

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAestrÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRA EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**La acción concertada internacional como herramienta para la eficacia de la
lucha contra la corrupción: análisis de las iniciativas internacionales
multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte**

PRESENTADO POR:

Sandra Patricia Velásquez Salas

ASESORES:

Tema de fondo: Primer Secretario SDR Samuel Enrique Ashcallay Samaniego

Metodológico: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 04 de noviembre de 2019

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno cuyas consecuencias no se constriñen a un ámbito en particular, sea este social, económico, político, u otro; sino que genera diversos efectos, que en un escenario internacional globalizado y marcado por la interdependencia, se multiplican y diversifican, redundando más allá de la esfera estrictamente doméstica de cada Estado, lo que supone la necesidad de que toda estrategia de lucha contra dicho fenómeno, implique articular una respuesta integral que incluya el concierto internacional.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación realiza un análisis de las iniciativas internacionales multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte, a fin de ofrecer una referencia tangible del compromiso peruano y de la comunidad internacional en este ámbito; análisis en mérito del cual es factible detectar las principales preocupaciones e intereses implicados en esta lucha, materializados en los aportes hasta ahora generados, y concluir a partir de ello, la necesidad de profundizar los compromisos asumidos y de adoptar un enfoque de lucha renovado, encaminado a la erradicación de las causas de la corrupción y la mitigación de sus posibles efectos. Argumentos que aplicados al caso peruano, son propicios para la formulación de posibles lineamientos de Política Exterior que favorezcan una participación peruana activa y continua en el escenario internacional vinculado a la lucha contra este flagelo, a fin de concertar acciones que debidamente articuladas a los esfuerzos del fuero doméstico, procuren la efectividad de la lucha anticorrupción desplegada por el país.

Palabras clave: corrupción, interdependencia, respuesta integral, concierto internacional, enfoque de lucha renovado, lineamientos de política exterior.

ABSTRACT

Corruption is a phenomenon whose consequences are not limited to a particular area, being this social, economic, politic, or another, but includes various effects, which in a globalized international scenario characterized by interdependence, multiply and diversify themselves, impacting beyond the strict domestic sphere of each State. This circumstance implies that any strategy to combat this phenomenon includes the need of an integral response which encompasses the international concert.

In that sense, this research analyzes the international multilateral anti-corruption initiatives of which Peru is a part, in order to offer a tangible reference to the Peruvian and international community's commitment in this area. Analysis of which it is feasible to detect the main concerns and interests involved in the fight against this phenomenon, materialized in the contributions generated until now. Likewise, this analysis allows to conclude the need to deepen the commitments assumed, and the adoption of a renewed approach, aimed to eradicate the causes of corruption and to mitigate its possible effects. Arguments that, applied to the Peruvian case, encourage the formulation of possible foreign policy guidelines, which seek an active and continuous Peruvian participation in the international scenario linked to the fight against this phenomenon, in order to arrange actions that properly articulated to the efforts of the domestic jurisdiction, ensure the effectiveness of the anti-corruption fight deployed by the country.

Keywords: corruption, interdependence, integral response, international concert, renewed approach, foreign policy guidelines.

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I: LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE UNA ACCIÓN CONCERTADA INTERNACIONAL	17
1.1. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN	17
1.1.1. Definición de corrupción.....	17
1.1.2. Naturaleza del problema.....	20
1.1.3. Características del fenómeno.....	21
1.1.4. Factores que favorecen la aparición y expansión de la corrupción	23
1.1.5. Efectos de la corrupción	30
1.1.5.1. Efectos según el ámbito material	30
1.1.5.2. Efectos según el ámbito geográfico	39
1.2. LA RELACIÓN DE LA CORRUPCIÓN CON OTROS ILÍCITOS Y RIESGOS GLOBALES.....	43
1.2.1. La corrupción y su relación con otros ilícitos.....	43
1.2.1.1. La corrupción y el crimen organizado	43
1.2.1.2. La corrupción y el narcotráfico	45
1.2.1.3. La corrupción y el lavado de activos.....	46
1.2.1.4. La corrupción y la delincuencia económica.....	46
1.2.1.5. La corrupción y otros ilícitos	47
1.2.2. La corrupción y su relación con otros riesgos globales.....	47
1.3. EL ÍNDICE DE LA CORRUPCIÓN A NIVEL MUNDIAL	51

1.4. FACTORES DE LA CORRUPCIÓN QUE DEMANDAN UNA ACCIÓN CONCERTADA INTERNACIONAL.....	53
1.4.1. La naturaleza del fenómeno.....	53
1.4.2. Las características del fenómeno.....	54
1.4.3. Los factores que favorecen la aparición y avance de la corrupción	54
1.4.4. Los efectos de la corrupción.....	56
1.4.5. La transnacionalización del delito	59
1.4.6. La relación de la corrupción con otros ilícitos	61
1.4.7. La relación de la corrupción con otros riesgos globales.....	62
1.4.8. La interdependencia global.....	62
1.5. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	65
1.5.1. A nivel nacional.....	65
1.5.2. A nivel Internacional.....	66
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES MULTILATERALES ANTICORRUPCIÓN DE LAS QUE EL PERÚ ES PARTE	70
2.1. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC).....	70
2.1.1. Origen	70
2.1.2. Desarrollo.....	72
2.1.3. Análisis del contenido de la Convención Interamericana contra la Corrupción.	73
2.1.4. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).....	77
2.1.4.1. Estructura y responsabilidades.....	78
2.1.4.2. Actividades.....	80
2.1.5. Logros	81
2.1.5.1. Leyes modelo	81
2.1.5.2. Guías legislativas	83

2.1.5.3.	Visitas in situ.....	84
2.1.5.4.	Buenas prácticas.....	84
2.1.5.5.	Participación de la sociedad civil.....	86
2.1.5.6.	Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA)- Cooperación jurídica.....	86
2.1.6.	Algunas observaciones.....	87
2.1.7.	Implementación en el Perú.....	90
2.2.	CONVENCIÓN ANTISOBORNO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.....	95
2.2.1.	Origen	96
2.2.2.	Desarrollo.....	97
2.2.3.	Análisis del contenido de la Convención antisoborno de la OCDE.....	98
2.2.4.	Programa de seguimiento sistemático.....	102
2.2.4.1.	Proceso de monitoreo.....	103
2.2.4.2.	Recomendación del año 2009 para una mayor lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros	104
2.2.5.	Logros	105
2.2.5.1.	Guía de buenas prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento	105
2.2.5.2.	Programas regionales	105
2.2.5.3.	Recomendaciones.....	107
2.2.5.4.	Publicaciones periódicas	107
2.2.5.5.	Medidas para el fortalecimiento de la confianza en el ecosistema empresarial.....	107
2.2.6.	Algunas observaciones.....	108
2.2.7.	Implementación en el Perú.....	113
2.3.	CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN..	115

2.3.1.	Origen	116
2.3.2.	Desarrollo.....	118
2.3.3.	Análisis del contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	119
2.3.4.	Mecanismos para la aplicación de la Convención	126
2.3.4.1.	Principios rectores y características	127
2.3.4.2.	Examen y procedimiento de seguimiento	128
2.3.5.	Logros	129
2.3.5.1.	Asociaciones estratégicas entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y otras organizaciones	129
2.3.5.2.	Manuales y materiales de capacitación	129
2.3.5.3.	Buenas prácticas y guías operativas	130
2.3.5.4.	Recomendaciones.....	130
2.3.5.5.	Participación de la sociedad civil.....	130
2.3.5.6.	Día internacional contra la Corrupción.....	131
2.3.5.7.	Programa Global de la declaración de Doha.....	131
2.3.6.	Algunas observaciones.....	131
2.3.7.	Implementación en el Perú.....	135
2.4.	EL COMPROMISO DE LIMA DE LA VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS.....	141
2.4.1.	Origen	141
2.4.2.	Análisis del contenido del Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas	144
2.4.3.	Mecanismo de seguimiento.....	152
2.4.3.1.	Objetivos	153
2.4.3.2.	Fases del mecanismo.....	154
2.4.4.	Logros	155

2.4.5.	Algunas observaciones.....	156
2.4.6.	Implementación a nivel regional y buenas prácticas implementadas por Perú	159
2.5.	MATRIZ DE RELACIONAMIENTO	164
2.5.1.	Interpretación de matriz de relacionamiento y análisis cruzado	170
2.6.	PRINCIPALES APORTES DE LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL A LA EFICACIA DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.....	177
2.7.	APORTES DE LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL A LA PREVENCIÓN Y LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ	182
2.8.	ALGUNAS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN.....	184
2.9.	NUEVAS OPORTUNIDADES DEL MULTILATERALISMO PARA LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN: LA ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN 2021	185
	CAPÍTULO III: LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ: PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA.....	187
3.1.	LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: INICIATIVAS A NIVEL NACIONAL.....	187
3.1.1.	Adopción de legislación penal en materia de represión punitiva de prácticas de corrupción	187
3.1.2.	Adopción de regulación normativa de carácter no penal en materia anticorrupción	189
3.1.3.	Previsión de un marco institucional	190
3.1.4.	Planeamiento estratégico en materia anticorrupción.....	195
3.1.4.1.	Acuerdo Nacional	195
3.1.4.2.	Plan Bicentenario	197
3.1.4.3.	Visión del Perú al 2050.....	199
3.1.4.4.	Política General de Gobierno al 2021	202
3.1.4.5.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	202

3.1.4.6.	Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021)	211
3.1.5.	Planeamiento estratégico anticorrupción en el marco del Sector de Relaciones Exteriores	211
3.1.5.1.	Acuerdo Nacional: Política 6	212
3.1.5.2.	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021	215
3.1.5.3.	Plan Estratégico Institucional	218
3.1.5.4.	Plan Operativo Institucional	219
3.2.	DIAGNOSTICO SITUACIONAL DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ	219
3.3.	PROPUESTA DE LINEAMIENTOS ANTICORRUPCIÓN PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA	226
	CONCLUSIONES	235
	BIBLIOGRAFÍA	238
	ANEXO A: CUADRO RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR RELATIVOS A LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN	251

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N.º 1: Riesgos Globales según el <i>WEF Global Risk Report 2019</i>	49
Cuadro N.º 2: Antecedentes de la Convención Interamericana contra la Corrupción.....	70
Cuadro N.º 3: Contenido de la Convención Interamericana contra la Corrupción.....	73
Cuadro N.º 4: Implementación en el Perú de la Convención Interamericana contra la Corrupción.....	91
Cuadro N.º 5: Antecedentes de la Convención Antisoborno de la OCDE.....	96
Cuadro N.º 6: Contenido de la Convención Antisoborno de la OCDE.....	98
Cuadro N.º 7: Implementación de la Convención Antisoborno de la OCDE.....	114
Cuadro N.º 8: Antecedentes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	116
Cuadro N.º 9: Contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	119
Cuadro N.º 10: Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	135
Cuadro N.º 11: Contenido del Compromiso de Lima.....	144
Cuadro N.º 12: Nivel de avance en la implementación de los mandatos del Compromiso de Lima.....	160
Cuadro N.º 13: Tipos de demanda de asistencia técnica en el marco del Compromiso de Lima.....	161
Cuadro N.º 14: Buenas prácticas implementadas por el Perú registradas en el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación del Compromiso de Lima.....	162

Cuadro N.º 15: Matriz de relacionamiento de iniciativas multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte.....	165
Cuadro N.º 16: Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.....	203

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N.º 1: <i>The Risk-Trends interconnections map 2019</i>	50
Gráfico N.º 2: Interrelación de las políticas 6 y 26 del Acuerdo Nacional.....	214

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un mal que está presente en todas las naciones, en mayor o menor medida¹, representando un problema global cuyo costo estimado, según el Foro Económico Mundial, es de al menos \$ 2.6 billones anuales, es decir, el 5% del Producto Bruto Interno (PBI) global. Siendo que, de acuerdo a cifras del Banco Mundial, las empresas y las personas alrededor del mundo pagan más de \$ 1 billón en sobornos cada año².

En ese sentido, frenar la corrupción puede producir grandes beneficios fiscales. Según una investigación realizada en el año 2019, por el Fondo Monetario Internacional, los gobiernos menos corruptos recaudan un 4% más del PBI que aquellos con el mismo nivel de desarrollo económico, pero niveles de corrupción más altos; siendo que, si todos los países lograran reducir la corrupción, podrían ganar aproximadamente \$ 1 billón en ingresos fiscales, que actualmente se pierden³. Al respecto, cabe destacar que en el caso peruano, la corrupción es estimada en S/ 12 600 millones anuales, cifra que equivale al 10% del presupuesto público anual⁴.

No obstante, la corrupción no debe ser entendida como un simple listado de figuras ilícitas que socavan la economía de los países, sino como un fenómeno multidimensional, complejo, sistémico y contextual, que afecta una pluralidad de ámbitos, incluyendo la vulneración de derechos humanos, la puesta en peligro del desarrollo sostenible, la crisis de gobernabilidad, el socavamiento de instituciones, entre otros. Además, la corrupción se relaciona con múltiples ilícitos, como el crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de activos y la delincuencia económica; factores que en un escenario internacional caracterizado por la interdependencia hacen que la

¹ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Índice de percepción de la corrupción 2018”. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

² NACIONES UNIDAS. “La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año”. En *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

³ MAURO, P; MEDAS, P. y FOURNIER, J. “El costo de la corrupción”. En *Finanzas y Desarrollo*, 2019. *IMF Working Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. pp. 26-29.

⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Reporte de la corrupción en el Perú”, primera edición, mayo de 2017, Perú, pp. 3 y 5

corrupción se convierta en un problema de trascendencia internacional, que además, en la medida de la profunda inestabilidad social que genera, draga la capacidad de los Estados para gestionar los intereses nacionales y responder adecuadamente frente a otros riesgos globales.

Al respecto, se advierte que pese a que se han desplegado múltiples esfuerzos para el combate de dicho fenómeno, aquel continúa esparciéndose, y el escenario político en el que se contextualiza el presente estudio, en medio de la gran conmoción generada a nivel internacional por el escándalo de corrupción de Odebrecht, los *Panama papers*, y los juicios por corrupción que involucran a exmandatarios de varios países de la región, incluyendo el Perú; constituye un reflejo de cómo la corrupción ha superado y ha evadido las medidas asumidas para lograr su erradicación.

En ese sentido, considerando la naturaleza de la corrupción, de cara a la cual, los esfuerzos de lucha desplegados hasta el momento parecen no bastar; el objeto de la presente investigación es encontrar una respuesta eficaz para el combate de dicho problema, lo cual implica analizar los diversos frentes de lucha que han sido enarbolados.

Así, la hipótesis que ha orientado este estudio, sostiene que las iniciativas nacionales no son suficientes para garantizar la eficacia de la lucha emprendida. La corrupción es un fenómeno que amerita una respuesta integral, lo que conlleva a la necesidad de recurrir y fomentar la actuación concertada internacional, en la medida que esta permite ampliar los medios y vías de combate anticorrupción, recortar sus canales de esparcimiento, evitar su impunidad, reducir gradualmente su incidencia, y fortalecer mecanismos de prevención, detección y control. No obstante, los esfuerzos desplegados en este ámbito, ameritan un nuevo enfoque que procure la optimización de sus resultados, advirtiéndose por tanto, la necesidad de arribar a un nuevo nivel de profundización de los compromisos ya asumidos, que comprenda: (1) la necesidad de nuevas y más efectivas formas de lucha anticorrupción que renueven mecanismos de cooperación judicial, asistencia técnica, recuperación de activos y persecución de la corrupción, y (2) la lucha contra la corrupción desde su vinculación con otros intereses

globales, como el desarrollo sostenible, la gobernabilidad, el fomento de la integridad y la defensa de derechos humanos.

En consecuencia, aplicando una metodología de carácter deductivo, descriptivo y analítico, y a través del empleo de técnicas e instrumentos propios de una investigación cualitativa, la presente investigación se estructura en tres capítulos.

El primer capítulo, denominado “La lucha contra la corrupción y la necesidad de una acción concertada internacional”, se orienta a responder la interrogante: ¿Cómo combatir eficazmente la corrupción? Para tal efecto, se ha procedido en primer lugar, a desarrollar los conceptos clave para entender a este fenómeno; es decir, la definición de corrupción, su naturaleza, características, los factores que favorecen su aparición, sus efectos, su relación con otros ilícitos, su relación con otros problemas globales, su medición a través del índice de corrupción a nivel mundial, y las medidas que adoptan los Estados con el objeto de enfrentarse a este fenómeno, tanto en el ámbito nacional, como internacional. Conceptos a partir de los cuales, se realiza un ejercicio analítico para la verificación de los factores de este fenómeno, que implican la necesidad de una acción concertada internacional, lo que ha permitido concluir la redacción de este capítulo con la contrastación parcial (documental-fáctica) de la hipótesis planteada, según la cual, la actuación internacional es fundamental para la eficacia de la lucha contra la corrupción.

El segundo capítulo, titulado: “Análisis de las iniciativas internacionales multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte”, tiene por objeto analizar la trascendencia de la actuación internacional en materia anticorrupción y verificar su aporte en general, destacando su contribución a los esfuerzos domésticos desplegados en el caso peruano. En ese sentido, se toma en consideración la suscripción peruana de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención contra el soborno de la OCDE y el Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas; instrumentos cuyo análisis ofrece una línea directriz, sumamente importante, para aproximarnos al posicionamiento peruano en esta materia; y asimismo, para conocer las prioridades que la lucha anticorrupción ha

sostenido a nivel internacional. Para el referido propósito, se ha procedido a la elaboración de una “matriz de relacionamiento”, que permita realizar un análisis cruzado de los instrumentos antes mencionados, evaluando prioridades, coincidencias, especificidades, posibles disidencias, duplicidad de esfuerzos y eficacia relativa. Cabe destacar además, que como parte del análisis llevado a cabo en dicho capítulo, se ha incluido la evaluación de la implementación real de cada instrumento en el Perú, a través de cuadros que sistematizan y actualizan la data ofrecida por los diversos informes emitidos en virtud del seguimiento y monitoreo propio de cada instrumento.

El tercer capítulo, denominado: “La lucha anticorrupción en el Perú: propuesta de lineamientos para la política exterior peruana”, tiene como objeto terminar de analizar la posición política del Perú frente al fenómeno de la corrupción, contrastando los compromisos asumidos en el ámbito internacional, con la práctica y medidas implementadas en el ámbito nacional; a fin de corroborar la complementariedad indispensable de la Política Exterior, respecto a la eficacia de las medidas nacionales de lucha contra la corrupción. Para ello, dicho capítulo incluye la revisión de las iniciativas desplegadas en el fuero doméstico, a efecto de encontrar espacios en los que la acción internacional constituya un verdadero aporte; revisión de la cual se ha advertido que pese a que la lucha contra la corrupción se ha erigido como prioridad nacional en los documentos de gestión que orientan el accionar del Estado peruano, la Política y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, no estiman al sector de Relaciones Exteriores como actor gravitante para la eficacia de sus objetivos; y de otro lado, en los documentos de gestión que guían el accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores, se aprecia la omisión del tratamiento explícito del tópico de corrupción.

En atención a las consideraciones efectuadas en el primer y segundo capítulo, y la primera parte del tercer capítulo, se culmina con una propuesta de lineamientos de Política Exterior, cuyo proceso de diseño y formulación se desarrolla en el Anexo A del presente estudio; lineamientos cuyo propósito es constituir directrices adecuadas, a efecto de que la política exterior peruana se articule a los objetivos planteados a nivel

nacional, en orden a procurar una respuesta integral contra la corrupción, constituyendo aquella, la *praxis* propositiva de la presente investigación.

Finalmente, cabe señalar que el presente estudio se suma a los valiosos esfuerzos académicos realizados por Víctor Altamirano Asmat, quien en el año 2002, en pleno proceso de gestación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, realizó un estudio abordando el análisis de los regímenes internacionales contra la corrupción, siendo el único antecedente investigativo que en materia anticorrupción, se encuentra registrado en el repositorio de la Academia Diplomática del Perú; esperando por ello, complementar los aportes efectuados por el citado y otros estudiosos del mundo académico en general, promoviendo a partir de esta investigación, el interés en la implementación de una respuesta integral frente a la corrupción, que incluya a la acción concertada internacional como herramienta clave para la eficacia de esta lucha, así como la adopción de un nuevo enfoque orientado a la implementación de condiciones poco propicias a la aparición y esparcimiento de este fenómeno, erradicando sus causas y contrarrestando sus consecuencias.

CAPÍTULO I: LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE UNA ACCIÓN CONCERTADA INTERNACIONAL

1.1. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción no es un fenómeno reciente, sin embargo, actualmente, han surgido nuevos enfoques respecto a las dimensiones que involucra, su naturaleza y su impacto. En ese sentido, hoy existe un creciente reconocimiento de esta, como un fenómeno sistémico con multiplicidad de impactos, visión que se pretende exponer, a efecto de comprender la importancia de su prevención, detección, sanción y erradicación; y justificar la trascendencia de la actuación internacional vinculada a la eficacia de su combate.

1.1.1. Definición de corrupción

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo “corrupción” hace referencia a la acción y efecto de corromper o corromperse; siendo que, en el ámbito de las organizaciones, especialmente las públicas, la corrupción es definida como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores⁵. Así, Arangandoña, refiere que se entiende por corrupción: “el uso de una posición de poder para obtener un beneficio personal”⁶. Asimismo, otros autores como Malem-Seña, Nye y Khan consideran a la corrupción como un conjunto de comportamientos que constituyen una desviación del cumplimiento del deber institucional con el objeto de obtener un beneficio privado⁷.

⁵ Cf. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., (versión 23.2 en línea). Recuperado de: <https://dle.rae.es> (consultado el 13/04/2019).

⁶ ARAGANDOÑA, Antonio. “*Corruption and companies: The use of facilitating payments*. *Journal of Business Ethics*”, 2008, Vol. 60, pp. 251-264. Citado por TRUJILLO, Ricardo. “Situación de las medidas anticorrupción implementadas por la Policía Nacional del Perú, durante el periodo 2012-2016” (Tesis de maestría, PUCP, 2017), p.12.

⁷ MALEM-SEÑA, Jorge. “Acerca del Concepto de Corrupción”; NYE, Colin. “*Corruption and political development*”. En “*American Political Science Review*”, vol. 61, n.º 2; y KHAN, Mushtaq. “*The New Political Economy of Corruption*”. Citados por MACEDO, Francisco. “Los actos de corrupción como violaciones de Derechos Humanos. Una argumentación desde la teoría del discurso racional de Robert Alexy” (Tesis de Maestría, PUCP, 2015), pp. 44-46.

En concordancia con los conceptos hasta ahora desarrollados, la corrupción puede ser entendida en una doble dimensión: como un “medio” y como una “forma de proceder”, entendiéndose por esta última, tanto a la acción como a la omisión.

Respecto a la primera dimensión, la corrupción es un medio, en cuanto aquella es utilizada para la obtención de un resultado, al que por los medios tradicionales, legalmente ofertados, no se hubiera llegado; situación que se traduce en una práctica dolosa, es decir, intencional, de parte de quien busca obtener dicho resultado, al margen de los medios convencionales previstos en un ordenamiento jurídico específico.

De otro lado, en cuanto a la segunda dimensión, se advierte que la corrupción posee una cualidad inherente, que es la de actuar desplegando una acción no prevista por la vía regular (legal) u omitiendo una acción legalmente regulada, a efecto de obtener un resultado distinto del previsto formalmente, lo que implica una forma de proceder carente de legalidad.

No obstante, las dimensiones antes señaladas, se encuentran indesligablemente unidas, por lo que conviene entenderlas de forma integral. Así, pese a que es una práctica común, considerar que la corrupción incluye la participación de dos sujetos: quién corrompe y quien se corrompe, es preciso señalar que ambos sujetos, por sí solos, despliegan un “determinado proceder”, como “medio” para la obtención de un beneficio impropio y que, por lo tanto, su participación individual debe ser considerada como configurable del ilícito de corrupción.

El análisis realizado se constriñe a la comprensión de la corrupción desde una perspectiva jurídica, circunstancia que engloba la descripción de las figuras ilícitas que son tipificadas como actos de corrupción, dentro de un ordenamiento jurídico específico; no obstante, dicha circunstancia puede generar complicaciones para el entendimiento integral de este fenómeno; ya que no todos los Estados, consideran las mismas conductas como ilícitos de corrupción. En ese sentido, algunos esfuerzos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la

Convención Interamericana contra la Corrupción, desarrollan un listado de las conductas, contra cuya práctica, los Estados suscriptores se comprometen a actuar; desarrollo del cual, se colige un intento de homogenizar y unificar consideraciones en torno a la acepción del término corrupción y su correspondiente detección, prevención, lucha y erradicación.

Sin embargo, conforme se adelantó líneas arriba, la labor de definir a este flagelo requiere de un análisis acucioso que considere más que la concepción jurídica o punitiva de este, intentando integrar las diversas y complejas dimensiones que se ven involucradas en dicho fenómeno; práctica que involucra reorientar el enfoque, hasta ahora jurídico, por un enfoque que se concentre en los efectos que aquella desencadena, independientemente de la forma en que se despliegue (figura ilícita específica), y las condiciones del contexto que favorecen su aparición y expansión.

Sobre esa base, merecen nuestra atención, aquellos desarrollos conceptuales que enfoquen el fenómeno de la corrupción de acuerdo a sus impactos, circunstancia que conllevará a la formulación de nuevas medidas para la lucha contra este flagelo que trasciendan el ámbito punitivo; medidas como la impulsada por el Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas, donde el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática se erige como pilar de la lucha anticorrupción.

Así, en atención a las consideraciones esgrimidas, pese a la dificultad que envuelve la tarea de definir a la corrupción; tomando en cuenta referencias conceptuales como la desarrollada por Jacinta Balbela, según la cual: “la corrupción es una enfermedad social que no respeta fronteras, que coexiste con las desigualdades de los pueblos, prevalece sobre las necesidades humanas, especula con los intereses ajenos y destruye el entramado más firme de la comunidad”⁸; para efecto de la presente investigación, se entenderá por corrupción, al fenómeno sistémico, complejo y multidimensional, generado por una actuación indebida, por medio de la cual, se obtiene un beneficio

⁸ BALBELA, Jacinta. “Deberes y garantías en materia de Derechos Humanos en la lucha contra la corrupción”. En *Tribuna del Abogado*, N.º 127, marzo/abril 2002, Montevideo. Citado por DEL LUJÁN, María. “Algunos aspectos de la lucha contra la corrupción en el ámbito interamericano”. En *Agenda internacional*, 2005, año XI, N.º 22, p. 131.

ilegítimo, que repercute en diversas esferas de la sociedad, impacto que además, trasciende el ámbito de lo estrictamente nacional. Fenómeno cuya naturaleza será abordará en el siguiente acápite.

1.1.2. Naturaleza del problema

Debido a los diversos ámbitos, sobre los cuales se manifiestan sus impactos, la corrupción posee una naturaleza de carácter complejo, sistémico y multidimensional, a la que además se añade un componente contextual. En ese sentido, se ratifica que la afiliación de este concepto al ámbito puramente jurídico, evita su cabal comprensión.

Si bien las conductas ilícitas en general, se contraponen a un ordenamiento jurídico determinado, debido a que precisamente, afectan diversos ámbitos de la vida del ser humano, cuya trascendencia ha merecido su regulación normativa y su inserción al ordenamiento jurídico de un país; en el caso de la corrupción nos encontramos frente a una situación, en la cual, los ámbitos resguardados normativamente, a través de la previsión punitiva, son múltiples, abarcando la esfera social, económica, jurídica, política, cultural, institucional, etc. (Fenómeno multidimensional).

De otro lado, es preciso tener en cuenta que el impacto geográfico de este fenómeno excede los límites de territorio nacional del Estado en el cual se produce, redundando, de diversas maneras, en el escenario internacional; circunstancia que ha merecido la gestión de acuerdos internacionales, destinados a homologar su tratamiento en una suerte de ordenamiento jurídico concertado internacionalmente, que es replicado en el ámbito interno de los Estados que voluntariamente han decidido incorporar las regulaciones derivadas de aquellos acuerdos, a su esfera nacional.

En adición, se debe tener presente que la naturaleza de este fenómeno, se encuentra enraizada en el intrincado entrelazamiento de los ámbitos antes referidos; es decir, la multiplicidad de ámbitos materiales y geográficos que se ven involucrados en su desarrollo, motivo por el cual, su enfoque requiere de una mirada holística que impida su percepción como un fenómeno particular vinculado a un solo actor o a un espacio determinado (Fenómeno sistémico y complejo).

Finalmente, cabe señalar que, en todas las dimensiones antes mencionadas, la corrupción genera una repercusión asimétrica, que dependiendo de diversos factores como la conducta indebida originaria, los actores involucrados, el espacio geográfico donde se lleve a cabo y otras condiciones, estará imbuida de nuevas características (Fenómeno contextual).

Todos estos factores complican el análisis de este fenómeno y su consecuente planeamiento resolutivo; ya que como manifiesta Laura Underkuffler, en el caso de la lucha anticorrupción: “La importancia de una respuesta al atropello moral, popular o la importancia de la adhesión a ideas estrictas acerca de la regla de la ley, o el cuestionamiento de la distribución existente de derechos o de poder, dependerá de las condiciones sociales, políticas e históricas que prevalezcan, en un momento dado, en el país que estamos considerando”⁹.

1.1.3. Características del fenómeno

Como se afirmó en el acápite anterior, la naturaleza de la corrupción como fenómeno sistémico, multidimensional, complejo y contextual, le atribuye características dinámicas, inestables y variables, sujetas al contexto en que se desenvuelve cada caso; circunstancia que dificulta el consenso respecto a la adopción de una receta que asegure su erradicación. Sin embargo, como todo fenómeno, la corrupción posee también caracteres inmutables, cuyo análisis constituye una impronta obligatoria, en atención a los fines de la presente investigación.

Así, se consideran particularmente importantes, las siguientes características:

a) Involucra participación humana

Aunque pueda parecer evidente que la corrupción implica la participación de una o más personas para su desenvolvimiento; la comprensión de este carácter es

⁹ UNDERKUFFLER, Laura. “El concepto de corrupción”. En URZÚA, Raúl y AGÜERO, Felipe (ed.) Fracturas en la gobernabilidad democrática. Santiago. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1998, p. 186.

sumamente importante, para ratificar la importancia de que las medidas anticorrupción implementadas se dirijan hacia la regulación del accionar humano.

La corrupción no sucede de modo espontáneo, sino que requiere el involucramiento de personas que deciden, libremente, incurrir en dicha práctica.

b) Implica una actuación (acción u omisión)

Para que la corrupción se configure, es necesario además del involucramiento de una o más personas, el despliegue de una conducta, ya sea positiva (acción) o negativa (omisión); la misma que se efectúa a fin de lograr determinado resultado.

c) Incluye conocimiento y voluntad de los involucrados (dolo)

Los sujetos involucrados en la práctica de un acto de corrupción, desarrollan el mismo, a sabiendas del carácter indebido de su actuación. Cabe señalar que la ausencia de conocimiento respecto a las sanciones vinculadas a la actuación desarrollada, no implica desconocimiento del carácter irregular de la práctica desplegada.

d) Irregularidad (Ilícitud)

La corrupción lleva siempre consigo, el despliegue de una conducta (acción u omisión) irregular. En ese sentido, conforme señala Robert Klitgaard, el término corrupción tiene un fuerte carácter moral y designa aquello que subvierte el orden. No basta con quebrantar las leyes penales o las disposiciones legales específicas (...), sino que también se requiere la violación simultánea de los estándares de conductas aceptados por la comunidad en su conjunto¹⁰.

¹⁰ KLIGAARD, Robert. “La cooperación internacional contra la corrupción”. En *Revista Finanzas & Desarrollo*, 1998, p.4.

e) Persecución de un beneficio privado ilegítimo

La conducta desplegada persigue la obtención de un resultado que genere un beneficio privado ilegítimo, ya sea a favor de quien lleva a cabo la actuación o de un tercero. Esta característica se traduce en el sometimiento del interés general (reflejado en las normas sociales y el ordenamiento jurídico adoptado), al interés particular de quien actúa de forma indebida para la consecución de un resultado atípico distinto del regularmente previsto.

f) Impacto múltiple

La corrupción como práctica, es una conducta indebida orientada a la obtención de determinado resultado irregular. En ese sentido, el primer impacto que esta produce, es entre los sujetos involucrados y en el ámbito del oprobio moral de aquellos; no obstante, aquel impacto se ve diversificado y repotenciado, dependiendo de los actores involucrados y las circunstancias específicas de cada caso.

