriales buscan estimular la “participación de diversos actores políticos y económicos dentro de cada país, comprometidos con la regionalización en sus múltiples facetas” (Nery, 2016).

La integración americana no se ha limitado, sin embargo, a América del Sur a través de la UNASUR. Por el contrario, en la Cumbre de Unidad de América Latina y el Caribe celebrada en noviembre de 2010 se creó la CELAC, como heredera ciertos espacios de integración ya existentes como el Grupo de Río¹ y la Cumbre de América

¹ El Grupo de Río es un foro permanente de consulta política creado en 1986 por ocho países latinoamericanos que habían regresado al sistema democrático. Compuesto hoy por 20 miembros, es un canal diplomático de mediación, enfocado en promover la democracia y la estabilidad regional. En 1983, los presidentes de Colombia, México, Venezuela y Panamá formaron un foro para mediar en los conflictos armados de Centroamérica. Reunidos en la isla de Contadora (Panamá), elaboraron un plan de paz, que fue apoyado por el Consejo de Seguridad de la ONU y la Asamblea General. La reducción de la presencia militar estadounidense en la región fue una de

Latina y el Caribe (CALC), con una doble vocación: la cooperación al desarrollo y la consulta política (Patriota, 2013).

En materia de cooperación, la CELAC ha impulsado reuniones ministeriales o de alto nivel sobre más de una veintena de temas de interés para los países de la región, como educación, desarrollo social, cultura, transporte, infraestructura y energía (Rojas, 2012). Por su parte, en materia de consulta política ha demostrado su capacidad para emitir pronunciamientos sobre temas relevantes de la agenda internacional y regional, como el desarme nuclear, el cambio climático, el problema mundial de las drogas, el caso de las Islas Malvinas y el bloqueo norteamericano a Cuba, entre otros (Ministry of Foreign Affairs, International Trade and Worship of Argentina, s.f.). El diálogo político y la consulta promovidos a través de la CELAC se ha manifestado incluso a través de intervenciones conjuntas en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus comisiones (Nações Unidas Brasil, 2021).

La creación de CELAC ha sido un paso importante en la búsqueda de una mayor integración en la región para enfrentar problemas comunes. El objetivo es servir como espacio de consulta y concertación política en América Latina, estableciendo un diálogo más equilibrado con los EE.UU. (Sanahuja, 2012). Así, la formación de la CELAC, que contó con el apoyo decisivo de Brasil y Venezuela, es un intento de ampliar los límites de la cooperación regional más allá de Suramérica, contribuyendo a recrear la idea de América Latina en un contexto de creciente heterogeneidad (Sanahuja, 2012).

Las dos iniciativas, la UNASUR y la CELAC, encajan en el llamado “regionalismo post hegemónico”, o “regionalismo post liberal”, que se caracteriza por una primacía de la agenda política en detrimento de la agenda financiera y comercial (Briceño-Ruiz & Ribeiro Hoffman, 2015; Battaglini, 2012; Sanahuja, 2009). También hay un retorno a la “agenda del desarrollo” y a la priorización del Estado como su promotor y como principal impulsor de los proyectos de infraestruc-

las demandas de los mediadores latinoamericanos. En 1985 se sumaron al foro Brasil, Argentina, Perú y Uruguay, miembros del Grupo de Apoyo de Contadora. Al año siguiente, los dos núcleos serían unificados, creándose el Grupo de Río.

tura, apartándose así de los marcos del “consenso de Washington” (Sanahuja, 2012). Además, hay una:

[...] mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región (Sanahuja, 2009).

Para autores como Sanahuja (2009), estos procesos creen que el modelo de integración basado en el comercio, la empresa privada y los ajustes neoliberales (cuya adopción ha sido exigida como condición para el apoyo financiero por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)), han debilitado al Estado y a la capacidad de sus políticas para promover el desarrollo. Como consecuencia, esta visión de la globalización, marcadamente negativa, reclamaba una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz. Por ello, la integración regional, en lugar de entenderse como un instrumento para gestionar la globalización y mejorar su gobernanza, se redefine como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista” y como marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada del mismo (Sanahuja, 2009).

Como resultado, desde un punto de vista geopolítico e histórico, estas instituciones fueron creadas en ausencia de EE.UU. (el gigante continental), y sus trabajos han incluido la cooperación en defensa y salud, lo que ha incidido directamente en los intereses de las grandes corporaciones apoyadas o creadas por EE.UU. (Sanahuja, 2012).

Como desde un principio la UNASUR y la CELAC han mostrado una gran autonomía en sus agendas internacionales, se puede afirmar que su elemento más positivo ha sido la ruptura del *modus operandi* del regionalismo practicado hasta entonces en el continente suramericano, mediante el alejamiento de las grandes potencias y la priorización del fortalecimiento político de la región (Sanahuja, 2012). Una consecuencia colateral de esta dinámica parece haber sido también la no consideración de la lucha anticorrupción como un pilar fundamental de sus actuaciones (Ricobom, 2022).

3. EL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN POR LA UNASUR

Entender la integración como el proceso en que los actores políticos en diversos países son persuadidos a transferir sus lealtades, expectativas y actividades a un nuevo centro, cuyas instituciones procesan o demandan jurisdicción sobre los Estados (Haas, 1958), nos permite ver el papel de UNASUR como un bloque de ayuda mutua para los temas más sensibles de la sociedad de la región, lo que incluye la lucha contra las drogas, el tráfico de armas, el COT y la corrupción.

Dentro de UNASUR, la lucha contra la corrupción está prevista como objetivo específico en el artículo 3(1)(q) de su Tratado Constitutivo, que se refiere expresamente a:

La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado (UNASUR, 2008).

En 2011 se creó dentro de UNASUR el Consejo de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Consejo ha pasado por varias etapas, en las que se han aprobado varios documentos normativos (como el estatuto y el plan de acción) y se han establecido los plazos para cada una de sus áreas claves (Framento & Ferreira, 2018).

La primera etapa se inició en julio de 2012 con el fin de dotar al Consejo de un marco jurídico normativo que pudiera orientar sus acciones. Para ello se elaboró un proyecto de Estatuto en el que se definían su naturaleza, principios y objetivos generales y específicos. Así mismo, se establecieron Grupos de Trabajo para avanzar por separado en cada uno de los tres temas del Consejo (la seguridad ciudadana, la justicia y el combate al COT)². Además, se promovió la

² En julio de 2012, se llevó a cabo la primera reunión del grupo de trabajo para la creación del consejo, en la cual se definió la naturaleza, principios y

creación de mecanismos de coordinación con el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas³ porque se identificaron una serie de áreas que eran competencia de ambos consejos, tales como la cooperación judicial y policial, la formación y cualificación de profesionales en materia de cooperación y seguridad judicial, la coordinación de la reducción de la oferta de drogas y las medidas de control y prevención del blanqueo de capitales⁴.

El Consejo fue concebido como una instancia permanente de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados miembros. Entre sus principios de actuación destacan los siguientes:

1. El respeto al tratado constitutivo de la UNASUR, la Carta de la ONU y los instrumentos regionales e internacionales que tratan los temas de la competencia material del Consejo.

objetivos generales y específicos en el documento denominado “estatutos”. Se acordó además crear un plan de acción con el fin de definir con mayor claridad los lineamientos que han de informar las acciones efectivas. El acta de esta reunión no refleja qué país fue el responsable de elaborar el segundo borrador de Estatuto, pero gracias al informe ejecutivo de la reunión se sabe que fue Colombia. El acta revela también que desde un inicio hubo la intención de promover la coordinación con el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y, en ese sentido, se concluyó que era necesario realizar un estudio comparativo para establecer la coordinación, bajo responsabilidad de la secretaría general. UNASUR. UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N°14/2012. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_decision14.pdf.

³ En particular, en la segunda reunión del Grupo de Trabajo, realizada meses después, en noviembre de 2012, se avanzó en la propuesta de coordinación entre el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. UNASUR. Acta II Reunión de Ministros del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la UNASUR. http://museo-historico.gub.uy/innovaportal/file/53575/1/acta_unasur.pdf.

⁴ Algunos asuntos son competencia de ambos consejos, lo que requería un cierto nivel de coordinación entre ambos. En consecuencia, se analizó el Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, para identificar las posibles áreas de coordinación. UNASUR. Acta de la Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD). https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_D814/unasur.pdf.

2. El respeto irrestricto a la soberanía, la autodeterminación, la integridad territorial y la inviolabilidad.
3. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos.
4. La promoción de la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de género.
5. El respeto al derecho soberano de cada Estado miembro a identificar sus prioridades en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra el COT.
6. La coordinación integral en la planificación y la ejecución de acciones contra el COT.

Es posible establecer una relación entre las actividades del Consejo y el combate a la corrupción asociada al COT, ya que una de las principales características del COT es el fomento de las prácticas corruptas en instituciones públicas y organizaciones privadas (Olasolo & Galain, 2022). Sin embargo, no se puede afirmar que la lucha anticorrupción haya tenido un lugar prioritario en las actividades del Consejo (UNASUR, 2012).

En consecuencia, a pesar de que la corrupción y el COT son problemas endémicos y no pueden erradicarse sin un compromiso serio, históricamente, la UNASUR no tiene ejes específicos de acción en materia de lucha anticorrupción. Además, si bien se ha establecido la Red UNASUR contra la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Estados Miembros de UNASUR (ITAMARATY, 2016), nunca ha tenido ninguna importancia práctica en la región (Serbin, 2010).

A esto hay que unir que en la actualidad las actividades de la UNASUR se encuentran congeladas, debido a la falta de incentivos y a la voluntad de participación de los actuales gobiernos de la región y su tendencia contra el multilateralismo⁵. De hecho, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron, en 2018, suspender su participación en la UNASUR por tiempo indeterminado, y lo mismo

⁵ El último documento oficial del grupo fue la III Reunión de Ministros del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la UNASUR. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/a-2016-alatina-unasur-consejosuramericano-actaoctubre.pdf>.

sucedió poco después con Ecuador y Uruguay (CNN, 2018)⁶. Queda por ver si la reciente elección para la presidencia de Brasil de uno de los principales promotores de UNASUR en la región, Luiz Inácio Lula da Silva, supone la reactivación de la organización, una vez que se ha comprometido a retomar pronto el trabajo dentro de la misma (CNN Brasil, 2023).

4. EL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN POR LA CELAC

Uno de los objetivos de CELAC es el fortalecimiento de la cooperación internacional y el intercambio de información entre los órganos de prevención y lucha contra la corrupción, con base en los principios de reciprocidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y fomento del uso de las nuevas tecnologías por los gobiernos de América Latina y el Caribe (Rojas. 2012).

A lo largo de las Cumbres de CELAC, la temática de la corrupción ha ganado alguna prominencia, especialmente a partir de la I Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, realizada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), el 8 de noviembre de 2013, donde se firmó la Declaración

⁶ La desactivación de la UNASUR en 2019 está ciertamente relacionada con el establecimiento de un Consejo de Defensa Sudamericano, es decir, un competidor directo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), especialmente en materia de defensa, lo que es contrario a los intereses de EE. UU. Además, la desactivación de la UNASUR vino de la mano de la creación de la PROSUL por los presidentes de 8 de los 12 países de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú). Vid.: AGÊNCIA BRASIL. Brasil formaliza saída da UNASUL para integrar PROSUL. Agência Brasil. 16 de abril de 2019. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>. Todo esto ha tenido como principal consecuencia que las actuaciones y los proyectos de integración se hayan quedado, con el tiempo, en un según plano hasta el punto de que, con la ascensión de gobiernos neoliberales, han quedado en gran medida congelados.

de Santa Cruz, denominada “*Ama Qhilla, Ama Llulla y Ama Suwa*” (Opera Mundi, 2014) no robar, no mentir y no ser flojo (CELAC, 2023). En esta declaración conjunta se afirma que los delitos de corrupción deben combatirse de forma rigurosa y sin obstáculos para su investigación, enjuiciamiento y sanción en aplicación de las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales vigentes. Así mismo, en esta reunión se creó el Grupo de Trabajo especializado en la Prevención y Lucha contra la Corrupción con el objetivo de elaborar un Plan de Trabajo para promover e impulsar las líneas de acción según las bases y prioridades establecidas en la Declaración y en el Plan de Acción de la CELAC para 2014, optimizando recursos, complementando los trabajos desarrollados en otros mecanismos y foros multilaterales y evitando la duplicación de esfuerzos (CELAC, 2014).

Hubo, sin embargo, que esperar a la presidencia mexicana de la CELAC en 2020, para que se propusiera una metodología propia de la organización contra la corrupción. Además, en la IV Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, celebrada en la Ciudad de México el 25 de noviembre de 2020, se aprobó una nueva declaración conjunta “con el objetivo de enviar un contundente mensaje de unidad y compromiso de combate a la corrupción y la impunidad en nuestra región” (CELAC, 2020). Según se afirma en la Declaración:

La corrupción es una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en donde predomina el abuso, la impunidad y la anulación de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, sin distinción de si ello proviene del ámbito gubernamental o privado, atentando así contra la democracia participativa y el desarrollo sostenible de nuestros pueblos. Por lo tanto, para combatirla se requiere de soluciones estructurales, con un amplio espectro y una acción nacional y regional que contemple significativas dosis de participación ciudadana y el fortalecimiento de la cooperación internacional entre los Estados que transformen, en su esencia, las causas que la originan. (CELAC, 2020)

El documento señala también que el problema estructural de la corrupción se manifiesta de manera particularmente grave:

[...] en la captura del Estado por intereses económicos privados y, por otra parte, en la estructura piramidal que se gesta en las institucio-

nes gubernamentales, propiciando la obstrucción de sus acciones y convirtiéndolo en un sistema altamente vulnerable para la corrupción. Asimismo, la raíz del problema no se gesta dentro del Estado sino en los márgenes del mismo, y éstos se han ampliado en los últimos años como resultado de las tendencias privatizadoras en la gestión de los asuntos públicos que involucran al Estado, al mercado y a la sociedad (CELAC, 2020).

La Declaración hace también énfasis en que los países de la región pierden muchos recursos cada año por la corrupción, lo que provoca un aumento de la pobreza, la desigualdad, la marginación y el deterioro institucional. Por tanto, una de las consecuencias más graves de la corrupción es la privación de servicios básicos a las personas en situación de pobreza, ya que las prácticas corruptas impactan directamente en los programas de prestación de servicios que el Estado debe garantizar (CELAC, 2020).

En consecuencia, según la Declaración, el fenómeno de la corrupción afecta, de diferentes maneras y con distintos impactos, a toda la sociedad, siendo necesario tomar conciencia de que vulnera los derechos fundamentales de las personas (CELAC, 2020). Como resultado, los programas anticorrupción deben contener estrategias y políticas públicas de ámbito nacional con enfoque de derechos humanos y respetuosas de los principios de no discriminación e igualdad, así como protocolos de actuación para la atención a las víctimas de la corrupción, de conformidad con lo dispuesto en los principales instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia (*Ídem*).

Además, la transparencia no debe concebirse como una obligación simplemente burocrática, sino como un instrumento de acción colectiva que permite brindar información proactivamente a los ciudadanos. Dicha información debería servir a los ciudadanos para monitorear mejor a sus gobiernos y autoridades y para combatir aquellas prácticas corruptas que causan más daño a la población (CELAC, 2020).

La Declaración afirma también que existe una clara necesidad de que los países de América Latina y el Caribe generen mejores datos sobre el fenómeno de la corrupción, para que esta información se traduzca en acciones transformadoras y no de simulación (CELAC, 2020). Se necesitan tener elementos de análisis confiables para crear políticas que sean adecuadas a los sistemas jurídicos nacionales. Así

mismo, tales políticas deben promover la integridad, el buen gobierno, la verdadera transparencia y la colaboración para el intercambio de registros administrativos entre instituciones (CELAC, 2020).

Así mismo, la Declaración subraya que la pandemia del COVID-19 nos ha enseñado que las emergencias representan una amenaza para la vida de los habitantes de nuestra región, pero también para la vida privada y la integridad por el cúmulo de oportunidades que la corrupción encuentra para prosperar y propagarse en situaciones difíciles, poniendo en peligro la asistencia pronta y adecuada a la población (CELAC, 2020).

La lucha anticorrupción ha sido un tema relevante en las cumbres y encuentros de los países miembros de la CELAC. Sin embargo, como el análisis de los documentos de la organización revela, no se ha concretizado hasta el momento en el establecimiento de metas, obligaciones o programas que persigan de hecho las prácticas corruptas.

5. EL *LAWFARE* Y SU IMPACTO EN EL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN POR LA UNASUR Y LA CELAC

Como hemos visto, la UNASUR y la CELAC son organizaciones de integración regional que favorecen la soberanía y la reducción de las desigualdades, y han mostrado preocupación con la utilización de la corrupción para criminalizar la política, los políticos y el Estado como única institución capaz de hacer frente a los problemas estructurales de la región.

Sin embargo, en sentido contrario, las políticas de austeridad que, después de la crisis de 2008, se convirtieron en la receta a seguir por la mayor parte de los gobiernos no hegemónicos (de la región y del mundo) han sido utilizadas como justificación para sacar a los actores estatales de la administración de los servicios públicos y entregar el control de los mismos a actores privados, con la excusa de la “contención del gasto” y la “maximización de la eficiencia” (Casara, 2020). Con ello se ha buscado dismantelar el Estado de bienestar y reducir en la medida de lo posible el contenido de los derechos socio-económicos, para lo cual se ha recurrido, cuando ha sido nece-

sario para excluir o neutralizar a los oponentes sociopolíticos (considerados como auténticos enemigos), a prácticas autoritarias y al uso del creciente poder corrupto y del COT (Casara, 2020).

Fruto de lo anterior es la privatización de los servicios básicos, que ha eliminado gran parte de la capacidad de los Estados para regular la prestación de estos servicios, colocándolos en una posición de mediación entre empresas y particulares; o peor aún, excluyéndolos por completo de la relación jurídica entre los mismos (Dardot & Laval, 2013). Como resultado, los servicios que integran los derechos sociales de los ciudadanos (como la seguridad social, la salud o la educación), al salir del ámbito público, se han visto sujetos a las reglas del mercado y de la competencia; es decir, se han mercantilizado para convertirse en bienes regulados por las reglas del mercado que son sólo accesibles a quienes pueden comprarlos (Dardot & Laval, 2013).

Según Dardot & Laval (2013), el neoliberalismo, a diferencia de lo que se defiende en muchas ocasiones, no está interesado en la desaparición del Estado, sino en su reformulación, relativizando su papel como entidad integradora de todas las dimensiones de la existencia colectiva (la organización del poder político, el desarrollo de la cultura nacional, las relaciones entre las clases sociales, la organización de la vida económica, el nivel de empleo, etc). Por ello, promueve que los Estados deleguen muchas de sus funciones en empresas privadas (Dardot & Laval, 2013).

En este contexto de privatización de los intereses públicos, la lucha contra la corrupción se convierte en una retórica constantemente utilizada para enmascarar la imposición del Estado neoliberal. El discurso se utiliza como un “caballo de Troya” (Klein, 2007): por fuera es atractivo y casi incuestionable; sin embargo, muchas veces enmascara la imposición de modelos de “desarrollo” y “democracia”, basados exclusivamente en la acumulación de capital, la racionalidad neoliberal, la explotación infinita de los recursos naturales, el individualismo y una concepción vacía de la democracia. Otros modelos, que no se ajustan a estas premisas, son denunciados como corruptos y, por tanto, deben ser combatidos y destruidos (Souza, 2020).

A través de estas “tácticas de choque” que instalan el caos (social, político y económico) ha sido posible “convencer” a las sociedades

de la necesidad de: (a) dismantelar (al principio de manera provisional) las políticas públicas y los sistemas de protección social; y (b) promover que las empresas privadas internacionales entren en esferas antes reservadas al servicio público nacional (Klein, 2007). Todo ello en nombre de la “eficiencia para combatir una grave crisis” (intencionalmente generada), lo que ha permitido la expansión del modelo económico neoliberal y la destrucción de otras alternativas de desarrollo. Según Casara (2020: 213), este modelo de Estado neoliberal tiene sus prácticas “basadas exclusivamente en criterios economicistas, de eficiencia, sin límites éticos ni legales”.

El “uso estratégico del derecho con el fin de deslegitimar, dañar o aniquilar a un enemigo”, propio del *lawfare* (Valim & Martins, 2019), constituye una estrategia perfecta en este contexto. Esto se debe a que el uso insidioso del derecho: (a) permite que se produzca un ataque “desde dentro” con la cooperación de actores nacionales; (b) brinda una máscara de legalidad al justificar los actos ilícitos a través de la propia ley; y (c) desvirtúa la voluntad de la mayoría porque junto al aparato mediático se crea un ambiente que legitima las acciones moralistas y persecutorias, que son extremadamente selectivas (Souza, 2020).

En las guerras tradicionales existen varios factores que determinan el éxito o fracaso de una estrategia militar, y esto también ocurre en el *lawfare*. Para Valim, Martins & Zanin (2019), la estrategia de *lawfare* tiene tres dimensiones que se complementan para lograr el propósito deseado: la geografía, el armamento y las externalidades. La primera sería la elección del campo de batalla, es decir, donde se producirá el enfrentamiento. La segunda representa las armas que se utilizarán para atacar al enemigo. Finalmente, están las externalidades entendidas como “técnicas de manipulación de la información para generar un ambiente favorable o aceptable para el uso de armas” contra el enemigo. El uso integrado e inteligente de estas tres dimensiones por parte de los estrategas es fundamental para una posible victoria en el conflicto. Para Souza (2020: 87), esta estrategia “pasa a involucrar mucho menos la noción de confrontación explícita, a favor de un enfoque que privilegia el caos social voluntariamente producido como arma”.

Todo este proceso, sin embargo, está envuelto en una incuestionable retórica de la globalización que nos hace creer que la realidad del

mundo, incluyendo la expansión de las democracias neoliberales, la economía capitalista, los mercados financieros y la concentración del poder, están determinadas y no se pueden modificar. Como señala Romano (2019):

Los Estados más poderosos (como EE. UU.) utilizan la ley para imponer (por vías más o menos violentas) un determinado orden que conviene a sus intereses (económicos, políticos, de seguridad nacional, etc.). [...] En una dinámica que reproduce esta lógica al interior de los países periféricos, el *lawfare* se convierte en una herramienta del Estado, del gobierno o de minorías privilegiadas que, desde arriba, reorganizan el escenario a favor de los intereses del entramado de poder transnacional.

En este sentido, el *lawfare* constituye un instrumento que pretende perturbar el orden (político, económico y social) para imponer un nuevo orden que conviene a los cambios de régimen y a la profundización de la dependencia económica, pero que se encubre con valores democráticos y la retórica de los derechos humanos (Romano, 2019).

En el contexto latinoamericano, la “lucha contra la corrupción” es la narrativa que ha sustentado el *lawfare* y lo ha convertido en una misión autoproclamada del sistema de justicia y de los principales medios de comunicación. El uso de lenguaje es un elemento central en esta narrativa, al poner el énfasis en la “lucha” o “combate” contra la corrupción, de la misma manera que previamente se ha hecho con la “guerra contra el terror” y la “guerra contra las drogas”. Con ello, hay una remisión a un territorio sin ley, a una anomia en la que todos los medios son válidos para alcanzar el fin (Souza, 2020), lo que no siempre implica el fin del fenómeno de la corrupción en sí mismo, sino la ruina de quienes son vistos como actores discrecionales y políticamente responsables de este fenómeno (Souza, 2020).

De esta manera, la corrupción se convierte en un “arma simbólica” (Souza, 2020) contra la propia población y justifica el cambio de gobiernos no funcionales a los intereses de los principales actores políticos y económicos del sistema global. En la historia de los países latinoamericanos, la lucha contra la corrupción ha sido utilizada más de una vez para destituir gobiernos elegidos democráticamente, justificar golpes de Estado y crear las condiciones para la adopción de

medidas autoritarias con el fin de detener políticas favorables a los desposeídos (Santos, 2017).

Esta misión, llevada a cabo especialmente por miembros del Poder Judicial, auxiliados por la prensa mayoritaria, instrumentaliza la pérdida de contenido de la función que tradicionalmente han tenido los derechos como limitante del ejercicio del poder económico, para cubrirlos con un disfraz jurídico-procesal de respeto a la Constitución. Por ello, para Gomes Canotilho (2003), la legitimidad formal de la Constitución no basta para “moldear”, “constituir” o justificar cualquier tipo de actuación, sino que, por el contrario, se requiere un fundamento constitucional sustantivo para todos los actos, a partir de parámetros esencialmente proporcionados por el catálogo de los derechos fundamentales existentes (ya sean políticos, civiles, de garantía, económicos, sociales o culturales).

Detrás de un discurso supuestamente democrático en defensa de los bienes públicos, el *lawfare* esconde, por tanto, un autoritarismo judicial encubierto, propio de contextos de Estado de excepción. El autoritarismo se vuelve más eficaz porque logra disolverse y confundirse dentro de una propuesta discursivamente democrática, que, por eso mismo, no puede oponerse a ningún otro argumento, sin que ello sea considerado un “peligro para los hombres de bien”. Esto es lo que Pedro Serrano (2020: 201) llama autoritarismo líquido:

[...] en este caso, no se trata de medidas excepcionales aisladas, sino de una patología, es decir, una manifestación de mucha mayor intensidad de lo que sería admisible o imaginable, aunque no deseada, en un sistema democrático. El autoritarismo líquido es un mecanismo más evolucionado del autoritarismo en su perspectiva autoritaria, en tanto le otorga al Estado un poder que, diluido en la rutina democrática, debilita los mecanismos de control propios del régimen jurídico administrativo tal como lo conocemos.

Este discurso legalista, de hecho, disfraza los más variados intereses políticos, económicos y sociales de grupos que planean privar a las poblaciones de sus derechos más fundamentales (Souza, 2020).

Las guerras híbridas, cargadas de intereses geopolíticos y geoestratégicos, se han convertido hoy en intervenciones directas en la política de los Estados con el fin de validar la relativización de la soberanía en nombre de la defensa de la moral y el combate a la

corrupción. Este objetivo es ambiguo porque es selectivo en cuanto a los sujetos sometidos a los procesos penales, y contiene en sí mismos una violencia simbólica contra los derechos políticos de las poblaciones al ser sólo una fachada para legitimar el cambio de gobierno (Zaffaroni, 2019). Son, de hecho, movimientos no democráticos que sólo han interesado a los EE.UU. y a las élites expoliadoras latinoamericanas (Souza, 2020).

Por lo tanto, como subraya Klein (2007), las crisis económicas, políticas y sociales, que siempre acompañan el surgimiento de políticas económicas neoliberales en los países en desarrollo, y que empobrecen aún más a los ya empobrecidos, no son el resultado de la incompetencia o la mala gestión del Estado. Son parte fundamental del proyecto de expansión del “mercado libre”, que sólo puede avanzar en contextos de desastre. En este sentido, el *lawfare* sirve como arma para atacar a quienes se oponen a este avance, quitándoles sus medios de defensa y disminuyendo “legalmente” sus posibilidades de reacción. En consecuencia, como Dardot & Laval (2013) afirman, son innumerables las atrocidades cometidas en nombre de la “lucha contra la corrupción” para reforzar la racionalidad neoliberal.