En ese sentido, es en esta característica de la corrupción, donde la contextualidad de este fenómeno adquiere mayor relevancia; siendo indispensable su consideración, ya que, en atención a la conceptualización propuesta en la presente investigación, un rasgo inherente de este fenómeno es su múltiple impacto en las diversas esferas de la vida humana, el mismo que será desarrollado de forma más detallada en el acápite 1.1.5.: “Efectos de la corrupción”.

1.1.4. Factores que favorecen la aparición y expansión de la corrupción

El fenómeno de la corrupción es un problema de las sociedades de todos los tiempos¹¹, que gangrena tanto el sector público como el sector privado. De hecho, el sector privado está presente en la mayoría de los casos de corrupción del sector público¹².

¹¹ MACKAY, Pizarro. “La corrupción puede ser vencida”. En *Revista Diplomacia de la Academia Diplomática de Chile*, octubre-diciembre 2000, Vol. 85, p.16.

¹² KLIGAARD, Robert. *Op. Cit.* p.4

No obstante, existen ciertos elementos que favorecen la aparición y expansión de la corrupción en las sociedades, los mismos que se desarrollarán a continuación:

a) Existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado

El ordenamiento jurídico es un elemento clave en la lucha contra la corrupción. La existencia de normativa deficiente, genera vacíos de regulación que se convierten en puertas abiertas para prácticas indebidas que forzando el aforismo de que “lo que no está prohibido, está permitido”, tergiversan la regulación sistémica, para la obtención de un resultado de provecho individual.

Esta circunstancia, no debe llevarnos a la conclusión falaz de la necesidad de regulación legislativa de toda conducta. Un Estado que controla toda actuación a través de normas escritas, no está a favor de la actuación del ciudadano, sino que por el contrario busca limitarlo, generando un exceso de poder en la esfera gubernamental, que en la mayoría de casos, conlleva a la aparición de mayores prácticas de corrupción, de parte de quienes concentran dicho poder, al considerarse a sí mismos, con la capacidad de vulnerar el ordenamiento jurídico del que aparentemente, son dueños. Así conforme refiere De Quiroz: “La combinación de un sistema democrático con la existencia de un voluminoso aparato interventor en manos del Estado, lejos de constituirse en un freno a la corrupción, la estimula”¹³.

De otro lado, cabe señalar que el exceso de regulación conlleva a que el cumplimiento de normas, se transforme en un quehacer sumamente tedioso, convirtiéndose en un incentivo para desafiar la ley.

Adicionalmente, la ausencia, impotencia, ineficacia o escasa posibilidad de que las conductas indebidas sean sancionadas, conduce al fomento de una cultura de ilegalidad; ya que el incumplimiento normativo provee de resultados individuales

¹³ DE QUIROZ, Lorenzo. “Estado, economía y corrupción”. En *Themis*, 1998, vol. 38, p.259.

más beneficiosos, y la posibilidad de ser sancionado por aquel incumplimiento es mínima.

b) Ausencia de transparencia

La ausencia de información respecto a políticas públicas, indicadores de gestión, perfil de gobernantes y funcionarios públicos, entre otros; genera un terreno fértil para la falta de escrupulosidad y la obtención de beneficios irregulares, por parte de quienes ejercen la función pública.

Uno de los requisitos más importantes para la gobernabilidad es la comunicación entre el Estado y los ciudadanos, de modo que estos puedan tener una oportunidad de influenciar y supervisar la toma de decisiones que los involucra¹⁴.

Sobre esa base, en las sociedades donde la transparencia no se ha institucionalizado, se corre un mayor riesgo de enfrentarse a prácticas de corrupción, que además de aprovechar la falta de transparencia para germinar, utilizan esta falencia para evitar su detección, sanción y posible prevención.

c) Instituciones Públicas Ineficaces, inarticuladas y carentes de controles adecuados

Cuando las instituciones públicas no logran concretar los fines para los que fueron implementadas, y carecen de una articulación adecuada, se genera desconfianza en la población, acompañada de una frustración que trastorna la honestidad y genera incentivos inadecuados que impulsan a la vulneración de los sistemas institucionales, con el objeto de lograr los resultados que, por la vía regular no están siendo obtenidos.

¹⁴ EBRARD, Jessica. “Americas: Sometimes bad news is good news”. En *Transparency International*, 2017. Recuperado de https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news

En ese sentido, la carencia de controles de calidad de los procedimientos institucionales, que comprueben el cumplimiento de plazos, requisitos, predictibilidad funcional, acatamiento legal, entre otros; promueven y fortalecen el ejercicio de prácticas de corrupción. Dicho de otro modo, aunque es común identificar la ausencia de control como un factor que potencia la corrupción debido a que impide su detección, la ausencia de control también promueve la ineficacia institucional, convirtiéndose así, en un factor potenciador de la existencia de corrupción.

d) Cultura de ilegalidad

La existencia de una cultura de legalidad reducida a un número mínimo de la población y la proliferación de una cultura de ilegalidad, fomenta la corrupción, ya que genera un espectro irreal de tolerancia, que se traduce en permisibilidad y se confunde con legalidad.

La actuación repetitiva al margen de la legalidad, sin mayor sanción; genera la ilusión de actuar dentro de parámetros sociales permitidos, conllevando a la generación de una conciencia de actuación legal respecto a una práctica irregular e inherentemente ilegal.

e) Regímenes antidemocráticos

La democracia, entendida en una *dimensión sustantiva*¹⁵, conlleva al despliegue y fortalecimiento de los denominados valores democráticos. En ese sentido, “la gobernabilidad democrática es un concepto profundamente relacionado con un Estado de Derecho sólido y fortalecido, no pudiendo existir uno sin el otro”¹⁶;

¹⁵ La dimensión sustantiva de la democracia hace referencia al modelo democrático que incluye además de celebración regular de comicios, otros elementos esenciales como ser un sistema representativo, sustentado por una Constitución, el respeto a las libertades (expresión, de asociación, de prensa), a las minorías; una efectiva garantía de los derechos humanos y civiles, igualdad ante la ley; independencia de los poderes del Estado y la existencia de partidos políticos. Cf. DEL PRADO, Josefina. “Globalización y democracia”. En *Agenda Internacional del Instituto de estudios internacionales*, 1998. Vol. 4, N.º 10, p. 23.

¹⁶ VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Eje temático N.º 1: “Gobernabilidad democrática y corrupción”

razón por la cual, el fomento de la democracia es considerado una herramienta de lucha contra la corrupción.

Sobre esa base, *a contrario sensu*, los regímenes antidemocráticos debilitan las condiciones propias del Estado de Derecho, creando ambientes propicios para la proliferación de prácticas de corrupción. La concentración totalitaria de poder en una persona o grupo de personas, conduce a la ausencia de límites en su ejercicio y al abuso de este en beneficio de quienes lo ostentan, sin mayor preocupación por el perjuicio que se causa a la colectividad.

Así, en aquellos regímenes donde el poder se concentra en una élite o en una persona en particular, se puede generar incluso, el planteamiento de instituciones y normas que legalicen formalmente las prácticas corruptas; ya que quien abusa del sistema es el mismo que ostenta el poder para modificar las reglas de aquel, según su conveniencia.

Asimismo, la falta de alternancia en el poder, contribuye a una concentración perversa de este; debido a que la permanencia en la esfera gubernamental de decisión política, se interpreta como legitimación para moldear las reglas a fin de procurar la permanencia del *statu quo*.

De hecho, conforme refiere Hübbe, tomando en consideración la ecuación básica de la corrupción, ideada por Klitgaard el monopolio del poder político y la discrecionalidad de la decisión pública son factores que aunados a la ausencia de responsabilidad, en el sentido de carencia de rendición de cuentas, conllevan a la perpetuación de la corrupción en una sociedad. De acuerdo con esta ecuación, la corrupción aparece y se desarrolla cuando las decisiones públicas se toman bajo un régimen monopólico (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales y sin criterios establecidos adecuadamente respecto a la toma de

decisiones, y obviamente sin mecanismos jurídicos, sociales o morales que obliguen a rendir cuentas¹⁷.

En conclusión, los regímenes antidemocráticos y aquellos que pese a ser democráticos, presentan una *democracia meramente formal*¹⁸, en la que se advierte la aparición de atisbos de conductas contrarias a los valores democráticos, constituyen factores que abonan la aparición y expansión de prácticas de corrupción; en consonancia con la célebre máxima de Lord Acton, que refiere que “El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”¹⁹.

f) Politización de instituciones públicas

La politización de instituciones públicas conlleva a la pérdida de independencia y autonomía de unas instituciones frente a otras. Además, en sus casos más graves significa la concentración de poder en manos de un solo grupo de personas (generalmente un partido político) cuyas decisiones y actuación carecen de control, puesto que se privilegia la afinidad política sobre la legalidad conductual.

De otro lado, cuando aquella es acompañada del nombramiento de funcionarios, ausente de consideraciones meritocráticas, la inestabilidad de la permanencia en el cargo, sujeta a la incertidumbre de futuras elecciones, conduce a actuaciones propensas a sobornos o tratos particulares especiales, que aseguren la permanencia y/o el aprovechamiento máximo (indebido), del cargo que se ostenta.

En ese sentido, la politización de instituciones públicas socaba la institucionalidad y conlleva al minado de la independencia y controles necesarios para garantizar la

¹⁷ HÜBBE, Tadeo. “La corrupción ante una sociedad globalizada”. En *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, 2014, Vol. N.º 15, p. 87.

¹⁸ La democracia meramente formal, en contraposición a la democracia sustantiva es aquella que enfatiza los procedimientos y requisitos formales de la democracia; aludiendo a una definición "minimalista" que reduce la democracia a consideraciones basadas en la realización de elecciones y que enfatizan en el sufragio popular. Cf. DEL PRADO. *Op. Cit.* p. 23.

¹⁹ DALBERG-ACTON, John. “*Essays in The History of Liberty*”. En *Liberty Classics*, 1985. p. 51.

estabilidad de un sistema que se enfrente efectivamente contra la corrupción; creando, por el contrario, un escenario propicio para la expansión de este flagelo.

g) Primacía del individualismo

En aquellas sociedades, en las que domina el individualismo, la búsqueda del provecho individual conlleva a la poca o inexistente preocupación por el bienestar de los demás.

Conforme manifiesta Altamirano: “(...) la amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados, posibilita la prevalencia de una moralidad de lucro privado sobre la moralidad cívica.” En ese sentido, “Ciertas actitudes corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común”²⁰.

La cultura del individualismo impide a los ciudadanos pensar más allá de sus propios intereses, justificando así, toda actuación destinada a su satisfacción, pese a que esta cause perjuicio para otros; contraponiéndose, además, a la idea de igualdad.

h) Inefectividad de los mecanismos de prevención, detección y sanción de la corrupción

La capacidad punitiva del Estado no debe tener como objeto el incremento de sanciones o penas, sino la optimización de los mecanismos conducentes a la sanción de aquellas prácticas de corrupción, cuyos autores y partícipes han sido identificados y cuya responsabilidad ha sido determinada, mediante un debido proceso.

Los procesos destinados a la detección, investigación y juzgamiento de actos de corrupción deben estar provistos de mecanismos que faciliten la coordinación a

²⁰ ALTAMIRANO, Victor. *Op. Cit.* pp. 24-25

nivel institucional, no solo a nivel nacional sino internacional, a efecto de garantizar su efectividad.

Los obstáculos a la labor que realizan los actores encargados de la detección, investigación y juzgamiento de ilícitos, constituyen oportunidades para la impunidad, la reincidencia y la habitualidad de prácticas corruptas.

i) Ausencia de voluntad política de acabar con la corrupción

La voluntad política es un insumo fundamental en la lucha contra la corrupción. Los esfuerzos orientados a aquel fin, podrán ser permanentemente optimizados, en la medida que exista un verdadero objetivo de erradicar este flagelo. No obstante, si la voluntad política es inexistente o inadecuadamente articulada, las medidas desplegadas devendrán en inocuas y, por tanto, la corrupción seguirá su proceso de expansión.

En ese sentido, conforme refiere Underkuffler: “El interés real en combatir la corrupción, hace que las metas sean posibles y que valga la pena proponérselas”²¹.

1.1.5. Efectos de la corrupción

Conforme fuera referido anteriormente, uno de los rasgos característicos del fenómeno de la corrupción es su múltiple impacto en diversas esferas de la vida humana. Al respecto, se procederá a analizar cada uno de dichos efectos, dividiéndolo en dos grandes grupos: los efectos según el ámbito material y los efectos según el ámbito espacial (geográfico).

1.1.5.1. Efectos según el ámbito material

El término “ámbito material” hace alusión a los distintos grupos temáticos conformados por preceptos e instituciones que regulan determinada actividad humana.

²¹ UNDERKUFFLER, Laura. *Op. Cit.* p. 196

En ese sentido, se advierte que los efectos de la corrupción impactan en los siguientes ámbitos materiales:

a) Ámbito Legal y Jurídico

La corrupción incluye dentro de sus formas de manifestación, numerosos tipos penales: colusión, peculado, tráfico de influencias, entre otros. La materialización de aquellas figuras ilícitas en el plano fáctico, constituye, una contravención legal, frente a la cual, los diferentes ordenamientos jurídicos han previsto una sanción determinada.

La previsión del uso del poder punitivo del Estado, evidencia la gravedad del impacto que posee la corrupción, en sus diversas manifestaciones; ya que el papel de Estado represivo, se enmarca dentro del criterio de *ultima ratio*²², según el cual, el derecho penal interviene en la vida de las personas, en los casos en que los ataques desplegados revisten particular gravedad para los bienes jurídicos de mayor trascendencia.

De otro lado, es importante precisar, que para que una conducta sea prevista como ilícito pasible de sanción (delito), requiere que además de ilegal, aquella sea calificada como antijurídica e imputable. Filtros que la corrupción logra pasar, cualquiera sea su manifestación.

En ese sentido, la corrupción constituye, en primer lugar, una conducta ilegal, ya que aquella se materializa, a través del despliegue de una acción u omisión, contraria a la conducta regular prevista; y, en segundo lugar, una conducta antijurídica, circunstancia que habría motivado la tipificación de aquella, como un ilícito pasible de sanción.

²² El Derecho Penal debe ser el último recurso que debe utilizar el Estado, debido a la gravedad que revisten sus sanciones. Los ataques leves a los bienes jurídicos deben ser atendidos por otras ramas del derecho o por otras formas de control social. Ejemplo: una determinada política social, sanciones civiles, administrativas antes que penales. Cf. VILLAVICENCIO, Felipe. “Límites a la función punitiva estatal”. En *Derecho & Sociedad: Asociación Civil*. 2003. pp.93-116.

Pese a las consideraciones esgrimidas precedentemente, en concordancia con los fines de la presente investigación, se advierte que la ilegalidad está supeditada a la vulneración jurídica que constituye la corrupción en sí misma, motivo por el cual, se ha estimado conveniente calificar simultáneamente, el impacto de la corrupción en el ámbito legal con el impacto en el ámbito jurídico; no obstante, conforme se afirmó líneas arriba, aquello no nos debe llevar a una visión restrictiva respecto del alcance de dicho fenómeno; ya que, precisamente su carácter antijurídico y su previsión penal, constituyen la evidencia del impacto de aquel fenómeno sobre diversas esferas de la vida de una sociedad.

b) Ámbito económico

El reporte de Naciones Unidas *Global Compact “Business Against Corruption”*, reconoce que la corrupción es una de las grandes barreras para la prosperidad económica. Aquella crea sistemas económicos ineficientes y no competitivos, impone costos adicionales a las empresas y amenaza las instituciones democráticas²³.

Existen numerosos estudios sobre los efectos económicos de la corrupción: Paula Hernández y Paulina Herrera, desarrollan un estudio sobre la causalidad bidireccional entre corrupción y crecimiento económico, utilizando información de 75 países y aplicando un modelo de ecuaciones simultáneas que sugieren una relación inversa entre el grado de corrupción y el nivel de crecimiento económico de cada país, concluyendo la existencia de una retroalimentación simultánea entre crecimiento económico *per cápita* y percepción de corrupción. Así, según el referido estudio, bajos niveles de corrupción aceleran el crecimiento económico del país, contribuyendo a producir instituciones públicas saludables²⁴.

²³ SULLIVAN, John. “Corruption, Economic Development, and Governance: Private Sector Perspectives from Developing Countries.” En *U.N. Global Compact Business Against Corruption report*. 2006.

²⁴ HERNÁNDEZ, Paula & HERRERA, Paulina. “Corrupción, Gobernabilidad y Crecimiento Económico. Un estudio empírico.” En *Acta Universitaria*, 2018, Vol. 28, Issue NE-1, pp. 24-34. DOI: 10.15174/au.2018.2006.

Rose-Ackerman señala que: “Al igual que en cualquier mercado, en el caso de la corrupción existen dos agentes, un vendedor (el servidor público) y un comprador (la empresa o individuo), siendo que los objetivos de este último pueden ser la reducción de los costos y la obtención de beneficios extras”²⁵ conllevando, por tanto, a serios efectos sobre la economía. Adicionalmente, otros autores como Mauro, Tanzi, Davoodi y Lambsdorff, informan no solo de los efectos de la corrupción sobre la tasa de crecimiento de los países, sino también sobre la proporción de inversiones, la rentabilidad de aquellas, la composición del gasto público, la recaudación fiscal, la redistribución desigual de riqueza y el fomento de economías informales²⁶.

Sobre esa base, se puede afirmar que el ámbito económico, no es ajeno al impacto del fenómeno de la corrupción, debiendo considerarse los costos que aquella impone a las empresas, el gobierno y la sociedad, tanto por la práctica en sí misma, como por la instauración de mecanismos para su combate.

Así, conforme se afirmó en la introducción del presente trabajo de investigación, de acuerdo a los datos a 2018, del *World Economic Forum*, el costo global anual de la corrupción asciende a \$ 2.6 billones²⁷.

c) Ámbito social

La corrupción inserta y acrecienta el sentimiento de desconfianza de los ciudadanos respecto a las instituciones y a quienes realizan funciones públicas.

²⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. (1996). “*The political Economy of Corruption: Causes and Consequences*”. Washington, DC: *World Bank*. Citado HERNÁNDEZ, Paula & HERRERA, Paulina, *Óp. Cit.* p. 25.

²⁶ MAURO, Paolo. “*The effects of corruption on growth investment and government expenditure: A cross-country analysis*”. 1997; TANZI, Vito. “*Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*”. *IMF Working Paper N.º 98/62*; DAVOODI, Hamid. “*Corruption, Public Investment, and growth*”. *IMF Working Paper N.º 97/139*; y, LAMBSDORFF, Johann. “*An empirical investigation of bribery in international trade*”. En *European Journal of Development Research*. 1998. Citados por ALTAMIRANO, Victor. *Op. Cit.* pp. 15-16.

²⁷ NACIONES UNIDAS. “La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año”. En *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

Esta atmósfera pesimista de desconfianza, generada por la corrupción, quiebra las bases del contrato-social; ya que las personas consideran que la satisfacción de sus necesidades no se encuentra asegurada, sino que, por el contrario, quienes han sido encomendados en dicha labor, se aprovechan de su designación para trabajar en favor de sus propios fines. Esta situación se agrava, debido a que las prácticas de corrupción acrecientan la desigualdad; ya que quienes las activan son generalmente aquellos sujetos que se encuentran en la capacidad de ofrecer algo a cambio; logrando como resultado de la corrupción acrecentar sus ganancias o beneficios, respecto al resto.

En conclusión, la corrupción produce gran inestabilidad social, circunstancia sumamente riesgosa para toda sociedad; ya que si los cimientos sociales de un Estado, son vacilantes; la legitimación del poder político, entra en tela de juicio; colapsando el contrato-social implícito que todo Estado posee.

Adicionalmente, es importante referir que es en el ámbito social, donde la corrupción puede convertirse en un fenómeno cuasiestructural; ya que la incidencia repetida en prácticas de corrupción, crea la ilusión de que aquellas conductas son actuaciones socialmente aceptadas. Así, como manifiesta Sullivan: «En tales casos, son comunes los sentimientos como “siempre se ha hecho de esta manera”, “no se puede hacer nada al respecto” o “es un tema demasiado delicado para tratarlo, porque todos lo están haciendo”. Por lo tanto, es importante demostrar al público (...) que la corrupción no es permanente ni inevitable, sino que puede y debe ser tratada»²⁸.

²⁸ SULLIVAN, John. *Op. Cit.* pp.5-6. (traducción propia). Cita en texto original: «*In such cases, sentiments such as “it has always been done this way,” “nothing can be done about it,” or “it is too sensitive an issue to address because everyone is doing it” are common. Many small entrepreneurs get used to it and develop mechanisms to keep corruption manageable on a daily basis. It is important, therefore, to demonstrate to the public, the business community, and the Government that corruption is not permanent and inevitable—that it can and should be dealt with*».

d) Ámbito político

Conforme fuera referido en el acápite precedente, la corrupción socaba las bases del poder político. En primer lugar, aquello se produce debido a la inestabilidad social generada por la corrupción y la consecuente deslegitimación del contrato-social de un Estado; y, en segundo lugar, porque la corrupción constituye en sí misma, una distorsión del proceso de toma de decisiones.

En esa misma línea, en la medida que la corrupción otorgue indebidos beneficios personalísimos para los operadores del poder estatal, la cesión de dicho poder por parte de la sociedad hacia sus representantes, con el objeto de que aquellos garanticen la satisfacción de sus necesidades y la procura de sus derechos fundamentales; queda desvinculada y distorsionada; generándose inclusive una pugna por la devolución del poder cedido, la misma que suele ser embanderada por los grupos políticos de oposición; redundando, en la mayoría de casos, en una mayor inestabilidad política y fragmentación social.

e) Ámbito institucional

Talcott Parsons refiere que en toda sociedad existe un sistema coherente de actitudes basadas en valores últimos comunes y las instituciones son una expresión de esas actitudes en ciertas relaciones particulares de la acción. Así, aquellas tienen como función la regulación de la acción, de tal forma que mantenga la conformidad relativa con los valores comunes últimos de la comunidad. En ese sentido, las instituciones constituyen un sistema organizado de normas y creencias culturales comunes a la mayoría de los individuos que componen una sociedad²⁹.

Sobre la base de dicha conceptualización, es en las instituciones donde la corrupción impacta directamente; ya que, esta se materializa a través del

²⁹ PARSONS, Talcot. “*Prolegomena to a theory of social institutions*”. En *American Sociological Review*, Vol. 55, N.º 3, pp. 319-333. Citado por BRISMAT, Nivia. “Instituciones: Una mirada general a su historia conceptual”. En *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 2014, Vol.12, N.º 2, pp.31-40.

trastocamiento de las regulaciones existentes (instituciones) en determinada sociedad, con el objeto de la obtención de un provecho privado (interés particular) en directa contravención a la razón de ser del marco institucional (intereses comunes).

En ese sentido, la corrupción elude las instituciones creadas o en su defecto las instrumentaliza para que lejos de articular los fines comunes para los que fueron implementadas, se conviertan en herramientas de generación de beneficios particulares, minando el espíritu original de las mismas.

f) *Ámbito cultural*

La cultura es parte del trasfondo histórico que determina el comportamiento humano. En ese sentido, aquellos individuos que comparten un conjunto de vivencias comunes, poseen a su vez comportamientos y preferencias similares, que representan la materialización de lo que conocemos como cultura. Sobre dicha base, se puede afirmar que aquella sociedad en la que sus miembros se vean involucrados en prácticas de corrupción, desarrolla una cultura de ilegalidad, determinada por la interiorización de aquella práctica.

g) *Efectos sobre la gobernabilidad y gobernanza*

La gobernabilidad hace alusión a la capacidad para dirigir una sociedad; mientras que la gobernanza alude a la articulación de actores y factores en pro del otorgamiento de bienes públicos.

La corrupción daña la gobernabilidad de los Estados, en la medida en que desestabiliza y pone en tela de juicio su capacidad de toma de decisiones; impactando además sobre la gobernanza, en razón de la fragmentación política, social e institucional que ocasiona.

De esta manera, se puede señalar que la corrupción impacta sobre la gobernabilidad y gobernanza impidiendo el logro de sus objetivos.

h) Efectos sobre los Derechos Humanos

Un acto corrupto viola un derecho, cuando aquel significa inmediatamente, el incumplimiento de una obligación estatal referida a dicho derecho³⁰. Además, en la medida en que las prácticas de corrupción supongan un trato diferenciado indebido, cada vez que se incurre en un acto de corrupción se afectan múltiples derechos de la persona, con especial énfasis en aquellos relativos a la igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, en virtud del contrato-social establecido entre la sociedad y el Estado, este último tiene la obligación de respetar, garantizar y proteger los Derechos Humanos de los individuos que conforman la sociedad bajo su administración; siendo que cuando un acto de corrupción conlleva al incumplimiento de dicha obligación, se produce una amenaza para los Derechos Humanos, en concordancia con lo referido por el *International Council on Human Rights Policy*³¹.

En ese sentido, conforme sostienen las Naciones Unidas: “Los Derechos Humanos fortalecen los marcos de buena gobernanza y exigen dentro de otras cosas responder a los retos básicos en materia de derechos humanos y buena gobernanza, como la corrupción y los conflictos violentos”³². Por tanto, la vulneración del buen gobierno causada por la corrupción implica también, la violación de Derechos Humanos.

³⁰ NASH, Claudio. “Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional”. En *Estudios de Derecho*, 2018, Vol. 75, N.º 166, pp. 138-162.

³¹ El *International Council on Human Rights Policy* afirma que: “(...) La Corrupción puede (...) violar directamente un Derecho Humano cuando un Estado (o una persona con una responsabilidad oficial) actúa u omite actuar de forma tal que impide que los individuos tengan acceso a ese derecho. Cf. V. INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. “La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo”, 2009, p. 32. Citado por MACEDO, Francisco. *Óp. Cit.*, p. 42.

³² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos”. Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2008. p.10. Citado por MACEDO, Francisco. *Óp. Cit.*, p. 32.

i) Efectos sobre el Desarrollo Sostenible

La corrupción es un fenómeno pluriofensivo que representa una amenaza para el orden jurídico, crecimiento económico, la estabilidad política e institucional; y la cohesión de la sociedad. Además, debilita la gobernabilidad y gobernanza; y constituye una grave afectación a los Derechos Humanos.

La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el intento mundial de construir un futuro mejor para todos³³, futuro frente al cual la corrupción aparece como un obstáculo; ya que cuando se encuentran de por medio tratos para el lucro personal, en los que existe soborno, fraude, malversación de fondos, etc., los riesgos de que los recursos del Estado se destinen a las actividades que ofrezcan mayores posibilidades de enriquecimiento personal, se incrementan; circunstancia que colisiona con el logro de una educación y salud pública de calidad, mejor industria, innovación e infraestructura, y demás objetivos planteados por esta Agenda.

En efecto, prueba del impacto de la corrupción sobre el desarrollo sostenible, lo constituye el hecho que el ODS N.º 16, se centre en abordar los déficits de gobernanza y los desafíos que plantea la profunda transformación social, abordando como causas fundamentales de muchos de los problemas relacionados con el desarrollo, a la corrupción. En ese sentido, se prevé que los Estados “promuevan sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionen acceso a la justicia para todos y creen instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, mediante la reducción de las corrientes financieras ilícitas, el fortalecimiento de la recuperación y la devolución de activos robados, la reducción sustancial del soborno y la corrupción, y el

³³ ORGANIZACIÓN DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN. “Corrupción y desarrollo sostenible”. Recuperado de http://anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/corr18_fs_DEVELOPMENT_es.pdf (consultado el 13/04/2019).

establecimiento de instituciones eficientes, transparentes y que respondan ante sus consecuencias a todos los niveles, etc.”³⁴.

1.1.5.2. Efectos según el ámbito geográfico

El impacto de la corrupción dista de ser uno constreñido al ámbito nacional de un Estado; ya que una de sus manifestaciones involucra la participación de actores internacionales (corrupción transnacional) y en general, sus distintas configuraciones impactan en el escenario internacional debido a la multidimensionalidad de sus efectos y la independencia existente en este escenario. Sobre esa base, siguiendo el propósito de la presente investigación, se ha subclasificado los efectos de la corrupción, según su ámbito geográfico, en los siguientes:

a) Efectos circunscritos al ámbito nacional

La corrupción como fenómeno multidimensional, pervierte y distorsiona los diversos ámbitos en los que se desenvuelven las relaciones humanas dentro de una sociedad; afectando las distintas esferas de la organización de un Estado, creadas para satisfacer las necesidades y proteger los derechos de su población.

Así, conforme fuera desarrollado precedentemente, la corrupción posee efectos devastadores en el ámbito legal, jurídico, económico, social, político, institucional, gubernamental, de derechos humanos y sobre el desarrollo sostenible; efectos que minan la estructura misma del Estado, impidiendo que aquel cumpla los fines supremos para los que fue constituido.

En base a aquella premisa, se advierte que la corrupción destruye estructuralmente al Estado; y sus efectos, en una primera instancia, se constriñen a las secuelas que dicho fenómeno genera en el ámbito nacional del Estado en el que se despliega; ya

³⁴ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. “*Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, General Assembly*”. Recuperado de http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/sustainabledevelopment-goals/sdg16_-peace-and-justice.html (consultado 24/04/2019)

que como es evidente, la distorsión generada por la corrupción posee un fin inmediato de carácter indebido e irregular, que se contrapone a los fines perseguidos por el Estado.

En ese sentido, independientemente de la conducta que determinado Estado considere bajo el paraguas semántico del término “corrupción”, aquella siempre incluirá una contravención directa a la regulación propia de cada Estado; regulación que se entiende ha sido creada en atención a la consecución de determinados fines, frente a los cuales la conducta corrupta representa, cualquiera sea su manifestación, una desviación indeseada. Consecuentemente, la aseveración, respecto a que los efectos de la corrupción impactan inicialmente en el ámbito nacional de un Estado, queda ratificada.

b) Efectos en el ámbito internacional

Pese a que los efectos de la corrupción se circunscriben, inicialmente, al ámbito nacional del Estado en el cual se despliegan las conductas tipificadas como corruptas, aquello no significa que los efectos de este fenómeno encuentren un límite en las fronteras territoriales de los Estados. De hecho, la existencia de Convenios Internacionales sobre la materia, pone en evidencia que el fenómeno de la corrupción es entendido como un problema internacional.

Así, el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, refiere que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías³⁵; reafirmando la circunstancia manifestada mediante el primer instrumento anticorrupción suscrito entre diversos Estados: la Convención Interamericana contra la Corrupción, referida a que los comportamientos corruptos estaban

³⁵ Cf. NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”, Nueva York, 2014.

traspasando fronteras y requerían una intervención coordinada de todos los Estados, para hacerles frente³⁶.

A continuación, se procederá a verificar el correlato fáctico sobre el cual, los efectos de la corrupción involucran al ámbito internacional:

b.1.) Corrupción Transnacional

A partir de los años noventa, con el desarrollo de la denominada “globalización” y la consecuente mayor laxitud de controles estatales con el objeto de impulsar una mayor libertad para la circulación comercial, orientada a una ampliación de los mercados, se han impulsado a escala global una serie de políticas liberalizadoras que han creado espacios que pueden considerarse propicios, para la gestación de prácticas de corrupción³⁷. Estas prácticas que involucran a más de un Estado han sido denominadas como “corrupción transnacional”, ya que su configuración atraviesa las fronteras nacionales, involucrando un nuevo espectro del problema suscitado por dicho flagelo, que tiene como contexto, el escenario internacional.

Lo que caracteriza a esta modalidad de corrupción es la presencia de un servidor público que desempeña funciones para otro Estado o para una Organización Internacional, de ahí que también se empleen las expresiones de “corrupción de agente público extranjero” y “corrupción de agente público internacional”, para referirse a ella³⁸.

³⁶ Cf. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Convención Interamericana contra la corrupción”, Caracas, 1996.

³⁷ GÓMEZ, Carlos. “El análisis económico de la corrupción”. En V. Zapatero (Compilador). La corrupción. 2007. México DF, Ediciones Coyoacán. pp. 69-71; BAUTISTA, Oscar. “Globalización y corrupción: Previendo la corrupción en Iberoamérica mediante la ética pública en los albores del siglo XXI”. En: *Dilemata*, 2014, año 6, N.º 15. pp.119; y, JOHNSTON, Michael. “*Corruption, contention and reform. The power of deep democratization*”, 2014, Cambridge University Press. pp. 186-189. Citados por CARNEVALI, Raúl & ARTAZA, Osvaldo. “La naturaleza pluriofensiva y transnacional del fenómeno de la corrupción. Desafíos para el Derecho Penal”. En *Revista Ius et Praxis*, Año 22, N.º 2, 2016, pp. 53 – 90. DOI: 10.4067/S0718-00122016000200003.

³⁸ BENITO, Carmen. “El tratamiento de la corrupción transnacional en el Derecho Penal Alemán”. En *Revista Derecho Penal: Colombia*, 2013, N.º 42, pp. 179-208.

El concepto de “corrupción transnacional” surge en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la misma en cuya resolución de aprobación, expresa el convencimiento de que dicha Convención constituirá un instrumento eficaz y el marco jurídico necesario para la cooperación internacional con miras a combatir, entre otras cosas, actividades delictivas como el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural y los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo³⁹ (subrayado propio).

Según el referido instrumento, un delito es de carácter transnacional si se comete en más de un Estado o si su fase preparatoria o de coordinación ocurre en un Estado diferente de en el que se consuma el delito o si a pesar de que se comete en un solo Estado, es realizado por un grupo delictivo organizado con operaciones en varios Estados, o tiene efectos sustanciales en un Estado distinto de aquel en el que se produce la conducta corrupta. En ese sentido, cuando ese delito coincide con cualquiera de los incluidos en la noción de corrupción (cohecho, tráfico de influencias, peculado, etc.); se configura lo que se denomina como corrupción transnacional⁴⁰.

Cabe señalar que el carácter multidimensional de la corrupción provoca que aquella se convierta en una amenaza potencial para el sistema internacional, aun cuando la conducta corrupta se realice sin la intervención de agentes externos a un Estado en particular. Es decir que, pese a que la práctica de corrupción se desenvuelva en el territorio de un Estado determinado e involucre únicamente a actores de dicho Estado, los efectos de aquella práctica desarrollarán una onda expansiva que implicará la ampliación del impacto de aquella, fuera del entorno

³⁹ Cf. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. “Resolución que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y sus protocolos complementarios; y los declara abiertos a la firma en la conferencia política de alto nivel celebrada en Palermo (Italia) del 12 al 15 de diciembre de 2000”. Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

⁴⁰ NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, Palermo: Italia, 2000, Artículo 3.2.

nacional; supuesto fáctico que se encuentra recogido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, al reconocerse la posibilidad de que a pesar que el ilícito se cometa en un solo Estado, tenga efectos sustanciales en otro.

1.2. LA RELACIÓN DE LA CORRUPCIÓN CON OTROS ILÍCITOS Y RIESGOS GLOBALES

La corrupción es un fenómeno que se interrelaciona con la perpetración de otros ilícitos y con numerosos riesgos globales.

1.2.1. La corrupción y su relación con otros ilícitos

La naturaleza y caracteres propios del fenómeno de la corrupción, hacen que esta sea un punto de intersección y convergencia de innumerables prácticas ilícitas.

Al respecto, considerando la redundancia de ellas, y los fines del presente trabajo, se considera pertinente evaluar la relación de la corrupción con los siguiente ilícitos:

1.2.1.1. La corrupción y el crimen organizado

La corrupción y el crimen organizado se encuentran profundamente vinculados, tan es así, que se puede sostener que, en algunos casos, la primera ha sido el requisito central para la propagación del segundo.

La incapacidad del Estado para controlar a los actores criminales, contribuye al desarrollo e implantación de dicha criminalidad. Así, los mejores escenarios posibles para el crimen organizado son aquellas realidades donde cabe la excepcionalidad ante la ley, de manera que la voluntad particular se impone por encima de la legalidad, en beneficio o perjuicio de determinadas personas, escenario creado por la corrupción⁴¹.

⁴¹ ALDA, Sonia. “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”. En *Real Instituto Elcano*, 2016, p. 15.

Así, conforme afirma Rincón:

La manera más usual en la que el crimen se sirve de las autoridades es mediante el pago de dádivas o prebendas a los servidores que de alguna u otra forma, tienen que ver con la persecución de la criminalidad: especialmente, funcionarios de policía, servidores judiciales, personal de los establecimientos de reclusión, entre otros. (...) La característica más relevante de esta criminalidad consiste en la perversión de la función de las autoridades, pues, aunque normativamente se encuentran dedicadas a la persecución del delito, en la práctica sirven a los intereses de la criminalidad organizada (...). En la otra orilla de posibilidades, se encuentran los eventos no ya de captura del Estado por corrupción, sino aquellos casos en los que los servidores públicos son miembros de las agrupaciones de criminalidad organizada⁴².

Al respecto, se advierte que la corrupción, muchas veces, termina contaminando la política, y en casos extremos, en concordancia con lo referido por Ugaz: “El Estado deja de ser una estructura diseñada para organizar la vida social en función al bien común de los ciudadanos, para convertirse en un aparato al servicio de grupos de interés, que lo controlan a través de diversos mecanismos y que muchas veces, constituyen verdaderas empresas criminales, produciéndose una reconfiguración cooptada del Estado”⁴³.

La corrupción sistemática de la burocracia pública genera posibilidades de una mayor penetración de las organizaciones criminales, así, es factible identificar distintas conductas que facilitan el entrelazamiento entre estos dos ilícitos: el soborno o cohecho de funcionarios públicos, la infiltración de los miembros del grupo delictivo en puestos clave de la administración pública, y la infiltración política, llevada a cabo cuando los grupos criminales logran participar en las campañas políticas financiando, apoyando, comprando votos y corrompiendo procesos electorales democráticos⁴⁴.

⁴² RINCÓN, Dubán. “Corrupción y captura del Estado: la responsabilidad penal de los servidores públicos que toman parte en el crimen organizado”. En *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 2018, Vol. 2, pp. 68-69.

⁴³ UGAZ, José. “Algunos apuntes sobre la corrupción”. En *Ius et Veritas*, 2010, vol. N.º 40, pp. 374-375.

⁴⁴ GONZÁLEZ-RUIZ, Samuel; BUSCAGLIA, Edgardo; GARCÍA, José; & PRIETO, César. “Corrupción y delincuencia organizada: un estrecho vínculo”. En *Revista Universitaria*, 2002, Vol. 76, pp. 55-62.

Adicionalmente, es preciso referir que la transnacionalización de la corrupción que obedece a la mayor interdependencia mundial, se genera en medio de un nuevo paradigma de crimen global, caracterizado por la mutación de los denominados “grupos criminales”, a verdaderas “redes internacionales de criminalidad”; entendiéndose por “grupos criminales”, a aquellas organizaciones delictivas que desarrollan sus actividades en una circunscripción territorial determinada, a diferencia de las redes delictivas que como afirma Ugaz, son descentralizadas, no se especializan en delitos específicos, ni se circunscriben a territorios determinados pues están integradas por múltiples agentes y células, las que con gran flexibilidad priorizan las actividades de intermediación⁴⁵; circunstancia que ratifica la estrecha relación entre estos dos ilícitos.

1.2.1.2. La corrupción y el narcotráfico

Al ser la corrupción un fenómeno multidimensional y contextual; algunas de las características estructurales de las economías y sociedades de los países y algunas clases de corrupción, encuentran una mayor interrelación con el narcotráfico. Además, debido a que en cada Estado se generan y toleran distintas clases de corrupción, las oportunidades para que aquellas prácticas redunden en el desarrollo del Tráfico Ilícito de Drogas, serán disímiles.

No obstante, debido a que la principal arma corruptora de la industria de drogas ilegales es su gran ingreso, este se convierte en el presupuesto principal del fomento de prácticas de corrupción, las mismas que son propulsadas para proteger la integridad de la organización narcotraficante y de sus líderes, a través de la generación de un ambiente amigable para la organización y para el desarrollo de transacciones ilícitas individuales, tales como el procesamiento o embarque de la droga; creándose una relación circular entre corrupción y narcotráfico en la que la corrupción es simultáneamente causa y efecto de este⁴⁶.

⁴⁵ UGAZ, José. *Óp. Cit.* p. 378.

⁴⁶ THOUMI, Francisco. “La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia”. En *Revista de Economía del Rosario*, 2010, p. 11-33.

1.2.1.3. La corrupción y el lavado de activos

En términos generales, el delito de lavado de activos sanciona determinados actos mercantiles o financieros que tienen por objeto evitar la identificación del origen, incautación o decomiso de ganancias, dinero, efectos o bienes. Operaciones económicas que se llevan a cabo debido a la presunción objetiva o conocimiento efectivo del agente respecto de la ilicitud de los efectos⁴⁷. Así, es común identificar como posibles tipos penales fuente de este ilícito, al tráfico ilícito de drogas, los delitos contra la administración pública, el proxenetismo o a la defraudación tributaria.

Al respecto, conforme se evidencia del párrafo anterior, al ser la corrupción una actividad desarrollada por una motivación de provecho particular indebido, referida a la obtención irregular de ganancias, dinero, efectos o bienes, la configuración del ilícito de lavado de activos, resulta ser en muchos casos, concomitante al de la corrupción. Siendo que, estando a la forma subrepticia en que los actos de corrupción son cometidos, es inclusive más frecuente detectar una práctica de corrupción mediante una investigación por lavado de activos, que por el acto de corrupción en sí mismo.

1.2.1.4. La corrupción y la delincuencia económica

Los delitos económicos, comprenden las infracciones penales que cometen personas normalmente con alto nivel socioeconómico, motivo por el cual, este tipo de infracciones es catalogado como la delincuencia de cuello blanco. Así, por la capacidad de influencia política y social del criminal de cuello blanco y la utilización perversa de la economía del mercado en su provecho, dicho tipo de delincuencia provoca un efecto deslegitimador del sistema liberal como el que se deriva de la

⁴⁷ MARTÍNEZ-BUJÁN, Carlos. Derecho Penal Económico y de la Empresa. L. Puente (coordinación). Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 249. Citado por GUIMARAY, Erick. “Sobre la relación existente entre los delitos de corrupción y el delito de lavado de activos”. En *Foro Jurídico*, Vol.14, 2015, pp.133-143.

corrupción, con la que como lo afirma Shuterland, la delincuencia económica se encuentra emparentada⁴⁸.

Los actos de corrupción buscan la obtención de ventajas indebidas, frecuentemente a costa del cumplimiento de los fines estatales, por lo que el agente corrupto decide actuar después de calcular que obtendrá una ganancia tan significativa que justifique correr los riesgos que implica el acto de corrupción⁴⁹.

La delincuencia económica, sea ejercida por la burocracia o por el sector privado, afecta los recursos del Estado y el correcto funcionamiento de la economía; motivo por el cual, toda la población se afecta, al desviarse los fondos del erario, creándose una distorsión que pone en peligro los esquemas de producción distribución y consumo del mercado.

1.2.1.5. La corrupción y otros ilícitos

La lista de ilícitos vinculados a la corrupción es múltiple; ya que aquella genera una puerta abierta para la irregularidad e ilegalidad. Así, si bien se puede efectuar un análisis de la relación de la corrupción con delitos como los mencionados precedentemente, aquella lista no debe ser entendida en forma restrictiva, pues no posee un carácter *numerus clausus*.

1.2.2. La corrupción y su relación con otros riesgos globales

El Reporte de Riesgos Globales 2019 del *World Economic Forum (WEF)* advierte que, durante el año 2018, diversos problemas globales como los peligros macroeconómicos, las tensiones geopolíticas, los riesgos medioambientales, las

⁴⁸ Cf. SHUTERLAND, Edwin, “*White-collar criminality*”. En *American Sociological Review*, Vol. 5, 1940, pp.1-12.

⁴⁹ HURTADO, José. *Compendio de Derecho Penal Económico*, Lima: PUCP. 2015, p.74.

vulnerabilidades tecnológicas, las amenazas biológicas y el incremento de los niveles del mar; se habrían acentuado⁵⁰.

Al respecto, es preciso tener en cuenta la definición de "riesgo global", la misma que según el citado reporte, corresponde a un evento o condición incierta que, si se produce, puede causar un impacto negativo significativo para varios países o industrias⁵¹.

En base a aquella definición, el citado reporte incide en 5 áreas de preocupación, que corresponden a aquellas que han sido destacadas en la Encuesta Global de Percepción de Riesgos (GRPS) del WEF 2018-2019. Estas son⁵²: Las vulnerabilidades económicas, las tensiones geopolíticas, las tensiones sociales, las fragilidades ambientales y las inestabilidades tecnológicas

Las referidas áreas, según las estimaciones realizadas en dicha encuesta, poseen una alta probabilidad de configuración, por lo que se considera, merecen particular atención por parte de la comunidad internacional. Así, teniendo en cuenta el detalle pormenorizado de riesgos globales señalado en el “*apéndice A*” del citado reporte⁵³, se ha procedido a la construcción del siguiente cuadro:

⁵⁰ WORLD ECONOMIC FORUM. “*The Global Risk Report 2019*”. Elaborado en asociación con Marsh & McLennan Companies & Zurich Insurance Group, Edición N.º 14, pp. 6-7.

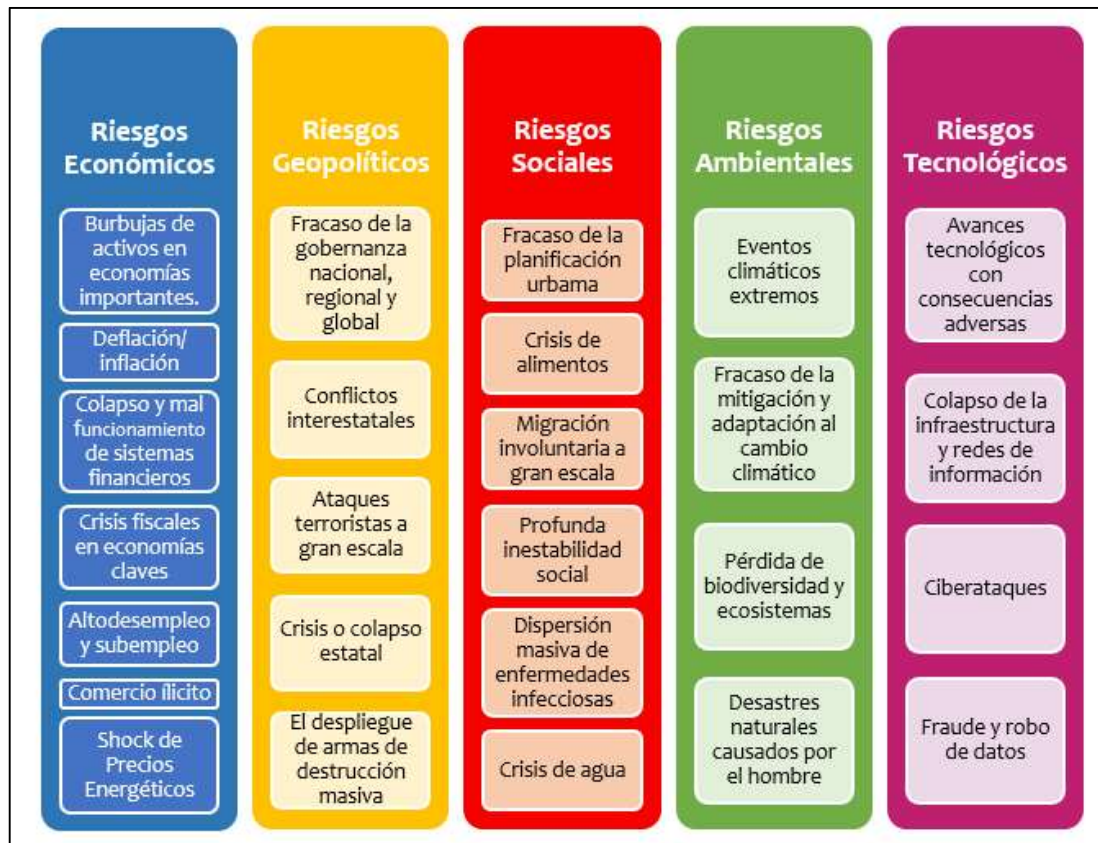
⁵¹ WORLD ECONOMIC FORUM. *Op. Cit.*, p. 96.

⁵² WORLD ECONOMIC FORUM. *Op. Cit.*, pp. 9-19.

⁵³ WORLD ECONOMIC FORUM. *Op. Cit.*, p. 96-98

Cuadro N.º 1

Riesgos globales según el *WEF Global Risk Report 2019*

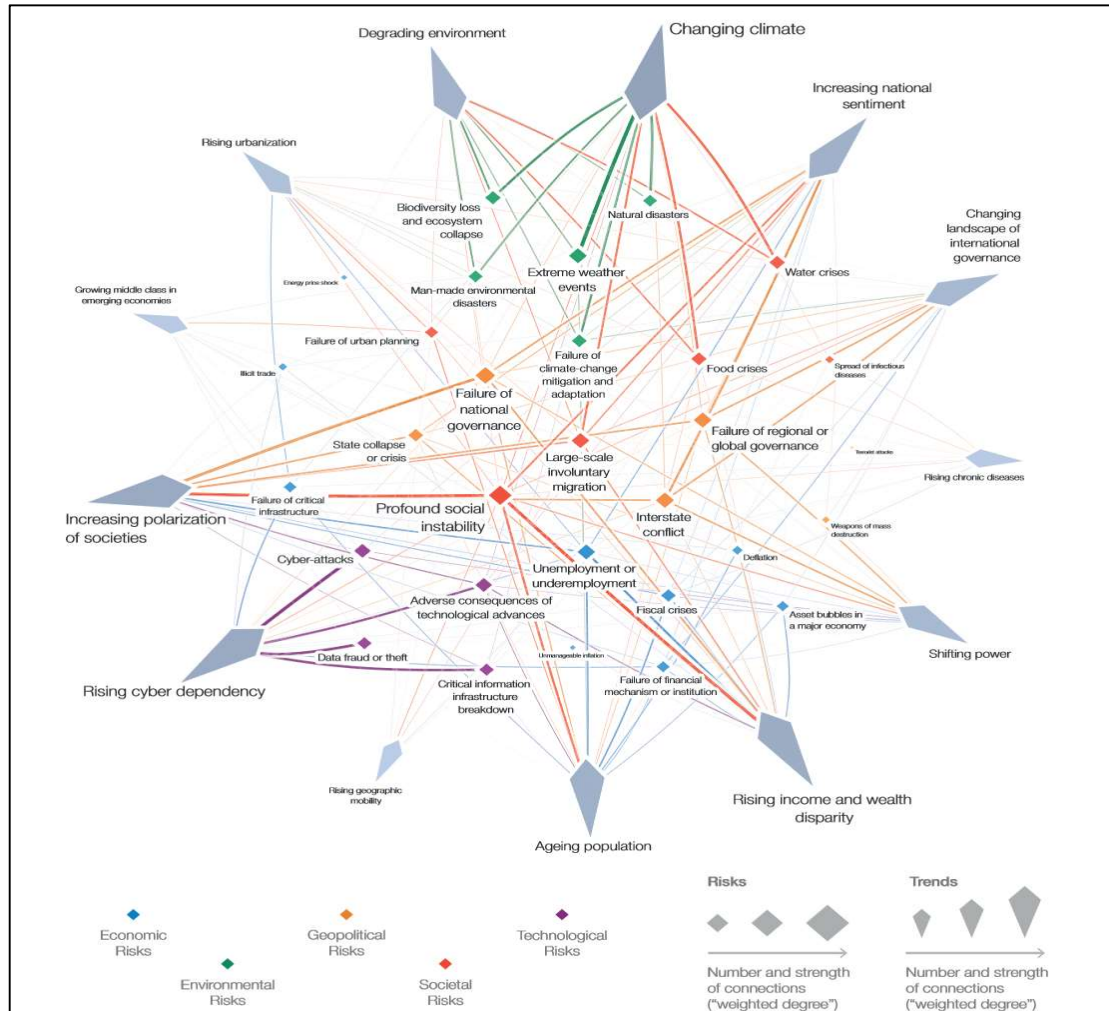


Elaboración propia
Fuente: *WEF Global Risk Report 2019*

De los referidos riesgos, se advierte que varios de ellos poseen relacionamiento directo con la corrupción, como son el comercio ilícito, la profunda inestabilidad social y el fracaso de la gobernanza nacional. Sin embargo, dicho relacionamiento no excluye la vinculación mediata de la corrupción con los demás riesgos globales especificados. De hecho, el referido reporte ha efectuado una representación gráfica de la interconexión de riesgos globales y sus respectivas tendencias, conforme se reproduce a continuación:

Gráfico N.º1

*The Risk-Trends Interconnections Map 2019*⁵⁴



Elaborado por el WEF, teniendo como fuente la GRPS 2019

En consecuencia, se puede colegir que las vinculaciones entre los distintos riesgos globales y el fenómeno bajo estudio, poseen una multiplicidad de vinculaciones, de indistinta magnitud. De hecho, siendo la “profunda inestabilidad social” el riesgo que posee mayores conexiones respecto a otros; aquel constituye un peligro cuya exacerbación se debe impedir o al menos intentar menguar. Sin embargo, tomando en cuenta los efectos que la corrupción produce sobre la cohesión social, la estabilidad política, la institucionalidad, la gobernanza, gobernabilidad y demás; contrariamente a

⁵⁴ WORLD ECONOMIC FORUM. *Óp. Cit.*, p. 6.

la intención de atenuar el impacto y la factibilidad de los riesgos globales, aquella fortalece el círculo vicioso de su intensificación, dragando la capacidad de los Estados para responder ante dichos desafíos.

1.3. EL ÍNDICE DE LA CORRUPCIÓN A NIVEL MUNDIAL

La medición de la corrupción posee particularidades que incrementan la dificultad de cuantificación y comparabilidad de los datos. Así, debido al carácter ilícito de este fenómeno, la existencia de una cifra negra se da por descontada, por lo que la medición observable estará limitada a los casos de corrupción que hayan sido detectados.

De otro lado, la uniformidad en su medición, esconde la variedad de conductas que incluye este fenómeno. Dicho de otro modo, la asignación de un puntaje se efectúa, sin tener en cuenta, los diferentes tipos de prácticas de corrupción que tienen mayor incidencia en cada Estado y la jerarquización de estas, de acuerdo a las circunstancias agravantes de cada una.

Además, debido a la naturaleza multidimensional del fenómeno observable, los criterios de evaluación son múltiples, siendo complicado establecer si alguno de ellos otorga mayor precisión y, por lo tanto, mayor certeza de sus conclusiones.

No obstante, pese a las dificultades referidas, sin perjuicio de que en la *praxis* propositiva del presente trabajo se incorporen como parte de los lineamientos de política exterior peruana en materia anticorrupción, directrices para la medición de este fenómeno; en atención a los fines del presente estudio se procederá a utilizar como referencia el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, el mismo que efectúa la clasificación de 180 países, según los niveles percibidos de corrupción, utilizando una escala de medición de 0 a 100 puntos, donde 0 es “altamente corrupto” y 100 es “Estado limpio de corrupción”.

Para el año 2018, los resultados estimados por el referido índice advierten que más de dos tercios de los países puntúan por debajo de 50, con un puntaje promedio global de 43.

Si bien hay excepciones, los datos muestran que, a pesar de algunos avances, la mayoría de los países no logran incursiones serias contra la corrupción.

Así, teniendo en cuenta los resultados obtenidos por región, se advierte que la región Asia Pacífico no ha logrado un progreso sustantivo en la lucha contra este flagelo, la región del África Subsahariana posee regímenes antidemocráticos que socavan los esfuerzos anticorrupción, la región de América presenta un debilitamiento de la democracia y aumento del populismo que obstaculiza la referida lucha, la región de Europa Occidental y la Unión Europea presentan problemas de debilitamiento de instituciones democráticas y esfuerzos anticorrupción, la región de Oriente Medio y el norte de África tiene resultados que evidencian que la corrupción continúa a medida que se debilitan sus instituciones y los derechos políticos; y la región de Europa del Este y Asia Central posee débiles controles y equilibrios que amenazan los esfuerzos anticorrupción⁵⁵.

Los resultados aludidos evidencian un relacionamiento profundo entre democracia y corrupción; el mismo que se ratifica gracias al análisis cruzado del Índice de Percepción de la Corrupción con los datos relativos a la democracia; análisis según el cual, las democracias caracterizadas como “plenas” poseen en promedio 75 puntos; las etiquetadas como “débiles” una media de 49 puntos; los denominados “regímenes híbridos”, que presentan elementos propios de los sistemas autocráticos, 35 puntos; y los regímenes autocráticos 30 puntos de media⁵⁶. Estos resultados permiten entrever uno de los argumentos principales de la presente investigación, que es que la corrupción no es un fenómeno que se constriña a un solo Estado, y que independientemente, de las variables que se consideren en cada caso, la corrupción está presente en todos los Estados, en diversas proporciones y manifestaciones; circunstancia que justifica la necesidad de una acción concertada internacional.

⁵⁵ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Óp. Cit.*, Página única.

⁵⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT. “El índice de percepción de la corrupción muestra un estancamiento de la lucha contra la corrupción en la mayoría de los países”. En *Transparencia Internacional*, 29 de enero de 2019. Recuperado de https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018 (consultado 20/05/2019).

1.4. FACTORES DE LA CORRUPCIÓN QUE DEMANDAN UNA ACCIÓN CONCERTADA INTERNACIONAL

Tomando en cuenta los aspectos desarrollados hasta el momento, se procederá a evaluar cómo es que cada uno de ellos explica la importancia del involucramiento internacional en la lucha contra la corrupción, motivando la necesidad de una acción concertada para garantizar la eficacia de las medidas a ser adoptadas.

1.4.1. La naturaleza del fenómeno

Atendiendo a la naturaleza compleja, sistémica, multidimensional y contextual de la corrupción, se advierte que los esfuerzos llevados a cabo en el ámbito nacional para luchar contra aquella, son insuficientes. Así, conforme refería Kofi Annan en Naciones Unidas: “Ningún país —rico o pobre— es inmune a ese fenómeno maligno. Tanto el sector público como el privado resultan afectados. Y es siempre el bien público el que sufre”⁵⁷.

De esa manera, tomando en cuenta la complejidad del fenómeno de la corrupción, aunque un Estado se proponga a erradicar dicho flagelo dentro de su territorio, las medidas asumidas por este, no necesariamente serán replicadas por los demás Estados con quienes se relaciona, creándose diferencias regulatorias respecto a las conductas sancionables como corruptas que incidirán en la asimetría del relacionamiento interestatal.

Igualmente, considerando que la corrupción posee una naturaleza multidimensional que atenta contra una diversidad de bienes jurídicos, muchos de los cuales, han merecido por sí solos, una regulación internacional; es insoslayable considerar la internacionalización de la lucha contra aquella, a efecto de homologar el tratamiento

⁵⁷ ANNAN, Kofi. “Mensaje con motivo de la Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Acción Mundial contra la corrupción: Los documentos de Mérida”, 2005. p.1.

de una amenaza latente contra bienes jurídicos cuya protección ha sido materia de incorporación a la agenda internacional.

Asimismo, al analizar la naturaleza sistémica de este fenómeno, se determina su ofensividad de carácter general, la misma que invoca la necesidad de un enfoque holístico que permita lograr dotar a la lucha aislada emprendida por cada país, de instrumentos que amplíen su proyección y, por tanto, su eficacia. De lo contrario, el enfoque minimalista de la lucha emprendida por cada Estado, resultará en la articulación de medidas insuficientes patentadas bajo la consideración escasa de los aspectos particulares que revisten a dicho fenómeno en su experiencia; enfoque que impide conocer, detectar y hacer frente a manifestaciones de dicho flagelo que son nuevas para un país, pero no para el otro o a la configuración de conductas corruptas y sus respectivos efectos provenientes de otros Estados, situación que implica además, considerar la naturaleza contextual de la que se encuentra imbuido dicho fenómeno.

1.4.2. Las características del fenómeno

Siendo la corrupción un fenómeno que involucra la participación humana e implica una actuación -acción u omisión- dolosa irregular para la obtención de un beneficio privado ilegítimo, su exigencia regulatoria es evidente. Sin embargo, la necesidad de que dicha regulación posea un correlato internacional, se justifica en atención a la multiplicidad de su impacto, relación causal que será explicada en el acápite 1.1.5.

No obstante, teniendo presente las características antes enunciadas, se puede sostener que al ser la corrupción un fenómeno condicionado a una actuación humana dolosa, su corrección, aunque compleja, es factible; en contraposición con fenómenos de origen fortuito o de fuerza mayor, que son inherentemente imprevisibles e inevitables.

1.4.3. Los factores que favorecen la aparición y avance de la corrupción

Si se toma en consideración los diversos factores desencadenantes de la aparición y esparcimiento de la corrupción, se ratifica la contribución de la acción concertada

internacional en el despliegue de acciones destinadas a la prevención, detección, lucha y erradicación de este flagelo.

La existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado, caracterizado por normativa deficiente que genera vacíos de regulación y espacios para prácticas de corrupción; la ausencia de transparencia; las instituciones públicas ineficaces carentes de controles adecuados; y la cultura de ilegalidad son circunstancias que evidencian la insolvencia de un Estado para procurar condiciones que se supone debería garantizar a sus ciudadanos. Insolvencia, frente a la cual, cualquier accionar dirigido a luchar contra la corrupción, deviene en infructífero; ya que es impensable que un Estado en el que se presentan dichos factores que detonan de por sí la mayor incidencia de prácticas corruptas, pueda luchar idóneamente contra aquellas.

En ese sentido, la internacionalización de la lucha contra la corrupción provee a los Estados que presentan las referidas dificultades, no solo de un marco regulatorio común, sino de oportunidades de aprendizaje de experiencias y buenas prácticas, de otros Estados. Asimismo, contribuye a reducir el esparcimiento de aquellas conductas corruptas al constituir el sustento de medidas de asistencia que permitan a Estados con un mejor desempeño anticorrupción o que posean condiciones superiores respecto a su institucionalidad, transparencia, ordenamiento jurídico y cultura social, apoyar a aquellos que poseen acentuadas deficiencias.

Como prueba del referido argumento, se aprecia que en los diversos instrumentos internacionales anticorrupción es frecuente la previsión de regulaciones referidas a esta forma de asistencia entre los Estados⁵⁸.

De otro lado, considerando otros factores como la existencia de regímenes antidemocráticos, la politización de instituciones públicas, la primacía del individualismo y la ausencia de voluntad política de acabar con la corrupción, en la

⁵⁸ Cf. NACIONES UNIDAS. “Convención interamericana contra la corrupción”. Nueva York, 2014. Capítulo VI: “Asistencia técnica e intercambio de información”; y ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Convención Interamericana Contra la Corrupción”. Caracas, 1996. Artículo XIV “Asistencia y cooperación”

medida de que aquellos factores reflejan la pérdida del Estado de Derecho; constituyen causales gatilladoras de prácticas corruptas que además, independientemente de la generación de aquellas, constituyen por sí mismas conductas contrarias a la voluntad colectiva internacional⁵⁹.

1.4.4. Los efectos de la corrupción

En atención a la multiplicidad de efectos que posee la corrupción tanto a nivel nacional, como internacional, la demanda de compromiso internacional se sustenta, por un lado, en la relevancia de los bienes jurídicos que afecta o amenaza; y en el otro, en que sus efectos van más allá del ámbito estrictamente nacional.

Así, respecto a los efectos que la corrupción genera en el ámbito legal y jurídico, se aprecia que aquellos constituyen evidencia de la lesividad de aquel fenómeno sobre diversas esferas de la vida de una sociedad, como son el ámbito económico, social, político y cultural; lesividad que ha merecido su calificación antijurídica y su regulación punitiva. Esta circunstancia aunada al hecho de que la corrupción es un fenómeno que aqueja a todos los Estados, en mayor o menor medida, constituye una clara invitación a la concertación internacional.

La corrupción afecta tanto el crecimiento económico de un país. como las relaciones comerciales entre los Estados; generando costos globales enormes, a los que se puede adicionar aquellos derivados de la implementación de acciones a favor de la lucha contra este flagelo.

Asimismo, la corrupción crea una profunda fragmentación social, derivada de la desconfianza y las condiciones de desigualdad que origina un cuestionamiento permanente a la legitimidad de quienes ostentan el poder dentro de un Estado;

⁵⁹ Cf. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. “Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional”. Nueva York, 24 de septiembre de 2012.

poniendo en jaque a las instituciones marco de una sociedad; y fomentando una cultura de ilegalidad donde el interés privado ejerce el rol hegemónico.