Esto se debe a que, como Romano (2019) ha subrayado, gran parte del discurso anticorrupción no tiene la intención de combatir las prácticas corruptas en cuanto tales, sino que se dirige a establecer un fuerte interés geopolítico de dominio económico-financiero, señalando a estas o aquellas entidades como corruptas. En este contexto, las condenas por corrupción en América Latina y las remociones de puestos electivos siguen siendo escasas, políticamente sesgadas, y, muchas veces, dadas a la nulidad procesal por las “maniobras” jurídicas inventadas.

La “guerra contra la corrupción” y la idea de la antipolítica (Avritzer, 2020), características centrales del discurso “bolsonarista” en Brasil, han despolitizado los debates públicos en América Latina, extendiendo la idea de que la actividad gubernamental es solo técnica, basada en la gestión y asignación de recursos económicos, según criterios científico-técnicos. Sin embargo, detrás de este discurso aparentemente en defensa de los bienes públicos, existe un autoritarismo (judicial) encubierto (propio de contextos de Estado de excepción) (Avritzer, 2020), que se convierte en una alternativa acep-

table porque logra presentarse como una propuesta discursivamente democrática y moralista, que no puede ser objeto de contradicción discursiva (Souza, 2020).

Sin embargo, el Estado democrático está llamado, por su propia naturaleza, un espacio de amplia participación en el que se debaten distintos proyectos de poder y se definen las prioridades de los gobiernos; razón por la cual el conflicto discursivo es un elemento constitutivo del mismo (Casara, 2020). En consecuencia, la falsa neutralidad presente en la visión tecnicista y el moralismo que sustenta la lucha contra la corrupción no busca sino sustraer al Estado la gestión de los servicios públicos para entregársela a distintos actores privados, bajo un falso alegato de contención de costes y maximización de la eficiencia (lo cual está perfectamente en consonancia con los intereses geoestratégicos de las grandes corporaciones, los grupos económicos dominantes y los grupos políticos hegemónicos) (Souza, 2020).

Ante esta situación, la UNASUR y la CELAC parecen haber entendido que sucumbir al discurso anticorrupción del Norte Global (en lugar de pensar seriamente en mecanismos para hacerlo con base en ideas del Sur) sería respaldar una lógica destructiva, según la cual todo acto administrativo puede ser considerado un delito, y toda actividad política o medida jurídica adoptada por los presidentes y otros altos funcionarios estatales en el desempeño ordinario de sus funciones puede ser motivo de expulsión de sus cargos (Rodrigues, 2022). Es por ello que algunos académicos defienden también la creación de una Corte de la Unión de Naciones Suramericanas, que consideraran fundamental para que las cuestiones relativas a la corrupción y al COT sean abordadas a nivel regional (Telam Digital, 2015).

6. CONCLUSIONES

América del Sur creó la UNASUR con el fin de hacer de esta instancia un mecanismo eficiente para definir sus propias políticas regionales, pero en realidad esta voluntad ha competido desde un principio con el objetivo de mantener inalterada la soberanía nacional en la formulación de las políticas nacionales. Como resultado, ha adolecido de la capacidad para adoptar decisiones propias, lo que se

ve reflejado en que sus dos órganos principales han sido los Consejos integrados por los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, y por los Cancilleres y Ministros de Asuntos Exteriores.

La creación del Consejo sobre Seguridad Ciudadana, Justicia y Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional en la UNASUR, supone un reconocimiento de la importancia del problema del COT para la estabilidad regional. Además, demuestra la preocupación por abordar el fenómeno no como algo que atañe únicamente a los gobiernos nacionales (como se ha hecho tradicionalmente), al estar conformado por actores que tienen la capacidad de traspasar las fronteras estatales e impactar negativamente en la paz social del subcontinente en su conjunto. En este contexto, la necesidad de cooperación a través de UNASUR refleja el compromiso de las autoridades de promover mecanismos regionales de intercambio de experiencias e información para hacer más eficiente la lucha contra el COT. Así se mostraba antes de su desactivación en 2019, a la espera de su reactivación a partir de 2023 (Ministério das Relações Exteriores, 2019).

A diferencia de la UNASUR, que se ha centrado en el abordaje de los problemas planteados por el COT (y donde el fenómeno de la corrupción solo ha tenido un espacio secundario y siempre basado en su vinculación con el COT), la CELAC ha prestado mayor atención a este fenómeno a partir de la I Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción (2013), en la que se firmó la Declaración de Santa Cruz, y de la creación del Grupo de Trabajo especializado en la Prevención y Lucha contra la Corrupción. Sin embargo, ninguno de estos dos órganos ha tenido un papel relevante en la CELAC en el periodo entre 2014 y 2020. De hecho, solo con la presidencia mexicana de la organización en 2020 y la IV Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción (celebrada en la Ciudad de México en noviembre de 2020) parecen haber experimentado una cierta reactivación, reflejada en la Declaración conjunta aprobada al término de la mencionada IV Reunión. Queda por ver si se trata de un hecho meramente coyuntural de la presidencia mexicana, o si tiene consecuencias en el medio y largo plazo.

A esto hay que unir el hecho de que una parte significativa de las iniciativas judiciales y políticas anticorrupción se pueden inscribir en

la estrategia neoliberal de *lawfare*, que durante los últimos quince años ha tratado de etiquetar como corruptos tanto a políticos progresistas como a negocios y empresas locales en crecimiento. Este es, sin duda, un factor central para comprender el por qué ni la UNASUR, ni la CELAC, han dado prioridad a la agenda anticorrupción en sus actividades, lo que no significa que estas organizaciones incentiven o apoyen las prácticas corruptas, como lo muestran las distintas menciones a la probidad administrativa y al respecto a la cosa pública en sus declaraciones institucionales.

A este respecto, destaca la Declaración de Ciudad de México (2020) que pone el acento en la relación entre la pérdida de recursos por las prácticas corruptas en la región, y el aumento de la pobreza, la desigualdad, la marginación, el deterioro institucional, la mercantilización de los servicios básicos y la insatisfacción (violación) de los derechos fundamentales de amplios sectores de la población que no disponen de los recursos suficientes para adquirir dichos servicios.

Se trata, en definitiva, de una aproximación al fenómeno de la corrupción desde América Latina y el Caribe, como parte del Sur global, que, a diferencia de las concepciones promovidas desde EE.UU. y el Norte global, subraya la importancia de visibilizar las afectaciones que produce a los derechos fundamentales, y resalta la necesidad de que las estrategias y políticas públicas anticorrupción contengan un enfoque de derechos humanos, sean respetuosas con los principios de no discriminación e igualdad, e incluyan protocolos de actuación para la atención a las víctimas “de carne y hueso” de las prácticas corruptas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Amorim, C. (2013). “Democracia, Política Externa e Política de Defesa: rumo à conformação de uma”. En: Monteiro, A., Winand, E., & Goldoni, L (coords.). *Pensamento Brasileiro em Defesa*: Volumen 7(13). Aracaju: UFS.
- Avritzer, L. (2020). “Política e antipolítica”. *A crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia.
- Batista Jr. P. (2003). “A Alca e o Brasil”. *Estudos Avançados*. Volumen. 17(48).

- Battaglino, J. (2012) "Defence in a Post-Hegemonic regional agenda: The case of the South American De-fence Council". En: Riggiozzi & Tussie (Coords.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer: London.
- Briceño-Ruiz, J & Ribeiro, A. (2015). "Post-hegemonic Regionalism, UNASUR, and the Reconfiguration of Regional Cooperation in South America". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Volumen 40 (1). Pp. 48-62.
- Casara, R. (2020). *Estado posdemocrático*. Neoscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Dardot, P. & Laval, C. (2013). *The new way of the world: on neoliberal society*. London: Verso.
- Fernandes, L. (2019). "Ofensiva imperialista e políticas públicas anticorrupções no Brasil". *Entropia*. São Paulo: Volumen 3(6). Pp. 180-199.
- Framento, R. & Ferreira, M. (2018). *UNASUL e a promoção social: a institucionalização do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Ações Contra o Crime Organizado Transnacional*. Relacoes Internacionais: Volumen 5(10). Pp. 134-168. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ricri/article/view/38361/20554>.
- Gomes, J. (2003). *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*. 7ª.Ed. Coimbra: Edições Lumen Juris.
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces*. Stanford: Stanford University Press.
- <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/Documentos-14.pdf>
- <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347646780005>.
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. New York: Metropolitan Books.
- Menezes, W. (2010). *Derecho Internacional en América Latina*. Brasília: FUNAG.
- Nafalski, G. (2010). *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo. http://dhnet.org.br/direitos/sip/unasul/mono_nafalski_unasul.pdf.
- Nery, T. (2016). *UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano*. Caderno CRH. Salvador: Volumen 29(3). Pp. 59-75
- Opera, M. (2014). *CELAC: Declaración de La Habana*, 31 de enero de 2014. <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/33740/celac-declaracion-de-la-habana>.
- Patriota, A. (2013). *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG.

- Pinto, J. (2016). L'UNASUR: la nouvelle voie d'intégration régionale sud-américaine sous l'hégémonie du Brésil. *Science politique*, Université Paris-Est.
- Racovschik, M. (2010). *Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas*. <https://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>.
- Rodrigues, M. (2022). Lawfare e Securitização do Combate a Corrupção: Impactos do Foreign Corrupt Practices Act – FCPA no cenário político brasileiro. Em: L. Ramina; L.S. de Souza (coords.) *Lawfare: aspectos conceituais e desdobramentos da guerra jurídica no Brasil e na América Latina*. Curitiba: Íthala.
- Rojas, A. (2012). La Celac y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos. Chile: *Revista Nueva Sociedad*, N° 240.
- Romano, S. (2019). “Introducción. *Lawfare*: judicialización de la política y el neoliberalismo en América Latina”. En Romano. et al. *Lawfare: Guerra Judicial y Neoliberalismo en América Latina*. Mármol Izquierdo Editores: 1ª edición. Pp. 22 et seq.
- Sanahuja, J. (2012) Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: Serbin et al (coords.). *Anuario de la Integración regional*, N°9. Pp. 17-72.
- Sanahuja, J.(2009). “Del ‘Regionalismo Abierto’ al ‘Regionalismo Post-Liberal’”. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina”. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Pp. 11-54.
- Santos, W. (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Serbin, A. (2010). OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.
- Serrano, P. (2020). Autoritarismo líquido e as novas modalidades de prática de exceção no século XXI. En *Themis*. Volumen. 18(1). Pp. 197-223.
- Silveira, R. & Espíndola, C. J. (2022). Mercosul e Parlasul: Análise das Condiçõantes que concorrem para determinar avanços e recuos na integração. *Geografia*. Rio Claro-SP:, Volumen 47 (1).
- Souza, J. (2020). *A guerra contra o Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil.
- Valim, R., Martins, C. & Martins, V. (2019). *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Editora Contracorrente.
- Zaffaroni, E. (2019). Prefacio. Lawfare: judicialización de la política y el neoliberalismo en América Latina. In: S. ROMANO et al. *Lawfare: Guerra Judicial y Neoliberalismo en América Latina*. Mármol Izquierdo Editores; 1ª edición.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Agência Brasil (16 de abril de 2019). “*Brasil formaliza saída da UNASUL para integrar PROSUL*”. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>.
- CNN (21 de abril de 2018). “*¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación*”. Noticias Bolivia. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion>.
- CNN BRASIL (2023). Lula promete retomar integração sul-americana com Mercosul e Unasul. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-promete-retomar-integracao-sul-americana-com-mercosul-e-unasul/>.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (25 de noviembre de 2020). “*IV Reunión de ministras, ministros y altas autoridades de prevención y lucha contra la corrupción-declaración conjunta*”. <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/comunicados-especiales-e-intervenciones/declaraciones-especiales/25-declaracion-conjunta-del-iv-reunion-de-ministras-ministros-y-altas-autoridades-de-prevencion-y-lucha-contra-la-corrupcion>.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (28 y 29 de enero de 2014). “*PLAN DE ACCIÓN DE LA CELAC 2014*”. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_accion_celac_2014.pdf
- Itamaraty (2016). *UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N. 15/2016*. Creación de la Red UNASUR contra la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Organismos de los Estados Miembros de UNASUR. http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES015.2016.pdf.
- Ministério das Relações Exteriores (2019). Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul.
- Ministry of Foreign Affairs, International Trade and Worship of Argentina (23 de febrero de 2010). “*CELAC expressed its strongest support for Argentina’s legitimate sovereign rights over the Malvinas*”. <https://cancilleria.gob.ar/en/celac-expressed-its-strongest-support-argentinas-legitimate-sovereign-rights-over-malvinas>.
- Nações Unidas Brasil (20 de setembro de 2021). “*Países da América Latina e Caribe aprovam plano para saúde pública na região; CEPAL coordenará ação conjunta*”. *Notícia*. <https://brasil.un.org/pt-br/145195-pa%C3%ADses-da-am%C3%A9rica-latina-e-caribe-aprovam-plano-para-sa%C3%BAde-p%C3%BAblica-na-regi%C3%A3o-cepal>.

- Ricobom, G. (20 de julio de 2022). "Lawfare e a desintegração latino-americana. *Le Monde Diplomatique Brasil*. <https://diplomatique.org.br/lawfare-e-a-desintegracao-latino-americana/>.
- Télam Digital. (28 de abril de 2015). *La Corte de UNASUR no competirá con otras cortes, sino que juzgará a bandas criminales transnacionales*. <https://www.telam.com.ar/notas/201504/103158-corte-de-la-haya-unasur-cidh-corte-penal-internacional-galo-chiriboga-zambrano.html>.
- Unión de Naciones Suramericanas (2012). "UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº14/2012". http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_decision14.pdf.
- Unión de Naciones Suramericanas (2016). "CMRE. Resolución N. 15/2016. Creación de la Red UNASUR contra la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Organismos de los Estados Miembros de UNASUR". http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES015.2016.pdf.
- Unión de Naciones Suramericanas.(2022). *Sitio Oficial*. <http://www.unasursg.org/es>.
- Unión de Naciones Suramericanas.(22 y 23 de marzo de 2012). "Acta de la Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)".https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_D814/unasur.pdf.
- Unión de Naciones Suramericanas. (2022). "Objetivos específicos". <http://www.unasursg.org/#>.
- Unión de Naciones Suramericanas. (27 de junio de 2014.). "Acta II Reunión de Ministros del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la UNASUR".http://museohistorico.gub.uy/innovaportal/file/53575/1/acta_unasur.pdf.

**3. LAS RESPUESTAS A LA LUZ
DE LA ACTUACIÓN DE LOS
ESTADOS LATINOAMERICANOS
EN EL MARCO DE LAS
CONVENCIONES DE LAS
NACIONES UNIDAS CONTRA LA
DELINCUENCIA ORGANIZADA
TRANSNACIONAL Y CONTRA
LA CORRUPCIÓN**

Capítulo 6

*La actuación de los países
latinoamericanos en el marco de la
Convención de las Naciones Unidas
contra la Delincuencia Organizada
Transnacional y sus Protocolos**

MARÍA ELENA BAQUEDANO**

* Agradezco al director de este Proyecto, el Prof. Héctor Olasolo por invitarme como miembro de la Universidad Nacional del Sur a ser parte de esta obra, y al Prof. Mario Urueña-Sánchez por el permanente incentivo para obtener el mejor resultado posible, también por su paciencia en la coordinación del trabajo. Así mismo, también agradezco al Sr. Embajador Dr. Eugenio M Curia, quien se desempeñó como Negociador en representación del Estado Argentina en la Convención de la OCDE contra el soborno transnacional (1997), la Convención de la ONU contra la Delincuencia Transnacional Organizada (1998-2000) y de la Convención de la ONU contra la Corrupción (2001-2003), y al Dr. Gustavo De Paoli, quien se desempeñó a su vez como Subdirector General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, por sus importantes aportes a la investigación realizada en este capítulo.

** Abogada y Especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina). Especialista en Derecho Penal de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Profesora Asociada en la Cátedra de Derecho Internacional Público de la UNS. Jueza del Tribunal en lo Criminal Número 2 del Departamento Judicial San Nicolas (Provincia de Buenos Aires).

1. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de crimen organizado transnacional (COT), no podemos dejar de pensar en la Mafia italiana¹, puesto que fue esta organización la que presentó los primeros elementos de transnacionalidad cuando, antes del comienzo de la II Guerra Mundial, envió representantes a América (en especial a Nueva York, donde fue conocida como *Black Hand*), con el fin de extender el negocio del narcotráfico².

Según Albrecht (2001), este fenómeno:

[...] representa, en este sentido, un peligro para las sociedades internas y para las sociedades constituidas democráticamente en su conjunto, entendiéndose por tal al 'conjunto de comportamientos que se pueden designar también con los conceptos de criminalidad internacional o de criminalidad sin fronteras' [...] caracterizándose por 'el hecho de que el delincuente aprovecha las oportunidades que se le ofrecen para

¹ Capítulo aparte merece el somero análisis que requiere el tema de la mafia siciliana, especialmente el caso de la "Cosa Nostra", el que luego de tener una fuerte influencia y participación en asuntos políticos y económicos de toda Italia, pero de Sicilia en particular, comenzó a ser debilitado en su lugar de origen durante la II GM, desencadenándose una fuerte lucha durante la década de los '70, contra los funcionarios del Estado, partidos políticos y jefes de otros grupos mafiosos.

² Años después, a finales de la década de 1980 y principios de los años 1990, Italia decidió emprender la lucha contra el crimen organizado, a través de una concepción política basada en el derecho. Se relaciona este período con la aparición en la escena del Juez Giovanni Falcone, quien cambió el método investigativo en los procesos iniciados contra la mafia, siguiendo la ruta del dinero generado ilegalmente (para el Juez Falcone, "el rastro del dinero jamás miente"). Fue a través de la delación de uno de los principales capos mafiosos (herido en sus sentimientos porque, como parte de la vendetta de grupos contrarios, dos de sus hijos habían sido asesinados), que brindó una serie de datos que permitieron enjuiciar aproximadamente a 500 integrantes de la Mafia, lo que provocó el asesinato del Juez Falcone, su esposa y tres guardaespaldas, así como de otros jueces que siguieron con las investigaciones y enjuiciamientos. De ahí que, en homenaje al Juez Falcone, la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional se conoce como "Convención de Palermo", por ser este el lugar donde comenzaron las investigaciones y donde el propio juez Falcone fue asesinado en 1992.

cometer delitos, transferir bienes ilegales o asumir riesgos no permitidos más allá de las fronteras. Además, se expresa con este concepto de criminalidad sin fronteras a un sector de la delincuencia que ya no se deja interpretar por medio de los instrumentos tradicionales de la investigación y el análisis criminológico [...].

El COT (que actúa más allá de los límites de un Estado) también se ha extendido en América Latina (especialmente en Brasil, Colombia, México y Perú), fuertemente impregnada por la narcocriminalidad, y por todas las ramificaciones del COT (incluyendo la corrupción y tráfico de personas (especialmente mujeres y niños), migrantes y armas)³. Pero en general, el fenómeno involucra a todos los Estados americanos. Además, se observa que el COT crece en favor de quienes llevan a cabo estas empresas delictivas con mayor velocidad que las estrategias desarrolladas por los diferentes Estados para combatirlas (ya sea a nivel regional o internacional)⁴.

De esta manera, el COT cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y una visión transnacional; lo que significa coordinar políticas globales y locales (Solis & Rojas Aravena, 2008). En este sentido, la globalización, es entendida como “[e]l proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria” (Castells, 1999). Como

³ El fenómeno del COT no es una problemática nueva (véase por ejemplo el delito de contrabando, o el tráfico de personas, de objetos de arte, de patrimonio cultural o de especies exóticas que existieron desde siempre). Sin embargo, lo novedoso, y motivo por el que la ONU comenzó a involucrarse en su abordaje, fue el hecho de que el COT crecía a la par del desarrollo de los medios tecnológicos, y pronto comenzó a reflejarse en el campo económico, político y social, poniendo así en riesgo la paz y seguridad internacional, especialmente de los países más vulnerables.

⁴ “*At the national level, criminal organizations with the capacity for crossborder activities have flourished where the state has been weak or acquiescent, and where its apparatus has been corrupt or collusive. Governments are lacking in legitimacy and authority or are not fully in control of the territory under their jurisdiction...*” (William & Sanova, 2005: 1-42).

consecuencia, el “nuevo orden” consolidado a partir de la década de 1990 ha favorecido la proliferación de estructuras del COT, ofreciendo un “lado oscuro de la globalización”, que requiere de respuestas resultantes “de un compromiso multilateral” (Aparicio, 2002).

Esta preocupación surgió a finales de la década de 1980 y durante la década de 1990 en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión Interamericana contra el Control en el Abuso de Drogas (CICAD). Estos organismos han afirmado en reiteradas ocasiones que el COT es una amenaza para la paz y seguridad internacional, que provoca daños más notables en aquellos Estados y regiones más débiles económica y políticamente, donde se socava con mayor facilidad el Estado de derecho y no hay ni una justicia independiente ni una administración transparente⁵.

Esta preocupación fue también compartida por la ONU, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años noventa, cuando el proceso de globalización se extendió a todos los campos (social, económico, político, tecnológico, cultural), lo que fue aprovechado por el COT para expandirse. Por ello, desde la ONU se pretendió dar un marco jurídico al fenómeno, teniendo especialmente en cuenta que, según el artículo 1 de la Carta de San Francisco, uno de sus propósitos fundantes es la cooperación internacional.

⁵ La enumeración no es taxativa: Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), Convención Interamericana contra la Fabricación y el tráfico ilícito de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA-1997), Declaración de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad, noviembre 1995, Cumbres de las Américas (desde 1994 en adelante), Declaración de San Salvador sobre confianza y medidas de construcción de la Seguridad, Febrero de 1998, Consenso de Miami – Declaración de Expertos en Medidas de Fomento de confianza y seguridad – Miami 2003, Declaración sobre Seguridad en las Américas (Conferencia Especial sobre Seguridad, OEA, CES/doc. 1/03 del 28/10/2003, México, 27-28 de Octubre de 2003); Plan de Acción Hemisférica contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobada en sesión celebrada el 29/10/2006, CP/Res.908. http://www.oas.org/juridico/english/moj_VII_cp_plan.pdf), Resolución de la AG-OEA-AG Resolución 2189, Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006).

En este contexto, el capítulo tiene por objeto analizar el aporte realizado por los países americanos de referencia en la presente obra colectiva (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) en la negociación en el ámbito universal de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNU-DOT o Convención de Palermo) (2000) y sus tres Protocolos (2001). Todo ello en contraste con el papel jugado pocos años antes en el desarrollo, en el ámbito regional de la OEA, de la CICAD (1986), la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) (1996), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) (1997) y el Mecanismo de Evaluación Multilateral de CICAD (1998).

Son especialmente relevantes para este capítulo los aportes de Keohane (1993), quien con base en teóricos tales como Waltz (1979: 88), considera que “[l]os Estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales” (Keohane & Nye, 1972: xxiv), careciendo la política mundial de un gobierno común. Ello no implica, sin embargo, asimilar esta situación con la anarquía porque “la política mundial, si bien no está organizada formalmente, no carece totalmente de instituciones y procedimientos ordenados” (Waltz, 1979: 114). De ahí que, dentro de la descentralización del sistema internacional, los Estados deban confiar en sus propias capacidades, si bien, cuando existe una cierta institucionalización en un área determinada, la tarea de ordenar el caos recae en las instituciones internacionales⁶.

Esta última visión es cercana a otras perspectivas de las Relaciones Internacionales que consideran que, si bien en muchos aspectos el Estado sigue manteniendo su importancia esencial, ya no es el único sujeto de referencia, sino que el análisis también incluye los niveles local, regional y global, así como la perspectiva de los individuos (Demurtas, 2019).

⁶ Keohane (1993: 14 *et. seq.*). En p. 17, el autor, refiriéndose a “regímenes internacionales”, habla de “ordenes negociados”

En este contexto, el capítulo se divide en cuatro secciones luego de esta parte introductoria. La sección 2 se enfoca en la evolución histórica y jurídica de la lucha contra el COT en el marco multilateral americano. A continuación, la sección 3 hace lo propio con el proceso de negociación de la Convención de Palermo y sus Protocolos, especialmente en lo concerniente a la participación de los Estados latinoamericanos en dicho proceso. La sección 4 aborda después el vínculo entre la Convención de Palermo, el COT y las políticas internas para confrontarlo de los países latinoamericanos. El trabajo finaliza con la sección 5 que recoge las principales conclusiones.

2. EL ANTECEDENTE INMEDIATO: LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La Carta de la ONU enuncia en el artículo 1(3) la cooperación como uno de sus propósitos ante los problemas internacionales⁷. Así mismo, el artículo 1 de la Carta de la OEA prevé que la organización se dirige a fomentar la cooperación internacional, pero destaca que esta vendrá de la mano de la solidaridad, la colaboración en la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia.

En 1986 se creó en el seno de la OEA la CICAD, con el fin de colaborar en la lucha contra el COT, porque el narcotráfico y el consiguiente blanqueo de capitales son elementos centrales del COT. Una de sus mayores contribuciones en este respecto ha sido el mecanismo de evaluación implementado por la CICAD para analizar el grado de cumplimiento estatal de la Convención Única de Estupefacientes (1961), el Convenio de Sustancias Psicotrópicas 1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), todas ellas adoptadas en el seno de la ONU.

⁷ Art. 1(3) de la Carta de la ONU: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión [...]”.

Granada (2005) atribuye la creación de la CICAD a la voluntad de los países latinoamericanos de enfocar el tema de la droga desde lo multilateral, posición que fue posteriormente ratificada en la Cumbre de las Américas de 1994, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno que suscribieron la Declaración y el Plan de Acción, reconocieron la responsabilidad compartida y reciprocidad entre países consumidores y productores, y subrayaron que la cooperación multilateral era el mecanismo para la lucha contra los movimientos transnacionales de drogas. Se trataba por tanto de una reacción ante la posición adoptada hasta entonces por el Congreso de Estados Unidos, que exigía una certificación que hiciera constar, entre otras cosas, el nivel de cooperación de los países en la lucha contra el narcotráfico para poder recibir ayuda económica, apoyo para la renegociación de la deuda pública y otro tipo de prestaciones (Serrano & Berdal, 2005). Esto había generado un evidente malestar en países como Bolivia, Colombia, México y Perú porque los mecanismos de certificación no eran objetivos y las metas eran difíciles de cumplir (Granada, 2005: 149).

Posteriormente, en la Cumbre de las Américas de 1998, se reconoció la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y con ese objeto otorgó a la CICAD el mandato para que estableciera un mecanismo de evaluación y fortalecimiento de los esfuerzos individuales y colectivos contra el narcotráfico, dando así lugar al Mecanismo de Evaluación Multilateral, basado en indicadores previamente aceptados, que garantiza la transparencia, imparcialidad e igualdad (Granada, 2005).