La distorsión aludida destruye el fin último de los Estados, en la medida que aquellos dejan de servir y representar al interés común; situación cuya envergadura merece valoración, ya que al ser los Estados la unidad primaria respecto a la cual se desenvuelve el sistema internacional, cualquier afección que contribuya a la implosión de sus fines, redundará también en el ámbito internacional; generándose por tanto, la imperiosa necesidad de coordinar esfuerzos frente a este fenómeno que colisiona también la dinámica internacional.

En efecto, la corrupción no sólo crea serias distorsiones económicas, y con ello eleva irrazonablemente los costos, pervirtiendo los incentivos y aumentando la desigualdad entre ricos y pobres, sino que, de modo aún más grave, produce una serie de efectos inmateriales como la debilidad institucional y la inestabilidad política, que atentan contra la gobernabilidad de los países donde campea⁶⁰.

Así, es importante destacar de manera particular, el impacto que la corrupción produce sobre la gobernabilidad democrática, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, ya que aquellos constituyen, por sí solos, temas de gran relevancia y sumo interés para la comunidad internacional.

En ese sentido, con respecto a la gobernabilidad democrática, se advierte que aquella constituye uno de los valores básicos de Naciones Unidas, siendo que pese a que en la Carta de San Francisco -también conocida como Carta de las Naciones Unidas- no se incluye ninguna mención expresa sobre “democracia”, esta se deduce de las palabras iniciales de aquella que hacen alusión a la frase: “Nosotros los pueblos”, reflejando que la voluntad de estos constituye la fuente de legitimidad de los Estados soberanos reunidos en San Francisco y, por consiguiente, de las Naciones Unidas⁶¹. Este aspecto

⁶⁰ UGAZ, José. *Óp. Cit.*, p. 372.

⁶¹ NACIONES UNIDAS. “Carta de las Naciones Unidas”. San Francisco, 1946.; Cf. PORTAL WEB DE NACIONES UNIDAS. Asuntos que nos importan: Democracia. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>

se evidencia más claramente a nivel regional, debido a que, en el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, se señala explícitamente que “(...) la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”⁶².

Equivalentemente, con respecto a los derechos humanos, se aprecia que aquellos constituyen bienes jurídicos de importancia superior para el entorno internacional, el mismo, dentro del cual, se establece la obligación de los Estados de actuar o abstenerse de hacerlo, de forma tal que se promuevan y protejan aquellos. En ese sentido, uno de los grandes logros de la comunidad internacional, en este ámbito, lo constituye el esfuerzo de Naciones Unidas en la creación de una normativa integral sobre los derechos humanos al que todas las naciones pueden adherirse, estableciéndose un amplio abanico de derechos aceptados internacionalmente; y los correspondientes mecanismos para su promoción y protección; así como para ayudar a los Estados a ejercer sus responsabilidades⁶³.

De otro lado, con respecto al desarrollo sostenible, aquel constituye la agenda mundial de los países de Naciones Unidas al 2030, temática en base a la cual se han fijado 17 objetivos para ayudar a evaluar el punto de partida de los países a nivel mundial, y analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión colectiva⁶⁴. Situación que revela su trascendencia, al ser de por sí la base de la hoja de ruta definida, colectiva y voluntariamente, por los países respecto a las preocupaciones que han evaluado como prioritarias.

Sobre la base de los argumentos esgrimidos, habiéndose corroborado la importancia internacional de los bienes jurídicos amenazados por la pluriofensividad de la corrupción, los instrumentos internacionales encuentran una solvente justificación para su articulación. Así, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

⁶² ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Carta de la OEA”. Bogotá, 1948. Preámbulo.

⁶³ Cf. NACIONES UNIDAS. “Declaración Universal de los Derechos humanos”. París, 1948.

⁶⁴ CEPAL. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, 2019, p.5. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155>

reconoce en su prefacio que “(...) 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 humana”⁶⁵.

1.4.5. La transnacionalización del delito

El hecho que la corrupción pueda ser configurada a través del involucramiento de actores pertenecientes a más de un Estado, en su manifestación denominada “corrupción transnacional”, constituye la justificación de mayor respaldo, respecto a la necesidad del compromiso internacional entorno a su lucha; ya que la regulación y medidas adoptadas nacionalmente, poseen la dificultad de perseguir y combatir un delito en cuya configuración participan agentes pertenecientes a otro Estado, en el que dicha práctica podría no encontrarse proscrita.

Al respecto, conforme refiere De Quiroz:

La experiencia de la *Foreign Corrupt Practices Act* aprobada en la presidencia de Carter, muestra bien los perniciosos efectos de un sentido moral extremado cuando el marco no es adecuado. Antes de esta ley, la legislación americana no prohibía a las empresas de los Estados Unidos ser "generosas" con funcionarios, políticos o ejecutivos en sus relaciones comerciales con otros países. La prohibición hizo a muchas empresas norteamericanas perder mercados frente a otras naciones que no consideraban ilegales esas prácticas (...). La *Foreign Corrupt Practices Act* se convirtió en una desventaja competitiva para las corporaciones yanquis sin que sirviera para moralizar los negocios internacionales⁶⁶.

Sobre esa base, se puede afirmar que la heterogeneidad de tipificación constituye una oportunidad para la impunidad y al mismo tiempo, para crear mayores brechas de desigualdad entre los Estados.

⁶⁵ Cf. NACIONES UNIDAS. “Convención interamericana contra la corrupción”. Nueva York, 2014. Prefacio.

⁶⁶ DE QUIROZ, Lorenzo. *Óp. Cit.*, p.257.

El carácter lesivo de las prácticas de corrupción, convierte a esta, en una amenaza latente para el relacionamiento estatal; el mismo que se ve distorsionado ante el despliegue de conductas ilegítimas que sobrepasan la capacidad individual de los Estados. Así, debido a que ningún Estado podría por si solo regular circunstancias relativas al accionar desplegado por actores de otros Estados, la concertación internacional es fundamental.

En ese sentido, se advierte que uno de los primeros esfuerzos que surgen para hacer frente a este problema, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también denominada “Convención de Palermo”, la misma que surge para agrupar las voluntades nacionales de los Estados alrededor del mundo, en un acuerdo internacional que busca enfrentar a aquellos actores organizados involucrados en la comisión de delitos graves de carácter transnacional, dentro de los cuales se incluye al delito de corrupción⁶⁷.

Asimismo, es menester tener presente la existencia de otros Convenios Internacionales sobre la materia, que confirman que una de las principales motivaciones para su elaboración ha recaído, precisamente en el carácter transnacional del fenómeno de la corrupción. Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en cuyo preámbulo se manifiesta que “(...) la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella⁶⁸” (subrayado propio).

Similar consideración puede ser advertida implícitamente respecto a la Convención Interamericana contra la Corrupción que considera dentro de sus acuerdos, la tipificación del delito de soborno transnacional, evidenciando la preocupación de la región por la transnacionalización de la corrupción⁶⁹; y, la Convención para Combatir

⁶⁷ Cf. NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Palermo: Italia, 2000, Artículos 8 y 9.

⁶⁸ NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”. Nueva York, 2014. Preámbulo.

⁶⁹ Cf. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Convención Interamericana contra la corrupción”, Caracas, 1996, artículo VIII.

el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que constituye en sí misma, un compromiso articulado internacional contra la corrupción transnacional⁷⁰.

Es igualmente importante señalar, que la contribución de la acción concertada internacional en relación específica a la transnacionalización del delito, es que aquella es una forma de lograr la regulación de una conducta que perjudica y amenaza a los Estados, sin poner en riesgo su soberanía, en la medida en que dota a la comunidad internacional de un marco de compromisos garantizado en el Derecho Internacional, permitiendo a los Estados que voluntariamente deciden plegarse a los diversos convenios sobre la materia, resguardar su soberanía, en consonancia con la no intervención y la integridad territorial.

1.4.6. La relación de la corrupción con otros ilícitos

Al abordar la relación de la corrupción con otros ilícitos, se advierte que la lista de figuras delictivas, a las cuales la corrupción puede abrir paso, no posee un carácter taxativo, sino que, por el contrario, tiene una naturaleza *numerus apertus* que admite su instrumentalización para la comisión de una diversidad de ilícitos. Es decir, la corrupción es concebida como un medio para la perpetración de múltiples delitos de diversa gravedad.

Dentro de los delitos a los que la corrupción coadyuva, encontramos algunos que por sí mismos, han merecido la concertación y cooperación internacional, como son el crimen organizado y el narcotráfico⁷¹; situación que ratifica la necesidad del involucramiento internacional en la lucha contra la corrupción; en la medida que

⁷⁰ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, 1997.

⁷¹ Cf. NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Palermo: Italia, 2000; y, NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas”. Viena, 1988.

aquella puede constituir la base de las medidas asumidas frente a otros ilícitos que la comunidad internacional se ha propuesto combatir.

1.4.7. La relación de la corrupción con otros riesgos globales

Conforme fuera graficado en el acápite 1.2.2, al ser la corrupción un fenómeno multidimensional, aquella posee redundancia en numerosas esferas de la vida humana, como son la cohesión social, la estabilidad política, la institucionalidad, la gobernanza, gobernabilidad, etc.; generando el estallido de una multiplicidad de consecuencias adicionales, derivadas del alto riesgo de inestabilidad social que aquella ocasiona.

Frente a este trasfondo, el rol unificador desplegado por los Estados, constituye un frente obligatorio de articulación para lograr resultados eficaces, que no solo contribuyan a erradicar la corrupción, sino también a menguar los riesgos derivados de los efectos que aquella produce.

Al respecto, la contribución de la comunidad internacional es particularmente relevante, ya que aquella se avoca no sólo a la concertación colectiva de medidas y lineamientos para enfrentar el problema; sino que también permite la construcción de una visión integral de aquel y de los múltiples riesgos globales que genera; visión que un solo Estado no puede cimentar, en la medida que las fuentes de información para su análisis, se constriñen a sus propias experiencias, siéndole ajena, toda otra circunstancia fuera de aquellas.

1.4.8. La interdependencia global

Conforme manifiesta Hübbe, la corrupción se presenta en todo tipo de Estados, ya sean económicamente desarrollados o subdesarrollados, de economía liberal o regulada, parlamentarios o monárquicos. La corrupción es global, pero la globalización que se produce en la actualidad, en la medida en que trae consigo una aceleración de las

interrelaciones y desregulación, favorece más que nunca el incremento de muchas formas de criminalidad que detonan en actividades consideradas corruptas⁷²”.

“Vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando”⁷³. Las palabras antes referidas fueron escritas en 1988; son obstante, aún hoy parecen ser el derrotero mundial del relacionamiento internacional.

Pese a que la interdependencia, no constituye propiamente un factor derivado de la lucha contra la corrupción, sino más bien del propio entorno internacional; aquella contribuye a sustentar el por qué la acción internacional contribuye a la eficacia de la lucha contra la corrupción, motivo por el cual se considera pertinente su análisis.

Interdependencia, según Keohane y Nye, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a aquellas circunstancias caracterizadas por efectos recíprocos -no necesariamente simétricos-entre países o entre actores en diferentes países. Esta interdependencia siempre implicará costos, dado que reduce la autonomía de los Estados; aun cuando es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos; lo cual dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación⁷⁴.

Sobre esa base, en el ámbito de la complejización continua de la interdependencia, es la soberanía estatal la que empieza a transformarse, sobre todo en cuanto se refiere a la determinación de su accionar en el escenario internacional, el mismo que amerita un análisis disímil al tradicionalmente adoptado que reducía todo relacionamiento internacional al ámbito de “poder estatal” para garantizar la “seguridad nacional”.

⁷² Hübbe, Tadeo. *Óp. Cit.* p. 81.

⁷³ KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”. En *Colección de Estudios Internacionales*, 1988, p. 15

⁷⁴ KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. *Óp. Cit.*, p. 15.

Keohane y Nye refieren que, para entender el papel del poder en la interdependencia, se debe distinguir entre dos dimensiones: sensibilidad y vulnerabilidad. Sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política permanente; es decir, ¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo? No obstante, también debemos considerar cómo se modificaría la situación si el marco de políticas pudiera cambiar. Caso en el cual nos encontramos ante lo que los referidos autores denominan vulnerabilidad, es decir, la desventaja de un actor que continúa experimentando los costos impuestos por acontecimientos externos, pese a la asunción de medidas en el ámbito nacional⁷⁵.

Frente a los citados escenarios, en coincidencia con lo afirmado por Renicke, los Estados ya no están en capacidad de resolver problemas por sí solos, pues incluso determinados recursos vitales están repartidos fuera de sus fronteras y muchas veces abstraídos de las posibilidades de acción de los gobiernos nacionales. Por tanto, el camino a seguir los obliga a aunar esfuerzos, compartiendo acciones conjuntas, en aquellos sectores donde se ha debilitado la eficiencia y eficacia de su soberanía en el plano nacional; atacando problemas comunes con acciones colectivas que permitan detener y disminuir la sensibilidad y vulnerabilidad que los agobia respecto a determinado fenómeno⁷⁶.

En ese sentido, considerando que la era actual, tiene como trasfondo a la globalización, la interdependencia se ve profundizada, y es en medio de esta, que empiezan a surgir determinadas sensibilidades y vulnerabilidades que los Estados no son capaces de resolver por sí solos. Una de ellas es, definitivamente, la corrupción. La misma que por su naturaleza, características y efectos, trasciende fronteras y genera tanto sensibilidades como vulnerabilidades, para los diversos Estados; circunstancia que

⁷⁵ KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. *Óp. Cit.*, pp. 25-28.

⁷⁶ RENICKE, Wolfgang, *Global public policy. Governing without government?*, Washington, 1998, pp. 70-71.

corroborar la importancia de la conjunción de esfuerzos y voluntades para lograr la eficacia de su combate.

Más aun teniendo en cuenta que en un escenario internacional interdependiente, en el que coexisten multiplicidad de Estados, coexisten también multiplicidad de legislaciones, ante la impermeabilidad jurídica que por definición existe entre los Estados, incluso la simple decisión de desplazamiento físico de una persona que ha incurrido en un acto tipificado como delito conforme a su legislación, puede generar impunidad, al sustraer a la persona de la acción del poder represivo del Estado donde fue cometida dicha infracción; poniéndola a salvo con su huida al territorio de otro Estado⁷⁷.

1.5. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La responsabilidad del diseño e implementación de estrategias de lucha contra la corrupción ha sido, por antonomasia, una potestad soberana de cada Estado. Sin embargo, aquella lucha ha sido complementada, a nivel internacional, por el establecimiento de acuerdos que evidencian la preocupación de la comunidad internacional, respecto a la importancia de combatir conjuntamente a dicho flagelo. Por tanto, es menester verificar de forma general, cuáles han sido los mecanismos e iniciativas que han sido articuladas con tal propósito.

1.5.1. A nivel nacional

La lucha contra la corrupción a nivel nacional, generalmente se enfoca a nivel normativo. En ese sentido, los diversos Estados fueron incorporando a su legislación, la tipificación de conductas corruptas que consideraban perjudiciales. La mayoría de esta normativa, se enfocó en el ámbito punitivo, con el objeto de garantizar la no impunidad de las prácticas que distorsionaban los paradigmas económicos, sociales, políticos y culturales de cada Estado.

⁷⁷ TORO, Fermín. “La extradición y el delito político en la Convención Interamericana contra la Corrupción” p. 134. Citado por ALTAMIRANO, Victor, *Óp. cit.* pp. 32-33.

De otro lado, a medida que la corrupción se fue acentuando, y que se hizo evidente su carácter pluriofensivo, gran número de Estados procedió a incorporar la lucha contra aquella, como parte de sus objetivos, estrategias y planes; circunstancia que incidió finalmente, en la adopción de políticas de Estado relativas al combate de dicho flagelo.

El fortalecimiento y puesta en práctica de diversas medidas anticorrupción por parte de los Estados, ha incluido también la generación de cambios institucionales y la articulación de entidades destinadas, exclusivamente, al propósito de prevenir, detectar, combatir y erradicar la corrupción; además de las iniciativas transversales que promueven este propósito y fomentan la transparencia en toda entidad estatal.

1.5.2. A nivel Internacional

Una interrogante frecuente al abordar el análisis de la lucha contra la corrupción es qué fue lo que motivó su incorporación a la agenda internacional, interrogante que contribuye a contrastar parte de la hipótesis planteada en la presente investigación, según la cual, la actuación internacional es fundamental para la eficacia de la lucha contra la corrupción.

La investigación y el enjuiciamiento de las prácticas que tienen cabida en el concepto de corrupción se han considerado un asunto interno de cada Estado. Sin embargo, hoy en día está comúnmente admitido el hecho de que, puesto que la actividad policial y judicial no puede seguir yendo por detrás de las acciones de los grupos delictivos, si se globaliza la actividad criminal, hay que globalizar la respuesta jurídica frente a la misma, de ser posible con la misma agilidad y movilidad⁷⁸.

Al respecto, como lo refleja la resolución 3514, del 15 de diciembre de 1975, que condena las prácticas corruptas en el comercio, incluido el soborno por empresas transnacionales en violación de leyes y reglamentos de los países en donde ellas se encuentran establecidas; la comunidad internacional tuvo conciencia del problema

⁷⁸ HÜBBE, Tadeo. *Óp. Cit.*, p. 96.

desde hace varias décadas⁷⁹. Sin embargo, fue con el fin de la guerra fría y la dinámica del proceso de globalización que se produjo una importante cuota de desestructuración de los arquetipos económicos, políticos, sociales y culturales que definieron las relaciones entre los Estados⁸⁰, tomándose conciencia de que la corrupción es una amenaza para todos y que la globalización contribuía a expandir los efectos de dicho fenómeno.

Así, conforme fuera desarrollado anteriormente, un aspecto que influyó en la determinación de la necesidad de aunar esfuerzos internacionales en la lucha contra este flagelo, fue el problema del crimen organizado y la ineficacia de las acciones aisladas emprendidas contra aquel por parte de los Estados; incluyéndose la tipificación internacional de una de las manifestaciones de este fenómeno en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁸¹.

Otro elemento de consideración, fue la heterogeneidad de la tipificación penal del soborno transnacional como ilícito, lo que motivó a que países, cuyas compañías estaban sometidas a normativas draconianas, pugnarán por la internacionalización de las mismas, a efecto de evitar la competencia desleal⁸².

Por aquellas razones, la comunidad internacional asumió el tema de la lucha contra la corrupción como parte de su agenda y gracias a ello, hoy existen múltiples instrumentos jurídicos internacionales, orientados a dicho propósito.

En el ámbito universal, se cuenta con una serie de resoluciones emitidas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, como son la resolución 51/59 de la Asamblea General, que aprueba el Código

⁷⁹ DEL LUJÁN, María. *Óp. Cit.*, p. 135.

⁸⁰ Cf. BRUNNER, José. "Globalización cultural y posmodernidad". Santiago de Chile: Fondo de cultura económica, 1998, pp. 40-41. Citado por ALTAMIRANO, Víctor. *Óp. Cit.*, p. 27.

⁸¹ Cf. NACIONES UNIDAS. "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". Artículo 8 y 9, Palermo: Italia, 2000.

⁸² Tal fue el caso de los Estados Unidos y su Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior de 1977, la misma que penalizaba el soborno a funcionarios públicos extranjeros por parte de ciudadanos o empresas estadounidenses.

de Conducta para los Funcionarios Públicos y la resolución 51/191 también de la Asamblea General, que adoptó la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales; ambas del 12 de diciembre de 1996. Además, por parte del ECOSOC, encontramos resoluciones como la 2001/13, del 24 de junio de 2001, que prevé el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción y su consecuente repatriación. Adicionalmente, cabe señalar que la mayor contribución anticorrupción, en el contexto universal, lo constituye la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, del 31 de octubre de 2003, primer instrumento jurídico de carácter mundial para enfrentar este flagelo⁸³.

Asimismo, en el ámbito regional, se advierte la cristalización de esfuerzos anticorrupción en instrumentos como la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas, el 29 de marzo de 1996; las dos convenciones emitidas en el ámbito regional europeo: Convención Penal contra la Corrupción, del 4 de noviembre de 1998 y la Convención Civil sobre la Corrupción, del 19 de setiembre de 1999; y, la acciones y principios instituidos por parte de la Coalición Mundial para África mediante la Convención sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción⁸⁴.

Finalmente, es preciso mencionar que en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se aprobó el Convenio sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, el 21 de noviembre de 1997⁸⁵.

Los esfuerzos antes mencionados, se encuentran, hoy acompañados de múltiples iniciativas desplegadas a todo nivel, como el Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas, el Foro Integridad OCDE, entre otros; todos los cuales evidencian la preocupación de la comunidad internacional por abordar la lucha contra este

⁸³ DEL LUJÁN, María. *Óp. Cit.*, p. 137.

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ídem.*

fenómeno, de forma articulada, y apostar por el multilateralismo para complementar las medidas asumidas a nivel nacional.

La internacionalización de la lucha contra la corrupción, ocasiona indudables efectos sobre todos los países, particularmente sobre aquellos en los que las prácticas corruptas se habían institucionalizado y aquellos otros países en los que la corrupción, si bien se había proscrito internamente, pareciera tener raíces tan profundas que se torna virtualmente imposible de erradicar⁸⁶.

Como afirma Brito Berumen “hoy en día no podemos ver problemas como el medio ambiente, la violencia, los problemas financieros y la corrupción como sucesos que han de ser combatidos por naciones, sino como parte de sistemas complejos que requieren intervenciones de actores globales, además de la intención y hechos de actores sociales, políticos, económicos y culturales que están inscritos en un entorno global”⁸⁷.

En ese sentido, en el siguiente capítulo, se procederá a abordar el análisis de las iniciativas internacionales multilaterales anticorrupción que se hayan articulado, restringiendo nuestra unidad de observación a aquellas de las que el Perú es parte. Este ejercicio tiene por objeto verificar la relevancia de la acción concertada entre los Estados, para la eficacia de la lucha contra este fenómeno.

⁸⁶ BURNEO, José. “Corrupción y Derecho internacional de los derechos humanos”. En *Derecho PUCP*, Perú, 2009, Vol. 63, pp. 334.

⁸⁷ BRITO, Raúl. “21 puntos para el análisis reflexivo en el mundo actual”. En *Revista de la Realidad Mexicana*, 2016, p. 39.

**CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES
MULTILATERALES ANTICORRUPCIÓN DE LAS QUE EL PERÚ ES
PARTE**

**2.1. CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION
(CICC)**

Esta Convención fue el primer instrumento jurídico internacional, en su tipo, al reconocer la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promoviera y facilitara la cooperación entre los países, para combatirla⁸⁸.

2.1.1. Origen

Los esfuerzos que a nivel regional constituyeron el correlato antecedente de la Convención Interamericana contra la Corrupción son múltiples; es por ello, que se ha procedido a elaborar un cuadro con la información esencial de cada una de las iniciativas desplegadas en el marco de la Organización de los Estados Americanos que llevaron finalmente, a la elaboración y suscripción de la Convención bajo análisis, a efecto de procurar la inteligible comprensión de su desarrollo; cuadro que se dispone a continuación:

Cuadro N.º 2

Antecedentes de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Antecedentes de la CICC			
N.º	Fecha	Iniciativa o instrumento	Sumilla/Contenido
1	22 de mayo de 1992	Resolución 1159 (XX: II-O/92) “Prácticas corruptas en el comercio internacional”	Señala que las prácticas corruptas pueden frustrar el proceso de desarrollo y provocar la desviación de recursos públicos. Además, resalta la gravedad del pasaje de los efectos de la corrupción del plano nacional al internacional.

⁸⁸ AMADO, Natalia & ORREGO, Cristina. “Corrupción transnacional, un problema de mercado”. En *Revista Universidad de Bogotá*, 2017, vol. 16, p.104.

2	22 de enero de 1993	Declaración de San José sobre Derechos Humanos	Menciona a la corrupción como uno de los obstáculos a remover a fin de lograr la plena vigencia de estos derechos.
3	Abril de 1994	Solicitud de Chile de incluir el tema “probidad y ética cívica” en la agenda del XXIV periodo Ord. de sesiones de la AG de la OEA	Parte de la necesidad de que exista transparencia y eficacia en los procesos de modernización de las estructuras administrativas y políticas de los Estados.
4	8 de junio de 1993	Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4) (XXIII-O/93)	Tiene en consideración la necesidad de satisfacer los requerimientos de los pueblos en cuanto a eficacia y modernización de la gestión pública. Con la nueva dimensión que adquiere el tema, pasa a ser materia de declaraciones de la AG de la OEA y figura en el programa de las sucesivas ediciones de la Cumbre de las Américas.
5	6 de junio de 1994	Declaración de Belém do Pará (AG/DEC.6) (XXIV-0/94)	Los Estados se comprometen firmemente con el fortalecimiento de la OEA como foro político para promover la paz, la democracia, la justicia social y el desarrollo en el hemisferio; resaltándose la estrecha vinculación entre la consolidación de la democracia y el combate contra la corrupción.
6	10 de junio de 1994	Resolución AG/RES 1294 (XXIV-O/ 94) sobre “probidad y ética cívica”	Resuelve instruir al Consejo Permanente para que establezca un grupo de trabajo para estudiar el tema de la probidad y la ética cívica. El grupo de trabajo inicia sus tareas en el mes de agosto de 1994.
7	9 al 11 de diciembre de 1994	Primera Cumbre de las Américas en Miami, Florida	Culmina con la adopción de una declaración y un plan de acción, en donde se acuerda un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado que incluyera la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción, por medio de la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico.
8	7 de junio de 1995	Declaración de Montrouis: Una Nueva Visión de la OEA (AG/DEC.8) (XXV-O/ 95)	Dentro de las decisiones contenidas en el instrumento se encuentra la de combatir todas las modalidades de corrupción pública y privada. Con este propósito y teniendo en cuenta la labor de la OEA, los ministros apoyan la cooperación y el intercambio de experiencias para propiciar la modernización del Estado, la transparencia en la gestión pública, el fortalecimiento de los mecanismos internos y la sanción de los actos de corrupción, así como la realización de una conferencia especializada que se realizará en Caracas, para considerar y eventualmente adoptar una Convención Interamericana contra la Corrupción.

9	Nov. de 1995	Seminario de Montevideo	Este se refirió a la cooperación internacional para combatir la corrupción, a las experiencias nacionales y a los aportes del sector privado. Se identificaron áreas específicas afectadas por la corrupción, y se propusieron acciones que deberían emprender los distintos actores para procurar combatirla eficazmente. Desde el punto de vista internacional se puntualizaron, la importancia de contar con un instrumento internacional aprobado y la necesidad de avanzar en la coordinación de acciones entre la OEA y otros organismos internacionales e instituciones nacionales con responsabilidad en dicha materia.
---	--------------	-------------------------	---

Elaboración propia
Fuente: OEA⁸⁹ & DEL LUJÁN, María⁹⁰.

2.1.2. Desarrollo

El 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, los Estados miembros de la “Organización de los Estados Americanos” (OEA) adoptaron la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, la cual entró en vigor el 6 de marzo de 1997⁹¹; ello, conforme a lo dispuesto en su artículo XXV que preveía su entrada en vigor al trigésimo día a partir de que se hubiera depositado el segundo instrumento de ratificación, lo que sucedió el 6 de marzo de 1997⁹².

⁸⁹ Cf. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Resolución AG/RES. 1159 (XXII-0/92). “Prácticas Corruptas En El Comercio Internacional”. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm>; “Declaración de San José sobre Derechos Humanos”. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm; AG/DEC. 4 (XXIII-O/93). “Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo”. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag03807S01.pdf>; Declaración AG/DEC.6 (XXIV-0/94). “Declaración de Belém do Pará”. Recuperado de <http://www.oas.org/en/pinfo/res/resga94/agd0006e.htm>; Resolución AG/RES 1294 (XXIV-O/ 94) sobre “probidad y ética cívica”. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1294.htm>; I Cumbre de las Américas en Miami, Florida. Recuperado de http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html; y, Declaración AG/DEC.8 (XXV-O/ 95). Declaración de Montrouis: Una Nueva Visión de la OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res95/dec-8.htm>.

⁹⁰ DEL LUJÁN, María. *Óp. Cit.* pp. 138-140.

⁹¹ AMADO, Natalia & ORREGO, Cristina. *Óp. Cit.* p. 104.

⁹² ROJAS, Víctor. “Los Tratados Internacionales sobre Corrupción”. En *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2017, p. 178.

2.1.3. Análisis del contenido de la Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción es un instrumento internacional cuyas estipulaciones se encuentran establecidas en un texto de 28 artículos precedidos del correspondiente preámbulo.

Al respecto, a efecto de procurar la visualización esquemática del contenido de dicha Convención para su posterior análisis, se ha procedido a la estructuración de un cuadro que sintetice las principales disposiciones que encontramos en el citado instrumento.

Cuadro N.º 3

Contenido de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Contenido de la CICC			
Parte	Párrafo o artículo	Disposición	
Preámbulo	Párr.1	Efectos de la corrupción	Contra la legitimidad institucional
			Contra la sociedad
			Contra el orden moral
			Contra la justicia
			Contra el desarrollo integral de los pueblos
	Párrs.2 y 3	El combate de la corrupción garantiza y fortalece la democracia.	
	Párr.4	Relación entre corrupción y criminalidad organizada.	
	Párr.5	Importancia de la concientización internacional y la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.	
	Párr. 6	Trascendencia internacional de la corrupción.	
	Párr. 7	Motivación del instrumento	
Párr. 8	Relación entre corrupción y el tráfico ilícito de estupefacientes.		
Párr. 9	Importancia de la erradicación de la impunidad y el fomento de la cooperación.		
Articulado	Art. I	Definiciones	Función pública
			Funcionario público, oficial gubernamental o servidor público.
			Bienes

	Art. II	Propósitos	Desarrollo de mecanismos de lucha Cooperación entre los Estados Partes
	Art. III	Medidas preventivas para crear, mantener y fortalecer:	Normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos. Mecanismos para el cumplimiento de las normas de conducta. Instrucciones sobre responsabilidades y normas éticas. Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos. Sistemas de contratación y adquisiciones. Sistemas de recaudación y control de ingresos. Leyes que eliminen beneficios tributarios de quienes incurran en corrupción. Sistemas de protección de denunciantes. Órganos de control superior Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos. Mecanismos de participación de la sociedad civil y ONG. Estudio de medidas que consideren la relación entre remuneración equitativa y probidad.
	Art. IV	Ámbito	Al presunto acto de corrupción que se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado parte
	Art. V	Jurisdicción	
	Art. VI	Actos de corrupción	Requerimiento o aceptación Ofrecimiento u otorgamiento Acto u omisión funcional con fines ilícitos de provecho propio o de tercero Aprovechamiento u ocultación de bienes provenientes de corrupción. Autoría, coautoría, instigación, complicidad, encubrimiento, asociación, comisión o confabulación. Otros actos por acuerdo de 2 o más partes.
	Art. VII	Legislación interna	
	Art. VIII	Soborno transnacional	
	Art. IX	Enriquecimiento ilícito	
	Art. X	Notificación	
	Art. XI	Desarrollo progresivo	
	Art. XII	Efectos sobre el patrimonio del Estado	
	Art. XIII	Extradición	

	Art. XIV	Asistencia y cooperación	Curso de solicitudes para obtención de pruebas y otros actos relacionados a la investigación y juzgamiento. Cooperación técnica mutua
	Art. XV	Medidas sobre bienes	Identificación
			Rastreo
			Inmovilización
			Confiscación
			Decomiso
	Art. XVI	Secreto bancario	
	Art. XVII	Naturaleza del acto	
	Art. XVIII	Autoridades centrales	
	Art. XIX	Aplicación en el tiempo	
	Art. XXI	Otros acuerdos o prácticas	
	Art. XXII	Firma	
	Art. XXIII	Adhesión	
	Art. XXIV	Reservas	
	Art. XXV	Entrada en vigor	
	Art. XXVI	Denuncia	
Art. XXVII	Protocolos adicionales		
Art. XXVIII	Depósito del instrumento original		

Elaboración propia
Fuente: OEA⁹³

Tomando en cuenta el contenido esquematizado precedentemente, es importante señalar que la Convención Interamericana contra la Corrupción es formulada en base a la “necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción, en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos” (*párrafo 7*).

En ese sentido, se advierte que el citado instrumento considera explícitamente, en el *párrafo 9* de su preámbulo, que la erradicación de la impunidad y la cooperación entre los Estados es necesaria para que la acción de lucha contra la corrupción sea efectiva, corroborando la hipótesis principal de la presente investigación; la misma que habría

⁹³ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Convención Interamericana contra la corrupción”, Caracas, 1996.

constituido además, su primordial fuente de motivación, al verificarse la mención expresa a la trascendencia internacional del referido fenómeno (*párrafo 6*).