Varios de los instrumentos adoptados contra el COT en el seno de OEA resultaron de utilidad para la posterior discusión en el ámbito de las Naciones Unidas. Entre ellos se destacan la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) (1996) y la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico de Armas (CIFTA) (1997). A esto hay que sumar las declaraciones y planes de acción de las dos primeras Cumbres de las Américas (1994 y 1998) (reuniones políticas de los Jefes de Estado y de Gobierno, convocadas cada tres años, y que alertan a las instituciones de la OEA sobre diversas necesidades del Continente), que abordaron la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el COT en general, y

el narcotráfico en particular (OEA, 1998). Meses después se creó el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD, que surgió en paralelo a la incorporación al sistema interamericano de las Cumbres de las Américas.

En la Declaración y Plan de Acción adoptados en la Segunda Cumbre desarrollada en Santiago de Chile en 1998, se incluyó la cooperación de todos los Estados en los temas abordados, el apoyo a los Estados más vulnerables y la lucha antidrogas a partir de la aplicación de la Estrategia Hemisférica contra las mismas. Además, se acordó convocar una reunión en el mes de mayo de 1998 con el fin de establecer un proceso objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos relativos al narcotráfico y delitos conexos, con base en los principios de soberanía e integridad territorial, responsabilidad compartida y enfoque integral (OEA, 1998).

3. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE PALERMO Y SUS TRES PROTOCOLOS

3.1. La Convención de Palermo

Los países de América Latina, que habían sido durante el siglo XX en gran medida periféricos o secundarios para el COT, se encontraron en los albores del tercer milenio sufriendo las gravísimas consecuencias de la globalización de este fenómeno, que, como hemos analizado, representa un gran desafío para los Estados, pues se dan situaciones en las cuales no pueden en forma independiente abordar por sí solos un problema que puede llegar a vulnerar su propia estabilidad interna. Este fue el principal motivo que impulsó a los Estados de la región a posicionarse en la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de migrantes, la trata de personas, el comercio ilegal de armas y el lavado de dinero con posturas congruentes en el proceso de negociación de la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales.

En consecuencia, como afirma Soriano (2014):

El proceso de creación de la CNUDOT estuvo vinculado a dinámicas de la década de los noventa del siglo pasado que van más allá del tema específico de la delincuencia transnacional. Las negociaciones permitieron ver con claridad las crecientes tensiones entre el Sur global, favorable a cambiar las normas de combate de la COT y a crear nuevas instituciones, y los países más industrializados, que en un principio prefirieron defender sus normas y no crear nuevos instrumentos de carácter universal.

De esta manera, en las discusiones previas a la firma de la Convención de Palermo se manifestaron distintos intereses antagónicos que se consolidaron en diferentes grupos de Estados. Por un lado, se encontraba la posición de los Estados de América Latina y el Caribe, África y los países de Europa del Este (que representan al Sur Global y se caracterizan por tener escasez de medios técnicos, humanos y económicos para hacer frente al COT), los cuales pretendían que la Convención surgiera de un proceso multilateral negociado en el centro de la ONU, pues ello garantizaría que sus intereses fueran incluidos en el instrumento (Soriano, 2014: 147). Por otro lado, los países del Norte Global, además de pretender continuar con sus normas e instrumentos de carácter universal, no veían en los países del Sur Global propiamente dicho, y del Sur global enclavados dentro de los propios países del Norte, las capacidades técnicas y económicas para la aplicación de nuevas normas (*Ibid.*: 146).

Finalmente, la Conferencia de Nápoles fue una solución intermedia entre las posturas del Norte y Sur globales. Además, la Conferencia significó el establecimiento de una mayor cooperación internacional sobre el tema; cooperación que también se replicó en el ámbito de la OEA (*Ibid.*: 148).

El proceso que llevó a la conclusión de la Convención de Palermo se inició en diciembre de 1992 por la Resolución 47/87 de la AGNU, en la que se le pedía a la Comisión para la Prevención del Delito y la Justicia Penal (establecida por el Consejo Económico y Social ese mismo año) que realizara un análisis de la incidencia de las actividades transnacionales de la delincuencia organizada. En cumplimiento de dicha iniciativa, la Conferencia sobre la Delincuencia Organizada Transnacional se reunió en Nápoles entre el 21 y el 23 de noviembre de 1994 y aprobó por unanimidad la Declaración de Nápoles y un Plan de Acción (Res. AG A/49/748, 1994). A

partir de entonces, se fueron dando pasos importantes, respetando las instancias de la burocracia de Naciones Unidas, organizándose encuentros que fueron moldeando los objetivos de la Convención de Palermo⁸.

Mientras se realizaban las consultas para la elaboración de esta Convención, el Secretario General de las NU, recabó información sobre el estado de la legislación de los diferentes países en relación con la prevención y sanción de la delincuencia transnacional, y sobre el nivel de la cooperación existente a nivel bilateral y multilateral⁹. Así mismo, se constituyó un grupo que celebró reuniones oficiosas llamado “amigos de la Presidencia”, cuyo mandato expiraría en el año 2000¹⁰. En sus cinco reuniones siempre estuvieron presentes los Estados latinoamericanos con temas de interés común (Res. AG 53/111, 1998).

En la negociación de la Convención de Palermo y de sus protocolos, se puede ver el trabajo de Estados con poder político decisivo a nivel mundial acompañando la iniciativa de los países en desa-

⁸ En noviembre de 1995 se organizó en Buenos Aires el Seminario Ministerial Regional de Seguimiento de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobándose por consenso la Declaración de Buenos Aires sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Organizada Transnacional (E/CN.15/1996/2/Add.1, anexo). En 1998 se creó el Comité Especial, de carácter intergubernamental, que tuvo a su cargo la redacción de la CNU-DOT.

⁹ Polonia fue el Estado que presentó un proyecto de Convención, en la primera reunión del Comité de Expertos, celebrada en Varsovia del 2 al 6 de febrero de 1998, y allí se establecieron los elementos que debería contener la futura Convención. Los temas a tratar eran los siguientes: 1.- el ámbito de aplicación; 2.- las obligaciones de los países; 3.- las cuestiones de jurisdicción; 4.- la cooperación judicial; 5.- la protección de víctimas y testigos; 6.- la cooperación en la aplicación de la ley y el intercambio de información; 7.- la capacitación y la asistencia técnica; 8.- la prevención; 9.- la función de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes; y 10.- las salvaguardias (E/CN.15/1998/5).

¹⁰ El Grupo se reunió en Julio de 1998 en Roma, en setiembre de 1998 en Buenos Aires, en noviembre de 1998 en Viena, en julio de 1999 en Viena y en julio de 1999 en Viena.

rollo. Como resultado, señala Soriano (2014: 149), la Convención estableció una estructura “cuasi hegemónica”, característica de las estructuras internacionales de mediados de los noventa, que sirvió para canalizar los intereses de los actores “claves” (EE.UU. y la Unión Europea) y permitir que el accionar de las Naciones Unidas y de sus distintos órganos fuese considerado legítimo por la mayoría de los Estados parte de dicha estructura.

En cuanto al contenido concreto de los debates, si bien todos los artículos sufrieron modificaciones, lo que concitó un mayor debate fueron los referidos a las definiciones, porque no quedaba claro por ejemplo que debía entenderse por un delito grave, o por grupo estructurado, ni tampoco el ámbito de aplicación de la futura Convención. En este aspecto, Colombia presentó una propuesta para que se analizara el carácter transnacional del delito, vincularlo con sus autores, y a partir de allí corroborar si es o no ejecutado por un grupo delictivo organizado transnacional (UNODC, 1999).

Así mismo, hay que destacar que, en los Trabajos del Comité Especial, desde la reunión celebrada en Buenos Aires, del 31/8 al 4/9 de 1998, hubo una iniciativa conjunta presentada por Argentina y EE.UU., en lo que luego fue el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de mujeres y niños, iniciativa en la que Argentina venía trabajando tanto a nivel nacional como regional (disponible en: A/AC.254/4/Add.3/Rev.1)¹¹.

Canadá presentó, por su parte, un proyecto de documento de trabajo referido a la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y material conexo (A/AC.254/4/Add.2)¹². En igual sentido este tema fue de gran importancia para los países latinoamericanos, pero en especial para México (junto con Canadá) por la inmediatez con la frontera estadounidense, país este último que registra la mayor cantidad de fabricantes de armas de fuego (como re-

¹¹ Sesión 9 del Comité Ad Hoc para la Elaboración de una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹² Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional Octavo período de sesiones Viena, 21 de febrero a 3 de marzo de 2000.

sultado se aprobó el Protocolo complementario de la Convención de Palermo, y con posterioridad un Tratado sobre Comercio de Armas de fuego, que regula en forma más amplia la comercialización de armas entre Estados, cuestión a la que nos referiremos al analizar el Protocolo respectivo).

México y otros países latinoamericanos presentaron también propuestas sobre temas como el blanqueo de dinero, la asistencia judicial recíproca, el requerimiento de asistencia técnica en favor de los países en desarrollo para fomentar la utilización de técnicas de investigación especiales, y, además, propuso que se incorporara a la Convención una disposición que no permitiera la aplicación extraterritorial de la normativa interna¹³. Por su parte, Perú propuso modificaciones al artículo 4 *bis*, referido al blanqueo de dinero, del proyecto en revisión (A/AC.254/4/Add.3/Rev.1).

Los países latinoamericanos plantearon también los cuestionamientos que los propios ordenamientos internos ofrecían como obstáculos a la ratificación de la Convención. De ahí, que la Convención de Palermo sólo incluya aquellos delitos graves en los que había coincidencia total de todos los países, como la participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), el blanqueo de capitales (artículo 6), la corrupción (artículo 8) y la obstrucción a la justicia (artículo 23).

Finalmente, el artículo 4 de la Convención limita la facultad de los Estados para intervenir en el territorio de otros Estados, lo que fue aceptado por todas las delegaciones. Sin embargo, quedaría por analizar, a la luz de los datos estadísticos disponibles, si el COT podría llegar a ser un asunto asimilable a los derechos humanos (este tipo de asuntos era entendido en los inicios de la Carta de UN como “esencialmente de jurisdicción interna de los Estados”, pero con posterioridad se ha pasado a permitir la intervención de la organización, cuando se obstruya la acción de la justicia, teniendo en cuenta la integridad del Estado y los derechos humanos).

¹³ *Travaux Préparatoires*, México (A/AC.254/L.7 – p. 53, A/AC.254/L.23, A/AC.254/L.8, A/AC.254/L.119, Colombia (A/AC.254/L.15.-

3.2. Los protocolos

3.2.1. Trata de personas y tráfico de migrantes: dos protocolos y un mismo problema

La redacción del Protocolo se basó en dos propuestas presentadas por EE. UU. y por Argentina. Según una nota que consta en pie de página de los *Travaux Preparatoires*, la propuesta de la Argentina se refería sólo a la trata de mujeres y niños, mientras que la propuesta de los EE.UU. reconocía la situación especialmente vulnerable de las mujeres y los niños, pero era también aplicable a la trata de toda clase de personas (ONUDD, 2006).

Finalmente, el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, define la “trata de personas” como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Los Estados parte que participaron en las diferentes sesiones del Comité Especial que tuvo a su cargo la redacción de la Convención de Palermo, concluyeron que si bien existían instrumentos internacionales que protegían los derechos de los niños (sobre todo frente a la prostitución), como la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, no existía un instrumento que tuviese por objeto específico abordar el problema del tráfico internacional ilícito de niños y niñas por organizaciones criminales (con independencia de su finalidad).

La mayoría de los Estados se inclinaron por la propuesta norteamericana relativa a la trata en general. Además, Australia y Canadá señalaron que el Protocolo debía tener en cuenta la labor realizada

en otros foros internacionales, como: (a) el Proyecto de Convenio sobre la prohibición y eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, adoptado por la OIT en junio de 1999; y (b) el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Así mismo, dado que el mandato de la AGNU (Res. 53/111) no incluía la trata de personas en general, debió ampliarse el mandato del Comité Intergubernamental.

En la reunión preparatoria oficiosa del Comité Especial, reunida en Buenos Aires en setiembre de 1998, el Ministro de Justicia argentino:

Reconoció que había dificultades para llegar rápidamente a un consenso sobre una serie de temas, entre ellos las definiciones y el alcance de la aplicación de la convención. Sin embargo, consideraba que era esencial que todos los países se pusieran a la altura de la difícil tarea y manifestó que confiaba en que el proceso de negociación llegara a término para el año 2000. El Ministro también reiteró el vivo interés de su país en que se adoptaran medidas contra la trata de mujeres y niños y pidió que se elaborara un instrumento o protocolo que abordara adecuadamente esa forma de actividad delictiva y así llenara el actual vacío en las normativas existentes.

Se trabajó sobre un proyecto cuyos principales temas eran la asistencia judicial recíproca, la investigación de delitos, la remisión de actuaciones penales, el reconocimiento de fallos extranjeros, la protección de las víctimas y los testigos, la cooperación en materia de aplicación de la ley, la reunión y uso compartido de información sobre delincuencia organizada, la asistencia técnica y capacitación, la prevención, la función de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes, la relación con otras convenciones y la solución de controversias (A/AC-254/3, 1999 y A/AC.254/8).

Argentina tuvo una postura activa en la negociación de este Protocolo, lo cual respondió fundamentalmente al hecho de que el país se encontraba (desde fines de la década del noventa) trabajando en la reestructuración de toda su política migratoria. Por ello, entre las principales acciones destacamos la aprobación de normas tendientes a sancionar a las organizaciones delictivas de trata de personas a nivel

nacional, regional (en el ámbito del Mercosur y de la OEA) e internacional (Naciones Unidas)¹⁴.

La protección de las víctimas de este delito también fue otro de los ejes del debate impulsado por Argentina, que propuso que los bienes decomisados en virtud del Protocolo deberían utilizarse para sufragar los gastos derivados de la prestación de la debida asistencia a la víctima, cuando los Estados parte lo consideren apropiado¹⁵. México tuvo una posición muy similar a la de Argentina, en cuanto a que dicha protección debía ser una obligación tanto del país de origen como del de acogida. Por su parte, Colombia sugirió que el Estado receptor de la víctima de trata, debería dar adecuada consideración a los factores humanitarios¹⁶.

EE.UU., en cambio, enfocó sus argumentos en la necesidad de limitar/prohibir la inmigración indocumentada hacia el país, fundamentalmente después del 11-S, teniendo prioridad la protección de los nacionales y la soberanía del Estado, más que en la protección de la integridad de la persona objeto de trata (A/AC.254/4/Add.3/Rev.6)¹⁷. Se produjo de esta manera una vinculación de cuestiones entre lo interno y lo internacional y se articularon los espacios con una perspectiva y vocación regionalista, máxime teniendo en cuenta la transnacionalidad del fenómeno¹⁸.

¹⁴ IPPDH del Mercosur, Buenos Aires, Julio, 2016 “Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata de personas”. En 1990 Argentina ratificó la Convención de los Derechos del Niño, y en 1994 le dio jerarquía constitucional.

¹⁵ A/AC.254/4/Add.3/Rev.6, nota a pie de página 57, correspondiente al art. 5 bis (*Travaux Préparatoires*)

¹⁶ A/AC.254/4/Add.3/Rev.5, art. 5 bis- Y A/AC.254/5/Add.19 (Propuestas de gobiernos)

¹⁷ Texto evolutivo (A/AC.254/4/Add.3/Rev.6) y Texto evolutivo (A/AC.254/4/Add.3/Rev.2). y nota

¹⁸ Cuarto Período de Sesiones del Comité Especial, Doc. A/AC.254/4/Add.3/Rev.2 y A/AC.254/4/Add.3/Rev.3. Para una lectura del tema de “Trata de SH” como nueva esclavitud del S. XXI, ver “Formas contemporáneas de esclavitud: Trata de Mujeres”, de Waldimeiry Correa Da Silva, tesis doctoral. Universidad de Sevilla.

En cuanto al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, tiene por finalidad la prevención y combate del tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte a esos fines, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objetos del tráfico (art. 2 del Protocolo). En las negociaciones de dicho Protocolo, México propició la incorporación de la definición de ciertos términos, como, por ejemplo, “tráfico ilícito de migrantes”, “ingreso irregular”, “vehículo”, “nave” (A/AC.254/4/Add.1/Rev.3). Además, Argentina introdujo una propuesta de responsabilidad del transportista en caso de migrantes por tierra, debiendo identificar con exigencia internacional la identidad de las personas transportadas (A/AC.254/4/Add.1/Rev.4).

En la 47ª sesión del Comité Especial, los Estados Latinoamericanos y del Caribe expresaron su reconocimiento a la nota oficiosa de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la que solicitaba al Comité Especial que el Protocolo no solo debía dirigirse a combatir el tráfico ilícito de migrantes sino a la protección de sus derechos, y que respecto a los derechos fundamentales de los migrantes no prejuzgaba ni restringía de modo alguno el derecho soberano de todos los Estados de decidir a quién debe y quien no debe ingresar en su territorio. El Grupo concluyó que el Protocolo no podía utilizarse como instrumento para penalizar la migración (que era considerado como un fenómeno social e histórico), ni debía estimular la xenofobia, la intolerancia y el racismo¹⁹.

En cuanto al Proyecto revisado de protocolo, el Alto Comisionado indicó los siguientes temas como prioritarios: (a) los derechos de los migrantes; (b) la necesidad de incorporar en el Protocolo sobre los migrantes una disposición relativa a la protección; (c) La necesidad de incluir disposiciones específicas sobre la protección de los niños víctimas de tráfico; (d) la cuestión del retorno; y (e) la prevención del tráfico de migrantes (A/AC.254/27, 2000).

¹⁹ Nota de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Internacional para las Migraciones sobre los proyectos de protocolo relativos al tráfico de migrantes y la trata de personas (A/AC.254/27).

Colombia propuso enmendar el Preámbulo, agregando el siguiente párrafo: “(i) Convencidos también de que es necesario un planteamiento mundial y regional para luchar contra este fenómeno, incluida la adopción de medidas socioeconómicas para mejorar la situación de los sectores vulnerables en los países de origen” (ONUD, 2006). Asimismo, propuso una faz preventiva, que, basada en la cooperación, desalentara y previniese la introducción clandestina de migrantes. Para ello, planteó conferir a los Estados la facultad de desalentar y prevenir la introducción clandestina de migrantes, así como de procurar concertar, cuando sea apropiado, acuerdos bilaterales o multilaterales para la realización de migraciones ordenadas. Además, propuso que, para el tratamiento de esta temática, se incluyesen otras fuentes pertinentes de Naciones Unidas sobre la protección de migrantes. (A/AC.254/5/Add.12).

Como obligación a cargo del Estado, en el Protocolo sobre Tráfico ilícito de Migrantes se impone la obligación de garantizar que su personal y oficiales encargados de aplicar la ley, respeten plenamente la integridad y dignidad de las personas involucradas en el tráfico y el transporte de migrantes, garantizando a las víctimas un trato humanitario en todo momento, en particular en el momento de la interceptación o detención por tráfico y transporte ilícitos. Iguales normas se consignan en el Protocolo sobre Trata de Personas (A/AC.254/5/Add.12).

Los Protocolos entraron en vigor el 25 de diciembre de 2003 (Protocolo para Prevenir la trata de personas, especialmente mujeres y niños) y el 28 de enero de 2004 (Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Aire, Mar y Tierra). Desde entonces, y a pesar de que la sociedad internacional cuenta con herramientas para hacer frente al flagelo de la delincuencia transnacional como problema internacional²⁰, las estadísticas indican que los distintos índices de las actividades que componen el COT han venido creciendo de manera continuada. En consecuencia, es evidente que los Estados y las instituciones internacionales deben buscar otros mecanismos que trasciendan la intergubernamentalidad.

²⁰ Todos estos datos fueron consultados en los respectivos documentos y como guía se utilizó el siguiente enlace: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/unctoc/unctoc_ph_s.pdf.

3.2.2. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones²¹

En el año 1997, en el marco de la OEA, se aprobó la CIFTA. Esta Convención fue un referente importante no solo para la redacción de los artículos del Protocolo, adoptado por la AGNU en mayo de 2001 y en vigor desde julio de 2005, sino para indicar la necesidad que varios países latinoamericanos tenían de una regulación de la materia, pues ello redundaba en la eficacia de la lucha contra el crimen organizado. De ahí que, además de la propuesta presentada por Canadá, México presentara otra en base a los antecedentes de la CIFTA.

Firmado por 52 Estados y ratificado por 114, la finalidad del Protocolo, según su artículo 2, es “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones”. En su Preámbulo quedan además enunciados sus objetivos, esto es la cooperación lograda para luchar contra “los efectos perjudiciales de estas actividades para la seguridad de cada Estado y región y del mundo en general, que ponen en peligro el bienestar de los pueblos, su desarrollo económico y social y su derecho a vivir en paz”. Ello implica entonces que el control sobre el tráfico ilícito de armas de fuego es esencial en la lucha contra el COT.

Casi en simultáneo, se comenzó a negociar en el ámbito de Naciones Unidas el Tratado sobre Comercio de Armas (TCA)²². Y si bien ambos cuerpos normativos (Protocolo y TCA) se dirigen a fortalecer la cooperación fundada en el principio de soberanía y libre determinación de los pueblos, son sustancialmente diferentes. Así, el TCA busca el cumplimiento y observancia del Derecho internacional humanitario (DIH), el desarme y los derechos humanos, y regula el comercio de armas convencionales entre Estados (desde armas pequeñas hasta carros de combate, aeronaves de combate y buques de

²¹ Datos obtenidos del Documento de debate El Protocolo sobre armas de fuego y el Tratado sobre el comercio de armas: ¿divergencia o complementariedad?, Oficina de UN contra la Droga y el Delito, Viena 2016.

²² En vigor desde diciembre de 2014.

guerra), mientras que en el Protocolo se busca penalizar el tráfico ilegal de las armas de fuego (sólo una categoría).

En el Protocolo, la cooperación en temas referentes a la penalización (artículo 5) se concentra en las acciones que cada Estado Parte debe adoptar (medidas legislativas o de otra índole) para tipificar como delito las siguientes conductas: la fabricación, el tráfico o la falsificación o la obliteración, supresión, o alteración ilícita de la marca de un arma de fuego requerida de conformidad con el artículo 8 del Protocolo, y el enjuiciamiento de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del Protocolo cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado (artículo 4).

Además, se prescribe que los Estados: (a) mantengan un registro de la marca de las armas que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos y todas las transacciones internacionales de armas de fuego, por un período no inferior a diez años; (b) marquen las armas de fuego con miras a localizar e identificar de manera efectiva las armas de fuego; y (c) certifiquen las armas de fuego desactivadas (arts. 7 a 9).

En el séptimo período de sesiones del Comité Especial, se avanzó en propuestas de modificación al Protocolo, proponiendo Argentina contar con una base de datos de carácter internacional sobre fabricantes de armas de fuego; propuesta apoyada por Colombia, Ecuador, Nigeria, Portugal y Ucrania (A/AC.254/4/Add.2/Rev.3). Asimismo, Colombia agregó que ese comercio ilícito constituye un riesgo para la seguridad y bienestar de los Estados parte, particularmente mediante la promoción de controles armonizados sobre la importación y exportación legales de armas de fuego, municiones, y explosivos y material conexo, y de los procedimientos para aplicarlos, que ayudarán en la prevención y erradicación de ese comercio ilícito (México apoyó también esta propuesta) (A/AC.254/4/Add.2/Rev.3).

En el décimo segundo período de sesiones (Viena, 26 de febrero al 2 de marzo de 2000), el Comité Especial finalizó el Protocolo, y quedó abierto a la firma. En ese momento Colombia expresó no estar de acuerdo con el artículo 4(2), pues la Delegación entendía que con esa cláusula de salvaguardia un Estado podría transferir armas a otro Estado, porque el protocolo no se aplicaría cuando perjudicaría

el derecho de un Estado parte a adoptar medidas en aras de la seguridad nacional en consonancia con la Carta de Naciones Unidas (también expresó que ello constituiría un acto ilícito e intervencionista)²³. Además, para Colombia, no estaba claro quién podía invocar los intereses de “seguridad nacional” (si el Estado que envía las armas o el que las recibe). En igual sentido se expresaron Brasil y Chile (ONU, 2000), a pesar de lo cual el Protocolo se fue finalmente aprobado por la AGNU el 8 de junio de 2001.

4. LA CONVENCIÓN DE PALERMO, LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS INTERNAS

Para entender mejor las posturas de los países latinoamericanos en el marco de las discusiones sobre la Convención de Palermo, es necesario recordar que los Estados de la región manifestaron el interés de sus gobiernos por avanzar en la elaboración de una convención internacional contra el COT, y consintieron ser partes en la lucha contra el COT en la ONU y la OEA (Schulmeister, 2020). Por ello, todos los Estados miembros de la OEA son parte de la Convención de Palermo, la cual es reconocida como el principal instrumento jurídico internacional, de carácter multilateral, utilizado para guiar los esfuerzos a nivel hemisférico en la materia (Schulmeister, 2020)²⁴.

²³ El párrafo segundo del art. 4 dice: “2. El presente Protocolo no se aplicará a las transacciones entre Estados ni a las transferencias estatales cuando la aplicación del Protocolo pudiera perjudicar el derecho de un Estado parte a adoptar medidas en aras de la seguridad nacional en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas”. Las exposiciones de los representantes de los países señalados se encuentran disponibles en: <https://legal.un.org/avl/ha/unctoc/.html>, Convención de UN contra la Delincuencia Organizada Transnacional (con protocolos), Nueva York, 15 de noviembre de 2000.- Intervención de los Representantes en el Quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, 62ª sesión plenaria, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

²⁴ En el ámbito de la OEA, la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003, es también otro documento rector sobre esta materia.

En este sentido, se ha podido verificar de qué manera la interconexión y las superposiciones entre organizaciones pueden dar forma a los procesos de definición colectiva y a la formulación de un plan de acción oficial (Katzarova, 2019). Esta vinculación se ha dado tanto en el ámbito de las cuestiones referidas al COT como en el de la lucha contra la corrupción, tal como ha quedado demostrado en los espacios regionales (Américas o Europa) y en la instancia universal (ONU).

En particular, el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁵ insta a los Estados Miembros a ratificar y/o a adherirse, según corresponda, a los instrumentos internacionales y regionales en la lucha contra el COT. Por ello, desde un punto de vista constructivista, se puede afirmar que los acuerdos alcanzados en las organizaciones regionales moldearon discursivamente los parámetros del debate en la ONU (Katzarova, 2019).

Esta idea se ha verificado fundamentalmente en el caso de la CNUCC, que, en última instancia, ha manteniendo similares objetivos que los negociados en el ámbito interamericano en 1996, y cuya iniciativa tuvo lugar en el Plan de Acción de Miami de la Cumbre de las Américas de 1994, conforme al cual los presidentes asumieron compromisos en materia anticorrupción, pero transfiriendo la problemática y las causas de la corrupción y del soborno al sector público de los países de la OEA (fundamentalmente de los países latinoamericanos y del Caribe)²⁶.