Asimismo, del texto del aludido preámbulo, se desprende el reconocimiento de los efectos nocivos de la corrupción en el ámbito institucional, social, moral y del desarrollo (*párrafo 1*); así como la alegación de que su combate permite fortalecer la democracia, evitando las distorsiones en la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social (*párrafos 2 y 3*); afirmaciones de las que se evidencia el reconocimiento de la multidimensionalidad del citado fenómeno, a las que se añade la preocupación por la vinculación del mismo con la criminalidad organizada y el tráfico ilícito de estupefacientes (*párrafos 4 y 8*); condiciones que son congruentes con los conceptos desarrollados en el primer capítulo del presente estudio.

Sobre la base de las consideraciones descritas, los países suscriptores de la Convención Interamericana contra la Corrupción manifestaron su decisión de unir esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción (*párrafo 10*), tareas que se pretenden materializar, mediante la adopción de los compromisos contenidos en el articulado del instrumento bajo análisis.

De otro lado, en cuanto a los acuerdos incluidos en el articulado de esta Convención, conforme sugiere Altamirano, se verifica que la descripción de las prácticas que constituyen actos de corrupción (Artículo VI) , siguió el criterio de adoptar la normativa interna existente en los Estados Partes⁹⁴; sin embargo, se incorporaron nuevas figuras como las relativas al soborno transnacional (*Artículo VIII*) y el enriquecimiento ilícito (*Artículo IX*), añadiendo además, a fin de impulsar el desarrollo homogéneo de las legislaciones nacionales, algunas otras tipificaciones como el aprovechamiento indebido del cargo, peculado de uso, tráfico de influencias y la malversación de fondos (*Artículo XI*); precisándose que para la aplicación de la Convención, no será necesario que los actos de corrupción produzcan un perjuicio patrimonial al Estado (*Artículo XII*).

⁹⁴ ALTAMIRANO. *Óp. Cit.* p. 54

Por otra parte, se advierte que el objeto de la presente Convención es evitar obstáculos a la cooperación entre los Estados Partes. En ese sentido, se estipula que los Estados que no hayan tipificado los diversos ilícitos antes mencionados, igualmente brindarán la asistencia y cooperación previstas en la Convención, en la medida en que sus leyes lo permitan. Asimismo, en cuanto al posible trámite de extradición para los delitos de la citada Convención que hayan sido tipificados por los Estados Partes, se prevén disposiciones que habilitan la aplicación de dicho procedimiento (*Artículo XIII*), pese a la inexistencia de un tratado de extradición entre el Estado requirente y el requerido. A ello se añade, la previsión respecto al secreto bancario, el mismo que no podrá constituir un impedimento para el otorgamiento de la asistencia solicitada al amparo de la Convención (*Artículo XVI*); y la disposición referida a las condiciones para la consideración del delito de corrupción como delito político (*Artículo VII*), que evitan el abuso de la figura del asilo.

Finalmente, cabe precisar que en materia de “asistencia y cooperación”, la referida Convención prevé que los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y tratados aplicables, dando curso a aquellas solicitudes que se hubieran expedido con fines de obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción; además, de prestarse la más amplia cooperación técnica (*Artículo XIV*); y, la ayuda mutua para la identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos de corrupción (*Artículo XV*).

2.1.4. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

El Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Canadá del 20 al 22 de abril de 2001, afirma la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de apoyar "en el menor plazo posible y tomando en consideración la recomendación de la OEA, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, por los

Estados Parte de dicho instrumento"⁹⁵. Así, del 2 al 4 de mayo de 2001, se celebró en Buenos Aires, Argentina, la Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción con el objeto de establecer el citado mecanismo, arribándose al consenso que quedó registrado en el "Documento de Buenos Aires sobre el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción"⁹⁶, el cual fue sometido a la consideración y adopción de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana, a celebrarse con ocasión del XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en San José de Costa Rica, del 3 al 5 de junio de 2001; siendo aprobado, finalmente, en la tercera sesión plenaria, llevada a cabo el 5 de junio de 2001, mediante la resolución AG/RES. 1784 (XXXI-O/01).

Al respecto, los propósitos del citado mecanismo intergubernamental, expuestos en el documento de Buenos Aires, incluyen el fomento de la implementación de la Convención y el logro de sus propósitos; el seguimiento y análisis de la implementación de los compromisos asumidos y la facilitación de actividades de cooperación técnica, intercambios de información, experiencias y buenas prácticas, así como la armonización de legislaciones. Todo ello, en respeto irrestricto de los principios de soberanía, no intervención e igualdad jurídica de los Estados.

2.1.4.1. Estructura y responsabilidades

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción consta de dos órganos:

⁹⁵ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Resolución AG/RES. 1784 (5 de junio de 2001) Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

⁹⁶ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Acta de Buenos Aires. (4 de mayo de 2001)

a) La Conferencia de los Estados Parte

Órgano político integrado por los representantes de todos los Estados Partes, que posee la autoridad y responsabilidad general de instrumentar el mecanismo.

Dentro de sus atribuciones se encuentran las de adoptar decisiones; examinar el funcionamiento del mecanismo, teniendo en cuenta las observaciones del Comité de Expertos, introduciendo las modificaciones que estime pertinentes; orientar, impartir lineamientos, efectuar el seguimiento y formular recomendaciones al Comité de Expertos; disponer lo necesario para establecer o fortalecer relaciones de cooperación con organizaciones y mecanismos internacionales y regionales comprometidos en la lucha contra la corrupción; considerar las propuestas que fueren promovidas por los Estados Parte en materia de seguimiento del Mecanismo; y, cumplir las demás funciones y mandatos que le sean encomendados en el marco de los propósitos y principios contenidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción⁹⁷.

b) El Comité de Expertos

Órgano técnico integrado por expertos designados por cada Estado parte, responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención; para ello, dentro de sus funciones, se encuentran las siguientes⁹⁸:

- Adoptar su programa de trabajo anual,
- Seleccionar las disposiciones incluidas en la Convención cuya implementación por todos los Estados Parte será objeto de análisis, procurando incluir tanto medidas preventivas como otras disposiciones

⁹⁷ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2 de abril de 2004).

⁹⁸ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Reglamento y normas del procedimiento del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (12 de setiembre de 2014).

establecidas en la Convención, y decidir cuál será la duración del período que dedicará a ese trabajo, el que se denominará ronda.

- Adoptar una metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención escogidas para ser analizadas en cada ronda.
- Adoptar el cuestionario sobre las disposiciones seleccionadas para ser analizadas en cada ronda
- Definir, en cada ronda, una metodología imparcial para fijar las fechas para analizar la información correspondiente a cada Estado Parte.
- Determinar la conformación de los subgrupos, integrados por expertos de dos Estados Parte, que, con el apoyo de la Secretaría, se encargarán de analizar la información referida a cada Estado Parte.
- Adoptar los informes de análisis en relación con cada Estado Parte y uno Hemisférico al terminar cada ronda.
- Promover y facilitar la cooperación entre los Estados Parte.
- Aprobar un informe anual de sus actividades.
- Analizar periódicamente el funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento y formular las recomendaciones que considere pertinentes a la Conferencia de los Estados Parte.
- Solicitar la asistencia y lineamientos de la Conferencia de los Estados Parte cuando lo considere necesario o conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

2.1.4.2. Actividades

En orden a las consideraciones antes referidas, y tomando en cuenta lo estipulado en la Resolución N.º 1784 (XXXI-O/01), se advierte que las actividades centrales del Mecanismo de Seguimiento, son aquellas referidas a la cooperación entre Estados Parte y al procedimiento para la emisión de informes por países.

Al respecto, en cuanto a las actividades de cooperación y asistencia, el Comité de Expertos, realiza una consideración sistemática de estas, con el objeto de identificar

tanto las materias que requieren mayor promoción de cooperación técnica, como los métodos idóneos para la recolección de información. Asimismo, en lo que respecta al procedimiento para la emisión de informes por países, aquel concluye con la emisión de un informe final correspondiente a cada Estado, que incluye las observaciones correspondientes; este informe es remitido a la Conferencia de Estados Parte, para luego hacerse público⁹⁹.

2.1.5. Logros

La Convención Interamericana contra la Corrupción y su correspondiente Mecanismo de Seguimiento han obtenido la consecución de diversos logros, no solo en cuanto a la implementación legal de disposiciones que permitan una mayor eficacia en cuanto a la lucha anticorrupción, sino también en cuanto a leyes modelo, guías legislativas, buenas prácticas y otras medidas, que a continuación pasan a describirse:

2.1.5.1. Leyes modelo

Las leyes modelo promovidas en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción que han tenido mayor resonancia, han sido las relativas a la “declaración patrimonial” y a la “protección de denunciantes”.

La ley modelo sobre “declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas” ha sido elaborada teniendo en cuenta la legislación de los países miembros del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y las recomendaciones efectuadas por dicho Mecanismo sobre la materia¹⁰⁰. Esta ley modelo incluye las categorías de

⁹⁹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Resolución AG/RES. 1784 (5 de junio de 2001).

¹⁰⁰ Cf. MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN Informe Hemisférico de la Primera Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”. (31 de marzo de 2006); y. MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Informe Hemisférico de la Segunda Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (11 de diciembre de 2008).

sujetos obligados a la correspondiente declaración, en base al nivel de riesgo de comisión de prácticas de corrupción que aquellos representan, sea por el tipo de decisiones que toman como parte de sus atribuciones o porque el puesto que ocupan supone la administración de fondos públicos.

La referida ley está orientada, fundamentalmente, a prevenir la ocurrencia de potenciales actos de corrupción o en todo caso a coadyuvar a su detección mediante la contrastación de información. En ese sentido, las referidas declaraciones, también pueden ser usadas como elementos de convicción que justifiquen la adopción de medidas de incautación, decomiso de bienes, entre otros.

De otro lado, en lo que respecta a la “protección de denunciantes”, la ley modelo se avoca a la protección de aquellos funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien, de buena fe, actos de corrupción; incluyendo la protección de su identidad. Asimismo, pese a no ser un mandato expreso de la Convención bajo análisis, se prevé también, la protección de testigos de los presuntos actos de corrupción.

La regulación antes mencionada, tiene por objeto coadyuvar a la pronta detección de indicios de prácticas de corrupción, a fin de determinar si aquellos constituyen elementos de convicción suficientes para la apertura de la correspondiente investigación, protegiendo la identidad de los denunciantes y testigos; a efecto de evitar posibles actos de hostilidad o de represalia en su contra.

Finalmente, pese a la falta de uniformidad en el ordenamiento jurídico interno de los países miembros de la Convención y su Mecanismo de Seguimiento, la ley modelo de protección a denunciantes y testigos, propone que las entidades idóneas para la recepción de denuncias y otorgamiento de medidas de protección en el ámbito administrativo y judicial sean la Contraloría General y el Ministerio Público, respectivamente.

Cabe precisar que el propósito de las leyes modelo antes descritas, no es la de limitar irremediabilmente la actuación de los Estados miembros de la Convención Interamericana contra la Corrupción, sino por el contrario, dotar a los referidos Estados

de mayores instrumentos para cumplir con su objetivo de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Sobre esa base, cada país incorpora las referidas regulaciones de forma que aquellas no colisionen o vulneren la normativa vigente en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

2.1.5.2. Guías legislativas

En materia de guías legislativas, se advierte que en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción y su correspondiente Mecanismo de Seguimiento, se han articulado diversas guías legislativas para su consideración por los Estados Miembros, en orden a la consecución de los fines de la referida Convención.

Así, se advierte la elaboración de las siguientes propuestas de guías legislativas¹⁰¹:

- Elementos básicos del conflicto de intereses
- Elementos básicos sobre sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento
- Elementos básicos sobre los Órganos de Control Superior
- Elementos básicos sobre la participación de la sociedad civil
- Elementos básicos con respecto a los sistemas para la contratación de funcionarios públicos
- Elementos básicos sobre la preservación y el uso adecuados de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones
- Elementos básicos sobre la declaración de ingresos, pasivos y activos
- Elementos básicos sobre asistencia recíproca
- Elementos básicos sobre el sistema de protección de denunciantes de buena fe de actos de corrupción

¹⁰¹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. Guías legislativas del MESICIC. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/leyes.html>

2.1.5.3. Visitas in situ

Una introducción que ha sido considerada un salto cualitativo a partir de 4ª Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, es la referida a las visitas *in situ*; visitas cuyo propósito se constituye en el interés de precisar, aclarar o complementar la información obtenida por parte de los países sujetos a análisis; y propiciar que el Comité de Expertos cuente con información objetiva y contrastada, respecto de eventuales dificultades y necesidades de cooperación técnica, así como de buenas prácticas que podrían ser de utilidad para otros Estados miembros de la Convención¹⁰².

2.1.5.4. Buenas prácticas

Una de las oportunidades que ofrece el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, es que los Estados miembros puedan compartir y conocer las buenas prácticas que articulan los demás Estados parte, en materia de prevención y combate de la corrupción.

Al respecto, de acuerdo a la información brindada en el portal web de la Organización de los Estados Americanos, vinculada a la difusión de buenas prácticas implementadas por algunos de los Estados partes de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se advierte que su correspondiente propagación sigue una metodología específica, la misma que permite la corroboración de la utilidad de cada una de ellas, en orden a las disposiciones que integran la referida Convención.

Sobre esa base, encontramos que las actuaciones que han merecido ser difundidas, bajo la calidad de “buenas prácticas”, son las siguientes¹⁰³:

¹⁰² MECANISMO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Metodología para la realización de visitas in situ. (25 de marzo del 2011). Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/met_insitu.pdf

¹⁰³ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Buenas prácticas en el marco del MESICIC. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html>

En el año 2018:

- Plataforma de contrataciones abiertas en el Gobierno de México
- Guía del sistema de datos abiertos de México
- Fortalecimiento y acompañamiento del programa de Integridad del Gobierno de México
- Metodología de evaluación del nivel de madurez de los sistemas de integridad de las empresas estatales de Brasil
- Capacitación sobre datos abiertos de gobierno, promovida por el gobierno de Panamá
- Parámetros para evaluación de servidores públicos de Ecuador
- Instituto de Ética en el Gobierno de Estados Unidos
- Compendio de diseño e implementación de la política/plan municipal de transparencia y lucha contra la corrupción de Bolivia
- Registro de obsequios y viajes a funcionarios públicos de Argentina

En el año 2019:

- Estrategia nacional de combate a la corrupción y al lavado de dinero en Brasil
- Innovación pública en servicio de la lucha contra la corrupción en Colombia
- Certificación ISO 37001: 2016: Sistemas de gestión antisoborno de la visitaduría general en México
- Implementación del daño social por hechos de corrupción en Costa Rica
- Mecanismo de denuncias públicas de actos de corrupción de Trinidad y Tobago
- Curso básico de ética de Panamá

2.1.5.5. Participación de la sociedad civil

La Convención Interamericana contra la corrupción postula que la lucha contra este fenómeno es una tarea de todos, por ello, a través de su Mecanismo de Seguimiento, fomenta el involucramiento de la sociedad civil.

En ese sentido, las organizaciones de la sociedad civil pueden participar, en el citado mecanismo, a través de dos instancias: tanto como observadores en las reuniones de la Conferencia de los Estados partes, como a través de las reuniones previas a la sesión del Comité de Expertos, con el fin de presentar los documentos que hubieran enviado para la elaboración del correspondiente informe país.

2.1.5.6. Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA)- Cooperación jurídica

En el marco de la cooperación jurídica y judicial entre los Estados, se han dado algunos avances de utilidad.

La propuesta de crear, en el marco de la OEA, un foro hemisférico para el tratamiento de los temas relacionados con la justicia y la cooperación jurídica y judicial a través de las REMJA fue presentada a la Organización en 1996. Hasta ese momento, a diferencia de lo que ocurría en otras áreas, no existía escenario hemisférico alguno para el encuentro de los ministros y máximas autoridades en estos campos. Esta circunstancia no sólo constituía un gran vacío, sino que representaba una inmensa y costosa falla pues, sin lugar a dudas, estas son áreas en las que, para ser eficaces y efectivos, se requiere aunar esfuerzos y coordinar acciones entre los Estados¹⁰⁴.

El proceso de las REMJA se ha constituido como el foro político y técnico de mayor importancia a nivel hemisférico, en materia de justicia y cooperación jurídica internacional. Al respecto, algunos de sus logros concretos inciden en

¹⁰⁴ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. REMJA. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/remja/>

recomendaciones vinculadas a la modernización de la justicia y la cooperación judicial entre Estados.

2.1.6. Algunas observaciones

Es innegable la inmensa contribución que la Convención Interamericana contra la Corrupción ha significado para el Perú y para los países de la región; sobre todo a partir de la creación del Mecanismo para el Seguimiento de su Implementación.

La existencia de un instrumento internacional que prevé tipificaciones comunes vinculadas a los actos de corrupción que los Estados no necesariamente regulaban homogéneamente, es un mandato imperativo permanente, en materia de ilícitos transnacionales o de prácticas que conllevan a la materialización de otros ilícitos de redundancia internacional; como en el caso del fenómeno de la corrupción. En ese sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción concilió instituciones vigentes, en orden al progreso del combate contra este fenómeno; sin embargo, es precisamente este accionar el que ha generado algunas críticas en su contra.

Al respecto, Altamirano afirma que “con la sola excepción de las normas de cooperación técnica, las disposiciones que fueron incorporadas a la Convención, ya se encontraban establecidas en otras Convenciones, particularmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la Convención Interamericana sobre Extradición y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal”¹⁰⁵.

Es importante destacar que si bien la referencia de Altamirano es correcta y que inclusive en materia de tipificación de conductas que se consideran “actos de corrupción” (*Artículo VI*), la mayoría de aquellas, ya eran parte de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros de la Convención, previamente a su firma; la primera contribución de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se encuentra en la homologación de todas esas disposiciones en un nuevo instrumento,

¹⁰⁵ ALTAMIRANO, Víctor. *Óp. Cit.* p. 56.

de forma que su aplicación en materia de ilícitos de corrupción sea indubitable; y asimismo, en el hecho de que aquella permitió validar, implícitamente, las regulaciones existentes en los Estados, dando lugar a la adecuación, modificación o incorporación de medidas legislativas, según sea el caso.

Asimismo, se advierte que la Convención incorporó las figuras del soborno transnacional (*Artículo VIII*), enriquecimiento ilícito (*Artículo IX*), aprovechamiento indebido del cargo, peculado de uso, malversación de fondos y tráfico de influencias (*Artículo XI*); no obstante, como en la mayoría de sus disposiciones, la tipificación de las mismas depende de cada Estado, previéndose la posibilidad de que en caso de no tipificación, se preste asistencia y cooperación, en la medida que la legislación nacional lo permita.

Aunque la flexibilidad de la Convención fue necesaria para evitar las trabas a su adopción, al parecer, aquella fue el mayor límite a la proyección de su gran aporte, ya que no todos los Estados partes incorporaron sus disposiciones, al mismo tiempo y en la misma profundidad; circunstancia que le restó efectividad; no obstante, es preciso discernir respecto a aquello, que al ser un instrumento de carácter regional, la obligatoriedad de su vinculación, hubiera podido a la vez, generar condiciones de asimetría para el relacionamiento de los países de la región, respecto a los demás países del entorno global; por lo que resultaba más conveniente que fuera la voluntad política de cada país la que determinara el grado de vinculación y especificidad de sus regulaciones sobre la materia.

Sin perjuicio de los argumentos explicitados, se advierte que, con el surgimiento del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aquella logró optimizar la concreción de sus fines, mediante la realización periódica de reuniones que permitieran determinar el nivel de implementación de las disposiciones de la Convención, por parte de cada uno de los Estados miembros; corroborando además, la existencia de dificultades y limitaciones, frente a las cuales la cooperación y asistencia que la Convención enarbolaba, ofrecía atenuantes y soluciones.

Adicionalmente, la articulación de leyes modelos y guías legislativas, se erigieron como instrumentos complementarios a las buenas prácticas que los Estados miembros empezaban a desarrollar, en materia de lo dispuesto en la Convención.

El involucramiento de la sociedad civil y la previsión de la cooperación jurídica y judicial, constituyen herramientas clave que la Convención propuso abiertamente, dando paso a posteriores esfuerzos orientados a la consecución de aquellos dos objetivos; y, reafirmando que la lucha contra la corrupción no se encuentra restringida al sector público o nacional, sino todo lo contrario, ya que es tarea de todos.

De otro lado, en cuanto a las reales limitaciones del instrumento bajo análisis, de acuerdo al desarrollo realizado, se advierte que estas se encuentran representadas en primer lugar, por aquellas de carácter presupuestal; ya que, pese a la regulación del financiamiento de distintas fuentes, las restricciones presupuestales limitan la articulación de medidas de mayor innovación, sobre todo considerando las diferentes realidades de los Estados miembros.

Asimismo, es preciso referir que algunas de sus disposiciones y su respectiva regulación en cada país, dieron paso a que los actores involucrados en actos de corrupción conocieran las vías en que los Estados se disponían a detectarlos, perseguirlos y sancionarlos; dando lugar a actuaciones que buscaban la desviación de su regulación legal.

Un ejemplo de las conductas referidas en el párrafo precedente, son aquellas articuladas por funcionarios inescrupulosos que considerando la estipulación de la disposición contenida en el artículo III de la Convención, referida a la declaración de los ingresos, activos y pasivos, por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley; han optado por depositar los ingresos provenientes de prácticas de corrupción a nombre de familiares, amigos o incluso subordinados; así como, la compra de bienes a través de interpósita persona; o la simulación de actos jurídicos que permitan encubrir la realización del acto ilícito, dándole apariencia legal.

Si bien en consonancia con las leyes modelo y guías legislativas propuestas por el Mecanismo de Seguimiento a la implementación de la Convención, y las legislaciones adoptadas por algunos de los países de la región ha permitido, por ejemplo, la inclusión de las declaraciones de ingresos, pasivos, y activos del grupo familiar del sujeto obligado; se advierte que aquella no es una práctica universal, y que tampoco significa en sí misma, el bloqueo de toda iniciativa de burla al sistema; motivo por el cual, se colige que la evaluación de nuevos riesgos de corrupción a partir de las regulaciones asumidas, se erige como piedra angular del esfuerzo permanente, que los países deben procurar, en atención a la eficacia de su propósito anticorrupción; frente al cual, en la medida que conserven una adecuada disposición, será factible optimizar los acuerdos asumidos y articular nuevos compromisos, que el contexto global amerite y viabilice.

2.1.7. Implementación en el Perú

Antes de evaluar el proceso de incorporación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el Perú, es importante diferenciar dos cuestiones: la incorporación de dicha Convención al ordenamiento jurídico interno del Perú y la aplicabilidad de aquella en el derecho interno peruano. En cuanto al primero, si se toma en cuenta el artículo 55 de la Constitución peruana vigente, se advierte que para que los tratados se incorporen al ordenamiento jurídico peruano es necesario el cumplimiento de dos requisitos: el perfeccionamiento del tratado y su entrada en vigor.

En el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción, esta fue aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26757 del 13 de marzo de 1997; fue ratificada por Decreto Supremo N° 012-97-RE del 24 de marzo de 1997; y entró en vigor a partir del 4 de julio de 1997, conforme a la comunicación objeto del Oficio RE (GAC) N° 0-4-A/0316c.a¹⁰⁶.

¹⁰⁶ NAGASAKY, César. “La inaplicabilidad de la Convención Interamericana contra la Corrupción por la falta de modificación en la legislación penal Interna”. En *Advocatus*, 2003, Vol. 9, pp. 1-10.

Respecto a la aplicabilidad de la citada Convención, al no ostentar la naturaleza de norma autoejecutiva¹⁰⁷, aquella requiere la incorporación o modificación legislativa de determinadas disposiciones legales con el objeto de que sus efectos puedan ser concretizados.

En consideración a los argumentos esgrimidos y considerando la naturaleza abierta de las disposiciones de la referida Convención, aun cuando aquella forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, la aplicabilidad de sus disposiciones depende, en muchos casos, de su previsión legislativa en el ordenamiento jurídico nacional.

Por tanto, en atención a los fines de la presente investigación, se procederá a evaluar la implementación peruana de las disposiciones reguladas en la citada Convención, para lo cual se ha procedido a estructurar el cuadro que se presenta a continuación, tomando como referencia los informes finales emitidos en cada una de las rondas llevadas a cabo, en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Cuadro N.º4
Implementación en el Perú de la Convención Interamericana contra la
Corrupción

Implementación peruana de la Convención Interamericana contra la Corrupción				
Disposición	Circunstancia a analizar	Implementación en el Perú		Implementación específica
		SI	NO	
III.1, III.2 y III.3 Conflicto de intereses, uso adecuado de recursos asignados y denuncia de los actos de corrupción en la función pública, en el	Existencia y previsión de un marco jurídico y/o otras medidas y mecanismos para prevenir conflictos de intereses	X		Arts. 39, 40, 92 y 126 de la Constitución. Ley N.º 27815: Ley del Código de Ética de la Función Pública Arts. 2 y 7 y Cap. IV del Decreto Leg. N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Legislativa Cap. X del D. S. N.º005-90-PCM Reglamento de la Carrera Administrativa Art. V del TP de la Ley N.º 27444. Ley el Procedimiento Administrativo General

¹⁰⁷ *Ídem.*

ejercicio de funciones				Ley N.º 26771 Prohibición del Nepotismo
				Ley N.º 28024 Ley de gestión de intereses en la Administración Pública
				Arts. 393 al 401 del Código Penal
	Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas de los mecanismos para prevenir conflictos de intereses	X		El art. 242 de la ley N.º 274444 Ley del Procedimiento Administrativo General.
Implementación de normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y uso adecuado de recursos asignados a los funcionarios públicos	X			Ley del Presupuesto del Sector Público, que establece medidas de austeridad, racionalidad y transparencia en el gasto público.
				Art. 7.5 de la ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
				Art. 21 del D. Leg. N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa
				Art. 2 de la ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República.
Implementación de medidas que exijan a los funcionarios públicos informar sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.	X			Art. 11 de la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
				Art. 21.g) del D. Leg. N.º 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa
				Arts. 133, 155 y ss. del D. Sup. N.º 005-90-PCM Reglamento de la Carrera Administrativa.
				Art. 407 del Código Penal
III.4 Declaración de ingresos, activos y pasivos	Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos	X		Art. 40 de la Constitución.
				Ley N.º 30161, Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado
				Ley N.º 30521, ley que modifica la Ley N.º 30161, para incrementar los alcances de la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República.

				Art. 22 del D. Leg. 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa.
				Art. 130 del D. S. N.º 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa.
				Art. 401 del Código Penal
III. 5 Contratación de funcionarios públicos para la adquisición de bienes y servicios para el Estado	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas para la contratación de funcionarios públicos	X		Art. 1 de la Ley N.º 26771, sobre la prohibición del nepotismo
	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	X		Arts. 2 y 3 del D. S. N.º 021-200, reglamento de la Ley 26771 Ley N.º 30057 Ley del Servicio Civil
III. 6 Sistemas de recaudación y control de ingresos del Estado	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas referidas al control de la recaudación e ingresos del Estado.			Art. 76 de la Constitución
				Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado D. S. N.º 344-2018-EF Reglamento de la Ley N.º 30225
III. 7 Negación de beneficios tributarios por pagos provenientes de corrupción	Previsión legislativa respecto a beneficios tributarios	X		Art. 37 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
				Ley del Presupuesto del Sector Público Resolución Viceministerial N.º 005-97-EF/ 11, que aprueba las normas para la implementación progresiva del SIAF
III. 8 Sistemas para la protección de denunciantes	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 74 y 79 de la Constitución
				D. S. N.º 133-2013-EF, TUO del Código Tributario
III. 8 Sistemas para la protección de denunciantes	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 4, 7 y 8 de la Ley N.º 29542, Ley de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de Colaboración Eficaz en el ámbito Penal
				Arts. 6 y 10 del D. S. N.º 038-2011-PCM, Reglamento de la Ley N.º 29542
				Arts. 6.4 y 7 de la Directiva N.º 011-2015-CG/GSND, Servicio de Atención a Denuncias Arts. 247 a 252 del Nuevo Código Procesal Penal

III.9 Órganos de Control Superior	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X	<p>Constitución: arts. 81 y 82, Contraloría General de la República; arts. 97, 99, 100, 101 y 102, Congreso de la República y la Comisión permanente del mismo; art. 143 sobre el Poder Judicial; arts. 158 y 159 Ministerio Público; arts. 161 y 162, defensoría del Pueblo; arts. 201 y 201, Tribunal Constitucional.</p> <p>La ley N.º 27785, ley Orgánica del Sistema Nacional de Control; el D. S. N.º 017-93-JUS, Ley Orgánica del Poder Judicial; D. Leg. N.º 052-1981, del Ministerio Público, Ley N.º 26520 de 1995, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y la ley N.º 28301 de 2004, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional</p>
III. 10 Prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X	<p>Arts. 33, 37, 38, 43, 45 y 49 del Código de Comercio</p> <p>Arts. 112, 113, 114, 115 y 116 del D. Leg. 1049, Ley del Notariado</p> <p>Arts. 221, 222, 226, 233 de la Ley N.º 26887, Ley General de Sociedades.</p> <p>Arts. 64, 87.4, 175 y 177 del Código Tributario</p> <p>Arts. 5, 14, 15 y 16.3 de la Ley N.º 28708, Ley General del Sistema de Contabilidad</p> <p>Art. 199 del Código Penal</p>
III.11 Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las ONG en los esfuerzos para prevenir la corrupción	Mecanismos de participación en general	X	<p>Arts. 2.17 y 31 de la Constitución</p> <p>Ley N.º 27658 de 2002, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado</p>
	Mecanismos para el acceso a la información	X	<p>Art. 2.5 y 200.3 de la Constitución</p> <p>Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por la Ley N.º 27927 y reglamentada por D. S. N.º 072-2003-PCM.</p>

III.12 Remuneración equitativa y la probidad en el servicio público	Establecimiento de criterios objetivos y transparentes para determinar remuneraciones	X		Art. 28 a 31 de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil
VI Actos de corrupción	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 16, 23, 24, 25, 317, 384, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 404 y 405 del Código Penal
VIII Soborno transnacional	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 27, 105 y 397-A del Código Penal
IX Enriquecimiento ilícito	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 401 del Código Penal
XI Desarrollo progresivo	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 387, 388, 389, 399 y 400 del Código Penal
XIV y XV Asistencia y cooperación	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Tratados de asistencia judicial en materia penal, suscritos con otros Estados. D. Leg. N.º 719 Ley de Cooperación Técnica Internacional
XVIII Autoridades centrales	Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Designación del Ministerio de Justicia como autoridad central para los propósitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Elaboración propia

Fuente: Informes Finales MESICIC¹⁰⁸

2.2. CONVENCIÓN ANTISOBORNO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Esta Convención se constituye como el instrumento garante de la libre competencia internacional. En ese sentido, su objeto se circunscribe a la persecución de los actos específicos de soborno, también denominado cohecho, que involucran a nacionales de

¹⁰⁸ MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Perú: Respuestas, informes y representantes del Mesicic. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-pais.html?c=Peru> (consultado 07/09/19)

los países suscriptores de la Convención y a funcionarios públicos extranjeros, y que se realizan con el fin de conseguir un provecho indebido en la realización de actividades económicas internacionales.

2.2.1. Origen

La Convención OCDE sobre la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, firmada en París el 17 de diciembre de 1997, representa el primer resultado tangible en el ámbito global de una serie de iniciativas internacionales que han ido tomando fuerza conforme los escándalos y las investigaciones que, en varios países, han ido presentando el problema de la corrupción en los negocios internacionales¹⁰⁹.

Conforme fuera realizado en el caso de los antecedentes de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se ha procedido a elaborar un cuadro resumen de las iniciativas principales que han constituido el preámbulo de la elaboración y suscripción de la Convención Anticohecho de la OCDE:

Cuadro N.º 5

Antecedentes de la Convención Antisoborno de la OCDE

Antecedentes de la Convención Antisoborno de la OCDE			
N.º	Fecha	Iniciativa o instrumento	Sumilla/Contenido
1	27 de mayo de 1994	<i>Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions (adopted by the Council at its 829th Session)</i>	El Consejo de la OCDE, en el ámbito ministerial, adoptó una primera recomendación en la cual se invitaba a los Estados miembros a adoptar “ <i>effective measures to deter, prevent and combat the bribery of foreign public officials in connections with international business transactions.</i> ” Estas medidas debían referirse a las políticas y a las legislaciones nacionales y al refuerzo de la cooperación internacional.

¹⁰⁹ SACERDOTI, Giorgio. “La Convención OCDE de 1997 sobre la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”. En *Agenda Internacional*, año VIII, 2002, Vol.17, p. 23.

2	Fecha no determinada	Conformación de grupo de trabajo para el seguimiento e implementación de la recomendación	Se conforma un grupo de trabajo compuesto por delegados y expertos de todos los países miembros de la OCDE, que daría seguimiento al cumplimiento de la mencionada recomendación.
3	Entre 1996 y 1997	<i>Agreed Common Elements of Criminal Legislation and Related Action</i>	Se llevaron a cabo, tres sesiones del grupo de trabajo, donde este procedía, a negociar los contenidos mínimos uniformes que se consideraban indispensables para la eficacia en la lucha contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales, independientemente del hecho de que fuesen destinados a confluir en una convención o a servir de modelo de leyes internas. A estos contenidos se les denominó <i>Agreed Common Elements of Criminal Legislation and Related Action</i>
4	23 de mayo de 1997	<i>Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions</i> (Doc. C (97) 123)	Las propuestas del Grupo de trabajo fueron asumidas como propias por el Consejo ministerial de la OCDE. Se logro un compromiso entre los Estados miembros de la OCDE, que incluía la adopción de legislaciones domésticas idóneas, antes de finales de 1998, y simultáneamente, la apertura de negociaciones para la articulación de una convención, antes de finales de 1997.

Elaboración propia

Fuente: OCDE¹¹⁰ & SACERDOTI, Giorgio¹¹¹.

2.2.2. Desarrollo

En mérito a los desarrollos antes citados, los Estados miembros de la OCDE, lograron implementar el texto de la Convención antisoborno en noviembre de 1997, procediéndose a su firma, el 17 de diciembre del mismo año. No obstante, su entrada en vigor se produciría, el 15 de febrero de 1999.

¹¹⁰ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS *Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions*. Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/1952622.pdf>; y, *Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions* (Doc. C (97) 123). Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(97\)123/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&docLanguage=En)

¹¹¹ SACERDOTI, Giorgio. *Óp. Cit.* pp. 26-27.

El citado instrumento cuenta con 44 signatarios, que incluyen a todos los países de la OCDE y 8 países no miembros, dentro de los cuales se encuentra el Perú.

2.2.3. Análisis del contenido de la Convención antisoborno de la OCDE

La Convención OCDE sobre la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales es un instrumento internacional estructurado en base a un preámbulo y 17 artículos.

Al respecto, se advierte que las principales disposiciones del citado instrumento son susceptibles de esquematización, conforme al siguiente cuadro:

Cuadro N.º 6
Contenido de la Convención Antisoborno de la OCDE

Contenido de la Convención Antisoborno de la OCDE			
Parte	Párrafo o artículo	Disposición	
Preámbulo	Párr. 1	Efectos del cohecho en las transacciones comerciales internacionales	Socava el buen gobierno
			Socava el desarrollo económico
			Distorsiona la competencia internacional
	Párr. 2	Responsabilidad internacional frente al cohecho en transacciones comerciales internacionales	
	Párrs. 3, 4 y 5	Antecedentes de la Convención y actividades recientes de lucha anticuhecho en otras instancias	
	Párr. 6	Reconocimiento al papel de los gobiernos en la prevención de la instigación al soborno	
Párr. 7	Reconocimiento de la necesidad de cooperación multilateral, la supervisión y el seguimiento		
Párr. 8	Reconocimiento de la necesidad de equivalencia de las medidas asumidas		
Articulado	Art. 1	Tipificación del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros	Autoría
			Complicidad
			Incitación
			Ayuda
			Instigación
			Autorización
			Tentativa
			Confabulación
			Servidor público extranjero
País extranjero			

	Definiciones	Actuar o abstenerse de actuar en relación con el cumplimiento de deberes oficiales
Art. 2	Responsabilidad de las personas legales	
Art. 3	Sanción penal frente al cohecho	
	Sanciones de carácter no penal por razones de congruencia con el régimen jurídico de un país	
	Medidas para estipular que el cohecho y su producto sean objeto de incautación y decomiso, así como pasibles de sanción monetaria de efecto comparable	
	Sanción civil o administrativa adicional	
Art. 4	Jurisdicción	Delito cometido en todo o parte de su territorio
		Delito de nacional cometido en el extranjero
		Consulta para determinación de mejor competencia
		Medidas correctivas para la eficacia del criterio jurisdiccional en la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros
Art. 5	Aplicación de la ley	
Art. 6	Prescripción	
Art. 7	Lavado de dinero	Trato nacional
Art. 8	Normas de contabilidad y auditoría, y divulgación de estados financieros, transparencia; sujetas a sanciones en caso de omisión o falsificación.	
Art. 9	Ayuda jurídica recíproca	
Art. 10	Extradición	
Art. 11	Autoridades responsables	
Art. 12	Monitoreo y seguimiento	
Art. 13	Firma y adhesión	
Art. 14	Ratificación y depositario	
Art. 15	Entrada en vigor	
Art. 16	Reformas	
Art. 17	Retirada	

Elaboración propia
Fuente: OCDE¹¹²

Tomando en cuenta el contenido del cuadro precedente, se advierte que la Convención antisoborno de la OCDE fue formulada con el objeto de reprimir específicamente el

¹¹² ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, 1997.

delito de cohecho o soborno transnacional de funcionario público extranjero, cuyos efectos sobre el buen gobierno, el desarrollo económico y las condiciones de competencia internacional suscitan graves preocupaciones morales y políticas (*párrafo 1*). Motivo por el cual, aludiendo a la responsabilidad internacional de los países en general, respecto al combate del cohecho en las transacciones comerciales internacionales (*párrafo 2*), y reconociendo la importancia del rol de los gobiernos en la prevención de la instigación al soborno; y la trascendencia de la cooperación multilateral, la supervisión, el seguimiento y la equivalencia en la regulación de medidas adoptadas por los Estados en su ámbito doméstico (*párrafos 6,7 y 8*), se vislumbra la motivación del instrumento bajo análisis.

Sobre esa base, se observa que el objeto del citado instrumento, se enfoca específicamente en la tipificación del delito de cohecho transnacional y la represión del sujeto activo involucrado en la comisión de dicho delito (*Artículo 1*). Esto significa, que la referida Convención se avoca a la tipificación del delito de soborno desde la perspectiva del denominado “cohecho activo”, buscando, por tanto, la represión de quien promete o entrega el soborno, ya sea en calidad de autor o cómplice.

De otro lado, en cuanto a los acuerdos incluidos en el articulado de esta Convención, se verifica la consideración de sanciones penales, que en el caso de persona físicas, incluyen la privación de la libertad; así como medidas necesarias para estipular que el cohecho y el producto de éste se encuentren sujetos a incautación y decomiso, o sean pasibles de imposición de sanciones monetarias; dejando además a discreción de las partes la consideración de sanciones adicionales de carácter civil o administrativo (*Artículo 3*).

En cuanto a la reglas para determinar la jurisdicción en casos de cohecho de servidor público extranjero, la Convención anticuhecho de la OCDE señala que cada parte tomará las medidas convenientes para acreditar su jurisdicción cuando el delito sea cometido en su territorio, aplicando, por tanto, un criterio de territorialidad, en cuanto al ejercicio de la acción penal. No obstante, también prevé que cada parte deberá asumir las medidas que sean necesarias para acreditar su jurisdicción en los casos en

que se encuentren involucrados sus nacionales, por delitos cometidos en el extranjero; asumiéndose así, adicionalmente, el criterio de la jurisdicción por nacionalidad (*Artículo 4*).

Por otra parte, se advierte que el objeto de la presente Convención es evitar obstáculos a la investigación y enjuiciamiento del cohecho de un servidor público extranjero. En ese sentido, se estipula que la aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención, no se encontrará sujeta a consideraciones de interés económico nacional, efectos sobre las relaciones con otros Estados ni la identidad de las personas físicas o legales implicadas (*Artículo 5*). Además, los plazos de prescripción que cada parte prevea, deberán considerar un plazo adecuado para que se lleven a cabo la investigación y el enjuiciamiento respectivos (*Artículo 6*).

Adicionalmente, cabe señalar que el citado instrumento prevé que en los Estados partes en los que se haya tipificado y penalizado el delito de lavado de dinero, el lavado del pago del soborno sea sujeto a dicha legislación (*Artículo 7*); estableciendo que para combatir con eficacia el cohecho de servidores públicos extranjeros, cada parte deberá tomar medidas para mantener libros y registros contables, divulgar estados financieros y usar normas de contabilidad y auditoría, para prohibir la creación de cuentas no asentadas en libros contables, llevar doble contabilidad o la identificación inadecuada de transacciones, registro de gastos inexistentes, registro de pasivos con identificación incorrecta de su fin, así como el uso de documentos falsos por parte de empresas, con el propósito de sobornar a servidores públicos extranjeros y ocultar dicho delito (*Artículo 8*).

Finalmente, cabe precisar que en materia de “ayuda jurídica recíproca”, la referida Convención prevé que los Estados Partes se prestarán el grado máximo posible de ayuda jurídica eficaz e inmediata, para efectos de investigaciones y procesos penales y para los actos no penales que correspondan de acuerdo a lo estipulado en la Convención bajo análisis; no debiendo declinar de prestar la citada ayuda, aduciendo al secreto bancario o a la inexistencia de tratado de extradición entre las partes (*Artículos 9 y 10*); disposiciones que reflejan la intención de facilitar y promover la

asistencia jurídica entre los Estados suscriptores de la Convención, evitando la alegación de posibles obstáculos que pudieran interponerse a la concreción de los fines para los que fue concebida; reflejando con el ello, el ánimo de contribución al buen relacionamiento entre los Estados y la célere solución de controversias surgidas, respecto a transacciones comerciales en las cuales, por medio de un soborno se distorsionan las reglas que regulan la competencia leal entre los sujetos intervinientes en dichas transacciones.

Cabe precisar que, en el *artículo 12* de dicha Convención, se establece la previsión de un programa de seguimiento sistemático, cuya evaluación merece atención a fin de examinar la real contribución del citado instrumento, no obstante, a efecto de facilitar el posterior análisis comparativo de las disposiciones incluidas en las diversas iniciativas internacionales multilaterales en materia anticorrupción, el análisis de dicho programa será desarrollado en el siguiente acápite.

2.2.4. Programa de seguimiento sistemático

El programa de seguimiento sistemático para monitorear y promover la plena aplicación de la Convención antisoborno de la OCDE, fue previsto en el texto de la propia Convención (*Artículo 12*), donde se refiere que el Grupo de trabajo de la OCDE sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, fungiría como tal.

El mecanismo de control y seguimiento de la Convención antisoborno de la OCDE se basa en el control entre los propios miembros, mediante un procedimiento denominado revisión por pares (*peer review*), al que se adiciona el examen realizado por el Grupo de trabajo, antes mencionado; motivando a los países a invertir esfuerzos en lograr el más alto nivel de cumplimiento de la Convención. Así, conforme manifiestan Amado y Orrego: “Este mecanismo analiza cuánto han avanzado los países en la puesta en práctica de la legislación interna necesaria para castigar este delito, y hasta qué punto

su infraestructura jurídica permitiría llevar adelante un juicio por soborno basado en el Convenio de la OCDE”¹¹³.

2.2.4.1. Proceso de monitoreo

El proceso de monitoreo y seguimiento cuenta con cuatro fases de evaluación¹¹⁴:

- **Fase N.º 1:** Comprende una revisión y análisis de las leyes domésticas y otras medidas normativas de carácter nacional.
- **Fase N.º 2:** Se encuentra orientada a supervisar la eficacia de los ordenamientos jurídicos y el marco institucional antisoborno de los Estados Miembros, incluyendo la realización de una visita *in-situ*.
- **Fase N.º 3:** Implementada desde el año 2010, con el objeto de mantener un análisis actualizado de las medidas adoptadas por los países miembros de la Convención, para darle cumplimiento a sus disposiciones; concentrándose en tres aspectos: el progreso alcanzado respecto a las debilidades determinadas en la fase N.º2, los problemas derivados de las modificaciones legislativas e institucionales incorporadas; y los resultados alcanzados en cuanto a la implementación de la Convención, y la identificación de logros independientes que podrían ser de ayuda para los demás Estados miembros.
- **Fase N.º 4:** Iniciada en el año 2016, comprende la revisión del cumplimiento de las cuestiones transversales (*cross-cutting issues*) adaptadas a las necesidades específicas del país que surgieron como consecuencia del despliegue de la fase N.º3; centrándose en el cumplimiento de los asuntos no resueltos de informes anteriores, así como una exploración en profundidad de cuestiones transversales como la detección, responsabilidad de la persona jurídica, cooperación y asistencia legal, entre otros.

¹¹³ AMADO, Natalia & ORREGO, Cristina. *Óp. Cit.* p. 105

¹¹⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, 1997

2.2.4.2. Recomendación¹¹⁵ del año 2009 para una mayor lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros

Como consecuencia del Programa de Seguimiento Sistemático a la Implementación de la Convención antisoborno de la OCDE, en el 2009, las partes de la Convención acordaron establecer nuevas medidas para fortificar sus esfuerzos en cuanto a la prevención, detección e investigación del soborno en las transacciones comerciales internacionales, dentro de las cuales, cabe resaltar las siguientes¹¹⁶:

- La adopción de mejores prácticas para hacer que las empresas dedicadas al comercio internacional sean más confiables; evitando que aquellas se conviertan en instrumentos de soborno a funcionarios públicos extranjeros que obstaculicen la detección e investigación, consecuente de sus actos, mediante el uso de intermediarios o agentes.
- La revisión sistemática de políticas referidas a los pagos de facilitación, que, en algunos países, se consideran legales.
- La mejora de la cooperación entre países para el intercambio de información, investigación, procesamiento, incautación, confiscación y recuperación del producto del soborno transnacional.
- La proporción de canales efectivos de denuncia que incorporen las correspondientes medidas de protección a denunciantes, frente a posibles represalias.

¹¹⁵ Las recomendaciones de la OCDE son adoptadas por su órgano rector, el Consejo, y son el resultado del trabajo sustantivo llevado a cabo en los comités de la organización y sus órganos subsidiarios. Las recomendaciones son instrumentos que contienen instrucciones de políticas de alto nivel, basadas en buenas prácticas acordadas y objetivos aspiracionales, y sirven para resaltar la importancia de áreas de trabajo específicas en el contexto de una formulación de políticas internacionales de carácter más amplio. No son legalmente vinculantes, pero en la práctica, son acatadas debido a que aquellas constituyen una expresión de la voluntad política de los miembros y no miembros que deciden adherirse a ellas, en quienes prima la visión de hacer todo lo posible por implementarlas plenamente. Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. ¿Qué son las recomendaciones y cómo se utilizan? Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/2019-review-oecd-anti-bribery-recommendation.htm> (consultado 29/08/19)

¹¹⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. 2009. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf>

- El trabajo con el sector privado para adoptar mejores controles internos, medidas de fomento de la ética y programas de prevención y detección de sobornos.

Es importante referir que esta recomendación tuvo como principal contribución la inclusión de una guía de buenas prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento, cuya adopción se efectuaría a partir del 18 de febrero de 2010.

2.2.5. Logros

Además de las ventajas propias de la optimización del ordenamiento jurídico y el marco institucional de los países miembros de la Convención, se pueden referir los siguientes logros:

2.2.5.1. Guía de buenas prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento

La guía de buenas prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento está dirigida a empresas. Su función principal es contribuir a garantizar la efectividad de los controles internos, la ética y los programas de medidas de cumplimiento para prevenir y detectar el soborno de funcionarios públicos extranjeros en sus transacciones comerciales internacionales. Pese a su carácter no vinculante, está destinada a servir como un instrumento de orientación para las empresas en el establecimiento de controles internos efectivos, y medidas adecuadas para la ética empresarial.

2.2.5.2. Programas regionales

A partir de la entrada en vigor de la Convención antisoborno de la OCDE, se han desplegado múltiples esfuerzos para fortalecer la integridad y la lucha contra el cohecho transnacional, emprendiéndose una serie de programas regionales, dentro de los cuales, destacan los siguientes:

- **Iniciativa conjunta de la OCDE y el Banco africano de Desarrollo para apoyar la integridad empresarial y los esfuerzos contra el soborno en África:** Implementada en el 2008, con el objeto de apoyar a los gobiernos africanos en sus esfuerzos por combatir el soborno y la corrupción. Esta iniciativa ayuda a los países africanos a mejorar la integridad y rendición de cuentas de su entorno empresarial, mejorando la capacidad del sector público y privado, en la detección y lucha contra el soborno¹¹⁷.
- **Iniciativa conjunta de la OCDE y el Banco de Desarrollo asiático contra la corrupción:** En 1999, varios gobiernos del Asia-Pacífico acordaron cooperar en la lucha contra la corrupción lanzando un foro regional para apoyar los esfuerzos regionales y multilaterales en este ámbito¹¹⁸.
- **Red anticorrupción para el este de Europa y Asia central:** Programa establecido en 1998. Su objetivo principal es apoyar a sus países miembros en sus esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción. Proporciona un foro regional para la promoción de actividades anticorrupción, intercambio de información, elaboración de mejores prácticas y coordinación de donantes. Opera a través de reuniones y conferencias generales, iniciativas subregionales y proyectos temáticos¹¹⁹.
- **Iniciativa anticorrupción para América Latina y el Caribe:** Se estableció en 2007, con el apoyo del Banco Interamericano para el Desarrollo y la Organización de los Estados Americanos, para promover la Convención antisoborno de la OCDE en la región. La iniciativa proporciona una plataforma

¹¹⁷ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “Integridad empresarial y esfuerzos contra el soborno en África: Iniciativa OCDE / AfDB”. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/businessintegrityandanti-briberyeffortsinafricaocedafdbinitiative.htm> (consultado 24/08/19).

¹¹⁸ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “*Supporting the fight against Corruption in Asia and the Pacific: The ADB/OECD Anti-Corruption Initiative*”. Recuperado de <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/ADB-OECD-Initiative-Information-Sheet.pdf> (consultado 24/08/19)

¹¹⁹ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. 2016. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf>

para que los países de la región comparen experiencias, compartan mejores prácticas y discutan los desafíos de la lucha contra la corrupción¹²⁰.

2.2.5.3. Recomendaciones

Tras el despliegue de las distintas fases de seguimiento a la implementación de la Convención antisoborno de la OCDE, se efectúan diversas recomendaciones para mejorar las medidas legislativas anticorrupción de cada Estado miembro y su correspondiente efectiva aplicación.

2.2.5.4. Publicaciones periódicas

Gracias a la constante labor de investigación y al análisis de la información que la OCDE recaba, se realizan publicaciones periódicas que contienen información relevante para el fortalecimiento de la integridad; la adopción de buenas prácticas anticorrupción y el fortalecimiento del control en el entorno empresarial.

2.2.5.5. Medidas para el fortalecimiento de la confianza en el ecosistema empresarial

Uno de los aportes diferenciados de la Convención antisoborno de la OCDE, es su enfoque en el oferente del soborno, ello ha determinado la existencia de numerosas iniciativas dirigidas a optimizar la confianza en el ecosistema empresarial que son difundidas entre los miembros de la Convención, a efecto de su correspondiente implementación.

Una de las iniciativas más difundidas, en el referido ámbito, es la iniciativa denominada “*Trust in business*” que promueve la acción coordinada para fortalecer la confianza en las empresas, a través de la cooperación público-privada en áreas como

¹²⁰ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. OCDE “Iniciativa Anticorrupción para América Latina y el Caribe”. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm> (consultado 24/08/19).

la promoción de asociaciones, inspirando *standards* y reformas políticas, entre otros¹²¹.

2.2.6. Algunas observaciones

La Convención antisoborno de la OCDE es un instrumento anticorrupción, que reconoce en su preámbulo, la responsabilidad que todos los países comparten en materia de lucha contra el cohecho en las transacciones internacionales comerciales. Reconociendo, además, que para lograr el progreso en este campo se requiere aunar a los esfuerzos nacionales, la cooperación multilateral, la supervisión y el seguimiento. Premisas que ratifican la razón de ser de la presente investigación, que tiene por objeto principal, determinar cómo combatir eficazmente a la corrupción, identificando para ello los factores de este fenómeno que invocan el necesario involucramiento de la comunidad internacional.

Ergo, teniendo en cuenta que la principal contribución de la Convención antisoborno de la OCDE, se constriñe a la lucha contra el cohecho internacional, como forma de corrupción, adoptando un enfoque que fundamentalmente incide en la represión penal del oferente; es relevante inferir el porqué de la determinación de esta modalidad y enfoque, como objeto de concertación internacional, en el ámbito de esta Organización.

Al respecto, estando a que la *Foreign Corrupt Practices Act* ocasionó serios problemas para las empresas estadounidenses, conforme fuera explicado en el acápite 1.4.5. del presente estudio, las multinacionales de este país no dudaron en demandar medidas que les procuraran una competencia leal, sujeta a condiciones de igualdad. Esta demanda motivaría a que el gobierno estadounidense pugnara incesantemente por internacionalizar las prohibiciones de la *Foreign Corrupt Practices Act* o para convencer a otros Estados, respecto a la adopción de medidas legislativas similares.

¹²¹ Cf. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Trust in business initiative*. Recuperado de <http://www.oecd.org/corporate/Trust-in-Business-flyer.pdf> (consultado 24/08/19)

La respuesta europea, liderada por Alemania, Francia y Gran Bretaña, frente a la iniciativa estadounidense, fue originalmente negativa. Estos países consideraban que la responsabilidad frente al soborno internacional no podía ser atribuida al oferente, sino a los funcionarios que aceptaban los sobornos, frente a los cuales los países, sobre todo en desarrollo, no habían logrado una adecuada regulación. Por tanto, estos países se oponían a la iniciativa estadounidense, a la cual consideraban un ejercicio ilegítimo de extraterritorialidad, al pretender extender la aplicación de la *Foreign Corrupt Practices Act* fuera de su territorio nacional, acusando a Estados Unidos de intentar implementar un código penal internacional uniforme a toda la OCDE, vulnerando la soberanía de los demás miembros¹²².

Pese a aquella respuesta inicial, frente a la propuesta estadounidense, los problemas de corrupción que se desplegaban a nivel mundial, y el antecedente latinoamericano de los esfuerzos desplegados para luchar contra la corrupción, representados en la Convención Interamericana contra la Corrupción, determinaron que, eventualmente, los gobiernos de los demás miembros de la OCDE, apoyaran la recomendación surgida en el seno de la Organización, respecto a la necesidad de adoptar elementos de acuerdo común (*Agreed common elements*), en materia de lucha contra este flagelo, dando paso posteriormente, a la suscripción de la Convención antisoborno de la OCDE en 1997.

Así, se advierte que el especial enfoque de responsabilidad que esta Convención posee, se originó en la penosa experiencia de Estados Unidos, surgida a su vez de la arraigada postura que este país intentó impregnar en el mundo, luego de la guerra fría; donde gobiernos como el de Bush y Clinton, proclamaron su intención de edificar un orden mundial en el que sus propios valores sean difundidos al mundo en general¹²³. Valores cuya promoción ha recaído, sobre todo, en la democracia y el liberalismo.

Precisamente, estas dos corrientes dieron paso a la creciente vinculación entre Estados, generando cada vez más lazos de interdependencia entre estos, los mismos que en el

¹²² GLYNN, Patrick y otros. “La globalización de la corrupción”. Citado por ELLIOT, Kimberly Ann. *Corruption and the global economy*. Washington: *Institute for international Economics*, 1997. p. 36.

¹²³ KISSINGER, Henry. *L a diplomacia*. México. D.F. 1994, P. 802. Citado por ALTAMIRANO, Víctor. *Óp. Cit.* p. 46.

ámbito comercial, determinaron la necesidad de regular ciertas prácticas que generaban privilegios para los países que las empleaban; situación que explica la selección del soborno transnacional como ilícito de necesaria penalización.

En esa misma línea, el enfoque de la responsabilidad del oferente del acto de soborno de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, se origina en el apremio de los países de la OCDE por garantizar el *statu quo* y evitar que países inescrupulosos se hicieran del comercio internacional, aprovechando la débil o inexistente regulación de otros. Sobre aquella base y de acuerdo a la experiencia estadounidense, el escenario que les ofrecía mayor efectividad era el de la represión del oferente; ya que en la medida que se reprimiera al privado que incita u otorga una dádiva para la obtención de un beneficio irregular, no era tan necesario reprimir al receptor aquella; asumiendo que las medidas resultasen efectivamente disuasivas.

Además, es preciso tener en cuenta que conforme afirma Rojas:

La empresa, especialmente la empresa multinacional, como principal agente de la globalización es el operador más importante en las prácticas privadas de corrupción transnacional. Relocalización de utilidades, prácticas contables que permiten sistemas de doble contabilidad internacional, sobornos a funcionarios públicos de países que cuentan con sistemas de seguridad social limitados con el propósito de ganar licitaciones públicas, y en general, la utilización de sistemas jurídicos nacionales favorables, son algunas de las prácticas menos graves en que suelen incurrir estas empresas, pues se presentan incluso casos en donde las empresas transnacionales hacen alianzas con el crimen organizado para blanquear sus fondos y transferirlos de un país a otro¹²⁴.

Así, de la revisión del texto de la referida Convención se advierte que aquella incrimina a la corrupción del funcionario público extranjero, requiriendo, una reforma para ser introducida en los códigos penales de los Estados partes, los cuales comúnmente penalizaban la actuación irregular del funcionario que recibe el soborno, mas no del oferente de aquel.

¹²⁴ ROJAS, Victor. *Óp. Cit.* pp. 187-188.

En lo que respecta a la jurisdicción, sanciones y prescripción, se verifica que las disposiciones no son cerradas, señalando contenidos esenciales que las partes deben respetar, pero que, al mismo tiempo, pueden adecuar a efecto de procurar coherencia con su ordenamiento jurídico doméstico y efectividad en la ejecución de las disposiciones correspondientes.

No obstante, aquello podría crear algunas situaciones conflictivas, como la referida específicamente a la jurisdicción; ya que, teniendo en cuenta que mientras que «numerosos países del sistema jurídico de tipo europeo continental, como Francia, Alemania e Italia, reconocen la “nacionalidad del reo” como criterio de jurisdicción y, por lo tanto, persiguen en ciertas condiciones también el delito cometido por el ciudadano en el extranjero; la jurisdicción penal es ejercitada sobre base únicamente “territorial” en los Estados Unidos, en Gran Bretaña y en los otros países del *common law*»¹²⁵.

Sin embargo, pese a la generalidad de las disposiciones, la Convención buscó alternativas que limitaran problemas como el mencionado. Así, en materia de jurisdicción optó, por la aplicación de los criterios jurisdiccionales tradicionales propios de cada Estado, pero añadiendo regulaciones relativas a que “el equilibrio en la represión entre países con sistema diferente debería ser logrado por medio de las sanciones no penales a cargo de las empresas, donde se prescinde de vínculos de estrecha territorialidad cuando las coimas sean imputables a ellos, también si fueron prometidas y pagadas en el extranjero por medio de coasociadas no encargadas a la dirección de sus ciudadanos”¹²⁶.

De otro lado, cabe señalar que la citada Convención establece la obligación de tipificar y reprimir el cohecho realizado para la obtención de algún contrato internacional; a títulos de autor o de cómplice; disposición que aunada a aquellas referidas a la jurisdicción despejan el temor inicial de algunos países europeos respecto a la posibilidad de que las empresas de los Estados partes de la Convención optaran por

¹²⁵ SACERDOTI, Giorgio. *Óp. Cit.* p. 32.

¹²⁶ *Ídem.*

usar a sus filiales localizadas en países no firmantes de este instrumento, para el pago de los sobornos que sus empresas matrices no podrían efectuar; ya que al reprimir la complicidad y la responsabilidad de las personas legales, “si una empresa matriz autoriza el pago de soborno a una subsidiaria en el exterior, se aplicarían las leyes penales en contra de la empresa matriz y cualquiera de sus directivos que resulte responsable (sin importar en qué país se encuentre)”¹²⁷.

La circunstancia antes explicitada no debe entenderse como límite para que una empresa sitúe su matriz fuera de la aplicabilidad territorial de la citada Convención, es decir, en el territorio de un Estado no parte, produciéndose un riesgo que eventualmente, podría superarse en la medida en que más Estados suscriban la Convención bajo análisis.

Por otra parte, cabe precisar que la Convención contiene también normas de carácter no penal, en particular en materia de contabilidad empresarial, con función preventiva y de transparencia; previendo además una vigilancia multilateral por acción del Grupo OCDE sobre la corrupción, para promover la plena implementación de la Convención mediante exámenes periódicos de las medidas tomadas y de su concreta aplicación por parte de los Estados¹²⁸. Disposiciones que constituyen una gran contribución en cuanto a los fines de la Convención, ya que permiten que los esfuerzos no se dirijan solo a la represión de la actuación ilícita, sino a la generación de condiciones idóneas que permitan que estas prácticas se erradiquen o sean más fácilmente detectables.

Adicionalmente, en lo que se refiere a los antecedentes del citado instrumento, se advierte que “La Convención antisoborno de la OCDE se firmó en 1997, después de que en 1996 la Organización había adoptado una recomendación en donde se establecía la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de sobornos efectuados por las empresas, lo que era posible en países tan importantes como Canadá, Japón y algunos países europeos”¹²⁹. Los referidos pagos se efectuaban en el entendido de

¹²⁷ AMADO, Natalia & ORREGO, Cristina. *Óp. Cit.* p.105.

¹²⁸ SACERDOTI, Giorgio. *Óp. Cit.* p. 30.

¹²⁹ ROJAS, Victor. *Óp. Cit.* p.188.

gastos inherentes a la obtención de un contrato. No obstante, pese a que “(...) el valor práctico de esta deducción es discutible, aparece contradictorio reconocer como gastos legítimos pagos que, al menos en el plano moral y de la corrección de los negocios en el mundo económico, los Estados consideran como mínimo impropios”¹³⁰.

Este hecho reforzaba la motivación primordial de la Convención de homogenizar las legislaciones, a efecto de evitar ventajas competitivas ilegítimas de las empresas de un país sobre las de otro o incluso la preponderancia de empresas de un mismo país con capacidad de pago de sobornos sobre aquellas que no, debido a la laxa regulación de otros países.

En esa línea, pese al poder limitado de la OCDE para asumir decisiones obligatorias para sus propios miembros, las cuales requieren en todo caso la unanimidad; se advierte que la Convención constituye una significativa contribución a dicho propósito, que además prevé la necesidad de adoptar medidas de auditoría financiera y contable para proveer al entorno empresarial de una atmósfera de fiabilidad, en vista de que normalmente, los pagos que se efectúan como soborno son encubiertos por medio de artificios contables, que la falta de transparencia y controles empresariales, exacerban.

Finalmente, es importante referir que, debido al enfoque de esta Convención, el perjuicio económico causado a un Estado en particular, no es un factor de consideración, ya que es el acto del oferente el que se reprime.

2.2.7. Implementación en el Perú

En atención a los fines de la presente investigación, se procederá a evaluar la implementación peruana de las disposiciones contenidas en la Convención Antisoborno de la OCDE, la misma que fue aprobada por el Congreso peruano, mediante Resolución Legislativa N.º 30769, de fecha 17 de mayo de 2018, y ratificada

¹³⁰ SACERDOTI, Giorgio. *Óp. Cit.* p. 26.

por el gobierno, mediante D. S. N.º 011-2018-RE, de fecha 19 de mayo de 2018; siendo publicada en el Boletín Oficial, el 7 de julio de 2018.