²⁵ CP/RES. 908 (1567/06) —Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional— (Aprobada en sesión celebrada el 25 de octubre de 2006.-

²⁶ Según Zucker Boswell (2002), directora General de Transparencia Internacional en EEUU: “A pesar de esto, la corrupción en el sector público y privado continúa, alimentando una profunda insatisfacción pública a lo largo y ancho de la región y erosionando la vitalidad de las economías principales y algunas democracias [...] En cuanto a la guerra contra la corrupción, éstas incluyen: reformas para garantizar operaciones gubernamentales transparentes y responsables. El fortalecimiento de mecanismos internos de vigilancia y capacidad de implementación. Standards en los conflictos de interés y sanciones para aquellos que hagan uso de posiciones públicas para beneficiar intereses privados. La imposición de medidas en contra del

Esto supone en última instancia una doble transferencia de responsabilidades: del sector privado al sector público gubernamental, y del “Norte global” al “Sur global”, profundizando la problemática en los gobiernos de los países en desarrollo, que según algunos discursos, presentan instituciones democráticas más débiles (Cumbre de las Américas, 2020). En este sentido, cabe subrayar que desde hace algunas décadas en América Latina y el Caribe se vienen registrando serios cuestionamientos por parte de varios sectores de las sociedades sobre el deterioro de los sistemas democráticos, lo que implica, entre otras cuestiones, la vinculación de la política y la justicia con la corrupción, la difusa división de los poderes de los Estados y la desatención de los gobiernos en la lucha contra los grandes flagelos que acechan a la región (corrupción, crimen organizado, narcotráfico, tráfico de personas, inseguridad, etc.). Esta situación se agrava aún más en los países más pobres y sobre todo con mayores desigualdades sociales (Rojas Aravena, 2008).

En este contexto, surge la pregunta sobre si esta situación en la que se encuentran los Estados latinoamericanos y caribeños ha sido el “caldo de cultivo” para el avance de las organizaciones del COT, o si el crecimiento de estas organizaciones y su comportamiento delictual transnacional han provocado la debilidad de ciertos gobiernos para ejercer mayor control sobre determinados grupos políticos y sociales. Este es, sin duda, un interrogante muy difícil de responder y que, de encontrarse alguna respuesta, probablemente no alteraría la dimensión de la problemática, que se ve agravada porque, como hemos visto, existen varios instrumentos en los ámbitos regional y universal cuyos resultados en la lucha contra la corrupción y el COT han sido limitados en sus más de dos décadas de existencia (la superposición de funciones, el escaso cumplimiento por los Estados parte y la falta de cooperación entre los mismos explican en buena medida esta situación, pero fundamentalmente por los obstáculos basados en la normativa interna que en muchos casos se torna en una barrera para la aplicación de la normativa internacional).

enriquecimiento ilícito y soborno transnacional. El fortalecimiento de la administración de justicia y la regulación de compras; y un acuerdo hemisférico con respecto a la Corrupción”.

5. CONCLUSIONES

Siendo el objetivo de este capítulo analizar el aporte realizado por los países latinoamericanos de referencia en la presente obra colectiva (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) a la negociación de la Convención de Palermo y sus tres Protocolos, hemos centrado nuestro análisis en distintos parámetros, tales como la participación de los Estados, el avance de sus legislaciones internas, su intervención en las negociaciones y la implementación de la Convención.

A través de las fuentes consultadas se advierte que, a pesar de las diferentes posiciones de los países estudiados y de la evidente hegemonía de los EE.UU. en la región, existe, en términos de Keohane (1984: 301), una interdependencia entre los mismos, lo que ha promovido un abordaje conjunto del COT. Sin embargo, debido a su versatilidad, el COT continúa siendo un desafío creciente para la capacidad estatal que, en la mayoría de los casos, se ve superada. Además, los obstáculos que enfrentan las iniciativas intergubernamentales contra el mismo contribuyen a la falta de efectividad de las herramientas existentes para contrarrestarlo.

En cualquier caso, destaca el hecho de que los Estados latinoamericanos estudiados han contribuido, con sus fortalezas y debilidades, a la formación de un régimen internacional que trata de coordinar los intereses en la lucha contra el COT, dejando su impronta en los instrumentos internacionales pertinentes, que se basan en principios bien asentados en la Carta de la OEA: cooperación internacional, respeto por la soberanía estatal y la integridad territorial y respeto a los derechos humanos y al derecho internacional. Junto con otros países del Sur Global, los Estados latinoamericanos han impulsado la negociación y aplicación de la Convención de Palermo y de sus Protocolos, destacando su pragmatismo, lo que les ha llevado a oponerse unas veces, y a apoyar otras, las propuestas presentadas por los países del Norte Global.

Así, destaca 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, y la de México con Canadá sobre el impulso a los controles para la fabricación y

tráfico ilícito de armas de fuego, explosivos y otros materiales. Lo anterior no ha excluido otros escenarios como la colaboración entre los propios Estados latinoamericanos como acaeció con México y Argentina sobre lo relativo al decomiso de bienes o de este último con Colombia, Ecuador y Brasil en otros asuntos puntuales. Mención aparte es el compromiso asumido a nivel hemisférico a través de la OEA para la implementación de la Convención.

Otro aspecto digno de reseñar es el relativo a que algunos Estados de la región han demostrado un importante liderazgo en temas claves. Una vez más, Argentina y su iniciativa sobre las bases de datos de fabricantes de armas encontró apoyo en países sudamericanos como Colombia o Ecuador, pero también en pares distantes como Nigeria, Portugal o Ucrania. Igualmente, Colombia destacó como una delegación muy proactiva tanto en la elaboración de los articulados como en la crítica a las propuestas presentadas por los distintos bloques.

Finalmente, si bien se valora como satisfactoria la participación de los Estados latinoamericanos en la construcción del régimen de Palermo, una mayor articulación entre los mismos (y, sobre todo, una mayor coordinación de esfuerzos) hubiera conducido a una mayor presencia de sus intereses en el texto final de la Convención y de sus tres Protocolos. De ahí, que sea recomendable tratar de tener en el futuro una menor fragmentación de los esfuerzos en aras de una mayor efectividad para sacar adelante los asuntos de la agenda regional.

Y si nos atrevemos a soñar, debería analizarse la viabilidad del proyecto presentado por Ecuador a la UNASUR para la creación de un tribunal penal latinoamericano para juzgar a los autores de crímenes organizados a nivel transnacional, o el más reciente presentado por Argentina ante la 16ª Asamblea de los Estados Partes de la CPI (Nueva York, 2017) para establecer una Corte Penal Latinoamericana y del Caribe contra el Crimen Organizado Transnacional. Ambos proyectos tienen como base el principio de complementariedad de las jurisdicciones internacionales frente a las jurisdicciones nacionales, y suponen el reconocimiento de que el COT ya no es un asunto exclusivamente de la jurisdicción interna de los Estados, y que es posible abordarlo desde un ámbito regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Albrecht, H.J. (2001). Criminalidad transnacional comercio de narcóticos y lavado de dinero. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Baldwin, D.A. (1997). "The Concept of Security". *Review of International Studies*. Vol. 23(1). Pp. 5-26.
- Baranda, P. (2008). "México y la Seguridad Colectiva: Debates y desafíos hacia el Siglo XXI". *Tesis para obtener el título de licenciada en relaciones internacionales. Universidad Autónoma de México*. <http://132.248.9.195/ptd2008/octubre/0634004/Index.html>.
- Barbe, E. (2013). "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad en la UE". *Revista CIDOB*. Núm. 18. Pp. 7-21.
- Bartolomé, M. (2020). "Crimen Organizado Transnacional: Una visión desde el CID y la opinión de los especialistas". En: Bartolomé, M. (ed.) *Transnational Organized Crime Workshop*. Washington: Colegio Interamericano de Defensa.
- Bermejo, F. (2009), "La globalización del crimen organizado". *EGUZKILO-RE*. Núm. 23. Pp. 99-115.
- Bernardet, L. (2016). "A securitização do crime organizado dentro da política externa estadunidense na década de 1970-1980: estudo de caso da máfia italiana La Cosa Nostra". <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/br/>.
- Castells, M. (1999) Globalización, Identidad y Estado en América Latina. Santiago de Chile: PNUD. <https://www.flacsoandes.edu.ec/en/agora/globalizacion-identidad-y-estado-en-america-latina>
- Cervo, A. (2004). "Política Exterior y Relaciones Internacionales del Brasil: un enfoque paradigmático". *Ciclos*. Vol. 14(27). Pp. 179-200.
- Chambliss, W. (2019). "Crimen Estatal Organizado". *Revista Delito y Sociedad*. Núm. 48. Pp. 141-170.
- Covarrubias Velasco, A. (2010). "Entre la continuidad y el cambio: la difícil apertura política de México al exterior – 1994-2000". En: Covarrubias Velasco, A. (ed.). *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. Ciudad de México: El Colegio de México. Pp. 17-70.
- Cuervo Ceballos, G. (2018). "El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil)". *Revista Científica General José María Córdova*. Vol. 16(23). Pp. 43-61.

- Demurtas, A. (2019). “Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización”. *Revista Análisis Político-Jurídico*. Vol. 1(1). Pp. 167-187.
- Devia Garzón, C. & Ortega Avellaneda, D. (2019). “Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil”. *Criminalidad*. Vol. 61(1). Pp. 9-28.
- Díaz Toro, F. (2014). “Crimen Organizado Transnacional: Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional en Chile”. *Tesis*. <https://repositorio.unab.cl/xmlui/handle/ria/2919>.
- Frenkel, A. (2019). “Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política de Defensa”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 14(2). Pp. 59-82.
- Garibaldi, G. (2020). *Corrupción y delitos contra la Administración Pública*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Gomez Sanchez, M., Malagon S. & Quintero C. (2021). “La Lucha contra el crimen organizado transnacional en Brasil y Chile: una mirada para Colombia”. *Brújula. Semilleros de Investigación*. Vol. 9(17). Pp. 22-30.
- Granada, C. (2005). “La OEA y el Crimen Transnacional Organizado”. En: Fondo de Cultura Económica de México (ed.). *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional – Cambio y Continuidad*. Ciudad de México: FCE.
- Jordan, A. (2001). “Tráfico de Seres Humanos: la Esclavitud que nos Rodea”. *Cuestiones Mundiales. Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos*. Vol. 6(2). Pp. 16-20.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Labardini, R. (2003). “El fin de la certificación antidrogas”. En: Fernández de Castro, R. (ed.). *México en el mundo: en la frontera del imperio*. Ciudad de México: ITAM. Pp. 177-189.
- Moloeznik, M. (2008). “Luis Astorga, seguridad, traficantes y militares. (El poder y la sombra).” *Estudios fronterizos*. Vol. 9(17). Pp. 189-195.
- Pinto, R. (2002). “El Soborno Transnacional en la Ley de los Estados Unidos (“Foreign Corrupt Practices Act”) y el Código Penal Argentino”. *Revista de Derecho Penal*. Pp. 587.
- Ramírez, M. (2007). “Crimen organizado transnacional: Un desafío global. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología”. *Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara*. <https://cdsa.academica.org/000-066/228.pdf>.

- Ricardes, R. (2011). "El tratamiento de la delincuencia organizada transnacional y otros delitos en la agenda internacional e interamericano". En: Serpa Guiñazú, G. O. & Ricardes, R. (eds.). *Delincuencia Transnacional Organizada*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica.
- Rojas Aravena, F. (2008). "Riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". *Nueva Sociedad*. Núm. 213. Pp. 36-49.
- Russell, R. & Toklatian, J. (2002). "De la Autonomía antagonónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502109>.
- Russell, R. (2011). "América Latina: ¿Entre la integración y la polarización? Un falso dilema". En: Wollrad, D., Maihold, G. & Mols, M. (eds.). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert.
- Schulmeister, G. (2020). "La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental". En: Bartolomé, M. (ed.) *Transnational Organized Crime Workshop*. Washington: Colegio Interamericano de Defensa. Pp. 10-29.
- Solis, L. & Rojas Aravena, F. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago: Catalonia.
- Soriano, J. P. (2014). "Gobernanza Global contra la delincuencia transnacional: la UE y la Convención de Palermo". *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*. Núm. 108. Pp. 141-163.
- Van Klaveren. (2018). "El eterno retorno del regionalismo latinoamericano" *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 275. Pp. 62-72.
- Villalpando, W. *Crimen Organizado Transnacional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Warde, W. (2020). *El espectáculo de la corrupción, como combatir este flagelo sin destruir el país*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Williams, P. & Savona, E. (1996). *The United Nations and Transnational Organized Crimes*. Portland: Frank Cass.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1994). "Resolución 53/111". www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1994). "Resolución A/49/748". 2 de diciembre de 1994. (La Asamblea General, en su resolución 49/159, de 23 de diciembre de 1994, aprobó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/769/54/PDF/N9576954.pdf>).

- Bernal-Meza, R. (2002). "Política Exterior Argentina – De Menem a De La Rúa. ¿Hay una nueva política?". *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 16(1). Pp. 127-148.
- Cardona, D. "La Política Exterior de la Administración Pastrana – Hacia una Evaluación Preliminar (1998-2002)". *Colombia Internacional*. Vol. 1(53). Pp. 53-74.
- ccardi, N. (2014). "Como atar al Gigante?, Seis décadas de México en la OEA". <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/012-Saltalamacchia.pdf>.
- Comité Especial a cargo de la negociación de la CNUDOT. (1996). "Informe del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a 11°. Doc. Núm. E/CN. 15/1996/2/Add.1". https://www.unodc.org/pdf/crime/final_instruments/383s.pdf.
- Comité Especial a cargo de la negociación de la CNUDOT. (s.f.). "Trabajos Preparatorios". <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html>.
- Cumbre de las Américas. (2002). "Boletín de la Cumbre de las Américas". <http://www.summit-americas.org/bulletin/bulletin-april2002-spanfinal.pdf>.
- Fox Quesada, V. (2003). "Palabras de cierre en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica". *OEA/Ser.K/XXXVIII-CES/doc.14/03-21 nov. 2003*. <https://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00358s06.doc>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). "Travaux Preparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción". https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_S.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). "Compendio sobre recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de la ONU al Grupo de Trabajo y a la Asamblea de los Estados Parte, de la CNUDOT". https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf.

Capítulo 7

*La actuación de los países
latinoamericanos en el marco de
la Convención de las Naciones
Unidas contra la Corrupción*

Laura Maira Bono*
Laura Lucía Bogado Bordazar**

1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo nos proponemos exponer las diversas posturas y fundamentos que los países latinoamericanos presentaron

* Abogada y Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (Argentina). Profesora adjunta en la asignatura Derecho Internacional Público y docente de la Maestría de Relaciones Internacionales y de la Maestría de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales de la UNLP. Co-Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Investigadora categorizada 3 ante el Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

** Doctora en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP, Argentina). Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España). Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de la República, Uruguay). Profesora de Derecho Internacional Público e investigadora de la UNLP categorizada (grado III). Docente de postgrado en universidades nacionales y del exterior. Secretaria académica de la Maestría en Relaciones Internacionales y de la Especialización en Estudios Chinos de la UNLP. Co-Coordinadora del Departamento América Latina y el Caribe del Instituto Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Cuenta con numerosas publicaciones nacionales e internacionales vinculadas a los temas de su especialidad.

durante las negociaciones vinculadas a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)¹. En ese marco se busca indagar en los fundamentos por los cuales el combate contra la corrupción se transformó en una temática que a partir de la década de los noventa, ingresa en la agenda regional y luego se consolida en la agenda global a través de las Naciones Unidas.

Para ello se recurre a autores como Kehoane (1993: 14), quien analiza la institucionalización neoliberal de la posguerra fría, a partir del análisis de las relaciones internacionales y de las características del sistema internacional. Según el autor, durante este periodo las agendas no se construyen únicamente con el accionar de los Estados, sino a través de la institucionalización en el marco de entendimientos formales e informales.

Para dicha construcción se analiza la herramienta del *soft power*, bajo la perspectiva de Nye (2004: 5), mediante la cual los Estados logran persuadir o modificar el comportamiento de otros Estados a través de instrumentos menos tangibles.

En ese contexto se analizan los posicionamientos promovidos por el orden “internacional liberal” en la construcción de la agenda global. Entre los mismos, la lucha contra la corrupción significó uno de los ejes sobre los cuales se construyó parte de la política exterior de los Estados Unidos (EE.UU.), como pilar fundamental para la defensa del libre mercado, la democracia y los derechos humanos.

Los actos de corrupción no son una práctica exclusiva de los Estados del Sur Global en general, o de los latinoamericanos en particular. Por ello, su inclusión en la agenda global no es resultado de la iniciativa de estos Estados, sino que responde más bien a las necesidades de los actores transnacionales en su búsqueda por garantizar la absoluta liberalización del mercado y una mayor transparencia en las inversiones.

Sin perjuicio de ello, es dable señalar que las percepciones de la sociedad referidas a la corrupción en los países latinoamericanos me-

¹ La Convención fue adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución N° 58/4. En el mes de mayo de 2020 se registraron 187 ratificaciones.

noscan los sistemas democráticos de gobierno, porque se la vincula con las necesidades insatisfechas de la población y las debilidades institucionales que los Estados de la región presentan.

En tal sentido, el presente capítulo se articulará desde un análisis que va de lo general a lo particular, abordando en primer término, la conceptualización de la corrupción y los diversos factores, principalmente políticos y económicos que contribuyeron, mediante la instrumentación del *soft power*, a incluir a la corrupción como tema en la agenda global. En segundo término, se analiza la participación y posiciones adoptadas de los países latinoamericanos en las negociaciones previas a la adopción del texto del tratado, para finalmente abordar pasajes del instrumento vinculados a las conductas punibles, medidas preventivas, participación del sector privado y recuperación de activos, para concluir con las medidas de seguimiento. En el último de los apartados desarrollaremos las conclusiones a las cuales hemos arribado luego del proceso de investigación desarrollado.

2. LA CORRUPCIÓN EN LA AGENDA GLOBAL Y EL CAMINO HACIA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

En palabras de Katzarova (2019: 9), la definición de la corrupción transnacional depende de las ideas e intereses de múltiples actores. Por ello, su definición no es neutral ni técnica, sino que resulta de diferentes estrategias y luchas de poder, que no se pueden desvincular del escenario que presenta la economía global.

La autora distingue diversos fundamentos que explican la inclusión de la corrupción transnacional en la agenda global, entre los que destacan: (a) la finalización de la Guerra Fría, la expansión del capitalismo y la apertura de nuevos mercados; (b) la agenda de “buena gobernanza” impulsada por el Banco Mundial, el cual inició la publicación de índices de corrupción basados en su percepción bajo el fundamento que constituye un obstáculo para el desarrollo; (c) el rol de EE.UU. y de algunas organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) que, a raíz de los casos resonantes de la década de 1990, presentan la

corrupción como un problema global en expansión; (d) su función, según la teoría crítica, como herramienta que posibilita la expansión del orden liberal y el rol de los EE.UU. y de sus empresas transnacionales; (e) su instrumentalización, según la posición analítica, como una “cortina de humo” para ocultar las políticas liberales y de privatizaciones (Katzarova, 2019).

El fenómeno de la corrupción se fue institucionalizando en la agenda global de la posguerra fría a raíz de los costos que ésta representaba para los distintos gobiernos, tales como alterar el desarrollo de las políticas públicas, generar desestabilizaciones y debilitar sistemas democráticos provocando en las sociedades la pérdida de confianza en las instituciones. A su vez existen otras motivaciones para su inclusión relacionadas con la promoción global de la economía de libre mercado, para lo cual es necesario crear las condiciones que eliminen los obstáculos a su proceso de expansión. En este sentido, lo que los inversionistas públicos y privados de todo el mundo pretenden, al momento de acceder a los grandes proyectos de inversión pública, es la libre competencia, lo cual podría ser afectado por las prácticas de corrupción tales como el soborno, las licitaciones “direccionadas”, el tráfico de influencias, o las privatizaciones de activos públicos, entre otros (Palou, 2005). Cabe destacar que en varios países latinoamericanos los procesos de privatizaciones desarrollados entre 1990 y 2010 estuvieron marcados por sospechas de corrupción.

Keohane (1993) define la “institucionalización neoliberal” de la posguerra fría a partir del análisis de las relaciones internacionales, recordando que tanto el realismo como el neoliberalismo se caracterizan por sostener regímenes donde reina la anarquía (de manera que los Estados deben confiar en sus propias capacidades), pero pasan por alto en sus análisis que existe una cierta institucionalización, la cual está presente en las organizaciones internacionales formales (en cuyo seno se codifican ciertos temas), que deben, por tanto, analizarse a la par de las instituciones políticas mundiales. En consecuencia, para este autor, las características del sistema internacional no sólo se originan con la acción de los Estados, sino también a través de la forma en la cual los seres humanos piensan el mundo, siendo precisamente mediante la institucionalización que se elaboran las agendas en el marco de entendimientos formales e informales.

Por ello, Keohane afirma “que las acciones estatales dependen considerablemente, de los acuerdos institucionales prevaecientes”, los cuales afectan aspectos tales como: (a) el flujo de información y las oportunidades de negociar; (b) la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos (de allí su capacidad para tomar en primer término, compromisos creíbles); y (c) las expectativas prevalentes sobre la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane, 1993).

Ahora bien, considerando la evolución de la institucionalización de la corrupción en la agenda global y la función de las organizaciones internacionales en lo que respecta a la cooperación entre los Estados, es necesario analizar el instituto del *soft power* (poder blando) elaborado por Nye (en contraposición al *hard power* o poder duro), en virtud del cual los Estados logran persuadir o modificar el comportamiento de otros Estados mediante instrumentos menos tangibles como la política exterior, la cultura o los valores. Además, para Nye (1992) la combinación entre *soft power* y *hard power*, constituye un nuevo concepto: el del poder inteligente o *smart power*.

De esta manera, en un contexto de consolidación del orden internacional neoliberal e instrumentación del *soft power* por EE.UU. mediante una combinación de diplomacia proactiva y sostenimiento de los valores encarnados por la democracia y los derechos humanos, la corrupción cobró en la década de 1990 singular importancia al presentarse como un fenómeno que debilita los sistemas democráticos.

Se inicia entonces un proceso de codificación a nivel universal del fenómeno de la corrupción, en el cual vieron la luz diferentes instrumentos legales, algunos de los cuales precedieron a la CNUCC (2003) y dieron un marco de negociación para la misma. En este camino podemos mencionar la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC, 1996), la Convención para lucha contra la Corrupción de funcionarios de la Comunidad Europea y de los Estados parte (1997), la Convención para combatir el Soborno a Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE (1997), las Convenciones Civil y Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa (ambas de 1999) y la Convención de la Unión Africana para la Prevención y Combate contra la Corrupción (2003).

La interconexión y las superposiciones entre organizaciones dieron forma a los procesos de definición colectiva y a la formulación de un plan de acción oficial (Katzarova, 2019). Esta vinculación se produjo tanto en el ámbito de la codificación de la lucha contra la corrupción como de la delincuencia organizada transnacional. Lo que quiere decir que, desde un punto de vista constructivista, los acuerdos alcanzados en las organizaciones regionales moldearon discursivamente los parámetros del debate del tratamiento del tema en el ámbito de las Naciones Unidas (Katzarova, 2019).

Sin perjuicio de la mención de dichos instrumentos, el punto de partida de la codificación parece encontrarse en las primeras regulaciones sobre el soborno a funcionarios públicos aprobadas por EEUU en la *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977, que tuvo como propósito declarar la ilegalidad de los pagos efectuados por personas físicas y/o jurídicas a funcionarios de gobiernos extranjeros para ayudar a obtener o retener negocios. Dicho marco legal no fue adoptado por otros países desarrollados, incluso algunos de ellos optaron por ofrecer una deducción de las ganancias por el pago de sobornos. En palabras de Moulette (en una entrevista efectuada por Ethos-Laboratorio de Políticas Públicas de México), en relación a la codificación de la corrupción, “el objetivo era emparejar el terreno de juego en los negocios, porque en ese momento, en 1977, Estados Unidos era el único país que tenía la legislación para combatir el soborno en el extranjero”².

Por el lado de los países latinoamericanos, es necesario hacer una breve mención a las primeras e innovadoras actuaciones de Chile en las incipientes discusiones anticorrupción mantenidas en foros globales, que tuvieron lugar al inicio de la década de 1970; oportunidad en la cual se realizaron las primeras denuncias de corrupción dentro de las organizaciones internacionales, las cuales se articularon en dos direcciones opuestas, correspondientes a los enfoques chileno y estadounidense. La principal diferencia entre ambos fue que el chileno se desarrolló en la ONU y definió la corrupción como “*influencia corporativa en la política*”, mientras que el estadounidense se articuló predominantemente en la OCDE y equiparó la corrupción con el soborno (Katzarova, 2019: 75).

² Vid.: <https://www.ethos.org.mx/voces-anticorrupcion/patrick-moulette/>.

Las primeras denuncias sobre la vinculación de la corrupción y la política fueron realizadas en el marco la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD III) que tuvo lugar en Santiago de Chile en abril de 1972, oportunidad en la cual el presidente Salvador Allende, en su discurso inaugural, definió el problema de la corrupción como una cuestión vinculada al papel de las empresas en la política y la creciente influencia del poder corporativo sobre el proceso democrático, refiriéndose a la “poderosa influencia corruptora de las corporaciones en las instituciones públicas tanto en los países ricos como en los pobres” (UNCTAD 1973: 353; citado en Katzarova, 2019: 76). Destaca la autora que tan impactante fue la intervención del presidente Allende en la Conferencia que generó que desde la ONU se formulara una propuesta para crear reglas de conducta internacionales que serían exigidas a las multinacionales, proyecto que no prosperó y que fue rechazado por el “Norte global” y fundamentalmente por EE.UU.³

³ En 1973 se crea en el ámbito de las Naciones Unidas una Comisión especial sobre Empresas Transnacionales con el fin de elaborar un código de conducta, intento que no logró su objetivo. Sin perjuicio de ello, en 1976 la OCDE adopta un documento denominado “Directrices para Empresas Multinacionales”, camino que luego continuó en el seno de la OIT adoptando la “Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales”. En 1997 con los trabajos desarrollados por la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos dio como resultado lo que se conoce como las Normas sobre Derechos Humanos para las Empresas transnacionales (DOC.E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2003). El proyecto contemplaba la responsabilidad internacional de las empresas en el marco de los derechos humanos que se aplican de manera universal, la obligación de proteger por parte de los gobiernos frente a los posibles abusos y la necesidad de establecer un sistema internacional que posibilite el cumplimiento de las normas por parte de las empresas. De más está decir que este proyecto naufragó por la oposición de los estados para su adopción (López Hurtado, 2011). En 2005 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas vuelve a impulsar el estudio y la investigación de una serie de temas vinculados con las empresas transnacionales y los derechos humanos dando como resultado un documento final donde se expone los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (UNGPs), bajo la consigna de “proteger, respetar y remediar”, el cual ha sido presentado ante el Consejo de Derechos Humanos y adoptado el 16 de junio de 2011 (A/HRC/17/31).

No cabe duda que en el contexto histórico de la década de 1970, los países en desarrollo ya habían comenzado a tener una actuación mucho más activa en los asuntos internacionales, al punto que muchas de las reformas estructurales por ellos reclamadas eran canalizadas en las instancias multilaterales a través del G-77. En aquella oportunidad histórica Chile aparecía al frente de las demandas. Asimismo, este grupo presentó una extensa declaración donde remarca-ba, entre otras, las siguientes cuestiones:

La necesidad de promover la cooperación mutua entre los países en desarrollo, a fin de contribuir a su mutuo progreso económico y social mediante el eficaz aprovechamiento del carácter complementario de sus recursos y necesidades respectivos. La necesidad imperativa de que la comunidad internacional cumpla su obligación de edificar un orden internacional económico y social más justo, dentro de un programa de acción a plazo fijo, mediante la adopción por los países desarrollados de políticas económicas y comerciales favorables y el aumento del apoyo financiero, a fin de alcanzar las metas y objetivos fijados en la Estrategia Internacional del Desarrollo (Declaración conjunta de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77, Lima 1971).

Sin embargo, todos los esfuerzos de la política chilena, la cual fue acompañada en gran parte por el G-77, fueron definitivamente socavados con el inicio de las dictaduras militares de varios países de la región y de Chile en particular, donde el mensaje de Augusto Pinochet fue claro en el sentido de afirmar que la dictadura militar sería favorable a las corporaciones. Así fue como la junta militar deshizo rápidamente las políticas que el gobierno de Allende había tomado en contra de la corrupción de las multinacionales (Katzarova, 2019: 80). Acciones similares emprendieron las dictaduras de Argentina (1976), Uruguay (1973), Paraguay (1954) y Brasil (1964) (estos dos últimos países fueron los primeros donde se instauraron dictaduras de “seguridad regional” en la subregión, sufriendo además los períodos dictatoriales más extensos).

Con posterioridad a las dictaduras militares, a partir del cambio de orden internacional desde 1990, el eje de la discusión y el concepto mismo de corrupción tuvieron transformaciones importantes. Así, en el inicio de este proceso, las conductas vinculadas a la corrupción, especialmente el soborno a funcionarios en el extranjero, estuvieron vinculadas al crimen organizado (CO) mediante el mecanismo de lavado de dinero, entendiendo que los bancos y el sistema financiero

que posibilitaban dichas conductas resultaban imprescindibles para poder desarrollarlas a nivel global.

Como consecuencia de dicha vinculación, entendiendo la necesidad de legislar a nivel universal, la ONU impulsó en la década de 1990, el proceso de codificación de una norma internacional con alcance universal. El cambio de la visión de EE. UU. en particular, en relación con lo que se entendía como seguridad nacional e internacional, propició dicha codificación. La seguridad ya no se centraba en una parte del hemisferio, sino en las acciones vinculadas al crimen organizado transnacional (COT) (entre las que se incluían a la corrupción) que tenían un fuerte impacto en el mundo globalizado.

Así, desde el 21 al 23 de noviembre de 1994, y por impulso del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) tuvo lugar la Conferencia Ministerial Mundial de Nápoles sobre Delincuencia Organizada Transnacional, cuyas reuniones preparatorias se llevaron a cabo en la ciudad de Palermo. De dicha Conferencia surge un Plan de Acción y una Declaración Política que luego fue aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 49/159 del 23 de diciembre de 1994, la cual promovía en su artículo 34 “elaborar algún instrumento internacional [...] contra la delincuencia transnacional organizada” (este artículo fue propuesto por Argentina con el respaldo de Italia, quienes reconocían los dichos del Fiscal italiano Falcone, para quien la lucha contra el CO no podía ser efectuada por los Estados de manera individual, sino que resulta necesaria la cooperación internacional).

Bajo este prisma se llevaron a cabo diversas reuniones⁴, como la celebrada en Buenos Aires en 1995⁵ o en Polonia en 1996. Este úl-

⁴ Previo a la reunión en Buenos Aires se celebró del 29 de abril al 8 de mayo de 1995 en El Cairo el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, donde se aprobó una resolución (Nº 3), relativa a instrumentos internacionales, tales como una convención o convenciones, contra la delincuencia organizada transnacional (A/CONF.169/16/Rev.1)

⁵ La reunión de Buenos Aires se celebró bajo la denominación de “Seminario Regional Ministerial de Seguimiento de los documentos elaborados en Nápoles”. De dicho evento surge la Declaración de Buenos Aires sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Transnacional Organizada.

timo Estado presentó ante la Asamblea General de la ONU un proyecto de convención contra la delincuencia organizada; órgano que solicitó mediante la Resolución 51/120, de diciembre de 1996, la opinión de los Estados en relación al proyecto y otorgó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (la Comisión) el mandato para la elaboración de la futura convención.

Luego en la Reunión de Palermo del 6 al 8 de abril de 1997, la Asamblea General estableció un grupo intergubernamental de expertos para la elaboración de un anteproyecto de convención internacional, que presentó a la Comisión un informe que contenía el bosquejo de la futura Convención Internacional contra la Delincuencia Transnacional Organizada. Los temas de mayor deliberación fueron, entre otros, el lavado de dinero, la responsabilidad penal de las empresas, el decomiso, la transparencia de las transacciones y la extradición.

En julio de 1997 se celebró a su vez en Dakar el Seminario Regional Ministerial Africano sobre Medidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y la Corrupción. De esta reunión surgió también una Declaración especial sobre corrupción.

Tras la reunión preparatoria llevada a cabo en Buenos Aires en 1998, se logró la elaboración de un nuevo texto consolidado. La codificación de ciertos tipos penales y el alcance de la futura convención fueron cuestiones particularmente controvertidas en este momento, debido, en buena parte, a las diferencias entre los sistemas jurídicos de los Estados negociadores. A modo de ejemplo, mientras Canadá y EE. UU. tenían como perspectiva un tratado de cooperación internacional de tipo general, los países de tradición jurídica romano-germánica como Argentina, abogaban por un tratado donde se pudieran tipificar las conductas punibles.

Con referencia a la corrupción se decidió, que el tema era en sí mismo de singular importancia, resultando dicha condición en la necesidad de una convención particular (y no en un mero protocolo adjunto a la futura convención sobre el CO), a la cual se abocaría tras finalizar el proceso de codificación en trámite; fundamento que fue compartido por la Asamblea General en su Resolución 55/61, del 4 de diciembre de 2000. Apenas unas semanas después se aprobó la

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo o CNUDOT).

3. PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Aprobada la Convención de Palermo, se retomó la labor referente a la elaboración de una Convención relativa a la corrupción, teniendo en consideración que ya existían instrumentos al respecto en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la OCDE y el Consejo de Europa. La gran proliferación de normas internacionales en ese período provocó una ardua tarea para los Estados que debían incorporarlas en sus ordenamientos jurídicos, en especial las definiciones de los tipos penales y su alcance.

Así el ECOSOC, en su Resolución 2001/13, titulada “[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]”, solicitó a un Grupo Intergubernamental de Expertos que examinase, las siguientes cuestiones:

1. El fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito, incluido el blanqueo de capitales derivados de actos de corrupción, y la promoción de medios y arbitrios para posibilitar la repatriación de esos fondos.

2. La puesta en marcha de las medidas necesarias para que los funcionarios del sector bancario y otras instituciones financieras contribuyan a: (a) la prevención de la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, por ejemplo, registrando las transacciones en forma transparente; y (b) facilitar la repatriación de esos fondos;

3. La definición de los fondos provenientes de actos de corrupción como producto del delito y la tipificación de dichos actos como delitos determinantes del blanqueo de dinero; y

4. El establecimiento de criterios para determinar los países a los que habrían de repatriarse los fondos antes mencionados y los procedimientos apropiados para hacerlo.

Dicha labor estuvo en cabeza de un Comité Especial cuyas reuniones preparatorias se extendieron desde 2002 a 2003. México, Colombia y Perú jugaron un papel destacado en el Comité incorporado propuestas relativas a temas como la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de las actuaciones penales, la cooperación en materia de cumplimiento de la ley, las investigaciones conjuntas, el secreto bancario y las técnicas especiales de investigación, la disposición del producto del delito o de los bienes decomisado, y su repatriación a los países de origen o a los países o personas facultados para recibir el producto del delito o los bienes decomisados.

Es necesario recordar que en los tres países proliferaron durante las décadas de 1980 y 1990 estructuras transnacionales del CO, entre las que encontramos actos de corrupción y lavado de dinero. Así mismo, también Argentina impulsó medidas preventivas en relación con los actos de corrupción.

Respecto a las propuestas y avances de los países latinoamericanos, los mismos no unificaron de manera formal sus posiciones, sin perjuicio de lo cual las mismas fueron presentadas a través del Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC). El fundamento por el que se procedió de esta manera es el entendimiento que dichos Estados habían alcanzado en 1996 con la aprobación de la CICC, lo que motivó que su contenido fuera la base sobre la cual abordaron la negociación, dado que consolidar un estándar superior en el sistema internacional podría haber provocado la revisión de la normativa interamericana.

En mayo de 2002, la Asamblea General aprobó el proyecto revisado de artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (A/AC.261/3/Rev.1P), elaborada por el Comité Especial en Viena en junio de 2002. En el marco de las reuniones sucesivas, en especial en la cuarta sesión del Comité Ad Hoc para la Negociación de la Convención, las discusiones se centraron, entre otras, en las siguientes áreas claves: (a) la corrupción en el sector privado; (b) la recuperación de activos; (c) el monitoreo de la Con-

ención; (d) la extradición; (e) la asistencia jurídica recíproca; y (f) el secreto bancario.

Finalmente, la Asamblea General en su Resolución 57/169 convocó en 2003 la realización de una Conferencia de Alto Nivel Político en Mérida (México) con el propósito de aprobar la CNUCC.

Algunas de las observaciones realizadas sobre la CNUCC radican en que la misma efectúa una codificación profunda en materia de cooperación, pero ha dejado de lado aspectos centrales de la lucha contra la corrupción (como los que representan la financiación de los partidos políticos y el enriquecimiento ilícito de los funcionarios)⁶ y no brinda una definición del fenómeno, a pesar del arduo debate que hubo a este respecto en las diversas reuniones que se llevaron a cabo.

Sobre esta última cuestión, se presentaron dos posiciones encontradas, una que abogaba por una definición más amplia y otra más restrictiva. En palabras de Raigorodsky (2004:26):

Al hablar de una posición amplia, nos estamos refiriendo a un concepto de corrupción que abarca cuestiones que van más allá de los delitos contenidos en la Convención y pretende describir de manera amplia el fenómeno. La otra visión proponía limitar el uso del término "corrupción" a los delitos que finalmente se incorporaron al texto convencional o a aquellos que los Estados tipifican como delito en sus respectivas jurisdicciones. [...] Las divergencias se mantuvieron a través de las deliberaciones y no fue posible encontrar un punto de encuentro entre ambas posturas que permitiera superarlas.

El problema que presentaba el concepto restrictivo era que se limitaba el concepto de corrupción a una aproximación meramente penal consistente en las conductas tipificadas en la Convención. Esto generaba inconvenientes incluso para los países que defendían una posición restrictiva porque reconocían en sus legislaciones conductas que no se encontraban tipificadas en el texto internacional, como el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias o el abuso de fun-

⁶ Cabe destacar que, con la firma de los instrumentos mencionados, en especial el referido al ámbito americano y universal, las oficinas estatales vinculadas a la lucha contra la corrupción fueron creadas o tomaron mayor impulso en la región latinoamericana.

ciones. En virtud de ello, la CNUCC finalmente no adoptó un concepto de corrupción, señalando que la tipificación de las conductas resultaba más que suficiente para el objetivo que se había propuesto (Raigorodsky 2004: 27).

Habiéndose efectuado un recorrido en el camino de la codificación, podemos vislumbrar a través del mismo y de los instrumentos resultantes de este proceso, la incidencia que tuvo la consolidación del orden internacional liberal y del *soft power* en la vinculación de la corrupción con la defensa de la democracia y la cooperación internacional, mediante los foros multilaterales que se vieron inmersos en su desarrollo, en especial la OEA, la OCDE y la ONU.

Ello se ha traducido en una lectura de la corrupción “[...] como una modalidad de “trampeo” a las reglas del juego democrático; en su expresión más grave, la corrupción es un rediseño subrepticio de las decisiones públicamente adoptadas a través de los procedimientos democráticos” (Palou, 2005: 4). En el mismo sentido, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi A. Annan (2004), en el prefacio de un trabajo realizado para dar cuenta de la génesis y el contenido de la CNUCC, señalaba lo siguiente:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y 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 humana⁷.

El preámbulo de la CICC afirma también la necesidad de combatir los actos de corrupción en aras de garantizar la paz, la seguridad y los sistemas democráticos, y subraya su vinculación con el CO:

[...] CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos; CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las

⁷ Vid.: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf.

funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio; [...] RECONOCIENDO que, a menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos [...].

Así mismo, la CNUCC expone también en su preámbulo lo siguiente:

Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero [...].

Finalmente, con el fin de poder visualizar la concreción del *soft power* basado en el orden internacional liberal, consolidado en la etapa de la post guerra fría, la corrupción se ha convertido en uno de los temas que ha pasado a formar parte de su pilar cultural y de sus valores.

Los instrumentos internacionales mencionados dan cuenta de este proceso, comenzado por la CICC (1996), la Convención OCDE (1997) y las Convenciones civil y penal del Consejo de Europa (1999), pasando luego al ámbito universal de la CNUCC (2003) y ramificándose en otros espacios de cooperación como es el caso de Convención anticorrupción de la Unión Africana (2003). De esta manera, los fundamentos, las causas y las consecuencias de la corrupción hace ya tiempo que se han consolidado en la agenda global.

4. EL PAPEL DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

4.1. Consideraciones previas

Tal como se ha desarrollado en el apartado que antecede, la inclusión de la corrupción en las agendas más recientes de los Estados latinoamericanos se encuentra estrechamente ligada a la penetración de los valores y la cultura del ideario del orden internacional liberal

y a la utilización del *soft power* como herramienta para su inclusión. Sin embargo, ni siquiera en este marco ha sido fácil definir la corrupción, como se refleja en la CNUCC, que, lejos de recoger una definición, se limita a detallar aquellas conductas que considera punibles como actos de corrupción.

La dificultad de su conceptualización radica en que la corrupción se encuentra asociada a los patrones culturales, políticos, ideológicos, religiosos y económicos que caracterizan una sociedad dada. En consecuencia, aquellas conductas que son consideradas corruptas en una sociedad pueden no tener la misma apreciación en otra. Ello pone de relieve la ardua tarea que significó llegar a un consenso sobre la calificación de ciertos comportamientos como actos de corrupción entre los diversos Estados que forman parte de la CNUCC.

Los Estados parte de la CNUCC han adoptado distintas medidas para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, las cuales pueden diferir en virtud del grado de permeabilidad que puedan tener estos últimos en una sociedad. Asimismo, las políticas públicas vinculadas a prevenir y combatir la corrupción pueden variar dependiendo de si los casos presentados son aislados o generalizados.

Además, se presenta también el problema de cuantificar la corrupción, debido al secreto con el cual se lleva a cabo y a que los métodos de medición se aplican sobre la base de la percepción que una sociedad tiene de este fenómeno (tal y como indican las entrevistas y encuestas realizadas)⁸. Es por ello que no es posible reflejar comprensiva y metodológicamente los distintos niveles de corrupción en un espacio y tiempo determinados, sin perjuicio que los índices existentes sean tenidos en cuenta para elaborar las políticas públicas dirigidas a su prevención, investigación y sanción.

Fruto de lo anterior, solo en la Octava Reunión de los Estados parte de la CNUCC (Emiratos Árabes, 2019) se aprobó un sistema de

⁸ Una de las entidades que lleva adelante la medición de la corrupción, es la Organización No Gubernamental (ONG) Transparencia Internacional, quien elabora anualmente un índice de percepción de la corrupción en una sociedad determinada.

medición de la corrupción para fortalecer los sistemas estadísticos sobre investigaciones, enjuiciamientos y sentencias condenatorias. Con el mismo se busca proporcionar un marco para que distintas instituciones y jurisdicciones puedan elaborar y comparar datos estadísticos, con independencia de las particularidades jurídicas de cada país.

El Latinobarómetro informaba en relación con el año 2021 que “la corrupción en América Latina es un producto cultural”, siendo la ausencia de igualdad ante la ley una de las percepciones que se destacan como base para el sostenimiento e incremento de la corrupción en los países de la región. Ante esta situación, Soto (2003: 32) considera que “tal vez uno de los problemas más serios en América Latina es que el respeto a las leyes es sorprendentemente bajo [...] lo que revela el grave problema de gobernabilidad. Dada la existencia de marcos regulatorios adecuados, el problema de la corrupción no parece provenir de la falta de leyes sino de su escasa aplicación.” En consecuencia, la debilidad institucional de los países de la región parece deberse más a la ausencia o debilidad del respeto a la observancia de las normas que a la corrupción como tal.

Existen, sin embargo, otras visiones que se oponen a considerar a la corrupción como una expresión cultural, y que la entienden como el resultado de una conducta racional que responde a incentivos, por lo que aflora allí donde aparecen las oportunidades.

En este contexto, la región ha asumido la responsabilidad de negociar, adoptar, ratificar e implementar la CNUCC, cuyos ejes centrales son los siguientes:

1. El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de corrupción.

2. La promoción y el fortalecimiento de las medidas para prevenir y combatir la corrupción, entre las cuales se encuentran las medidas preventivas (capítulo II de la Convención) por las que cada Estado Parte, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno, se compromete a impulsar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, con participación de la sociedad, bajo los principios del imperio de la ley y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos (artículo 5). Argentina ha sido, sin duda, uno de los impulsores de este tipo de medidas, abarcando:

[...] muchos de los temas que quedaron plasmados en el texto final de la Convención, tales como acceso a la información, participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones públicas, políticas de control de conflictos de intereses, mecanismos de transparencia en los procesos de contrataciones públicas, sistemas de presentación y control de declaraciones juradas de funcionarios y controles sobre el adecuado uso de los recursos públicos, incluyendo normas de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos Raigrodsky (2004:16)⁹.

3. La creación o fortalecimiento de un órgano independiente encargado de prevenir la corrupción y de difundir los conocimientos en materia de medidas de prevención (artículos 5 y 6) (dando como resultado la creación de oficinas o dependencias nacionales abocadas a la temática planteada, que deben poseer las necesarias características de independencia e imparcialidad).

4. La promoción del establecimiento de códigos de conducta para funcionarios públicos (artículo 8), la transparencia en la gestión y manejo de las contrataciones y hacienda públicas (artículo 9) y el acceso a la información pública como mecanismo para incrementar la transparencia en la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones (artículo 10).

5. La solicitud de se adopten medidas, tendientes a preservar la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como aquellas que eviten toda oportunidad de corrupción entre sus miembros (artículo 11).

6. La regulación del sector privado en relación a la prevención de la corrupción relativa a las normas contables y de auditoría, instando a los Estados parte a prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas (artículo 12).

⁹ Argentina impulsó la adopción de estas medidas a través de los siguientes documentos: (a) "Propuesta de la República Argentina respecto de los temas a incorporar en el Proyecto de Convención de la Organización de las Naciones Unidas y en Viena" (2001); y (b) "Propuesta de la República Argentina para el Capítulo de Medidas Preventivas" (2003).

7. La incorporación de la participación de la sociedad civil en la prevención y la lucha contra la corrupción, propiciando la transparencia en los procesos de adopción de decisiones, el acceso eficaz a la información pública, la educación como herramienta de prevención y el acceso a los organismos nacionales encargados en la lucha contra la corrupción (artículo 13).

8. Las medidas preventivas tendientes a combatir el blanqueo de capitales, cuyo desarrollo vincula al Estado y a las instituciones financieras. Este constituye uno de los ejes centrales en el desarrollo del nuevo paradigma que se ha construido en aras de focalizar la lucha contra la corrupción no solamente en la persona o funcionario, sino también en la recuperación de los activos ilícitamente obtenidos y en la repatriación de aquellos que hubieran sido enviados fuera de las fronteras de los países (Raigorodsky 2004:17). Cabe destacar que Colombia fue uno de los países latinoamericanos que más hincapié hizo sobre este punto durante las discusiones de la CNUCC.

Todos estos compromisos asumidos por los países latinoamericanos en la esfera internacional resultan en un doble desafío. Por un lado, requieren la adaptación normativa de los ordenamientos jurídicos internos, sobre todo en el ámbito penal. Por otro lado, suponen un desafío cultural y social que implica revertir la percepción anómica de las sociedades latinoamericanas, la cual se basa, en gran medida, en la desigualdad y la exclusión social. Este segundo desafío es particularmente importante si aceptamos la idea de la doble transferencia de responsabilidades que se ha producido históricamente en América Latina con respecto a la corrupción (del sector privado al sector público y del “Norte global” al “Sur global”), lo que ha profundizado la problemática en los gobiernos de los países de la región, los cuales, según algunos discursos, presentan instituciones democráticas más débiles, o que se han visto debilitadas por dichas prácticas.

Como veremos a continuación, algunos países latinoamericanos no fueron ajenos a estos desafíos durante el proceso de negociación de la CNUCC, participando activamente. Así, mientras México y Colombia presentaron proyectos completos de Convención, Argentina se destacó por realizar numerosas propuestas sobre cuestiones concretas en materia de medidas preventivas, un código de ética de la función pública o el rol de la sociedad civil en la lucha antico-

rrupción. Así mismo, otros países como Brasil, Perú y Venezuela presentaron algunas propuestas sobre la definición del fenómeno de la corrupción, la vinculatoriedad de las medidas preventivas o la recuperación de activos¹⁰.

4.2. Las conductas punibles

En relación a las conductas punibles, los Estado parte de la CNUCC se han comprometido a adoptar las medidas necesarias a fin de tipificar como delito, diversas conductas, cuando se cometan de manera intencional. Entre ellas, destaca el soborno, eje sobre el cual se impulsó, en un primer momento, la agenda del CO y con posterioridad la temática que nos convoca.

En la reunión preparatoria de Viena de 2002, se presentó el documento A/AC.261/3 (Parte II) relativo a la penalización de los actos de corrupción en que participan funcionarios públicos. En dicha reunión, México y Colombia presentaron propuestas en relación con la tipificación de: (a) el requerimiento, la aceptación directa o indirecta y/o la promesa por parte de un funcionario público (o persona que ejerza funciones públicas) de dádivas, favores o ventajas, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; (b) los sobornos cuando se encuentre involucrado un funcionario internacional; (c) la diversos modos de participación punible como la complicidad, la instigación o el intento de participar en un delito; y (d) el tráfico de influencias. Las propuestas presentadas por ambos países fueron consensuadas con los países que integran el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC), destacando la necesidad de incorporar en la CNUCC, otras conductas punibles más allá del soborno, conforme fuera expresado por el representante de Colombia en su discurso de cierre en la Conferencia de Mérida¹¹.

¹⁰ Surge del Proyecto revisado de artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (A/AC.261/3/Parte II), 27 de diciembre de 2001 y (A/AC.261/3/Rev.1) de 26 de mayo de 2002.

¹¹ Palabras del Embajador de Colombia, Dr. Luis Ignacio Guzmán Ramírez, en la Conferencia Política de Alto Nivel para la firma de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción: "...Desde un principio Colombia

Varias de estas propuestas fueron finalmente aceptadas e incorporadas al texto de la Convención. Así, ocurre con las distintas modalidades de soborno (art. 15), el soborno de funcionario público extranjero (art. 16), el peculado (art. 17), el tráfico de influencia (art. 18), el abuso de poder (art. 19), el enriquecimiento ilícito (art. 20) y otros tipos de conductas similares (arts. 21 y 22). Además, la CNUCC recoge también el blanqueo como producto del delito (art. 23), el encubrimiento (art. 24), la obstrucción de la justicia (art. 25), la responsabilidad de las personas jurídicas (art. 26) y la tentativa (art. 27).

Los debates relativos a los tipos penales no han estado exentos de controversias entre los negociadores de la CNUCC, particularmente en lo que se refiere al innovador delito de enriquecimiento ilícito, que, según el representante de Colombia en la Conferencia de Mérida, fue finalmente incorporado en el art. 20 con carácter facultativo, debido a la posición adoptada por los países latinoamericanos. Lo mismo sucedió con la facultad que la CNUCC atribuye a los Estados para que tipifiquen en sus ordenamientos jurídicos otros actos que se consideren corruptos, en virtud de su tradición jurídica y cultural.

4.3. *Las medidas preventivas*

La Convención incorpora en su capítulo II las medidas preventivas bajo el paraguas de la cooperación internacional, a fin de “[...] fortalecer y armonizar los sistemas y programas tendientes a mejorar las condiciones de transparencia y de prevención de la corrupción [...], la cooperación internacional se materializa en asistencia técnica

ha venido participando activamente en la elaboración de esta importante herramienta de cooperación internacional. Cuando se negociaba la Convención de Palermo, presentamos una propuesta completa que buscaba ampliar el tema de la corrupción hacia otras conductas distintas a la del soborno. [...] en la Reunión Preparatoria llevada a cabo en Buenos Aires donde presentamos un proyecto completo que sometimos a consideración del Comité. Allí se dio un paso fundamental al compilar las diversas propuestas en un solo texto que pudo ser presentado en el primer período de sesiones y que sin duda contribuyó a la agilización de las deliberaciones.” Para consultar las intervenciones de las Delegaciones en la Conferencia de Mérida: <https://www.un.org/webcast/merida/plenary-10.htm>

ca, que es fijada también como uno de los objetivos de promoción por parte de la Convención” (Raigorodsky 2004: 25).

Este capítulo no estuvo exento de discusiones, en particular en lo referente a la naturaleza vinculante o facultativa de las medidas establecidas en el mismo. Para quienes se oponían a la obligatoriedad de las medidas (especialmente, la delegación de la República Popular de China, que propuso la incorporación de un artículo 4 bis dirigido a convertir en facultativas todos los mecanismos de prevención), esta suponía una violación del principio de no intervención, al abrir la puerta a la injerencia externa en los asuntos relativos a las soberanías nacionales.

Sin embargo, para Argentina esta posición no tenía fundamento porque la CNUCC afirma de manera expresa en su art. 4 que “[...] los Estados parte cumplirán sus obligaciones con arreglo a la presente Convención en consonancia con los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados, así como de no intervención en los asuntos internos de otros Estados [...]”. Además, en opinión de la representación argentina, todas las medidas preventivas debían tener un carácter vinculante, entendiéndose que las normas facultativas conllevan la obligación de generar los cambios internos necesarios para su adecuación a la normativa internacional.

Finalmente, se adoptó una fórmula intermedia mediante la cual se evaluaron una a una todas las medidas preventivas a los efectos de definir su carácter vinculante o facultativo. Como resultado, la CNUCC incluye tres tipos de medidas preventivas: (a) las que obligan a los Estados a adoptar ciertas disposiciones internas; (b) las que solo obligan a los Estados a considerar su incorporación en el ámbito interno; y (c) las que son simplemente facultativas.