En ese sentido, se ha procedido a estructurar el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 7

Implementación en el Perú de la Convención Antisoborno de la OCDE

Implementación peruana de la Convención Antisoborno de la OCDE				
Artículo	Circunstancia a analizar	Implementación en el Perú		Implementación específica
		SI	NO	
1 El delito de soborno de funcionarios extranjeros	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 16, 17, 18, 24 397-A del Código Penal
2 Responsabilidad de las personas legales	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Ley N.º 30424, Ley que regula la responsabilidad de personas jurídicas por el delito de Cohecho Activo Transnacional
				D. S. N.º 002-2019, Reglamento de la Ley N.º 30424
3 Sanciones	Disposición de sanciones	X		Arts. 32, 33, 34, 35, 41, 45, 46, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 393-A y 397-A del Código Penal
				Arts. 161, 471, 475 del Código Procesal Penal
	Disposición de sanciones para personas jurídicas	X		Ley N.º 30424, Ley que regula la responsabilidad de personas jurídicas por el delito de Cohecho Activo Transnacional D. S. N.º 002-2019, Reglamento de la Ley N.º 30424
8 Contabilidad	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas referidas a la contabilidad y auditoria	X		Arts. 34 a 49 del Código de Comercio
				Arts. 221 a 223 de la Ley General de Sociedades
	Disposiciones sobre ilícitos por falsificación de libros, contabilidad paralela, etc.	X		Arts. 198, 198-A, 199 del Código Penal

9 Ayuda Jurídica Recíproca	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 508-537 del Código Procesal Penal
	Disposiciones sobre la no denegación de ayuda por secreto bancario	X		Arts. 235 y 236 del Código Procesal Penal Art. 140, 143 y 376 de la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y orgánica de la SBS
11 Autoridades Responsables	Previsión y comunicación de una autoridad responsable	X		Designación del Ministerio Público como la autoridad encargada de las consultas, asistencia legal mutua y los pedidos de extradición.

Elaboración propia

Fuente: Reporte de implementación OCDE¹³¹

2.3. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Esta Convención fue fruto de la voluntad y el común acuerdo de una comunidad internacional que entendió que la corrupción no era solo un problema local, sino más bien un fenómeno de carácter transnacional que afecta a todas las sociedades y economías del mundo¹³².

Desde 1996, la corrupción empezó a ser un tema de interés de todos los países que, de modo regional, iniciaron procesos de acuerdos de acción conjunta en este ámbito. Sin embargo, las primeras convenciones firmadas no abarcaban todas las regiones del mundo, ignorando a la mayor parte de los países de Asia y del Medio Oriente. Otros acuerdos también se referían a abordajes específicos, como el soborno¹³³. Sobre esa base, los principales actores internacionales manifestaron el interés de contribuir a la implementación de un acuerdo global, capaz de prevenir y luchar contra la corrupción

¹³¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “*Implementing the OCDE Anti-Bribery Convention*”. Phase 1 Report Peru.

¹³² ÁLVAREZ, Manuel. “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. En *Política Internacional*, 2004. Vol. 78. p. 58

¹³³ NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Nueva York, 2014.

en todas sus formas, naciendo así, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

2.3.1. Origen

Naciones Unidas ha considerado de vital importancia tomar cartas en la lucha internacional contra la corrupción, por lo mismo, en diversas resoluciones de la Asamblea General se han preparado múltiples documentos para definir objetivos y políticas de la lucha en contra de la corrupción¹³⁴. En ese sentido, conforme fuera realizado anteriormente, se ha procedido a elaborar un cuadro con la información esencial de cada una de las iniciativas más relevantes, que fueron desplegadas en el marco de Naciones Unidas y que constituyen los antecedentes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

Cuadro N.º 8

Antecedentes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Antecedentes de la UNCAC			
N.º	Fecha	Iniciativa o instrumento	Sumilla/Contenido
1	17 de diciembre de 1999	Resolución 54/128 AG	La Asamblea General de las Naciones Unidas encomienda al Comité Especial que tenía a su cargo, elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional que incorporase medidas de lucha contra la corrupción; la misma que fue suscrita en diciembre de 2000, entrando en vigor el 29 de septiembre de 2003.
2	4 de diciembre de 2000	Resolución 55/61 AG	La Asamblea General de las Naciones Unidas pide al Secretario General que, una vez concluidas las negociaciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios, procediera a constituir un grupo intergubernamental de expertos que examinara y preparara un proyecto de instrumento jurídico contra la corrupción.

¹³⁴ ROJAS, Víctor. *Óp. Cit.* p. 167

3	20 de diciembre de 2000	Resolución 55/188 AG	Reiteración del pedido realizado mediante la Resolución 55/6, y solicitud de análisis del tema de fondos transferidos ilícitamente y su respectiva restitución a los países de origen.
4	24 de julio de 2001	Resolución 200/13 ECOSOC	El Consejo Económico y Social, por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal aprobó la resolución denominada “Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito, derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de activos, así como para la repatriación de dichos fondos”
5	Del 30 de julio al 3 de agosto de 2001	Reunión del grupo intergubernamental de expertos de composición abierta.	Celebrado en Viena, en cumplimiento de la resolución 55/61 de la Asamblea General.
6	31 de enero de 2002	Resolución 56/2002 AG	Aprobación del proyecto de resolución relativo al mandato de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción. La Asamblea General pidió al Comité Especial que, al elaborar el proyecto de Convención, adoptara un criterio amplio y multidisciplinario, y tuviera en cuenta: definiciones, ámbito de aplicación, medidas preventivas, penalización, decomiso jurisdicción, promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional, acción preventiva, asistencia técnica, mecanismos de seguimiento y lucha contra la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción.

Elaboración propia

Fuente: ONU¹³⁵ & ÁLVAREZ, Manuel¹³⁶.

¹³⁵ Cf. NACIONES UNIDAS Resolución 54/128 AG, Recuperado de <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan021778.pdf>; Resolución 55/188 AG, Recuperado de <https://www.un.org/es/ga/about/subsidiary/committees.shtml>; Resolución 200/13 ECOSOC. Recuperado de <https://www.unisdr.org/files/resolutions/N0061037.pdf>; Y, Resolución 56/2002 AG. Recuperado de <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/56>

¹³⁶ ÁLVAREZ, Manuel. *Óp. Cit.* pp. 58-62

2.3.2. Desarrollo

Entre diciembre de 2001 y octubre de 2003, el Comité Especial celebró siete periodos de trabajo, en Viena, sede de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para presentar el proyecto definitivo ante la Asamblea General, el 31 de octubre de 2003; siendo aprobado, mediante la resolución 58/4¹³⁷.

De otro lado, en su resolución 57/169, de 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General aceptó la oferta del Gobierno de México de patrocinar una conferencia política de alto nivel en Mérida, para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción e invitó a todos los Estados a estar representados en dicha conferencia, a los niveles de gobierno más altos posibles¹³⁸.

Contando con dichos antecedentes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entró en vigor, después de haber sido firmada por 95 países en Mérida y con la presentación del instrumento de ratificación número 30, el 14 de diciembre del 2005¹³⁹.

Actualmente, esta Convención ha sido ratificada por 181 Estados miembros de Naciones Unidas, siendo los doce Estados que aún no la han Ratificado: Andorra, Barbados, Eritrea, Mónaco, Corea del Norte, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, San Marino, Somalia, Surinam, Siria y Tonga.

¹³⁷ ROJAS, Víctor. *Óp. Cit.* p. 170.

¹³⁸ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Acción Mundial contra la corrupción: Los documentos de Mérida”, 2005. pp. 6-7.

¹³⁹ ROJAS, Víctor. *Óp. Cit.* p. 170.

2.3.3. Análisis del contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional cuyas estipulaciones se encuentran establecidas en un texto que incluye un preámbulo y 71 artículos.

Al respecto, se ha procedido a la elaboración de un cuadro que esquematice las principales disposiciones de dicho instrumento.

Cuadro N.º 9

Contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Contenido de la UNCAC				
Parte	Párrafo o artículo	Disposición		
Preámbulo	Párr. 1	Efectos de la corrupción	Contra la sociedad	
			Contra las instituciones	
			Contra la democracia	
			Contra la ética	
			Contra la justicia	
			Contra el desarrollo sostenible	
				Contra el imperio de la ley
	Párr. 2	Relación de la corrupción con otras formas de delincuencia		Delincuencia organizada
				Delincuencia económica
	Párr. 3	En algunos casos, la corrupción entraña una vasta cantidad de activos y recursos del Estado.		
	Párr. 4	Corrupción como fenómeno transnacional		
	Párr. 5	Necesidad de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir la corrupción		
	Párr. 6	Importancia de la disponibilidad de asistencia técnica		Fortalece capacidades
				Crea instituciones
Párr. 7	Efectos del enriquecimiento personal ilícito		Contra la democracia	
			Contra la economía	
			Contra el imperio de la ley	
Párr. 8	Tareas frente a la transferencia internacional de activos ilícitos		Prevenir	
			Detectar	
			Disuadir	
			Fortalecer la cooperación para la recuperación de activos	

	Párrs. 9 y 11	Reconocimiento de los principios del debido proceso, debida gestión de los asuntos y bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley; necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo a la corrupción	
	Párr. 10	Participación de la sociedad civil, ONG e instituciones de base comunitaria	
Articulado	Art. 1	Finalidad	Promover y fortalecer medidas anticorrupción
			Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica
			Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos
	Art. 2	Definiciones	Funcionario público
			Funcionario público extranjero
			Funcionario de una organización internacional pública
			Bienes
			Producto del delito
			Embargo preventivo o incautación
			Decomiso
			Delito determinante
	Art.3	Ámbito	Prevenición, investigación y enjuiciamiento de la corrupción
			Embargo preventivo, incautación, decomiso y restitución del producto.
			No es necesario que se haya causado daño o perjuicio patrimonial al Estado.
Art.4	Protección de la soberanía de los Estados partes, así como la no intervención en asuntos internos de otros Estados.		
Art.5	<u>Medidas preventivas</u> Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Políticas anticorrupción	
		Prácticas anticorrupción	
		Evaluación periódica de instrumentos jurídicos y medidas administrativas	
		Colaboración recíproca y con organizaciones internacionales	
Art.6	<u>Medidas preventivas</u> Órganos de prevención de la corrupción		
Art.7	<u>Medidas preventivas</u> Acciones en el sector público		
Art.8	<u>Medidas preventivas</u> Códigos de conducta para funcionarios públicos		

Art. 9	<u>Medidas preventivas</u> Contratación pública y gestión de la hacienda pública
Art. 10	<u>Medidas preventivas</u> Información pública
Art. 11	<u>Medidas preventivas</u> Medidas relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público
Art. 12	<u>Medidas preventivas</u> Acciones en el sector privado
Art. 13	<u>Medidas preventivas</u> Participación de la sociedad
Art. 14	<u>Medidas preventivas</u> Medidas para prevenir el blanqueo de dinero
Arts. 15 y 16	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Soborno de funcionarios públicos nacionales, funcionarios públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales públicas
Art. 17	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público
Art. 18	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Tráfico de influencias
Art. 19	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Abuso de funciones
Art. 20	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Enriquecimiento ilícito
Art. 21	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Soborno en el sector privado
Art. 22	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Malversación o peculado de bienes en el sector privado
Art. 23	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Blanqueo del producto del delito
Art. 24	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Encubrimiento
Art. 25	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Obstrucción de la justicia
Art. 26	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Responsabilidad de personas jurídicas
Art. 27	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Participación y tentativa
Art. 28	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Dolo: conocimiento, intención y propósito

Art. 29	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Prescripción
Art. 30	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Proceso, fallo y sanciones
Art. 31	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Embargo preventivo, incautación y decomiso
Arts. 32 y 33	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Protección de testigos, peritos, víctimas y denunciante
Art. 34	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Consecuencias de los actos de corrupción
Art. 35	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Indemnización por daños y perjuicios
Art. 36	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Autoridades especializadas
Arts. 37, 38 y 39	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, organismos internacionales y otros
Art. 40	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Secreto bancario
Art. 41	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Antecedentes penales
Art. 42	<u>Penalización y aplicación de la ley</u> Jurisdicción
Art. 43	<u>Cooperación internacional</u>
Art. 44	<u>Cooperación internacional</u> <u>Extradición</u>
Art. 45	<u>Cooperación internacional</u> Traslado de personas condenadas a cumplir una pena
Art. 46	<u>Cooperación internacional</u> Asistencia judicial recíproca
Art. 47	<u>Cooperación internacional</u> Remisión de actuaciones penales
Art. 48	<u>Cooperación internacional</u> Cooperación en cumplimiento de la ley
Arts. 49 y 50	<u>Cooperación internacional</u> Investigaciones
Art. 51	<u>Recuperación de activos</u>
Art. 52	<u>Recuperación de activos</u> Prevención y detección de transferencia de producto del delito
Arts. 53, 54 y 55	<u>Recuperación de activos</u>

		Medidas para la recuperación directa de bienes y mecanismos de recuperación de bienes mediante cooperación internacional para decomiso	
Art.56		<u>Recuperación de activos</u> Cooperación especial	
Art. 57		<u>Recuperación de activos</u> Restitución y disposición de activos	
Art. 58		<u>Recuperación de activos</u> Dependencia de inteligencia financiera	
Art. 59		<u>Recuperación de activos</u> Otros acuerdos bilaterales y multilaterales	
Art. 60		<u>Asistencia técnica e intercambio de información</u> Capacitación y asistencia técnica	
Art. 61		<u>Asistencia técnica e intercambio de información</u> Recopilación, intercambio y análisis de información	
Art. 62		<u>Asistencia técnica e intercambio de información</u> Otras medidas: aplicación de la convención mediante el desarrollo económico y la asistencia técnica	
Art. 63		<u>Mecanismos de aplicación</u> Conferencia de los Estados parte	
Art.64		<u>Mecanismos de aplicación</u> Secretaría	
Art. 65, 66,67,68,69 ,70 y 71		<u>Disposiciones finales</u>	<u>Aplicación de la convención</u>
			<u>Solución de controversias</u>
			<u>Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión</u>
			<u>Entrada en vigor</u>
			<u>Enmienda</u>
			<u>Denuncia</u>
			<u>Depositario e idiomas</u>

Elaboración propia
Fuente: Naciones Unidas¹⁴⁰

Sobre la base del cuadro precedente, se advierte que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce la gravedad de los problemas y amenazas que plantea este fenómeno (*párrafos 1, 3 y 7*), a los que se añade su vinculación con otros ilícitos como la delincuencia organizada y la delincuencia económica (*párrafo 2*); admitiendo su carácter multidimensional que incita a la adopción de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenirlo y combatirlo eficazmente (*párrafo 5*).

Además, reconoce a la corrupción como un fenómeno transnacional (*párrafo 4*) que, por tanto, demanda cooperación internacional, en relación a las tareas que deben ser

¹⁴⁰ NACIONES UNIDAS. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Nueva York, 2014.

asumidas para garantizar el combate eficaz contra este flagelo (*párrafos 6 y 8*); teniendo presente que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria (*párrafo 10*). Todo ello, en el marco del reconocimiento de los principios del debido proceso, debida gestión de los asuntos y bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley; y la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo frente a este (*párrafos 9 y 11*).

En esa línea, y con los propósitos de promover y fortalecer medidas anticorrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos (*artículo 1*); se establecen definiciones esenciales (*artículo 2*) y se señala que el ámbito de aplicación de la Convención bajo estudio, se orienta a la prevención, investigación y enjuiciamiento de la corrupción, así como al embargo, incautación, decomiso y restitución de su producto; especificando que la aplicación de este instrumento, no se encuentra sujeta a la existencia de un daño o perjuicio patrimonial al Estado (*artículo 3*).

Abordando el análisis por secciones, se advierte la consideración de una primera parte referida a “medidas preventivas” (*Artículos 5 a 14*), la misma que muestra un énfasis especial en la promoción de la integridad, la transparencia y el buen gobierno, corroborando la importancia del compromiso internacional en el fortalecimiento de aquellos ámbitos que se ven afectados por la corrupción, cuyo debilitamiento desencadena un terreno aún más fértil para el esparcimiento de este fenómeno.

En lo que se refiere a la sección de “penalización y aplicación de la ley” (*Artículos 15 a 42*), este instrumento requiere a los Estados que tipifiquen como delito diversas modalidades de corrupción y sus ilícitos conexos como el soborno, la malversación, el blanqueo del producto de la corrupción y la obstrucción de la justicia; efectuando también tipificaciones genéricas respecto a los delitos de tráfico de influencias, abuso

de funciones, el encubrimiento del producto de la corrupción y el enriquecimiento ilícito, tipos penales que deben adoptarse con sujeción a la constitución y los principios fundamentales de las legislaciones domésticas de los Estados partes.

Además, es preciso referir que la citada sección incorpora también disposiciones orientadas a garantizar la efectividad de la penalización, como la promoción de la cooperación entre organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades del sector privado que correspondan; la promoción de normas y procedimientos conducentes a salvaguardar la integridad de las entidades privadas; y la promoción de buenas prácticas en el sector público y privado, y en el relacionamiento de ambos sectores.

De otro lado, en cuanto a la sección de “cooperación internacional” (*Artículos 43 a 50*), en virtud de las disposiciones de la Convención, los Estados acuerdan cooperar recíprocamente en todos los aspectos de la lucha anticorrupción, incluyendo la prevención, investigación y el enjuiciamiento; obligándose a prestar formas específicas de asistencia judicial para la recolección de información y selección de pruebas, decomiso, embargo, incautación, entre otros; incorporándose además, en la sección de “asistencia técnica e intercambio de información” (*artículos 60 a 62*), disposiciones sobre cooperación técnica orientada al fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo, para aplicar las disposiciones de la Convención.

En la sección sobre “recuperación de activos” (*artículos 51 a 59*), este tópico se constituye como un principio fundamental de la Convención, estableciéndose compromisos orientados a la facilitación del retorno de activos producto de prácticas de corrupción.

En la sección “mecanismos para la aplicación de la Convención” (*artículos 63 y 64*) se dispone que una vez que la convención entre en vigor, deberá convocarse a una Conferencia de Estados Partes que promoverá y evaluará su aplicación; tema que será objeto de desarrollo en el siguiente acápite.

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prevé en su sección de “disposiciones finales” (*artículos 65 a 71*), algunas consideraciones relacionadas a la “solución de controversias” relativas a su correcta interpretación o aplicación.

2.3.4. Mecanismos para la aplicación de la Convención

Conforme fuera mencionado en el acápite anterior, la propia Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción prevé que una vez aquella entre en vigor, deberá convocarse a una Conferencia de Estados parte a fin de mejorar la capacidad de los Estados y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en la Convención y promover y examinar su aplicación (*artículo 63*).

Para ello, la Conferencia de los Estados Parte, de acuerdo al texto de la Convención, tiene la responsabilidad de aprobar el reglamento y las normas pertinentes para promover y examinar la aplicación de la Convención, y si lo considera necesario establecer un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la Convención. Sobre esa base, mediante la resolución 3/1 de la Conferencia de los Estados parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se “aprueba, (...) los términos de referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incluido (...) el proyecto de directrices para los expertos gubernamentales y la secretaría, y el proyecto de modelo básico para los informes sobre el examen de los países, que se ultimarán durante las reuniones del Grupo de examen de la aplicación”¹⁴¹.

¹⁴¹ CONFERENCIA DE LOS ESTADOS PARTE DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. “Resolución 3/1”. En Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y el Delito. *Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción — Documentos Base*. Nueva York, Estados Unidos, 2011.

2.3.4.1. Principios rectores y características

El Mecanismo, de acuerdo a sus “términos de referencia” es un proceso intergubernamental que se sujeta a la autoridad de la Conferencia, y tiene como principios rectores y características las siguientes¹⁴²:

- Ser transparente, eficiente, no invasivo, incluyente e imparcial;
- No dar lugar a ninguna forma de clasificación;
- Ofrecer oportunidades de intercambiar información sobre buenas prácticas y sobre los problemas encontrados;
- Servir de ayuda a los Estados parte para la aplicación efectiva de la Convención;
- Tener en cuenta un criterio geográfico equilibrado;
- Evitar la confrontación y el castigo y promover la adhesión universal a la Convención;
- Basar su labor en directrices claramente establecidas para la recopilación, producción y difusión de información, en las que, se aborden las cuestiones de la confidencialidad y la presentación de los resultados a la Conferencia;
- Identificar las dificultades que tengan los Estados parte y también, buenas prácticas;
- Ser de carácter técnico y promover la colaboración constructiva;
- Complementar los mecanismos de examen regionales e internacionales existentes a fin de que la Conferencia pueda, según proceda, cooperar con ellos y evitar la duplicación de esfuerzos.

Además, el Mecanismo respetará los principios de soberanía e igualdad de los Estados, debiendo considerar el grado de desarrollo de los Estados parte, así como la diversidad

¹⁴² CONFERENCIA DE LOS ESTADOS PARTE DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION. “Términos de referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. En OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción — Documentos Base. Nueva York, Estados Unidos, 2011.

de sus sistemas judiciales, jurídicos, políticos, económicos y sociales y las diferencias de tradición jurídica; en la realización de su examen; el mismo que deberá adoptar un criterio progresivo y amplio.

2.3.4.2. Examen y procedimiento de seguimiento

El examen de cada Estado parte se sujeta al siguiente procedimiento¹⁴³:

- Primero, cada Estado parte será examinado por otros dos Estados parte, uno de los cuales pertenecerá a la misma región geográfica del Estado examinado y será, en lo posible, un Estado cuyo ordenamiento jurídico sea análogo a este. Además, cada Estado parte deberá designar hasta 15 expertos gubernamentales a los fines del proceso de examen.
- Luego, se dará inicio al proceso de análisis, el mismo que comienza con un examen documental que se basará en las respuestas a la autoevaluación del país examinado y en la información adicional que este pudiera brindar.
- Finalmente, el proceso concluirá con elaboración de un informe sobre el país, elaborado de acuerdo a un modelo básico que preparará la secretaría, en consulta con los Estados parte y refrendará el Grupo sobre el examen de la aplicación.
- En la fase de examen siguiente, cada Estado parte presentará, además de las respuestas a la autoevaluación, información sobre los progresos realizados en relación con las observaciones contenidas en anteriores informes; comunicando también, si se le ha proporcionado la asistencia técnica que se hubiese solicitado.

Cabe destacar que los informes, sobre el examen de los países, son de carácter confidencial; no obstante, se reconoce al Estado examinado su derecho soberano de publicar todo o parte de aquel.

¹⁴³ *idem*

2.3.5. Logros

Además de las contribuciones propias de constituir el primer instrumento global de lucha anticorrupción, aportando a la introducción y optimización de legislación e instituciones domésticas, es importante destacar los siguientes logros:

2.3.5.1. Asociaciones estratégicas entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y otras organizaciones

Al proporcionar asistencia técnica para la prevención y la lucha contra la corrupción, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha forjado una serie de asociaciones estratégicas con otras organizaciones internacionales y regionales, dentro de las que destaca la Iniciativa conjunta de Recuperación de Activos Robados (StAr), desarrollada conjuntamente con el Banco Mundial¹⁴⁴.

La referida iniciativa se orienta a poner fin a los refugios de fondos corruptos. En ese sentido, genera una plataforma de diálogo y cooperación que incita al desarrollo de marcos legales, experiencia institucional, y habilidades de rastreo y recupero de activos.

La mayor contribución, de la citada iniciativa, hasta el momento, es la creación de una base de datos pública que identifica y persigue los esfuerzos de las autoridades judiciales de todo el mundo, respecto a casos de corrupción que involucran la recuperación internacional de activos, denominada la *StAR Asset Recovery Watch*¹⁴⁵.

2.3.5.2. Manuales y materiales de capacitación

A partir de la entrada en vigencia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se preparan una serie de manuales y materiales de capacitación que

¹⁴⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Trabajo de la UNODC en corrupción”. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/about.html> (consultado 25/ 08/19)

¹⁴⁵ Cf. BANCO MUNDIAL. “La iniciativa para la recuperación de activos robados”. Recuperado de <https://star.worldbank.org/> (consultado 25/08/19)

proveen apoyo técnico a los Estados para la efectiva implementación de la Convención. Esta tarea es desarrollada, especialmente, por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

2.3.5.3. Buenas prácticas y guías operativas

A través de los exámenes de seguimiento a la implementación de la Convención, se identifican buenas prácticas susceptibles de difusión para su adecuación e incorporación en otros países. Algunas de ellas son operativizadas en guías para su mayor instrumentalización. Es el caso de las buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9 de la Convención, que ha originado una guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y la gestión de la hacienda pública¹⁴⁶.

2.3.5.4. Recomendaciones

Tras el despliegue del examen de seguimiento a la implementación de la Convención, se efectúan diversas recomendaciones para ayudar a los Estados a la efectiva aplicación de la misma.

2.3.5.5. Participación de la sociedad civil

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, promueve la participación de la sociedad civil, como pieza clave de la efectividad en la lucha contra la corrupción. En ese sentido, en el texto de la propia Convención, se advierte el llamamiento a la incorporación de medidas que refuercen dicha participación, relacionadas con el aumento de la transparencia, el acceso eficaz a la información pública, los programas de información pública de promoción del rechazo a la corrupción, entre otros.

¹⁴⁶ Cf. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y la gestión de la hacienda pública”. 2014.

2.3.5.6. Día internacional contra la Corrupción

Como conmemoración de la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su crucial contribución a la eficacia de la lucha anticorrupción, se ha promovido el “día internacional contra la corrupción”, celebrado anualmente el 9 de diciembre; con el objeto de reforzar la importancia de rechazar la corrupción a todo nivel.

2.3.5.7. Programa Global de la declaración de Doha

La Declaración de Doha, fue adoptada luego del 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y justicia penal, llevado a cabo en Qatar. En el marco de dicha declaración, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con el apoyo económico del Estado de Qatar, ha desplegado un ambicioso Programa Global orientado a proporcionar apoyo a los países para la prevención del crimen, justicia criminal, prevención de corrupción y estado de derecho¹⁴⁷.

Aún cuando el citado programa no es consecuencia directa de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aquel se inserta en el contexto de los diversos esfuerzos desplegados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para promover su la eficacia de la lucha contra la corrupción.

La referida iniciativa, planteada a cuatro años, prevé la contribución a la promoción de sociedades inclusivas, pacíficas y libres de corrupción, promoviendo instituciones integrales, transparentes y responsables.

2.3.6. Algunas observaciones

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción constituye el instrumento globalizador de la lucha anticorrupción.

¹⁴⁷ Cf. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. La declaración de Doha: promover una cultura de legalidad. Recuperado de <https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/index.html>

Teniendo como antecedentes instrumentos desplegados en el ámbito regional y en el seno de organizaciones como la OCDE, la citada Convención dio respuesta a la necesidad de un instrumento multilateral, de carácter universal, que incorporara un enfoque amplio y multidisciplinario en la lucha contra el fenómeno de la corrupción, cuyos graves efectos han sido abordados en el capítulo I de la presente investigación.

Frente a dicho escenario, se advierte que la acción internacional no ha sido inocua y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, representa un paso significativo, en la concertación internacional en esta materia, al congregar el compromiso del mayor número de Estados a nivel mundial, para el combate contra este flagelo.

Verificando el análisis del contenido del citado instrumento, una cuestión notoria es la inexistencia de una definición de corrupción, omisión que valida la argumentación realizada en la primera parte de este estudio, en cuanto a que la caracterización penal de este fenómeno, resulta insuficiente. Al respecto, debido a la naturaleza multidimensional, sistémica y contextual de la corrupción, su posible definición podría implicar la desatención de algunos de sus efectos y, por tanto, la complicación de la articulación de una respuesta adecuada frente a este.

Sobre esa base, se colige que un solo tipo de medida no es posible, y que la ausencia de una definición concreta de este fenómeno no implica desconocimiento de lo que aquel representa, sino por el contrario, la comprensión holística de su extensión y, por tanto, la mayor previsión de medidas para su combate.

Estando a los argumentos esgrimidos precedentemente, se observa que los primeros artículos de este instrumento, se orientan a la articulación de medidas de prevención, que incluyen en su previsión, la realización de acciones tanto en el sector público como en el privado. Esta es una contribución de relevancia, ya que refleja la visión integral con la que este instrumento plantea luchar contra la corrupción.

Asimismo, es notoria la selección de determinadas situaciones, como la contratación pública y la gestión de la hacienda pública, con una especial profundización; ello por

la susceptibilidad de aquellas al despliegue de prácticas de corrupción. Añadiéndose, además, previsiones relativas al aumento de la transparencia, a través del fomento del acceso público a la información.

Otro tema que se inserta en las medidas de prevención, es el de medidas relativas a garantizar la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público, como instituciones clave en la solución de controversias y persecución penal de ilícitos; cuya regulación es reflejo, de la intención de evitar la impunidad, y la generación de redes criminales en estas instituciones cuya integridad, es fundamental, para todo estado de derecho.

Además, cabe mencionar que llama la atención la previsión del blanqueo de dinero, dentro de la sección relativa a las medidas preventivas; pues aquella constituye evidencia de la estrecha vinculación entre este ilícito y la corrupción; circunstancia de especial sensibilidad para algunos Estados, en los que la tipificación del enriquecimiento ilícito y el blanqueo de dinero, colisiona en parte, con los principios de presunción de inocencia y el *indubio pro reo*.

En lo que respecta a la sección de penalización y aplicación de la ley, se observa la redacción vinculante en cuanto a la tipificación de los siguientes ilícitos: soborno de funcionarios públicos nacionales, soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; y, malversación o peculado; mientras que de otro lado, se advierte la redacción amplia y abierta, sujeta a la consideración de cada país, de incluir en su ordenamiento jurídico medidas legislativas relacionadas al tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, y malversación o peculado de bienes en el sector privado; escenario que demuestra la dificultad de concierto internacional, respecto a la adopción obligatoria de la represión de estas figuras ilícitas.

Una novedad dentro de esta sección, es la inclusión de disposiciones de naturaleza procesal, como las referidas a la decisión de conceder libertad en espera de juicio o apelación, la concesión de libertad condicional a personas declaradas culpables; la

destitución, suspensión, reasignación e inhabilitación del funcionario público involucrado en actos de corrupción; e incluso, la reinserción social de las personas condenadas por delitos tipificados en la Convención bajo análisis, manifestándose el ánimo de generación de una atmosfera social global de cooperación anticorrupción, que no deja de lado, la preocupación por el ser humano.

Es importante resaltar, la debida consideración otorgada a eliminar las consecuencias de los actos de corrupción. En este contexto, los Estados parte podrán considerar a la corrupción como un factor pertinente en procedimientos jurídicos encaminados a anular o dejar sin efecto un contrato o a revocar una concesión u otro instrumento semejante, o adoptar cualquier otra medida correctiva; circunstancias que, si bien no restituyen los daños generados por el acto de corrupción, contribuyen a fomentar una cultura de rechazo hacia su práctica.

No se puede dejar de mencionar la previsión especial de cooperación entre autoridades, pieza fundamental para lograr una red articulada internacionalmente, que combata eficazmente este fenómeno y sus efectos nocivos; en ese sentido, se aprecia que además se ha logrado acordar la adopción de criterios de jurisdicción diversos, con lo que se evitan restricciones en la persecución de cada acto de corrupción; no obstante, aquello se encontrará sujeto a la jurisdicción que cada parte decida establecer, en adición al criterio territorial, que la Convención plantea como vinculante.

Finalmente, conforme se refirió en el acápite relativo al análisis de este instrumento, se evidencia una intención fortalecida en el multilateralismo de promover la cooperación y la asistencia técnica, así como el compromiso de los Estados parte, para facilitar la recuperación de activos producto de ilícitos de corrupción.

Sobre la base las disposiciones antes referidas, se puede colegir la importancia y trascendencia de la disposición de los Estados, para lograr efectividad en materias como la lucha contra la corrupción, corroborando por tanto, la necesaria concertación permanente, para lograr escalar en los compromisos asumidos y lograr la efectividad en la lucha contra un fenómeno que siendo de naturaleza contextual, requiere de un

combate integral con suficiente flexibilidad, y disposición a la profundización y ampliación de sus compromisos.

2.3.7. Implementación en el Perú

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue suscrita por el Perú el 10 de diciembre de 2003, siendo aprobada por el Congreso peruano, mediante Resolución Legislativa N.º 28357, de fecha 05 de octubre de 2004, y ratificada por el gobierno, mediante D. S. N.º 075-2004-RE, de fecha 19 de octubre de 2004; depositando su instrumento de ratificación ante la Secretaría General, el 16 de noviembre de 2004.