Al margen de la cuestión relativa al mayor o menor grado de vinculabilidad de las medidas preventivas, Francia, Austria y los Países Bajos plantearon la necesidad de adoptar “prácticas y políticas óptimas para la prevención de la corrupción y de los actos delictivos relacionados concretamente con ella”, y propusieron que los Estados establecieran organismos adecuados para luchar contra la corrupción que colaboren entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales¹².

¹² Vid.: <http://archivo.anticorruptcion.gob.ar/proyecto%20de%20convencion%20parte%201%20preambulo.pdf>, p. 11.

Por su parte, Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú presentaron también propuestas referidas a ciertas medidas preventivas, entre las que caben destacar las relativas a: (a) crear un centro o servicio de contacto en la administración pública al que pudiera dirigirse toda persona física o jurídica para obtener asesoramiento o proporcionar información sobre actos de corrupción (Argentina; *Ibid.*: 12); (b) incorporar a la sociedad civil en las políticas públicas anticorrupción formuladas por los Estados (Argentina); (c) adoptar códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas (Argentina y Colombia); (d) garantizar la declaración jurada de los funcionarios públicos en relación con posibles conflictos de intereses, y evitar (o limitar) la recepción de regalos o beneficios por estos últimos (México); (e) prohibir a los funcionarios públicos que hayan sido destituidos de sus funciones de proteger o defender interés ante las instituciones públicas (Brasil); (f) adoptar medidas vinculadas con la transparencia, equidad y eficiencia de los sistemas de contratación de los funcionarios públicos (Perú); y (g) hacer pública la información sobre el origen y el destino de los fondos y los bienes de los partidos políticos (Argentina) (A/AC.261/3/Rev.1).

Una buena parte de estas propuestas fueron finalmente incluidas en el texto de la CNUCC, como las relativas a los códigos y normas de conducta (artículo 8), la incorporación de la sociedad civil en las políticas anticorrupción (artículo 13) y la obligación de crear organismos públicos competentes (artículo 6) para adoptar políticas preventivas y difundir información sobre las prácticas corruptas (estos organismos deben ser independientes y contar con los recursos necesarios, porque la injerencia de otros órganos del Estado, o del sector privado, pueden limitar su accionar, quitándole imparcialidad y transparencia).

Cabe destacar, en particular, el importante papel de México en relación con las medidas preventivas para combatir el blanqueo de dinero, las cuales implicaban, entre otras cosas, “establecer un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos, las instituciones financieras no bancarias y para las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades profesionales o empresariales, entre ellas las organizaciones con fines no lucrativos, situadas

dentro de su jurisdicción, y que sean particularmente susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero” (*Ibid.*: 19). Las propuestas de México, que fueron especialmente apoyadas por Venezuela en lo relativo al levantamiento del secreto bancario, resultaron incorporadas, en gran medida, en el texto definitivo de la Convención (artículo 14).

Finalmente, es necesario mencionar la inclusión entre las medidas preventivas relativas a la publicidad de la financiación de los partidos políticos (artículo 7(3) de la CNUCC), que entendemos hubiera sido deseable la adopción de una regulación mucho más detallada al respecto. Como Raigorodsky (2004: 34) ha señalado, esta referencia hubiera necesitado un mayor desarrollo, para lo cual Argentina propuso que “[...] los partidos políticos hicieran público el origen y destino de sus fondos y bienes con sujeción a la Constitución y a los principios jurídicos fundamentales de cada Estado parte”. Austria y los Países Bajos presentaron también propuestas en este mismo sentido. Sin embargo, no fueron aceptadas, por la diversa naturaleza y regulación de las relaciones entre los partidos políticos y el Estado en los distintos países. En consecuencia, para llegar a un consenso se acabó simplificando la redacción, que quedó plasmada en artículo 7(3) de la CNUCC, dejando fuera del alcance de la misma el origen del financiamiento y el destino de los fondos recaudados o percibidos por los partidos políticos.

4.4. La participación de los particulares y de la sociedad civil en la recuperación de activos

La corrupción se presenta en el sector privado como un factor que atenta contra las normas de la libre competencia y distorsiona el mercado, en un contexto en el que la globalización de la economía (presupuesto del orden internacional de la posguerra fría) tiene “[...] como uno de sus objetivos el de lograr el abandono por parte del Estado de algunas actividades económicas que había venido llevando a cabo bajo el anterior modelo de desarrollo” (Palou, 2005: 4) (todo ello sin perjuicio que los procesos de privatización en la región latinoamericana han generado profusas denuncias sobre corrupción).

En este contexto, la delegación de México presentó una propuesta, cuyo contenido acabó siendo, en gran medida, incorporado al artículo 12 (2) (b) de la CNUCC, para la creación de códigos de ética y normas de conducta para las actividades de los particulares, a los efectos de prevenir conflictos de intereses entre los mismos (A/AC.261/3/Rev.1)¹³.

Así mismo, como ya hemos visto, Argentina, Austria y los Países Bajos subrayaron la necesidad de que exista una sociedad civil activa y de que se sensibilice a la opinión pública sobre la gravedad de la corrupción (tanto público como privada) y sobre la amenaza que representa, para lo cual era necesario, entre otras medidas, favorecer el acceso a la información, fomentar el apoyo público a las redes de organizaciones no gubernamentales y desarrollar programas de educación pública (el artículo 13 de la CNUCC recoge en buena medida estas propuestas).

¹³ Tras la aprobación de la CNUCC, los Estados parte han adoptado tres declaraciones vinculadas al sector privado. La Declaración de Marrakech fue aprobada en la Cuarta Reunión (Marruecos, 2011) y fomenta el compromiso empresarial en la prevención de la corrupción, especialmente en el marco de las contrataciones públicas, destacándose la importancia de la participación de la ONGs en la supervisión de las licitaciones, y la colaboración de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. En la Quinta Reunión (Panamá, 2013) se destaca la importancia de la Declaración Empresarial de Bali, en la que entidades del sector privado se comprometieron a trabajar en pro de la armonización de los principios empresariales con los valores fundamentales consagrados en la CNUCC, así como la creación de mecanismos para examinar el cumplimiento de las empresas y fortalecer las alianzas entre el sector privado y el público para combatir la corrupción. Finalmente, en la Sexta Reunión (Federación Rusa, 2015) surge la Declaración de San Petersburgo sobre la promoción de la colaboración público-privada en la prevención y lucha contra la corrupción. En la misma: (a) se impulsa la participación activa de personas y grupos del sector privado y la sociedad civil, en la prevención y la lucha contra la corrupción, con el fin de sensibilizar a la opinión pública, manteniendo a la población en general informada de los casos de corrupción y de las medidas adoptadas para sancionar a los responsables; y (b) se vincula la lucha contra la corrupción con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que promueve la existencia de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.

En cuanto al tema de la recuperación de activos, varios países latinoamericanos (Argentina, Colombia, México, Perú y Venezuela) se pronunciaron en favor del artículo 51 de la CNUCC que prevé que cualquier duda sobre la interpretación de las disposiciones relativas a la recuperación de activos debe resolverse en favor de la recuperación, como objetivo central de la cooperación internacional de la CNUCC. Este es, a su vez, un principio importante para respaldar los reclamos de aquellas jurisdicciones nacionales que se hayan visto perjudicadas por la corrupción (Rose *et. al.*, 2018: 518).

En este sentido, el representante de Perú¹⁴ afirmó durante la Conferencia de Mérida la necesidad de “[...] impulsar y promover los procedimientos de colaboración eficaz, innovando los sistemas para recuperación de activos y perfeccionando lo relativo a investigaciones en el extranjero; solicitando colaboración internacional en cuanto a capturar, a extradiciones y repatriación de activos [...]”¹⁵.

4.5. *Los mecanismos de seguimiento*

La CNUCC prevé en su capítulo VII (artículos 63 et seq.) los mecanismos de seguimiento del grado de cumplimiento de la Convención. Para ello se establece una Conferencia de los Estados parte con el fin de alcanzar los objetivos de la Convención y promover y examinar su aplicación. Además, se proponen diversas acciones entre las que destacan, entre otras, la capacitación y asistencia técnica, el intercambio de información sobre las modalidades y las tendencias de los actos de corrupción y la cooperación con organismos internacionales y regionales y con organizaciones no gubernamentales.

Con el apoyo de su Secretaría, la Conferencia de los Estados parte tiene como función realizar un examen periódico sobre el grado de aplicación de la CNUCC y formular, de ser necesario, recomendaciones a los Estados parte (quienes deben proporcionar a la Conferen-

¹⁴ Perú presentó una propuesta de texto para el artículo 51 sobre recuperación de activos. A/AC.261/IPM/11. Reunión Preparatoria Oficiosa del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, Buenos Aires, 4 a 7 de diciembre de 2001.

¹⁵ *Vid.*: <https://www.un.org/webcast/merida/statements/peru031209sp.htm>.

cia información sobre sus programas, prácticas y planes, y sobre las medidas legislativas o similares que hayan adoptado en aras de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Convención). Asimismo, se establece que la Conferencia podrá establecer un órgano especial para la aplicación efectiva de la CNUCC, incluyendo un Mecanismo de Revisión de la Implementación (Rose *et. al.*, 2018: 629).

Como señala Raigorodsky (2004: 73):

Desde el principio de la negociación hubo posiciones encontradas sobre este tema. En uno de los extremos encontramos a la delegación de Noruega, que presentó una propuesta muy detallada de seguimiento de implementación inspirada en los mecanismos de revisión entre pares vigentes en la OCDE y en la OEA. Como contraposición, hubo otras delegaciones que no aceptaban tratar ningún tema relacionado con un mecanismo de seguimiento [...].

Los argumentos contra la propuesta de Noruega y otras similares se basaron en la posibilidad de injerencia externa en los asuntos de la jurisdicción doméstica, alegando asimismo que este tipo de disposiciones no deberían ser incluidas en la CNUCC sino negociadas en el marco de la Conferencia de Estados parte (lo que permitiría excluir a los Estados que se encontraban negociando la CNUCC pero que no tenían intención de ratificarla). Frente a esta posición, se afirmaba que en otros instrumentos internacionales relativos a la corrupción habían sido incluidas disposiciones similares a través de las cuales se había logrado mejorar los estándares de aplicación y seguimiento (avance que no debía dejarse de lado, máxime cuando estos mecanismos se basaban en la cooperación y no violentaban la jurisdicción interna de los Estados).

Los países latinoamericanos participaron activamente en este debate. Así, Argentina mantuvo la posición de que los mecanismos debían establecerse en la Convención, mientras que México y Colombia propusieron que las evaluaciones periódicas de la Conferencia de Estados Partes sobre el grado de implementación de la CNUCC deberían ser anuales y multilaterales (propuesta que se acabó acogiendo con algunas variaciones en el artículo 63 de la CNUCC) (Rose *et al.*, 2018: 629).

Por su parte, Venezuela propuso que se creara un sistema de información que, respetando la soberanía de los Estados parte, estable-

ciera una red de intercambio de información para facilitar la captura y la repatriación de los corruptos, así como también desarrollar mecanismos y regulaciones para sancionar de manera ejemplarizante a las personas jurídicas involucradas en hechos de corrupción. La representación venezolana hizo especial hincapié en que un mecanismo de este tipo sería un poderoso instrumento para enfrentar la corrupción privada. Asimismo, sugirió una mayor cooperación entre las entidades superiores de control de los Estados, con el fin de coordinar acciones y compartir experiencias¹⁶.

Ante estas posiciones enfrentadas, se acordó finalmente que la CNUCC dejara en manos de la Conferencia de los Estados parte la regulación de los mecanismos de seguimiento del grado de aplicación de la CNUCC (artículo 63) (Raigorodsky 2004: 74), por lo que habría que esperar a la Tercera Reunión de la Conferencia (Qatar, 2009) para la aprobación del actual Mecanismo de Examen Periódico, que sigue el tradicional modelo de revisión de los informes presentados por los Estados parte¹⁷.

4.6. Reflexiones sobre el papel de los Estados latinoamericanos en el proceso de negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Entendemos que los cambios geopolíticos y estratégicos que se produjeron a nivel global en las dos décadas transcurridas desde la primera introducción del tema de la lucha contra la corrup-

¹⁶ Vid.: <https://www.un.org/webcast/merida/statements/vene031209sp.htm>.

¹⁷ Entre 2009 y 2015 se llevó a cabo el primer ciclo de evaluación, de manera que en la Sexta Reunión de la Conferencia de Estados parte (Federación Rusa, 2015) se inició el segundo ciclo. Según los documentos elaborados con motivo de Octava Reunión (Emiratos Árabes, 2019), el compromiso de los Estados parte con el Mecanismo de Examen Periódico había permitido la conclusión satisfactoria de 169 evaluaciones en el primer ciclo y 29 en el segundo. Además, se habían realizado 237 visitas a los países y se habían capacitado a coordinadores y expertos gubernamentales de 177 Estados. Todo esto sin perjuicio del significativo retraso tanto en la conclusión del primer ciclo de evaluación, como en el desarrollo del segundo (razón por la cual se decidió prorrogarlo tres años más hasta junio de 2024).

ción en las instancias internacionales (década del 70), hasta el inicio formal de su negociación (mediados de la década del 90), impactaron ideológica y conceptualmente en la letra final de la Convención.

En cuanto al rol de los países latinoamericanos en las mencionadas discusiones, hemos visto que en la primera etapa lograron tener una actuación mucho más proactiva sobre los reclamos de reformas estructurales en favor de sus propios intereses, los cuales fueron promovidos a través del G-77. En referencia a las primeras definiciones sobre corrupción, en general, los países latinoamericanos apoyaron la idea del presidente chileno, Salvador Allende, de que el problema de la corrupción era una cuestión vinculada al papel de las empresas en la política y a la creciente influencia del poder corporativo sobre los procesos democráticos. Idea que, como se explicó en páginas anteriores, fue mutando a partir de los procesos dictatoriales que tuvieron lugar en varios países de América Latina y a partir de la influencia de EE.UU. en el cambio de concepción sobre la corrupción, la cual, a su criterio, se vinculaba a un problema de sobornos de los funcionarios públicos y de seguridad nacional e internacional. A este proceso de transformaciones debemos sumar el enorme crecimiento y expansión de empresas transnacionales de capitales estadounidenses que se estaba produciendo en aquella época y que competían en una “carrera desenfrenada” con transnacionales de otras regiones por conseguir inversiones fundamentalmente en los países en desarrollo. En el nuevo escenario global (década de los 90), los países latinoamericanos abandonaron la lucha por la construcción de una visión corporativa y regionalista en referencia a la defensa de sus propios intereses y los de los países en desarrollo (G-77), para encarar agendas más enfocadas en problemáticas domésticas y/o a lo sumo subregionales.

Sin perjuicio de los cambios evaluados, hemos encontrado sinergia en algunas propuestas presentadas por los países latinoamericanos en las diferentes etapas de las discusiones de la Convención, tales como: el fortalecimiento de la cooperación regional, el establecimiento de medidas preventivas y mecanismos de seguimiento de la Convención, la participación de los particulares y de la sociedad civil

en la recuperación de activos, la elaboración de códigos de ética y la tipificación de conductas punibles, entre otras medidas. Acciones que, a nuestro criterio, dieron cuenta de los intentos institucionalizados de generar algún impacto o influencia en las estructuras multilaterales. O dicho en palabras de Keohane (1993), los gobiernos de nuestra región asumieron compromisos propios y reforzaron las expectativas sobre la solidez y la confianza en los acuerdos internacionales.

5. CONCLUSIONES

El fenómeno de la corrupción accede a la agenda internacional de la mano principalmente de la consolidación del poder de EE.UU. en la posguerra fría y por impulso de ciertos organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial. Un ejemplo de esta dinámica es la estrecha relación entre la declaración del entonces presidente de EE.UU., George W. Bush, sobre la importancia de la lucha anticorrupción en la política exterior norteamericana y su inclusión formal en el Plan de Acción de Miami de la Cumbre de las Américas de 1994.

En este ámbito, los presidentes asumieron compromisos en materia de lucha contra la corrupción, pero transfiriendo la problemática y la causa de la misma, y también de las prácticas de soborno, a los sectores gubernamentales de los países de la OEA, fundamentalmente de los países latinoamericanos y del Caribe (según se infiere de las declaraciones de la entonces directora General de Transparencia Internacional en EE.UU., Nancy Zucker Boswell). Todo lo cual se tradujo en una gran influencia norteamericana en las políticas que fueron plasmadas en la CICC:

A pesar de esto, la corrupción en el sector público y privado continúa, alimentando una profunda insatisfacción pública a lo largo y ancho de la región y erosionando la vitalidad de las economías principales y algunas democracias [...]. En cuanto a la guerra contra la corrupción, ésta incluye: (i) reformas para garantizar operaciones gubernamentales transparentes y responsables; (ii) el fortalecimiento de mecanismos internos de vigilancia y capacidad de implementación; (iii) estándares en los conflictos de interés y sanciones para aquellos que hagan uso de posiciones públicas para beneficiar intereses privados; (iv) la im-

posición de medidas en contra del enriquecimiento ilícito y soborno transnacional; (v) el fortalecimiento de la administración de justicia y la regulación de compras; y (vi) un acuerdo hemisférico con respecto a la corrupción (Zucker Boswell, 2002)¹⁸.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que desde la década de 1990 se vienen realizando serios cuestionamientos por parte de varios sectores de las sociedades latinoamericanas sobre el deterioro de los sistemas democráticos, como consecuencia, entre otras cuestiones, de: (a) la vinculación de la política y la justicia con la corrupción; (b) la difusa división de los poderes de los Estados; y (c) la desatención de los gobiernos a la lucha contra los grandes flagelos que acechan (la corrupción, el CO, el narcotráfico, el tráfico de personas, la inseguridad, etc.).

Esta situación se agrava aún más en los países más pobres y sobre todo con mayores desigualdades sociales (Rojas Aravena, 2008), identificándose un nuevo tema de complejidad para la gobernanza global. Quizá la pregunta que debiéramos hacernos es si esta situación crítica de los países latinoamericanos y caribeños ha sido el “caldo de cultivo” para las prácticas de corrupción o si el crecimiento de estas prácticas ha provocado la debilidad de ciertos gobiernos para ejercer mayor control sobre determinados grupos políticos y sociales. Sin dudas es un interrogante muy difícil de responder y que, de encontrarse alguna respuesta probablemente no alteraría la dimensión del problema.

Sin perjuicio de ello, y como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, nuestra región (periférica) aceptó en general las propuestas y dinámicas de trabajo sobre la lucha contra la corrupción presentadas por los países desarrollados en los foros internacionales, que, con base en los pilares del orden internacional liberal (incluyendo el afianzamiento del libre mercado, la democracia y los derechos humanos), actuaron como plataforma para la elaboración de la CICC en el ámbito regional y de la CNUCC en el plano universal. Ello en virtud de un posicionamiento que postula a la corrupción como fenómeno

¹⁸ Vid.: Boletín de las Cumbres de las Américas, vol. 1, No. 2, 2002. En: <http://www.summit-americas.org/bulletin/bulletin-april2002-spanfinal.pdf>.

que debilita las instituciones democráticas, violenta los derechos humanos y limita el desarrollo de los Estados.

En este contexto, los países latinoamericanos se enfrentaron a la imposibilidad de asumir la lucha contra la corrupción en forma aislada, encontrando en la cooperación regional cierto margen para enfrentar este y otros flagelos vinculados al COT, todos con características cada vez más difusas como consecuencia de la globalización “descontrolada”. Por esta razón, un reducido grupo de países latinoamericanos tuvieron una participación activa en las reuniones de las negociaciones preparatorias de la CNUCC, ya fuera a través de la presentación de proyectos completos de Convención (México y Colombia), o con propuestas sobre cuestiones concretas como medidas preventivas, un código de ética de la función pública o aspectos referentes al rol de la sociedad civil en la lucha anticorrupción (Argentina). Así mismo, también Brasil, Perú y Venezuela hicieron presentaciones individuales de algunas propuestas que referían a la definición del fenómeno de la corrupción, la vinculatoriedad de las medidas preventivas, la recuperación de activos o sobre el rol de la cooperación internacional y la asistencia técnica entre los Estados.

Cabe en todo caso subrayar que las propuestas mencionadas fueron homogéneas en sus contenidos y sobre todo en sus fundamentos, según trascendió en los discursos y propuestas de negociaciones de la Convención. Esto mismo fue confirmado en la entrevista realizada al negociador argentino de la CNUCC, Embajador Curia, quien nos manifestó que los países latinoamericanos habían trabajado sus propuestas internamente a nivel GRULAC, generando consensos y un “status quo de aprobación o de endoso regional” de las distintas propuestas presentadas por los países que fueron más activos en las reuniones preparatorias de la Convención¹⁹. Sin embargo, llama mucho la atención que países como Brasil, quien ya venía trabajando activamente en la lucha contra la corrupción y siendo además un país con alta tradición de participación diplomática multilateral, no haya ejercido su rol de

¹⁹ Entrevista al Embajador Eugenio Curia (junio 2022), negociador argentino de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención contra la Corrupción.

líder regional ni demostrado una posición activa en la formulación de propuestas sobre la Convención, sino que más bien se limitó a acompañar las iniciativas presentadas por otros países latinoamericanos.

En este sentido, podríamos decir que la misma fortaleza que catapultó a Brasil a ser una potencia subregional, le produjo limitaciones en otros aspectos como en el desarrollo de una política integral sobre corrupción. Es importante destacar que, en Brasil, a diferencia de lo que había ocurrido en otros países de la región, los sucesivos gobiernos (desde 1950 en adelante), desarrollaron un conjunto de incentivos que lograron conformar una política global relacionada con el capital proveniente de países industrializados, a los efectos de captar inversiones hacia sectores estratégicos de la economía nacional: industria automotriz, tractores, materiales eléctricos y electrónicos, industria química, entre otros. Esta política de apertura al capital extranjero resultó exitosa y fue el inicio del ingreso del capital monopólico internacional en el sector secundario (Singer, 1973: 786). Esto fue posibilitando con el tiempo, un relativo éxito también para las burguesías locales, una alta concentración de capitales y una polarización cada vez mayor entre las clases burguesas y la trabajadora.

Los países de nuestra región han reiterado en varias oportunidades que el fenómeno de la corrupción tiene incidencias graves en tres aspectos de la vida de sus pueblos: (a) en lo económico, porque genera pobreza e impide el desarrollo integral de las sociedades; (b) en lo social, ya que la corrupción ha permeado en todos los sectores de la sociedad (público y privado), afectando los valores políticos, culturales e intelectuales; y (c) en lo político, porque la corrupción vulnera el sistema democrático generando su descrédito y desconfianza, tanto a nivel interno como internacional. Existe, por tanto, un consenso en que América Latina ha sido y está siendo seriamente afectada por este fenómeno, por lo que se necesitan generar cada vez más instancias de cooperación y asistencia mutua para enfrentar este flagelo.

Sin embargo, es necesario resaltar que la corrupción ni es un atributo exclusivo de los países en vías de desarrollo, ni se encuentra centrado exclusivamente en el sector público, sino que es transversal y multicausal. En consecuencia, la lucha anticorrupción requiere

contemplar esas variables si busca, cuando menos, limitar su extensión de manera eficaz, ante la constatación que su eliminación, aún en los países con mejor desempeño, no resulta, desafortunadamente, posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Barbe, E. (2013). "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad en la UE". *Revista CIDOB*. Núm. 18.
- Bartolomé, M. (2020), "Crimen Organizado Transnacional: Una visión desde el CID y la opinión de los especialistas". En: Bartolomé, M. (ed.) *Transnational Organized Crime Workshop*. Washington: Colegio Interamericano de Defensa.
- Bermejo, F. (2009). "La globalización del crimen organizado". *EGUZKILO-RE*. Núm. 23. Pp. 99-115.
- Katarova, E. (2019). *The Social Construction of Global Corruption. From Utopia to Neoliberalism*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: Ensayos sobre Teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- López Hurtado, C. (2011). "Empresas y Derechos Humanos: hacia el desarrollo de un marco normativo internacional". *Aportes-Fundación para el Debido Proceso*. Núm. 20. Pp. 7-11.
- Neumann, R. A. (2007). "Las empresas multinacionales en la globalización. Relaciones con los Estados/Multinationals and globalization: relationships with States". *Estudios Internacionales*. Vol. 40(158). Pp. 59-99.
- Nye, J. (1992). *La Naturaleza Cambiante del Poder Norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs Books.
- Palou, J. C. (2005). "La Comunidad Internacional y el Tema de la Anticorrupción en Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad". *Instituto Popular de Capacitación (Colombia)*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org/Colombia/ipc/20121206123216/comunidad.pdf>.

- 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*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Rojas Aravena, F. (2008). "Introducción". En: Rojas Aravena, F. & Solís, L. G. (eds.). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago: Catalonia.
- Rose C., Kubiciel, M. & Landwehr, O. (2019). *The United Nations Conventions Against Corruption. A commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Singer, P. I. (1973). "El 'Milagro brasileño': causas y consecuencias". *El Tri-mestre Económico*. Vol. 40(160). Pp. 753-819.
- Soriano, J. P. (2014). "Gobernanza Global contra la delincuencia transnacional: la UE y la Convención de Palermo". *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*. Núm. 108. Pp. 141-163.
- Soto, R. (2003). "La Corrupción desde una Perspectiva Económica". *Estudios Públicos*. Núm. 89. Pp. 23-62.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Aparicio, J. (2002). "Boletín de la Cumbre de las Américas". Vol. 1. No. 2 abril. http://www.summit-americas.org/newsletters_sp.html.
- Embajador Curia, E. (2022). L. M. Bono, L. L. Bogado Bordazar, & M. E. Baquedano, Entrevistadores. Junio de 2022
- Informe Latinobarómetro (2021). "Adiós a Macondo".
- Naciones Unidas. (1971). "Declaración conjunta de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77". *Lima*.
- Naciones Unidas. (1995). "Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada". (A/RES/49/159), 7 de febrero de 1995.
- Naciones Unidas. (2001). "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". (E/RES/2001/13).
- Naciones Unidas. (2001). "Reunión Preparatoria Oficiosa del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, Buenos Aires, 4 a 7 de diciembre de 2001". *Perú: elementos que han de incluirse en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Naciones Unidas, A/AC.261/IPM/11.
- Naciones Unidas. (2001). "Un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción". (A/RES/55/61) del 22 de enero de 2001.

- Naciones Unidas. (2002). “Proyecto revisado de artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. (*A/AC.261/3/Parte II*), 27 de diciembre de 2001 y (*A/AC.261/3/Rev.1*) de 26 de mayo de 2002.
- Naciones Unidas. (2004). “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (*CNUCC*). https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.
- Naciones Unidas. (2012). “Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. *Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Viena*.
- Naciones Unidas. (2023). “Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption”.
- Organización de Estados Americanos. (1994). “Primera Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994”.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 8

Conclusiones y recomendaciones

HÉCTOR OLASOLO*

MAURÍCIO VIEIRA**

MARIO URUEÑA SÁNCHEZ***

* 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, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, 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>.

** Doctor en Política Internacional y Resolución de Conflictos y magíster en Relaciones Internacionales (énfasis en Seguridad y Estudios para la Paz) por la Universidad de Coimbra (Portugal). Especialista en Derecho Internacional y Periodista por la Universidad de Fortaleza (Brasil). Profesor asistente y Coordinador de la Cátedra sobre el Combate al Comercio Ilícito y Prevención al Crimen Organizado Transnacional de la Universidad para la Paz – UPAZ (Costa Rica). Miembro de la Red de Expertos de Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5026-4691>. Correo electrónico: mvieira@upeace.org.

*** 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). Polítólogo 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.uruena@urosario.edu.co.

La presente obra colectiva tuvo como objeto identificar cuál ha sido, y continúa siendo, el nivel de agencia y coordinación de los países y organizaciones regionales y subregionales de América Latina en materia anticorrupción.

Para ello, Matwijkiw & Matwijkiw analizan en el capítulo 1 la actual visión de seguridad del actor hegemónico a nivel continental, los Estados Unidos (EE. UU.), la cual está basada en la interdependencia hemisférica y en la relevancia de ciertos fenómenos como la corrupción y el crimen organizado transnacional (COT). Una adecuada comprensión de esta visión es importante para entender mejor el comportamiento en materia anticorrupción de los países y las organizaciones regionales y subregionales en América Latina, dado el impacto que tiene sobre estas.

A continuación, Jaramillo (capítulo 2), Velásquez & Roca (capítulo 3), Olavarría (capítulo 4) y Back & França (capítulo 5) abordan el tratamiento de la lucha anticorrupción en los ejes de acción de las principales organizaciones latinoamericanas, y en particular, y en orden cronológico de creación, en la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Por último, Baquedano (capítulo 6) y Bono & Bogado (capítulo 7) analizan el papel jugado, y el nivel de coordinación desarrollado, por los países latinoamericanos en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas durante el proceso de negociación de las Convenciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) (2000) y contra la Corrupción (CNUCC o Convención de Mérida) (2003)

Realizado este análisis en los capítulos precedentes, este apartado final expone las principales conclusiones alcanzadas por sus autores y realiza una serie de recomendaciones.

1. LA CORRUPCIÓN COMO UN FENÓMENO MULTICAUSAL Y MULTIDIMENSIONAL

Como señalan Bono & Bogado (capítulo 7), la corrupción ni es un atributo exclusivo de los países en vías de desarrollo, ni se centra exclusivamente en el sector público, sino que es transversal y multicausal. Por ello, la lucha anticorrupción requiere contemplar sus distintas dimensiones si se busca limitar su alcance de manera eficaz.

Los países latinoamericanos han reiterado en diversas ocasiones que el fenómeno de la corrupción tiene un impacto especialmente negativo en tres aspectos concretos de la vida de los pueblos de la región: (a) en lo económico, generando pobreza e impidiendo el desarrollo integral de las sociedades; (b) en lo social, permeando todos los sectores de la sociedad (público y privado) y afectando sus valores socio-culturales y político-económicos; y (c) en lo político, menoscabando el sistema democrático y causando su descrédito y desconfianza, tanto a nivel interno como internacional.

En consecuencia, se puede afirmar que hay un cierto consenso en el sentido de que América Latina ha sido y está siendo gravemente afectada por las prácticas corruptas, razón por la cual es necesario generar cada vez más instancias de cooperación y asistencia mutua para enfrentar este flagelo. Esto se ve, sin duda reforzado, porque, a pesar de las distintas posiciones e intereses de los países de la región, y de la indudable hegemonía hemisférica de los EE.UU., no es menos cierto que existe una estrecha interdependencia entre todos ellos.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, y por más que las iniciativas regionales e internacionales que han tenido lugar a lo largo de los últimos veinte años parecen reflejar, al menos nominalmente, un cierto avance en el desarrollo de una agenda anticorrupción en América Latina, lo cierto es que la lucha contra la corrupción en la región no se ha desarrollado coordinadamente. Esto responde a la falta de voluntad de los países latinoamericanos para incluirla entre las cuestiones que conforman la agenda común, a pesar de que el fenómeno de la corrupción (al igual que sucede con el crimen organizado) ha dejado de ser desde hace tiempo un problema exclusivamente nacional. Ello es debido a su creciente dimensión transnacional, lo que ha reforzado su profundo impacto negativo al romper con la diná-

mica de las economías lícitas, fomentar la desconfianza institucional, fragilizar la gobernabilidad estatal, y aumentar la inseguridad tanto en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, como en los espacios virtuales.

Esta falta de coordinación regional se refleja sobre todo en dos aspectos. En primer lugar, la ausencia de estrategias asertivas por los gobiernos y las instituciones regionales, que siguen sin promover la participación del sector privado y de la sociedad civil en la agenda anticorrupción, a pesar de que: (a) en aquellos países donde el sector privado es un actor principal de las relaciones humanas y tiene una importante capacidad de influencia en los gobiernos a la hora de diseñar las nuevas reglamentaciones (especialmente, en materia tributaria), es imprescindible que asuma un rol en el desarrollo de la agenda anticorrupción; y (b) la contribución de la sociedad civil para fortalecer esta agenda es asimismo indispensable porque, al fiscalizar el comportamiento de los gobiernos, tiene una perspectiva muy diferente sobre su funcionamiento, lo que contribuye a identificar cuáles son los problemas institucionales que les impiden reducir los altos niveles de corrupción.

En segundo lugar, una adecuada comprensión del fenómeno de la corrupción requiere ir más allá de su tradicional análisis político-económico, para abordarlo también desde las perspectivas de la paz, la seguridad y el desarrollo, debido a sus impactos sociales, humanos, ambientales y de seguridad. Para ello, es necesario hacer un mayor énfasis en dichos impactos y en algunas de las perversas dinámicas que generan, entre las que cabe destacar las siguientes: (a) marginaliza y aumenta la vulnerabilidad social (principalmente de niñas, niños, jóvenes y mujeres); (b) inhibe el acceso a la educación, al empleo de calidad y a los servicios básicos de salud; (c) fomenta el incremento del precio de los productos (y, con ello, de los niveles de pobreza); y (d) promueve el mantenimiento de una cultura de la violencia, al debilitar las instituciones estatales a cargo de la seguridad ciudadana.

Al ser el fenómeno de la corrupción multicausal y multidimensional requiere un estudio y una respuesta de la misma naturaleza. Por ello, la variedad de actores, la diversidad de temas, la extensión y profundidad de sus impactos y las posibilidades de mitigación re-

quieren el diseño de estrategias concertadas y coordinadas a lo largo del tiempo que sean capaces de alinear los intereses de los Estados, las instituciones regionales y subregionales, el sector privado y la sociedad civil.

En este contexto, el presente volumen refleja una doble evolución de los acontecimientos. Por un lado, mientras el combate a la corrupción ha sido gradualmente incorporado en las dos últimas décadas a la agenda de seguridad y estabilidad política de las instituciones regionales y subregionales latinoamericanas, y que los países de la región han tenido una cierta participación y coordinación en los procesos de negociación de la CNUDOT y la CNUCC, la agenda anticorrupción sigue lejos de constituir una prioridad en América Latina. Por otro lado, las estrategias anticorrupción han mostrado perder eficacia, debido a su inestabilidad, cuando son diseñadas e implementadas como simples políticas de gobierno. Por ello, los avances institucionales y sus respectivos marcos normativos en esta materia requieren de políticas de Estado para ser efectivos.

A la luz de lo anterior, se analizan a continuación las principales conclusiones alcanzadas en los distintos capítulos con base en un enfoque centrado en la identificación de lecciones y desafíos en la lucha anticorrupción en la región. Todo ello con el fin de responder a la siguiente pregunta: *¿Cómo construir y fortalecer las relaciones de confianza entre los Estados, las organizaciones regionales y subregionales, el sector privado y la sociedad civil para el diseño y la aplicación de estrategias coordinadas de mitigación de la corrupción en América Latina?*

2. LA VISIÓN DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS COMO ACTOR HEGEMÓNICO A NIVEL CONTINENTAL: EL PARADIGMA DE LA DEPENDENCIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL DE LA REGIONAL

Los principales aportes teóricos de las relaciones internacionales (realismo, liberalismo, constructivismo o neorrealismo, entre otros) evidencian la evolución del conocimiento humano a partir de la necesidad de reflexionar críticamente sobre los diferentes sentidos dados a los términos y a los temas de la política mundial. Así, por más

que el concepto de seguridad tenga una relación directa con la perspectiva de la “protección”, ésta adquiere diferentes significados en el marco de cada uno de los aportes teóricos mencionados, sugiriendo la idea de que la seguridad evoluciona y cambia a la medida que nuevas amenazas son identificadas, ampliando así su alcance conceptual y su impacto real.

Como analizan Matwijkiw & Matwijkiw, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) provocaron un cambio en la agenda de seguridad de los EE.UU. con la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DSN), el cual promovió la definición de una nueva agenda global sobre el combate contra el terrorismo, el crimen organizado y la corrupción asociada a estos delitos transnacionales. Esta nueva agenda refleja la comprensión de la seguridad desde nuevos prismas, identificando nuevas amenazas y respuestas a nivel nacional e internacional para mitigarlas. Se trata, en definitiva, de una especie de guía que recoge los parámetros de acción sobre dichas cuestiones.

La nueva visión de la seguridad surgida tras el 11-S depende de una narrativa que justifique las amenazas identificadas y construya el apoyo que el Estado necesita de la sociedad para aplicar las soluciones propuestas. Además, requiere nuevas estructuras estatales capaces de actuar con eficacia frente a las amenazas detectadas. Por ello, como señalan los autores, el cambio comienza en casa, lo que supone la necesidad de rediseñar las estructuras estatales de manera que se ajusten a las nuevas necesidades en materia de seguridad que el propio Estado ha identificado.

Este cambio a nivel interno promovido por el DSN se concreta en una serie de objetivos que se espera sean realizados por el gobierno federal estadounidense. Además, dado que la nueva agenda de seguridad considera que el alto nivel de inseguridad existente en América Latina debido al COT termina, en última instancia, por afectar también al territorio de los EE.UU., estos objetivos no se limitan al ámbito nacional.

En consecuencia, se ha convertido en una prioridad para los EE.UU. crear la capacidad necesaria para que la estructura interna de los países del continente americano se alinee con la suya con el fin

de fortalecer la lucha contra las amenazas transnacionales. Desde la perspectiva estadounidense, este fortalecimiento de las capacidades de terceros Estados busca, en última instancia, crear “enfoques compartidos”, que supongan un alineamiento de autoridades, agencias y objetivos para así identificar prioridades conjuntas y orientar una respuesta concertada frente a las amenazas. Todo ello con el fin último de reforzar la seguridad nacional de los EE. UU.

Es por esta razón que la agenda de seguridad de los EE. UU. ha asumido tras el 11-S un carácter intervencionista al incidir sobre la autonomía de los demás Estados del continente, los cuales son presionados para diseñar estrategias de mitigación y combate a las amenazas transnacionales siguiendo siempre una lógica de alineamiento con la política norteamericana.

Esta visión de la seguridad tiene como premisa el entendimiento de que todos los Estados, incluyendo los que tienen una posición hegemónica como los EE. UU., presentan diferentes niveles de fragilidad que afectan al buen funcionamiento de sus instituciones, lo que les impide garantizar eficazmente su seguridad interna y externa y cooperar de manera decidida con terceros Estados para reforzarla. De esta manera, cuando los EE.UU. buscan fortalecer no solo sus estructuras internas, sino las capacidades del resto de países del continente americano no hacen otra cosa que reconocer que la fragilidad de estos últimos impacta negativamente sobre su seguridad como “vecinos”, creando así una sucesión de vulnerabilidades en cadena (*spillover effect*).

Al identificar desde la guerra contra las drogas de Nixon que los tráfico ilícitos son, en esencia, delitos transnacionales, su combate ha ido progresivamente influenciado tanto la visión de la seguridad nacional como la agenda política interna de los EE. UU., provocando la aparición de nuevas herramientas de acción, como la creación del DSN tras el 11-S. Sin embargo, estas nuevas herramientas no pueden por sí mismas garantizar la necesaria cooperación internacional. Por ello, es necesario tejer alianzas entre los países del continente que permitan profundizar en el intercambio de experiencias, conocimientos e informaciones para: (a) identificar las capacidades estatales que se ven amenazadas por el COT como resultado de: (i) su fragilidad externa debido a sus estructura y funcionamiento (refleja-

da en los niveles de violencia, el número de homicidios, la opresión política, la presencia de grupos criminales, el nivel de desempleo y el flujo migratorio), y (ii) su vulnerabilidad interna (inherente a las propias dinámicas nacionales entre las que destaca la corrupción); y (b) adoptar estrategias más efectivas para contrarrestar esta situación.

Por esta razón, como señalan Matwijkiw & Matwijkiw, la agenda anticorrupción es, en la práctica, una prioridad en la agenda de seguridad de los EE.UU., y en particular del DSN, con el fin de limitar los diferentes tipos de mercados criminales y combatir así a los principales carteles del narcotráfico y organizaciones transnacionales (incluidas las denominadas “pandillas”) dedicadas al contrabando de personas, tráfico de armas, explotación infantil, comercio ilícito y movimiento de ganancias ilícitas. Sin embargo, sorprendentemente, la lucha contra la corrupción sigue sin aparecer expresamente mencionada por el DSN como uno de sus ejes de acción, lo que ha tenido graves implicaciones a la hora de diseñar y poner en marcha las medidas necesarias para promover una cooperación más eficaz en esta materia a nivel continental.

3. LA AUSENCIA DE SINERGIAS EN LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES Y SUBREGIONALES LATINOAMERICANAS

Cuando se afirma al inicio de estas conclusiones que la lucha anticorrupción no está coordinada en América Latina, esto se debe a que las iniciativas contra la corrupción existentes en las diferentes organizaciones regionales y subregionales no han logrado todavía establecer una acción concertada basada en el intercambio de información y experiencias, con el fin de fomentar el establecimiento de una comunidad de aprendizajes que permita mejorar progresivamente el alcance y efectividad de las medidas anticorrupción.

Ante esta situación, las contribuciones de Jaramillo, Velásquez & Roca, Olavarría y Back & França se enfocan en explicar como la agenda anticorrupción se ha hecho presente, con mayor o menor relevancia, en la OEA, la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR y la CE-

LAC. Entender el aporte de cada una de estas organizaciones es importante para comprender sus orígenes e identificar cuáles son los obstáculos que dificultan la eficacia de su actuación en esta materia. Por más que sean diferentes en estructura, membresía y finalidad, se puede afirmar que sus contribuciones presentan ciertos elementos en común en relación con: (a) el contexto histórico de su creación; (b) la exclusión de la lucha anticorrupción de sus agendas originarias; (c) la posterior adopción de una agenda anticorrupción como eje transversal a su funcionamiento; (d) las estrategias adoptadas para mitigar la corrupción considerando sus respectivos valores y objetivos institucionales; y (e) los principales desafíos en esta materia.

3.1. El contexto histórico de creación de las organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas

Los procesos históricos, enmarcados principalmente por los cambios políticos y económicos en el mundo, han influenciado y determinado el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional para actuar como intermediarios en los debates sobre intereses colectivos. Se trata de los organismos internacionales de ámbito universal y regional que han actuado para promover un proceso de armonización entre los países por medio del alineamiento de sus agendas sociopolíticas.

En la coyuntura de la lucha contra la corrupción en América Latina, el contexto histórico en el que se han creado las organizaciones regionales y subregionales nos ayuda a visualizar y comprender como ha evolucionado el proceso de armonización en la región a la luz de las particularidades políticas y geográficas de los países latinoamericanos. Este proceso tiene como punto de partida el nacimiento de la OEA en 1948, sigue con la creación de la CAN en 1969 y el Mercosur (iniciado en 1985, si bien solo concretado jurídicamente en 1994) y concluye por el momento con el establecimiento de la UNASUR en 2008 y la CELAC en 2011.

Analizar cada una de estas fechas por separado permite identificar cómo los intereses de los países de la región han ido cambiando, a partir de la necesidad de crear nuevas formas de representatividad

que pudieran tener un mayor control sobre las agendas políticas y económicas. Esta cronología permite también cuestionar el surgimiento de nuevos organismos regionales y subregionales cuando ya existen otros que han sido creados para promover la armonización entre los distintos Estados. Como mencionan Back & França, evitar la excesiva injerencia de los EE. UU. ha sido, sin duda, el aspecto más relevante para que la integración latinoamericana se haya fragmentado en diferentes organismos. Como resultado, se puede afirmar que las agendas y prioridades de cada una de las organizaciones analizadas, si bien en ocasiones presentan ciertas similitudes, distan mucho de conformar una agenda uniforme compartida en la región.

3.2. La exclusión de la lucha anticorrupción en las agendas originarias

Las principales cuestiones que conforman las agendas de las organizaciones analizadas han evolucionado a lo largo de los años, lo que ha permitido su reconfiguración para atender mejor los intereses de los países de la región. Este proceso refleja un cierto grado de acercamiento interorganizacional, a través del cual se ha buscado crear sinergias entre sus ejes de acción.

Como menciona Jaramillo, la agenda de la OEA ha evolucionado desde la promoción del diálogo político (incluyendo la resolución pacífica de las controversias, la defensa de la democracia representativa y la promoción de acuerdos en materias tales como la defensa colectiva) a los temas de seguridad, terrorismo, narcotráfico, abuso de drogas y lucha contra la corrupción, los cuales estaban antes limitados al ámbito nacional o subregional.

Del mismo modo, como Velásquez & Roca subrayan, la CAN, que surgió inicialmente como una propuesta de integración económica, ha reconfigurado también su agenda para incluir en la misma el combate contra la corrupción y el crimen organizado, una vez que ha comprendido que estas dos cuestiones constituyen un auténtico desafío para la efectividad de la integración económica de los Estados miembros.

Como sugiere Olavarría, el MERCOSUR surgió, por su parte, en un contexto donde la globalización determinaba nuevas formas de mercado e imponía una dinámica y necesidad de innovación previamente desconocidas. Por ello, sus ejes de acción se centraron inicialmente en fomentar el libre intercambio de bienes y servicios entre los Estados miembros, siendo el combate contra la corrupción y el COT temas que entraron posteriormente en la agenda de la organización como consecuencia de un proceso político enmarcado por la elección en 2003 de Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, quienes promovieron la renovación de la organización y dotaron de un sentido de identidad a la integración suramericana. Esta reconfiguración del MERCOSUR refleja con claridad la diferencia entre las “políticas de Estado” y las “políticas de gobierno”, lo que ayuda a explicar por qué algunas organizaciones pueden avanzar en la implementación de sus agendas, mientras que otras no pueden como resultado de los cambios en los gobiernos de sus Estados miembros.

Finalmente, a diferencia de las anteriores, la UNASUR y la CELAC son organizaciones más contemporáneas, creadas en 2008 y 2011 respectivamente, y, por esta razón, presentan agendas muy similares, las cuales reflejan demandas nacionales que resultan tanto del proceso de globalización iniciado con la caída del bloque soviético en 1991, como del proceso de desarrollo social y humano impulsado por la ONU y reflejado, en particular, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000). Así, desde su creación, ambas organizaciones han tenido en la integración política, económica, social y cultural sus principales ejes de acción, lo que se refleja también en sus líneas de actuación más concretas en los ámbitos de la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento, el medio ambiente, la participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo independiente y sostenible.

Como Back & França señalan, a pesar de coincidir en sus agendas, la UNASUR y la CELAC no han avanzado en la inclusión de la lucha contra la corrupción como un eje de acción común (y ello a pesar de que la UNASUR es la única organización estudiada en esta obra que ha recogido la lucha anticorrupción como parte integral de su Tratado Constitutivo). No obstante, las medidas anticorrupción

adoptadas por las demás organizaciones analizadas han influenciado indirectamente en las agendas de la UNASUR y la CELAC, toda vez que su eficacia depende del buen funcionamiento de los gobiernos de sus Estados miembros y, en consecuencia, de que sus prácticas institucionales estén, en la mayor medida posible, libres de corrupción.

3.3. La posterior adopción de una agenda anticorrupción como eje transversal de acción

La corrupción no ha sido nunca una cuestión principal para las organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas, de manera que sólo se ha convertido en una cuestión a ser abordada por las mismas como consecuencia de la existencia de un interés/demanda nacional de algunos de sus Estados miembros al margen de la agenda de las propias organizaciones.

Como afirma Jaramillo, en el caso de la OEA la corrupción solo ha comenzado a ser considerada como un eje transversal al narcotráfico, al terrorismo y a otros problemas relativos a la consolidación democrática latinoamericana a partir de la década de 1990, llegando a ser posteriormente incluida como parte de la agenda de gobernanza y transparencia de la organización.

Del mismo modo, la CAN solo comenzó a incluir la lucha contra la corrupción en su agenda a partir de 1995, por decisión del Consejo Presidencial Andino (CPA), tras reconocer, como señalan Velásquez & Roca, que podría constituir un obstáculo para alcanzar los objetivos económicos, sociales y políticos de que se habían trazado los Estados miembros de la organización.

En cuanto al MERCOSUR, la corrupción fue incorporada en su agenda como consecuencia de la situación de inseguridad de algunos países del bloque, lo que, a su vez, suponía un obstáculo para el proceso de integración suramericana. Por ello, como indica Olavarría, la corrupción se identifica en el MERCOSUR con la lucha contra el COT y las consecuencias que este produce, como la ausencia de protección de las fronteras y la facilidad para cometer atentados terroristas en ciertos Estados miembros.

Como subrayan Back & França, a pesar de que la UNASUR es la única organización analizada que incluyó la lucha anticorrupción como parte integral de su Tratado Constitutivo, solo aquellas manifestaciones de la corrupción que constituyen una amenaza transnacional han sido realmente incorporadas a la agenda de la organización. Esto ha sido debido a que dicho fenómeno se recoge en el mismo listado en el que el crimen organizado (especialmente, el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas) es su principal componente.

Finalmente, Back & França explican también como la CELAC ha terminado también por adoptar una cierta narrativa transnacional frente a la corrupción desde la doble perspectiva de la prevención y la represión (lo que refleja la importancia estratégica de anticipar sus riesgos y las correspondientes acciones de mitigación). Además, la transversalidad de esta agenda hace que tenga la potencialidad de ser utilizada para promover una agenda holística en la organización, incluyendo temas como la seguridad alimentaria, el empoderamiento de la mujer, el desarrollo sostenible, la gestión de riesgos y desastres, la cooperación y el relacionamiento extra regional

En consecuencia, se puede afirmar que la agenda anticorrupción ha sido, de una u otra manera, incorporada en la agenda de la OEA, la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Además, si bien no parece conveniente exigir uniformidad en la inclusión de la lucha contra la corrupción en sus respectivas agendas, no es menos cierto que el diverso contexto político y económico en el que ha sido incorporada a las mismas en cada una de las organizaciones ha fomentado estrategias de acción estrechamente ligadas a sus valores y objetivos institucionales. Esto explica, en gran medida, por qué la lucha anticorrupción sigue sin estar realmente coordinada a nivel regional (o incluso subregional) en América Latina.

3.4. Las estrategias adoptadas para mitigar la corrupción

Si bien es posible identificar el desarrollo de marcos normativos anticorrupción relevantes con base en los cuales desarrollar una nueva ruta de acción regional, lo cierto es que esto no ha supuesto, sin

embargo, una mayor eficacia en la capacidad institucional para aplicar las estrategias definidas.

En el caso de la OEA, la principal contribución en la materia se remonta a los debates que tuvieron lugar en 1994 durante el proceso de negociación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC); momento en el que expresiones como probidad y ética cívica fueron incorporadas al léxico institucional. Como explica Jaramillo, tal marco normativo permitió fortalecer una agenda sobre seguridad y democracia que ya para entonces estaba dando sus primeros pasos por la acción de los EE.UU., y una nueva agenda en materia de derechos humanos en la región.

Como indican Velásquez & Roca, la estrategia de la CAN contra la corrupción consistió principalmente en incluirla como parte del ordenamiento jurídico comunitario a partir de 1999 mediante la Decisión 458, asociándola a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Sin embargo, hubo que esperar ocho años para encontrar una acción más efectiva, como resultado de la puesta en marcha del “Plan Andino de Lucha contra la Corrupción” (adoptado en la Decisión 668 de 2007). El vacío entre ambas decisiones muestra como un marco normativo o decisión inicial difícilmente puede tener la capacidad de promover la aplicación de iniciativas a corto plazo, requiriendo de estrategias más integradas en la estructura organizacional y del compromiso individual por parte de los Estados miembros.

En cuanto al MERCOSUR, por más que la agenda anticorrupción haya sido finalmente incluida como parte esencial de su proceso de integración, Olavarría recuerda como no se ha diseñado todavía un plan regional de lucha contra la corrupción, limitándose su implementación a ciertas acciones poco articuladas de un pequeño grupo de países suramericanos. Esto parece que puede deberse a la existencia de otros marcos normativos en la región que han tratado de impulsar un compromiso multilateral sobre esta cuestión (como la CICC en la OEA, o la CNUCC y la CNUDOT en las Naciones Unidas). Sin embargo, llama la atención que se haya llegado a esta situación cuando, por lo menos los temas objeto de estas dos últimas convenciones (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, municiones y explosivos, robo o hurto de vehículos, lavado de activos, contrabando y tráfico de personas), ya habían sido inicialmente debatidos y

aprobados por el propio MERCOSUR en su “Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional” de 1998.

En todo caso, como hemos visto, la CAN sufrió un vacío institucional entre las Decisiones 458 y 668, hasta que pudo definir un plan anticorrupción más específico. Para eso, tuvo que esperar hasta 2019 para que la corrupción haya podido ser incluida en la agenda de la organización mediante la aprobación del “Plan de Acción del Mercosur para el combate a la corrupción”. Con ello, se da seguimiento al “Acuerdo del Mercosur para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y en las inversiones extranjeras”, firmado en 2002 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el cual, a pesar de incluir aspectos relevantes para fortalecer la cooperación entre los países firmantes (sobre todo en materia de intercambio de información, experiencias, mejores prácticas y capacitación, fortalecimiento de la cooperación jurídica y mayor participación de individuos y grupos externos al sector público, tales como empresas, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales), no se pudo aplicar como era esperado por los cambios de régimen e inestabilidades políticas surgidas desde entonces en algunos países miembros.

Finalmente, en el contexto de la UNASUR y la CELAC, las acciones son más puntuales y constituyen el resultado de la influencia de los marcos normativos internacionales adoptados y ratificados por los países latinoamericanos (CICC, CNUCC y CNUDOT). Así, como mencionan Back & França, la UNASUR ha creado el Consejo de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a pesar de no tener un eje específico sobre la corrupción. Por su parte, la CELAC solo ha aprobado hasta el momento una declaración sin fuerza vinculante sobre la prevención y lucha contra la corrupción durante la IV Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades celebrada en la Ciudad de México en 2020.

En definitiva, la falta de una estrategia anticorrupción concertada en América Latina es el resultado de como cada Estado actúa en las organizaciones regionales y subregionales, generando con frecuencia más fricción institucional que una verdadera cultura colaborativa. Además, el hecho de que, como hemos visto, la lucha anticorrupción tampoco tenga un lugar expreso en la actual agenda integral de se-

guridad de los EE.UU. tampoco ha ayudado a poder superar estas dificultades.

3.5. Los principales desafíos en materia anticorrupción

Para analizar los principales obstáculos que impiden a las organizaciones analizadas ofrecer una respuesta anticorrupción eficaz es necesario partir del entendimiento de la lucha contra la corrupción como un proceso, y no como una estrategia concluida y sin posibilidad de cambios. Desde esta comprensión, se puede afirmar que la característica principal de este proceso ha sido la falta de iniciativa de las propias organizaciones y de sus Estados miembros para aplicar las acciones anticorrupción aprobadas, lo que a su vez ha provocado una mayor ineficiencia institucional y, en consecuencia, ha incrementado su falta de legitimidad en la materia.

Jaramillo hace énfasis en esta falta de legitimidad con respecto a la OEA, reflejando problemas estructurales que van más allá del mero funcionamiento de la organización, y alcanzan de lleno a los Estados miembros, que presentan también estructuras vulnerables a la corrupción y, por consiguiente, hacen más vulnerables las organizaciones de las que forman parte. A esto hay que unir la incidencia del crimen organizado en los sistemas políticos nacionales de los Estados miembros, el cual constituye sin duda un obstáculo adicional para poder enfrentar de manera eficaz la corrupción sistémica que asola a los países latinoamericanos. Como resultado, en el contexto de la OEA, la politización del tema ha generado numerosos discursos políticos sin resultados efectivos.

Si la situación actual en la OEA se caracteriza por la falta de legitimidad institucional y la vulnerabilidad de los Estados a la corrupción y al crimen organizado, a esta hay que sumar, en el caso de la CAN, la dificultad presentada por el contexto en la que esta última opera. Así, como mencionan Velásquez & Roca, el “Plan de Lucha contra la Corrupción”, adoptado en 2007, no ha producido impacto positivo alguno en sus Estados miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), los cuales continúan sufriendo un contexto de violencia electoral, altas tasas de homicidios, amplio control social por los grupos criminales, alta relevancia sociopolítica y económica del tráfico de

drogas, creciente inmigración ilegal y corrupción sistémica, por solo citar algunos problemas.

Si los países andinos no han podido avanzar internamente para beneficiarse de la organización creada con el propósito de fomentar su desarrollo mutuo, la realidad en el MERCOSUR no es muy diferente. Así, como explica Olavarría, existen desafíos internos, como por ejemplo la falta de coordinación, planificación y armonización jurídica entre los Estados miembros (lo que favorece la coexistencia de distintas formas de comprender y tipificar los comportamientos corruptos). Pero, además, existen también desafíos externos, que solo pueden ser abordados con la participación del sector privado y de la sociedad civil en los esfuerzos anticorrupción.

La situación en el MERCOSUR corrobora la conclusión general de que la falta de coordinación regional en materia anticorrupción se debe, sobre todo, a la ausencia de estrategias más asertivas por parte de los gobiernos y de las propias organizaciones regionales y subregionales, que continúan sin promover la participación del sector privado y de la sociedad civil en el diseño y aplicación de las medidas contra la corrupción.

Por último, se han identificado también importantes limitaciones para que el debate sobre la lucha anticorrupción pueda ser efectivo en el seno de la UNASUR y la CELAC. Con respecto a la primera, es importante tener en cuenta su pérdida de representatividad y poder, de manera que, como indican Back & França, la falta de voluntad política de sus Estados miembros ha impedido que pueda tener el ímpetu necesario para asegurar su liderazgo. En cuanto a la segunda, las propias autoras subrayan como la CELAC ha reconocido la necesidad de generar datos sobre la corrupción que sean capaces de incidir sobre las decisiones adoptadas en esta materia, porque su ausencia impide conocer en la actualidad de forma más precisa el verdadero alcance de la corrupción entre sus distintos miembros.

En este contexto, la pregunta planteada al inicio de este capítulo sobre la manera de construir y fortalecer relaciones de confianza entre los Estados, las organizaciones regionales y subregionales, el sector privado y la sociedad civil para diseñar y aplicar estrategias más eficaces en la mitigación de la corrupción, se hace más relevante que

nunca para encontrar nuevos caminos en esta materia que puedan ser recorridos conjuntamente por los países y las organizaciones de América Latina.

4. LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN EL MARCO DE LAS CONVENIONES DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Las contribuciones a nivel regional y subregional en materia anti-corrupción analizadas en este volumen son iniciativas puntuales que reflejan como los países latinoamericanos han construido las agendas de la OEA, la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC sobre esta temática. Sin embargo, es importante recordar que esto no ha sucedido al margen de las dinámicas internacionales en la lucha contra la corrupción, porque estas han influenciado las dinámicas regionales y subregionales, y viceversa. Por ello, es importante analizar la actividad de los países de la región en el ámbito multilateral, y en particular en el seno de las Naciones Unidas, tal y como han desarrollado Baquedano (capítulo 6) y Bono & Bogado (capítulo 7) en relación con la CNUDOT (2000) y la CNUCC (2003) —al igual que en la sección anterior, el análisis sigue una base cronológica por lo que se hace referencia primero a la CNUDOT.

Con respecto a estos capítulos, lo primero que es importante subrayar es que las mencionadas convenciones concretan una agenda multilateral que tiene por objetivo encuadrar amenazas globales como la corrupción y el COT en estrategias pragmáticas sobre como mitigarlas. Sin embargo, concretar la agenda multilateral no significa que las estrategias allí previstas vayan a ser eficaces, porque las convenciones se limitan a encauzar la discusión sobre un tema en específico y a definir ciertos ejes de acción, cuyo desarrollo práctico depende, en última instancia, de la voluntad política de los Estados.

En este contexto, la CNUDOT y la CNUCC hacen parte de un proceso institucional de la ONU cuyos pilares principales son la paz,

la seguridad y el desarrollo, de manera que dichas convenciones son parte de una narrativa basada en el fortalecimiento de las instituciones ante un modelo de agenda común. A esto hacen precisamente referencia los ODM, adoptados en 2000, los cuales consisten en: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; (4) reducir la mortalidad de los niños; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y (8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Los ODM no mencionan el combate a la corrupción y al COT como uno de sus ejes de acción. De hecho, la inclusión de estas amenazas solo fue posible 15 años más tarde, en 2015, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (para entonces, la mayor parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas ya eran parte de la CNUDOT y la CNUCC). Los ODS ampliaron los ODM de 8 a 17, enfocándose, en particular, en los siguientes aspectos: (1) el fin de la pobreza; (2) la erradicación del hambre (hambre cero); (3) la salud y el bienestar; (4) la educación de calidad; (5) la igualdad de género; (6) el agua limpia y el saneamiento; (7) la energía asequible y no contaminante; (8) el trabajo decente y el crecimiento económico; (9) la industria, la innovación y las infraestructuras; (10) la reducción de las desigualdades; (11) las ciudades y comunidades sostenibles; (12) la producción y consumo responsables; (13) la acción por el clima; (14) la vida submarina; (15) la vida de ecosistemas terrestres; (16) la paz, justicia e instituciones sólidas; y (17) las alianzas para lograr los objetivos. Aunque la corrupción y el COT no constituyen un objetivo específico, estos hacen parte de las metas del objetivo 16, y son mencionados junto con el compromiso institucional y colectivo de reducirlos.

Como señala Baquedano, la preocupación con el crimen organizado ha sido compartida en el seno de las Naciones Unidas desde la década de 1990 ante la expansión de la globalización. Sin embargo, no es menos cierto que la ONU ha aprovechado los marcos normativos adoptados en otras organizaciones para delimitar el alcance de los propios. En particular, esto ha sucedido con las contribuciones de la OEA durante los procesos de creación de la CICC (1996) y de la

Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico de Armas (CIFTA) (1997), los cuales sirvieron para impulsar el debate sobre estas materias en la ONU. Por ello, la actividad multilateral de los países latinoamericanos en relación con la CNUDOT y la CNUCC no empieza desde cero, sino que parte de un cierto alineamiento sobre qué temas priorizar y qué países son considerados aliados en las discusiones sobre las convenciones y sus protocolos.

Sobre esta base, y teniendo en cuenta que el proceso de negociación de un tratado multilateral supone un trabajo intenso a medio plazo, con cambios constantes en el texto de los artículos propuestos para llegar a una formulación lo más adecuada posible para alcanzar los fines del tratado, es posible identificar cinco elementos centrales en la actuación de los países latinoamericanos en la elaboración de la CNUDOT.

En primer lugar, la división Norte-Sur. Si, por un lado, las organizaciones regionales y subregionales han sido una respuesta a cualquier hegemonía global que pudiera determinar el funcionamiento de las organizaciones multilaterales, por otro lado, esta misma hegemonía se hizo presente en las discusiones de la CNUDOT, al existir (tanto hace dos décadas como en la actualidad) grandes disparidades técnicas y económicas entre los miembros de la ONU. Esto ha sido determinante tanto en cuanto a la capacidad de influir en el contenido final de la Convención como a la hora de implementarla. Como afirma Baquedano, reconocer estas diferencias entre los países es fundamental porque no es posible su aplicación eficaz sin el impulso estatal.

En segundo lugar, el debate sobre las definiciones terminológicas. Como señala Baquedano, los debates se centraron en lo que se quería decir con las expresiones utilizadas, jugando los países latinoamericanos un papel relevante a este respecto. El resultado de esta dinámica fue, en última instancia, que la CNUDOT no adoptara una definición de *crimen organizado*, sino que en su lugar centrarse la atención en definir el concepto de *grupo delictivo organizado*, y que además hiciera especial referencia al carácter *transnacional* de este fenómeno, conforme a la propuesta presentada por Colombia.

En tercer lugar, la extensión de los temas abordados. Como indica Baquedano, los países latinoamericanos, al considerar el COT

desde una perspectiva amplia y diversa, realizaron contribuciones importantes con el fin de extender el ámbito de aplicación material de la CNUDOT a cuestiones tales como el blanqueo de capitales, la asistencia judicial recíproca y el requerimiento de asistencia técnica. De esta manera, los países latinoamericanos junto con otros Estados del Sur Global hicieron gala de amplias dosis de pragmatismo, lo que los llevó a oponerse en ocasiones, y a apoyar en otras, las propuestas presentadas por países del Norte, destacando en particular:

1. La cooperación entre Argentina y EE.UU. en los Trabajos del Comité Especial para la negociación del Protocolo sobre Trata de Personas, en especial Mujeres y Niños, y la de México con Canadá sobre el impulso a los controles para la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, explosivos y otros materiales.

2. La colaboración entre los propios países latinoamericanos en ciertos escenarios, como acaeció con México y Argentina sobre lo relativo al decomiso de bienes o de este último con Colombia, Ecuador y Brasil en otros asuntos puntuales.

3. El compromiso asumido a nivel hemisférico a través de la OEA para la implementación de la CNUDOT.

4. El liderazgo mostrado por algunos Estados de la región en ciertos temas importantes como: (a) Argentina y su iniciativa sobre las bases de datos de fabricantes de armas, que encontró apoyo en países suramericanos como Colombia o Ecuador, pero también en pares distantes como Nigeria, Portugal o Ucrania; y (b) Colombia con su papel proactivo tanto en la crítica a las propuestas presentadas por los distintos bloques, como en la elaboración de las distintas disposiciones de la Convención.

En cuarto lugar, la especial participación de algunos países latinoamericanos en la elaboración de los protocolos de la CNUDOT. Así, como señala Baquedano, Argentina y Colombia tuvieron, respectivamente, un papel destacado en los debates relativos a los Protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (especialmente mujeres y niños), y contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, respectivamente. De esta manera, buscaron activamente influir en los debates para que se tuvieran en consideración las situaciones específicas que presentan estas problemáticas en América Latina.

Finalmente, en quinto lugar, se echó en falta una mayor articulación entre los Estados de la región (y, sobre todo, una mayor coordinación de sus esfuerzos), lo que hubiera podido conducir a un mayor reconocimiento de sus intereses en el texto final de la Convención y de sus tres Protocolos. De ahí que, como Baquedano subraya, sea recomendable tratar de evitar en el futuro la fragmentación de los esfuerzos, con el fin de poder obtener una mayor efectividad en relación con las cuestiones de la agenda regional.

Como Bono & Bogado indican, al ser la CNUCC posterior a la CNUDOT, influyeron en la misma diferentes marcos normativos previamente adoptados por la OEA, la OCDE y el Consejo de Europa. Así, según explican las autoras, las reuniones sobre la CNUCC se centraron principalmente en cuestiones previamente debatidas por el Comité Económico y Social de la ONU (ECOSOC), si bien fueron abordadas desde la perspectiva de fortalecer: (a) la cooperación internacional en materia anticorrupción; (b) las medidas preventivas necesarias frente a las transacciones bancarias; (c) la tipificación de los delitos; y (d) el establecimiento de criterios para repatriar los fondos de origen ilícito. Como resultado, la CNUCC fue adoptada sin que se recogiese en el texto una definición del término *corrupción*, a pesar de ser el término motriz de la Convención. En este sentido, la CNUCC se asemeja a la CNUDOT, destacando en ambas la falta de definición de ciertos términos centrales para facilitar su comprensión y aplicación.

En todo caso, como señalan las autoras, cabe destacar que América Latina aceptó en general las propuestas y dinámicas de trabajo en materia anticorrupción presentadas por los países del Norte Global, que, con base en los pilares del orden internacional liberal (incluyendo el afianzamiento del libre mercado, la democracia y los derechos humanos), actuaron como plataforma para la elaboración de la CICC en el ámbito regional y de la CNUCC en el plano universal. Ello en virtud de un entendimiento de la corrupción como fenómeno que debilita las instituciones democráticas, infringe los derechos humanos y afecta al desarrollo estatal.

De hecho, el fenómeno de la corrupción accede a la agenda internacional de la mano principalmente de la consolidación del poder de EE.UU. en la posguerra fría y por impulso de ciertos organismos

internacionales como la OCDE o el Banco Mundial. En este contexto, adquiere un papel central en el Plan de Acción de Miami de la Cumbre de las Américas de 1994, en la que los presidentes latinoamericanos asumieron compromisos en materia anticorrupción, haciendo énfasis en que sus causas, y las de las prácticas de soborno, se encontraban sobre todo en el sector público de los países de la OEA (especialmente, en los países latinoamericanos y del Caribe).

Esto vino acompañado de serios cuestionamientos desde distintos sectores de las sociedades latinoamericanas en relación con el menoscabo de los sistemas democráticos, como consecuencia, entre otras cosas, de: (a) la vinculación de la política y la justicia con la corrupción; (b) la difusa división de poderes en los Estados de la región; y (c) la falta de atención por los gobiernos a los principales peligros que los acechaban, tales como la corrupción, el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de personas o la inseguridad. Esta situación era particularmente grave en los países con menos recursos y mayores desigualdades sociales. Según Bono & Bogazar, todo ello llevaba a preguntarse sobre si esta situación tan compleja había sido el “caldo de cultivo” para las prácticas de corrupción o si, por el contrario, el crecimiento de estas prácticas había provocado la debilidad de ciertos gobiernos de la región para ejercer mayor control sobre determinados grupos políticos y sociales.

En este contexto, un reducido grupo de países latinoamericanos tuvieron una participación activa en las reuniones de las negociaciones preparatorias de la CNUCC, ya fuera a través de la presentación de proyectos completos de convención (México y Colombia), o con propuestas sobre cuestiones concretas como las medidas preventivas, un código de ética de la función pública o aspectos referentes al rol de la sociedad civil en la lucha anticorrupción (Argentina). Así mismo, también Brasil, Perú y Venezuela presentaron ciertas propuestas sobre la definición del fenómeno de la corrupción, la vinculatoriedad de las medidas preventivas, la recuperación de activos o el rol de la cooperación internacional y la asistencia técnica entre los Estados.

Cabe en todo caso subrayar que las propuestas mencionadas fueron, en buena medida, homogéneas en sus contenidos y fundamentos, según trascendió en los discursos y debates que tuvieron lugar durante las negociaciones de la Convención. Esto se debió a que,

a diferencia de lo sucedido durante el proceso de negociación de la CNUDOT, los países latinoamericanos trabajaron sus propuestas internamente a nivel del Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC), lo que permitió generar ciertos consensos y un “status quo de aprobación o de endoso regional” de la mayor parte de las propuestas presentadas por los países de la región durante las reuniones preparatorias de la Convención.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, llama la atención que países como Brasil, quien ya venía trabajando activamente en la lucha contra la corrupción, y siendo además un país con alta tradición de participación diplomática multilateral, no haya ejercido su rol de líder regional, ni haya demostrado una posición activa en la formulación de propuestas sobre la CNUCC, sino que más bien se limitó a acompañar las iniciativas presentadas por los otros países latinoamericanos.

4. RECOMENDACIONES PARA LOS ESTADOS Y ORGANIZACIONES REGIONALES Y SUBREGIONALES LATINOAMERICANAS

Al inicio de este capítulo de conclusiones surgía la siguiente pregunta: *¿Cómo construir y fortalecer las relaciones de confianza entre los Estados, las organizaciones regionales y subregionales, el sector privado y la sociedad civil para el diseño y la aplicación de estrategias coordinadas de mitigación de la corrupción en América Latina?*

A partir de lo expuesto en las secciones anteriores, se puede afirmar que la principal enseñanza que deja la presente obra radica justamente en que la decisión menos recomendable para cualquier país de la región es la de tratar de luchar solo contra las estructuras delictivas que han sabido aprovechar los distintos recovecos de la globalización para socavar su soberanía.

Sobre esta base, y a la luz de lo planteado por los autores en los distintos capítulos, se da respuesta a la pregunta planteada a través de las siguientes recomendaciones para los países latinoamericanos y las organizaciones regionales y subregionales analizadas, de manera que puedan convertirse en un medio a través del cual gobiernos y or-

ganizaciones puedan diseñar nuevas estrategias anticorrupción para América Latina:

1. Fomentar el debate anticorrupción en la región a partir de: (a) la colaboración de los países latinoamericanos con los mecanismos de revisión del grado de aplicación de la CNUCC; y (b) su participación en las discusiones sobre el nivel de implementación y la necesidad de revisión de la CNUCC, con el fin de promover el intercambio de información y de lecciones aprendidas, para así mejorar los datos sobre el contexto de la corrupción en los distintos países de América Latina. Para facilitar este proceso, se ha establecido la “Plataforma Regional para Acelerar la Implementación de la CNUCC”, con siete subregiones globales, entre las que se encuentra la plataforma para Suramérica y México, creada en 2019.

Así mismo, conviene recordar que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUCDD) implementa en la actualidad un plan de revisión de la aplicación de la CNUCC en los Estados parte de la Convención, siendo también recomendable que los países latinoamericanos, contribuyan activamente a través de sus respectivos puntos focales.

El involucramiento activo de los países de la región en estos procesos favorecería, sin duda, la identificación y posterior aplicación de las recomendaciones que en materia anticorrupción deberían adoptar sus respectivos gobiernos, con el apoyo de la sociedad civil y del sector privado.

2. Establecer un plan de acción conjunto en América Latina para definir una agenda común en materia anticorrupción a partir de los mecanismos existentes en las organizaciones analizadas. Por más que cada organización tenga su propia estructura, membresía, misión, valores y estrategias, es necesario facilitar el diálogo para el establecimiento de un grupo de trabajo interorganizacional capaz de unir diferentes representantes de cada una de las organizaciones con la finalidad de comprender mejor el fenómeno de la corrupción en los países latinoamericanos e iniciar una política regional compartida que incluya acciones más concretas con metas específicas.

Esta recomendación busca superar la falta de articulación entre las organizaciones regionales y subregionales para configurar un régimen anticorrupción robusto y con carácter vinculante para los

Estados. Bien sea por la distracción que la agenda anticorrupción puede generar en los objetivos principales de dichas organizaciones, o por la falta de un interés real de sus miembros en asimilar esta agenda, la sensación de orfandad al abarcar esta problemática común y transnacional se hace presente en cada uno de los capítulos de esta obra. Por ello, se recomienda aprovechar la institucionalidad con la que ya se cuenta para darle la importancia debida, ya sea a instancia de los propios Estados miembros, o a iniciativa de los órganos centrales de cada organización.

3. Implementar a nivel regional un programa de fortalecimiento institucional y de recuperación de la legitimidad. Se ha identificado que legitimidad y la capacidad de los Estados y de las organizaciones analizadas en este volumen están en crisis. Por un lado, estas últimas han perdido poder en la promoción de sus agendas debido a sus limitados presupuestos y al escepticismo sobre la contribución multilateral por parte de algunos de sus miembros. Por otro lado, la falta de capacidad ha provocado que tanto los Estados como las organizaciones hayan sido especialmente vulnerables al desarrollo de la criminalidad organizada y la corrupción al interior de sus instituciones.

El final de la Guerra Fría y la emergencia de organizaciones, en principio, más sólidas como la Unión Europea, dieron lugar durante los años 1990 al optimismo en diferentes partes del mundo, incluyendo América Latina. Ese optimismo se traduciría en replicar esos impulsos para crear bloques de integración con alcances similares a los que había tenido lugar en Europa. Fue por ello que el periodo entre 1990 y 2010 fue testigo de la creación de la mayor parte de estas organizaciones o del relanzamiento de otras (como la OEA y la CAN). Sin embargo, y a la par de lo sucedido en Europa, este entusiasmo fue menguando e incluso se produjeron ciertos retrocesos.

En este contexto, no tendría eficacia alguna posicionar en un puñado de organizaciones la agenda de lucha contra la corrupción y el COT, si estas no logran ser representantes legítimas de la voluntad de los Estados para hacer frente a estos flagelos. Más aún, si no existe un grado razonable de vinculatoriedad de los instrumentos aprobados por las mismas. Es por ello importante retomar la senda inicial, de manera que los dirigentes estatales entiendan la importancia de for-

talecer estas organizaciones, y sus directores hagan un esfuerzo más decidido por ganar la credibilidad entre sus miembros.

4. Hacer operativas la priorización de los temas y la legitimación de las organizaciones mediante el diseño e implementación a nivel regional y subregional de programas de información compartida y de lecciones aprendidas sobre la lucha anticorrupción y el COT. Para ello, se recomienda utilizar la información recopilada en otras instancias internacionales como la ONU y la OCDE. De esta manera, existiría una mayor cantidad de experiencias, y consecuentemente de aprendizajes (desde el éxito o el fracaso), que ofrezcan a los decisores estatales más herramientas de apoyo para llevar a cabo políticas eficaces contra la corrupción y el COT.

La aplicación de estas recomendaciones favorecería, como mínimo, la generación de datos para poder tomar decisiones basadas en evidencia. Además, permitiría fortalecer la agenda anticorrupción de las distintas organizaciones regionales y subregionales a medida que se fueran identificando las prioridades y los contextos particulares de cada país, con el fin de poder servir de hoja de ruta para una estrategia concertada en esta materia.

5. RECOMENDACIONES PARA COLOMBIA

Dada la particular relevancia que el ámbito colombiano ha tenido en el desarrollo del programa de investigación dentro del cual se enmarca la presente obra colectiva, se ofrecen, para terminar, las recomendaciones formuladas para Colombia, con el fin de fortalecer el diálogo y la construcción de consensos en materia anticorrupción en su condición de miembro de la OEA, la CAN, la CELAC y la UNASUR, y de Estado parte de las CNUDOT y la CNUCC. Todo ello teniendo como telón de fondo las recomendaciones que se acaban de realizar para los países y organizaciones regionales y subregionales de América Latina, y que son perfectamente aplicables también para Colombia.

1. Tener una mayor apertura a: (a) escuchar la experiencia de otros países de la región o de otras organizaciones internacionales de las que Colombia sea parte (como la ONU o la OCDE), que hayan

tenido mayores avances en distintas áreas de la lucha anticorrupción; y (b) compartir los aprendizajes en aquellas materias en las que su experiencia pueda servir de ejemplo (sobre todo en relación con el abordaje del narcotráfico y el COT). Todo ello con el fin de favorecer el diseño de estrategias a nivel regional y subregional que permitan abordar la forma más eficaz y efectiva posible el fenómeno de la corrupción dados los crecientes desafíos que su dimensión transnacional y su capacidad de mutación plantean a las agencias judiciales y de seguridad, así como a los gobiernos de la región.

2. Colaborar con los mecanismos de revisión del grado de aplicación de la CNUCC y participar en las discusiones sobre su nivel de implementación y su necesidad de revisión, con el fin de: (a) promover el intercambio de información y de lecciones aprendidas para mejorar los datos sobre el contexto de la corrupción en los distintos países de la región; y (b) favorecer la identificación primero, y la aplicación después, de las recomendaciones que debería adoptar el gobierno colombiano, con el apoyo de la sociedad civil y del sector privado. Es así mismo importante que Colombia contribuya activamente en la elaboración del plan de revisión de la CNUCC que está llevando a cabo la ONUCCDD.

3. Fomentar el debate anticorrupción en América Latina, para lo cual es recomendable que Colombia: (a) fortalezca la aplicación de la CNUCC a nivel interno a partir de su actuación en cada una de las cinco áreas delimitadas por la plataforma regional: anticorrupción en el sector privado, sistemas de integridad y transparencia, protección de denunciantes, contrataciones públicas y corrupción y justicia; y (b) contribuya al fortalecimiento de la agenda anticorrupción en el seno de las organizaciones regionales y subregionales de integración de las que es parte.

4. Tomar especialmente la iniciativa en materia anticorrupción en organizaciones subregionales como la CAN, caracterizadas por un menor número de integrantes y por la ausencia de las principales potencias regionales. Al tener un mayor peso específico en la organización, Colombia se encuentra en disposición de dar un mayor impulso al fortalecimiento institucional de la CAN y al posicionamiento en la misma de las agendas anticorrupción y contra el COT. Si bien, el alcance de las actuaciones de la CAN es más modesto al involucrar

a una menor cantidad de socios, cuyo peso específico a nivel regional no es tan marcado, la consolidación de estas agendas a raíz de la actuación de Colombia es más factible. Además, los avances que la CAN pueda experimentar en este ámbito podrían servir de ejemplo para su emulación por otras organizaciones regionales y subregionales, con independencia de que Colombia haga, o no, parte de las mismas.

En definitiva, las recomendaciones que se acaban de exponer no hacen sino reflejar la necesidad de que los Estados de América Latina, incluyendo Colombia, den prioridad al incremento de su capacidad respecto del fortalecimiento y el diseño de nuevas estrategias de fomento de la cooperación interinstitucional contra la corrupción y el crimen organizado, a través de las organizaciones regionales y subregionales existentes en la región, y la acción concertada en los organismos multilaterales de ámbito universal como la ONU.



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/