En ese sentido, se ha procedido a estructurar el siguiente cuadro, respecto a la implementación en el Perú, de las disposiciones contenidas en la citada Convención:

Cuadro N.º 10

Implementación en el Perú de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Implementación peruana de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción				
Artículo	Circunstancia a analizar	Implementación en el Perú		Implementación específica
		SI	NO	
5 Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 39, 40, 92 y 126 de la Constitución
				Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
				Arts. 2, 7 y Cap. IV del Decreto Leg. N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Legislativa
				Cap. X del D. S. N.º 005-90-PCM Reglamento de la Carrera Administrativa
				Art. V del TP y art. 242 de la Ley N.º 27444. Ley el Procedimiento Administrativo General
				Ley N.º 26771 Prohibición del Nepotismo
				Ley N.º 30161, Ley que regula la presentación de declaración jurada de

				<p>ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado</p> <p>Ley N.º 30521, ley que modifica la Ley N.º 30161, para incrementar los alcances de la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República.</p> <p>Arts. 393 al 401 del Código Penal</p> <p>Ley del Presupuesto del Sector Público, que establece medidas de austeridad, racionalidad y transparencia en el gasto público</p> <p>Art. 2 de la ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República.</p>
6 Órgano u Órganos de prevención de la corrupción	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		<p>Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República.</p> <p>Ley 29976, que eleva a rango de Ley la norma de creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción</p> <p>D.S. 089-2013-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N.º 29976</p>
7 Sector Público	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		<p>Art. 1 de la Ley N.º 26771, sobre la prohibición del nepotismo</p> <p>Arts. 2 y 3 del D. S. N.º 021-200, reglamento de la Ley 26771</p> <p>Ley N.º 30057 Ley del Servicio Civil</p>
8 Códigos de conducta	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Ley N.º 27815: Ley del Código de Ética de la Función Pública
9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	X		<p>Art. 76 de la Constitución</p> <p>Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado</p> <p>D. S. N.º 344-2018-EF Reglamento de la Ley N.º 30225</p> <p>Ley del Presupuesto del Sector Público</p>
10 Información pública	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		<p>Art. 2.5 y 200.3 de la Constitución</p> <p>Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por la Ley N.º 27927 y reglamentada por D. S. N.º 072-2003-PCM.</p>

11 Medidas relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 409-A del Código Penal
12 Sector Privado	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 34 a 49 del Código de Comercio Arts. 221 a 223 de la Ley General de Sociedades Arts. 198, 198-A, 199 del Código Penal
13 Participación de la Sociedad	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 2.17 y 31 de la Constitución Ley N.º 27658 de 2002, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
14 Medidas para prevenir el lavado de dinero	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Ley N.º 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera D. S. N.º 020-2017, Reglamento de la Ley N.º 27693, Ley que crea la Unidad de Financiera D. Leg. N.º 1106, de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado
15 y 16 Soborno	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 393 a 398 del Código Penal
17 Malversación o peculado, apropiación indebida o otras formas de desviación de bienes por un funcionario público	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 387 a 389 del Código Penal
18 Tráfico de influencias	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 400 del Código Penal
19 Abuso de funciones	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 376 y 376-A del Código Penal

20 Enriquecimiento ilícito	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 401 del Código Penal
21 Soborno en el sector privado	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 198 del Código Penal
22 Malversación o peculado de bienes en el sector privado	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 190 del Código Penal
23 Blanqueo del producto del delito	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		D. Leg. N.º 1106, sobre la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado
24 Encubrimiento	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 405 del Código Penal
25 Obstrucción de la justicia	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 365, 366 y 409-A del Código Penal
26 Responsabilidad de las personas jurídicas	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 104 del Código Penal
27 Participación y tentativa	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 16, 17, 18 y 19 del Código Penal
28 Conocimiento, intención y propósito como elementos de un delito	Existencia de un marco jurídico al respecto	X		Art. 158 del Código Penal
30 Proceso, fallo y sanciones	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 93, 99, 117, 161 y 201 de la Constitución
				Art. 10 del Código Penal
				Arts. 449 a 451 y 453.2 del Código Procesal Penal

31 Embargo preventivo, incautación y decomiso	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 97, 102 y 103 del Código Penal
				Arts. 302 a 309, y 316 a 320 del Código Procesal Penal
				Arts. 533, 534, 535, 536, 537, 539 y 624 del Código Procesal Civil
				D. Leg. N.º 1373 sobre la extinción de dominio
32 y 33 Protección de testigos y denunciadores	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 247 a 252 del Código Procesal Penal
				Ley N.º 29542, Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal
				D. S. N.º 038-2011, Reglamento de la ley N.º 29542
				Arts. 6.4 y 7 de la Directiva N.º 011-2015-CG/GSND, Servicio de Atención a Denuncias
				D. S. N.º 003-2010, Reglamento del Programa Integral de protección a testigos, peritos, agraviados o colaboradores que intervengan en el proceso penal
34 Consecuencias de los actos de corrupción	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. V del TP, y arts. 219 y 220 del Código Civil
				Arts. 97 y 102 del Código Penal
				Arts. 11 y 15 del Código Procesal Penal
35 Indemnización por daños y perjuicios	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 92 a 101 de Código Penal
36, 38 y 39 Autoridades especializadas; cooperación entre organismos	Previsión de autoridades y órganos especializados anticorrupción y de medidas para la cooperación entre organismos	X		Existencia de Fiscalías Especializadas a nivel nacional
				D. Leg. N.º 1326-2017, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado
				Existencia de Juzgados Penales Especializados en Delitos de Corrupción
				Acuerdos de cooperación entre el Ministerio Público y varias instituciones
37 Cooperación con las	Existencia de un marco	X		Art. 13 de la Ley N.º 29542, Ley de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de

autoridades encargadas de cumplir la ley	jurídico y/o otras medidas			Colaboración Eficaz en el ámbito Penal Arts. 472 a 481 del Código Procesal Penal
40 Secreto bancario	Disposiciones sobre la no denegación de ayuda por secreto bancario	X		Arts. 235 y 236 del Código Procesal Penal Arts. 140, 143 y 376 de la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS
45 Traslado de personas condenadas	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Art. 542 del Código Procesal Penal
43 y 46 Cooperación Internacional y Asistencia judicial recíproca	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		El Perú considera la Convención como base jurídica para la asistencia. Otros tratados sobre la materia Arts. 508, 511, 512 y 528 a 537 del Código Procesal Penal
47 Remisión de actuaciones penales	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas		X	No hay una previsión explícita al respecto.
48 y 49 Cooperación en materia de cumplimiento de la ley e investigaciones conjuntas	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		El Perú coopera con otros Estados mediante la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en materia Penal y Extradición de la OEA, la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional, la Red de Recuperación de Activos de GASIFUD, entre otros.
50 Técnicas especiales de investigación	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 207, 550 a 553 del Código Procesal Penal
52 Prevención y detección de transferencias del producto del delito	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS
53, 54, 55 y 57 Medidas para la recuperación	Existencia de un marco	X		D. Leg. N.º 719 Ley de Cooperación Técnica Internacional

de bienes y cooperación internacional para fines de decomiso; rest. y disp. de activos	jurídico y/o otras medidas			
56 Cooperación Judicial	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		Arts. 508-537 del Código Procesal Penal
60 Capacitación y asistencia técnica	Existencia de un marco jurídico y/o otras medidas	X		D. Leg. N.º 719 Ley de Cooperación Técnica Internacional

Elaboración propia
Fuente: informe de examen UNODC¹⁴⁸

2.4. EL COMPROMISO DE LIMA DE LA VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

El Compromiso de Lima fue el resultado del arduo esfuerzo de los países del hemisferio, para la obtención del consenso en torno a ejes temáticos de indispensable abordaje, respecto al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

2.4.1. Origen

El origen del Compromiso de Lima data de la VIII Cumbre de las Américas, desplegada en Lima, Perú, los días 13 y 14 de abril del año 2018.

Las Cumbres de las Américas, en general, son reuniones institucionalizadas de los Jefes de Estado y Gobierno de la región, en las que los referidos líderes discuten aspectos políticos compartidos, afirman valores comunes y comprometen acciones

¹⁴⁸ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Informe sobre el examen del Perú” Ciclo de examen 2010-2015. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_18_Peru_Final_Country_Report.pdf

concertadas a nivel nacional y regional, con el fin de hacer frente a desafíos presentes y futuros que enfrentan los países del hemisferio¹⁴⁹.

En ese sentido, la VIII Cumbre de las Américas dispuso como tema principal de la reunión, el de “Gobernabilidad Democrática frente a la corrupción”, subrayando que la prevención y el combate de este flagelo, son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y la confianza de la ciudadanía en las instituciones¹⁵⁰.

Cabe mencionar, la realización de 10 reuniones previas a esta Cumbre, llevadas a cabo en Lima y en Washington, y dirigidas por el Perú: 3 de asuntos procedimentales, 2 de diálogo político y 5 de negociación.

De otro lado, es importante resaltar el trabajo del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC)¹⁵¹, que sirvió como base para las deliberaciones de los presidentes y primeros ministros de la región. En ese sentido, en preparación para la VIII Cumbre, el GRIC celebró diversas sesiones en torno a 3 ejes temáticos: gobernabilidad democrática y corrupción, corrupción y desarrollo sostenible; y aspectos de cooperación, institucionalidad y alianzas público privadas.

En cuanto al primer eje temático, aquel se desarrolla en el entendido de la Gobernabilidad Democrática, como la capacidad que tienen los gobiernos de asegurar que sus políticas públicas estén debidamente dirigidas a la satisfacción de las necesidades de su población y no de otros intereses. Para asegurar la gobernabilidad democrática, en consecuencia, no sólo es importante que los ciudadanos tengan participación en el diseño de las políticas públicas, sino también que sientan que

¹⁴⁹ SECRETARÍA DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Cumbres de las Américas”. Recuperado de <http://www.summit-americas.org/defaults.htm> (consultado 25/08/19)

¹⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. “Documentos oficiales del proceso de Cumbres de las Américas”. VOL. VIII, 2018. p. 17.

¹⁵¹ El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC) es el órgano ejecutor principal del Proceso de Cumbres y está compuesto por cada Estado participante del proceso, a través de un/a coordinador/a nacional. Cf, ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. “Documentos oficiales del proceso de Cumbres de las Américas”. VOL. VIII, 2018. p.17.

pueden fiscalizar efectivamente, la gestión gubernamental¹⁵². Por tanto, se propusieron como indicadores los siguientes:

- La transparencia y acceso a la información;
- Los métodos para garantizar la eficacia gubernamental y la reducción de la burocracia; y
- Las medidas efectivas para el control de la corrupción y el monitoreo de prácticas prohibidas, participación ciudadana y combate de corrupción.

Indicadores que deben ser acompañados del conocimiento ciudadano respecto a la existencia de estos mecanismos, mejorando la percepción de la población respecto a las condiciones que su Estado posee para hacer frente a la corrupción.

En cuanto al segundo eje temático, referido a la corrupción y el desarrollo sostenible, los Estados reconocieron que una forma de luchar, a favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es lograr un Estado eficiente, que trabaje por los derechos de sus ciudadanos y asegure servicios públicos de calidad. En ese sentido, todo esfuerzo destinado al logro del desarrollo sostenible es un esfuerzo anticorrupción; ya que de un lado, la corrupción socava los cimientos del desarrollo sostenible, y del otro, el débil desarrollo promueve la propagación de la corrupción. Sobre esa base, los indicadores planteados para este eje temático fueron los siguientes:

- Goce efectivo de derechos humanos por la población;
- La forma de hacer negocios, en especial, los efectos sobre proyectos de desarrollo, y los riesgos de operaciones financieras; y
- El costo de la inversión, con particular énfasis en la disminución de la capacidad de un país de atraer Inversión Extranjera Directa.

Indicadores, a los que igualmente, es conveniente añadir información sobre transparencia y acceso a la información; debido a que estos favorecen la participación

¹⁵² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Recuperado de [http:// www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/ccostarica/docs/PNUD-seminario.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/ccostarica/docs/PNUD-seminario.pdf)

ciudadana en el seguimiento de la gestión pública y consecuentemente, en la idoneidad de los gastos efectuados por el sector público, para fines de interés general.

Finalmente, en cuanto al tercer eje temático, relativo a los aspectos de cooperación, institucionalidad internacional y alianzas público privadas, a la luz de los dos ejes temáticos anteriores, surge la necesidad de diseñar nuevas herramientas y sistemas para facilitar la cooperación hemisférica anticorrupción e impulsar la adopción de nuevos instrumentos jurídicos, en esta materia. Asimismo, se requiere promover la realización de actividades de investigación, para lo cual, la promoción de alianzas genera un sendero de viabilidad.

2.4.2. Análisis del contenido del Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas

El documento que resultó de las deliberaciones referidas en el acápite previo, fue el Compromiso de Lima, integrado por 57 mandatos concretos, asumidos en consenso por Jefes de Estado y de Gobierno de los participantes de la VIII Cumbre de las Américas.

Siguiendo la metodología utilizada previamente, se ha procedido a estructurar el siguiente cuadro que sistematiza el contenido del referido Compromiso:

Cuadro N.º 11

Contenido del Compromiso de Lima

Contenido del Compromiso de Lima			
Parte		Disposición	
Preámbulo	Párr. 1	Relación entre la corrupción y la democracia y el estado de derecho.	
		Efectos de la corrupción	Debilita la confianza de la ciudadanía en las instituciones.
			Afecta el goce efectivo de derechos humanos.
		Afecta el desarrollo sostenible.	

			Compromiso con la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
			Compromiso con la Agenda 2030.
			Conformidad con los ordenamientos jurídicos de los Estados y con los tratados multilaterales y bilaterales.
			Conformidad con los principios de respeto a la soberanía y la no intervención.
Compromisos	Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática	A.1	Fortalecer instituciones democráticas otorgando a las autoridades garantías para el buen desempeño de sus funciones.
		A.2	Fortalecer la autonomía e independencia judicial.
		A.3	Promover una iniciativa hemisférica para articular esfuerzos regionales e internacionales con enfoque en educación cívica.
		A.4	Desarrollar un enfoque de transparencia, participación ciudadana y prevención de la corrupción, mediante programas de enseñanza y aprendizaje en todos los niveles educativos.
		A.5	Promover campañas de concientización pública y participación ciudadana.
		A.6	Reconocer las contribuciones de los pueblos indígenas y afrodescendiente; así como sus valores y principios tradicionales.
		A.7	Promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de nuestras políticas anticorrupción.
		A.8	Incluir a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción, reconociendo su impacto en dichas poblaciones.
		A.9	Garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en los procesos de selección de servidores públicos.
		A.10	Promover la adopción de medidas que prevengan conflictos de intereses, y las declaraciones patrimoniales e información financiera de servidores públicos.
		A.11	Promover códigos de conducta para los servidores públicos que contengan altos estándares de ética, probidad, integridad y transparencia.
		A.12	Incentivar la participación eficaz del sector privado en las políticas públicas de prevención y combate de la corrupción.

Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión	B.13	Continuar fortaleciendo sistemas o medidas nacionales anticorrupción y mejorar las condiciones para la efectiva participación de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado, ciudadanos y otros actores sociales en el seguimiento de la gestión gubernamental.
	B.14	Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado.
	B.15	Consolidar la autonomía e independencia de los órganos de control superior.
	B.16	Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública.
	B.17	Promover el uso de nuevas tecnologías que faciliten el gobierno digital.
	B.18	Elaborar estadísticas e indicadores sobre el impacto de las políticas de transparencia y de lucha contra la corrupción.
	B.19	Fomentar la transparencia y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones regionales e internacionales
	B.20	Fomentar la transparencia y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones regionales e internacionales
	B.21	Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar penalmente los actos de corrupción y otros conexos.
	B.22	Proteger a los denunciantes, testigos e informantes de actos de corrupción frente a acciones intimidatorias y represalias.
	B.23	Proteger el trabajo de los periodistas y personas que investigan casos de corrupción.
	B.24	Proteger a los servidores públicos incluidos aquellos involucrados en hacer cumplir la ley, la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los actos de corrupción.
	Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales	C.25
C.26		Considerar la adopción de instrumentos legales que podrían restringir el acceso a la función

			pública de personas condenadas por actos de corrupción.
Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas	D.27		Promover el uso de sistemas electrónicos para compras gubernamentales, contrataciones de servicios y obras públicas.
	D.28		Implementar mecanismos de acompañamiento intergubernamental a proyectos específicos, a solicitud del Estado que ha de ejecutarlos.
	D.29		Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público-privadas.
			Establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación
	D.30		Solicitar la creación de una plataforma sobre infraestructura para facilitar el intercambio de experiencias, capacitación y programas de cooperación en materia de monitoreo y desarrollo de proyectos, estudios de factibilidad y análisis de riesgo, procedimientos transparentes de licitación, y compras gubernamentales.
	D.31		Fomentar la transparencia en la gestión de la infraestructura y de los recursos públicos destinados a garantizar la resiliencia frente a desastres.
	D.32		Promover prácticas coordinadas y transparentes en la emisión gubernamental de permisos.
D.33		Implementar medidas para la reducción de la burocracia y la simplificación de trámites.	
Cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos	E.34		Avanzar en la lucha contra la corrupción, continuando la implementación, de las recomendaciones del Mecanismo de Revisión de la Implementación de la UNCAC, así como también de las recomendaciones de las sucesivas rondas del MESICIC
	E.35		Adoptar un marco legal para responsabilizar a las personas jurídicas por actos de corrupción.
	E.36		Considerar la prestación de asistencia, de la manera más amplia posible.
	E.37		Promover la más amplia cooperación entre las autoridades judiciales, policías, fiscalías, unidades de inteligencia financiera y autoridades administrativas, en las investigaciones y procedimientos relacionados con los delitos de corrupción.
	E.38		Promover el uso de mecanismos ágiles de intercambio de información, cooperación y trabajo coordinado para la investigación y persecución de actos de corrupción.

		E.39	Promover la cooperación entre las instituciones financieras y los órganos de supervisión financiera, y las instituciones encargadas de la investigación y enjuiciamiento.
		E.40	Fortalecer el marco internacional de cooperación jurídica e institucional para prevenir que los sistemas financieros de la región puedan ser utilizados para la transferencia y ocultación de fondos provenientes de actos de corrupción.
		E.41	Impulsar medidas para permitir el embargo preventivo, la extinción de dominio y la confiscación de activos producto de la corrupción.
		E.42	Profundizar la participación de nuestros Estados en las redes e iniciativas multilaterales contra el lavado de activos.
		E.43	Adoptar medidas efectivas contra la elusión, así como combatir la evasión fiscal, el lavado de activos y los flujos financieros ilícitos producto de la corrupción y para la identificación de beneficiarios finales.
		E.44	Promover la transparencia en el intercambio de información tributaria
	Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción	F.45	Continuar fortaleciendo el MESICIC, identificando los recursos para fortalecer sus operaciones.
		F.46	Solicitar al MESICIC que promueva el intercambio y la difusión de buenas prácticas, capacidades técnicas y medidas orientadas a fortalecer los marcos jurídicos e institucionales para prevenir y combatir la corrupción.
		F.47	Solicitar al MESICIC que coordine con otros organismos internacionales y regionales anticorrupción a fin de promover sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos.
		F.48	Seguir avanzando a través de medidas concretas en la implementación efectiva de las recomendaciones realizadas por el MESICIC.
		F.49	Solicitar al MESICIC que desarrolle una iniciativa para la observación y medición de las políticas de lucha contra la corrupción con el fin de formular indicadores y promover mecanismos de prevención de la corrupción.
		F.50	Impulsar el Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP) como foro para compartir mejores prácticas de gobernabilidad democrática y gobierno abierto.

		F.51	Solicitar al GTCC que apoye la implementación y el fortalecimiento de programas nacionales, con una perspectiva de derechos humanos, para desarrollar la capacidad de la policía, fiscalía, poder judicial y órganos de control interno.
	Seguimiento e informes	G.52	Solicitar al GTCC que asista con recursos y capacidades técnicas a los Estados, a fin de que puedan implementar los compromisos.
		G.53	Tomar nota de las recomendaciones del Foro de la Sociedad Civil y Actores Sociales, Foro de Jóvenes de las Américas, Foro de los Pueblos Indígenas, la Red de Parlamento Abierto de ParlAméricas y el Diálogo Empresarial de las Américas.
		G.54	Tomar nota del “Compromiso del sector privado para la transparencia” del Diálogo Empresarial de las Américas y hacer un llamado a iniciativas similares.
		G.55	Promover el avance sobre la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el hemisferio.
		G.56	Reconocer la importancia de la Secretaría de Cumbres, secretaría técnica, memoria institucional del proceso y de instancia de coordinación del GTCC.
		G.57	Encomendar al GRIC que informe a través de la Presidencia del Proceso de Cumbres de las Américas sobre la implementación del presente Compromiso.

Elaboración propia
Fuente: Compromiso de Lima

Teniendo en cuenta la información del cuadro precedente, se advierte que el Compromiso de Lima, reconociendo los graves y múltiples efectos de la corrupción, y la vinculación de su lucha con el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho (*párrafo 1*), se articula como un nuevo esfuerzo de los Estados de la región por contribuir a la lucha anticorrupción, desde un enfoque distinto. En ese sentido, un aspecto que es fundamental destacar, es la referencia al compromiso, de los países suscriptores de este documento, con la implementación de la Agenda 2030 (*párrafo 3*); referencia que implícitamente sugiere la indesligable relación entre el fenómeno de la corrupción y el desarrollo sostenible, premisa que fuera materia de análisis en el primer capítulo del presente estudio.

Las consideraciones aludidas, reflejan el concierto de los países respecto a la multidimensionalidad de la corrupción y a su acción como obstáculo para la concreción de objetivos con los que los Estados del hemisferio se han comprometido. Sobre esa base, y sin desconocer los ordenamientos jurídicos nacionales ni los tratados multilaterales y bilaterales previos (*párrafo 4*); sino más bien, con el ánimo de apoyar a la efectividad de los acuerdos sobre la materia, suscritos con anterioridad (*párrafo 2*); los Jefes de Estado y de Gobierno presentes en la VIII Cumbre de las Américas¹⁵³, asumieron un mayor compromiso frente a la corrupción.

Por consiguiente, efectuando una revisión del texto del citado compromiso, se verifica que la primera sección de este, se encuentra referida a la asunción de acuerdos para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (*del A.1 al A.12*); sección que reafirma el novedoso enfoque que el Compromiso de Lima pretende efectuar, al prever disposiciones acordadas por los países para robustecer sus cualidades democráticas, como una vía de lucha frente a la corrupción.

De esa manera, la previsión del adecuado funcionamiento institucional (*A.1*); la autonomía, independencia, integridad y transparencia judicial (*A.2*); el reforzamiento de la educación cívica (*A.3*); los programas de enseñanza y aprendizaje de valores democráticos y cívicos (*A.4*); las campañas de concientización pública y participación ciudadana (*A.5*); el reconocimiento de las contribuciones de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, respecto a sus valores y principios tradicionales (*A.6*); la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer como objetivo transversal de la política anticorrupción (*A.7*); el reconocimiento del impacto de la corrupción sobre grupos vulnerables (*A.8*); la igualdad de oportunidades en procesos públicos de selección (*A.9*); la prevención de conflictos de intereses (*A.10*); la promoción de códigos de conducta para servidores públicos (*A. 11*); y en

¹⁵³ El Gobierno de la República de Nicaragua hace del conocimiento de los Jefes de Estado y de Gobierno presentes en la VIII Cumbre de las Américas, que Nicaragua no aprueba el Compromiso de Lima: “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, ni otros documentos, declaraciones, comunicados o resoluciones que emanen de esta Cumbre, por no haber participado en la negociación de los mismos. Cf. SECRETARIA DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Compromiso de lima: gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. 2018, p.18. Recuperado de http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf

involucramiento del sector privado en políticas públicas de prevención y combate de la corrupción; constituyen las vías que los Estados del hemisferio han acordado para fortalecer la democracia y encaminar con ello, la erradicación de la corrupción.

De otro lado, en lo que respecta a la segunda sección, denominada “Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión” (*del B.13 al B.24*), pese a que pudiera considerarse a esta con independencia de la anterior sección, se aprecia en la redacción de sus acuerdos, la intención de los Jefes de Estado y de Gobierno suscriptores; de reafirmar la importancia que aquellas condiciones representan para la configuración sustancial de la gobernabilidad democrática que aspiran a fortalecer.

De esa manera, la efectiva participación de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado, ciudadanos y otros actores sociales en el seguimiento de la gestión gubernamental (*B.13*); el gobierno abierto y gobierno digital (*B.14, B.17 y B.20*); la autonomía e independencia de órganos de control superior (*B.15*); la transparencia y acceso a la información pública y rendición de cuentas (*B.16 y B.19*); la evaluación de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción mediante indicadores (*B.18*); la tipificación penal de actos de corrupción y conexos (*B.21*); y la protección de denunciantes, periodistas y personas que investigan casos de corrupción, y servidores públicos encargados del hacer cumplir la ley (*B. 22, B.23 y B.24*); constituyen aspiraciones encaminadas no sólo al combate de la corrupción, sino a la generación de condiciones propicias para el robustecimiento democrático.

Circunstancia similar sucede con la sección tercera del citado compromiso, denominada “Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales” (*C.25 y C.26*); cuya desregulación genera una oportunidad para la propagación de redes de corrupción que incluso capturan al Estado, desviándolo de los fines para los que este es instaurado, siendo una amenaza latente para la gobernabilidad democrática.

En relación a la cuarta sección, por otro lado, se advierte un matiz que enfatiza la prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas (*del*

E.27 al E.33), al ser estas circunstancias, de alta sensibilidad para prácticas corruptas; previéndose la adopción de medidas para reforzar la transparencia, el control gubernamental y la simplificación de trámites, que contribuyan al ejercicio de una adecuada gestión pública.

La sección quinta (*del F.34 al F.44*), se avoca al tema de los distintos ilícitos a través de los cuales se materializa la corrupción, así como aquellos con los cuales esta tiene estrecha relación, y la promoción de la cooperación internacional necesaria para hacerles frente.

Adicionalmente, la sección sexta denominada “Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción” (*del G.45 al G.51*), se encuentra orientada al aprovechamiento del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, para promover sinergias, optimizar capacidades técnicas, intercambiar y difundir buenas prácticas, entre otros.

Finalmente, la séptima y última sección del citado compromiso (*del H.52 al H.57*), aborda algunas consideraciones respecto a la implementación de los acuerdos en él contenidos (*H.52 H.55 H.56 y H.57*), y la atención que los Jefes de Estado y de Gobierno extienden a las recomendaciones del Foro de la Sociedad Civil y Actores Sociales, Foro de Jóvenes de las Américas, Foro de los Pueblos Indígenas, la Red de Parlamento Abierto de ParlAméricas y el Diálogo Empresarial de las Américas (*H.53 Y H.54*); instrumentos de gran contribución para la lucha integral contra la corrupción.

2.4.3. Mecanismo de seguimiento

En atención al acuerdo F. 45 del Compromiso de Lima, el Mecanismo de Seguimiento estará orientado a no duplicar el trabajo que desarrolla el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, sino a buscar su fortalecimiento. En ese sentido, el Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima se desarrolla tomando en consideración las recomendaciones, y lecciones aprendidas compartidas por la Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana

contra la Corrupción, así como de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, encargada del seguimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres, instancia encargada del seguimiento de la implementación de los mandatos derivados de la VIII Cumbre de las Américas y de las Cumbres anteriores, será responsable de la ejecución del citado mecanismo junto con su Presidencia¹⁵⁴.

2.4.3.1. Objetivos

El mecanismo de seguimiento e implementación del Compromiso de Lima tiene los siguientes objetivos¹⁵⁵:

- Registrar los avances de cada Estado participante de la VIII Cumbre de las Américas, así como de los organismos del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres, incluyendo la Organización de los Estados Americanos, respecto al cumplimiento del Compromiso de Lima.
- Promover el intercambio de buenas prácticas, capacidades técnicas y medidas orientadas a fortalecer la prevención y combate a la corrupción en el hemisferio.
- Identificar posibilidades y recursos de cooperación entre los Estados, y entre éstos y los organismos que conforman el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres, en materia de prevención y lucha contra la corrupción, además de crear sinergias con otros mecanismos e iniciativas internacionales y regionales de las que forman parte nuestros países.

¹⁵⁴ VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres”. Recuperado de <http://www.viiiicumbreperu.org/reuniones-2/reuniones/> (consultado 25/08/19).

¹⁵⁵ GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE CUMBRES. “Mecanismo de seguimiento e implementación del compromiso de Lima: gobernabilidad democrática frente a la corrupción” (28 de noviembre de 2018). p. 1.

2.4.3.2. Fases del mecanismo

El mecanismo ha previsto 3 fases de desarrollo¹⁵⁶:

- **Fase N.º1:** Incluye el registro de la información nacional sobre el progreso logrado en la implementación de los mandatos del Compromiso de Lima.

Este registro se realiza, a través de una plataforma en línea, que ha sido financiada completamente por el Gobierno peruano. Esta incluye indicadores de seguimiento o de proceso que se derivan de cada compromiso y que medirán el grado de implementación evolutiva de cada uno de ellos.

- **Fase N.º2:** Referida a la consolidación de un banco de buenas prácticas y capacidades regionales en materia de prevención y lucha contra la corrupción, por parte de la Secretaría de Cumbres, sobre la base de la información recabada en la fase 1. De igual manera, la Secretaría de Cumbres, con la información registrada en la fase 1, elaborará un informe acerca de los retos identificados por los Estados en la implementación del Compromiso de Lima.
- **Fase N.º3:** Comprenderá la promoción de espacios de acercamiento para que los Estados y los miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres lleven adelante iniciativas de cooperación en materia de prevención y lucha contra la corrupción, a través de reuniones técnicas, mesas de trabajo, videoconferencias, entre otros. Dichas iniciativas de cooperación podrán realizarse entre los Estados, y entre éstos y los organismos que forman parte del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres.

¹⁵⁶ GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE CUMBRES. *Óp. Cit.*, p. 3.

2.4.4. Logros

La adopción del Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas constituye la materialización de un documento con acuerdos orientados a prevenir y combatir la corrupción, a partir de acciones más claras.

Luego de un año de su suscripción, se destacan los siguientes logros:

- Revitalización del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres.
- Fortalecimiento de la participación de la Sociedad Civil y Actores Sociales.
- Adopción y puesta en marcha del Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima, aprobado el 28 de noviembre de 2018.

Además, es importante referir la suscripción del Memorando de entendimiento con las instituciones del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC), llevada a cabo el 4 de septiembre de 2018, con el objeto de establecer un marco de colaboración y facilitar mecanismos de cooperación entre las partes, fortaleciendo la actuación conjunta en la implementación y seguimiento de mandatos de la Cumbre de las Américas que representará una enorme contribución para la agenda propuesta en el Compromiso de Lima.

Asimismo, la reciente bienvenida a la OCDE, en calidad de miembro del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres, acontecida en abril de 2019, augura una mayor contribución a la implementación de los acuerdos asumidos, gracias a las mayores posibilidades de cooperación; y en el marco del Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima y la consecuente articulación de un “Banco de Buenas Prácticas y capacidades regionales en materia de prevención y lucha contra

la corrupción”, se espera un mayor espacio para la cooperación, en el que la inclusión de la OCDE puede ser significativa¹⁵⁷.

De hecho, es preciso señalar que, con ocasión de la Primera Reunión a nivel Ministerial de 2019, del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres, llevada a cabo en Medellín, Colombia, el 27 de junio, se anunció el registro preliminar de información concerniente a los avances y necesidades de los Estados suscriptores del Compromiso de Lima, respecto a la implementación de sus 57 mandatos. Registro a partir del cual, se logró empezar con la difusión de información relativa a buenas prácticas desplegadas por cada Estado, demandas de asistencia técnica, y ofertas de cooperación de los organismos del referido Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres.

2.4.5. Algunas observaciones

«La aprobación del Compromiso de Lima: “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” constituye una señal clara que expresa la firme voluntad de los líderes del hemisferio de avanzar en la construcción de una sociedad democrática y más justa que permita el desarrollo de los pueblos de las Américas»¹⁵⁸. En ese sentido, al considerar a la corrupción como una amenaza para la democracia y un obstáculo para el desarrollo, encausa 57 medidas, fruto del consenso entre los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron de la VIII Cumbre de las Américas, que enfocan la lucha contra la corrupción, fundamentalmente, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Este enfoque particular de la lucha anticorrupción, es la primera innovación instrumentalizada a través del Compromiso de Lima; ya que parte del reconocimiento de la necesidad de ir más allá de un enfoque estrictamente punitivo, enfatizando la

¹⁵⁷ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “La secretaria de las Cumbres de las Américas da la bienvenida a la OCDE como nuevo miembro de la GTCC”. Recuperado de http://www.summit-americas.org/brief/05302019_es.html (consultado 25/08/19)

¹⁵⁸ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Documentos oficiales del proceso de Cumbres de las Américas”. VOL. VIII, 2018. p.13

necesidad de medidas de prevención y disuasión que se articulan a partir del fortalecimiento democrático.

La propuesta antes especificada, constituye un aporte significativo, ya que encamina el análisis de aquellos aspectos cuyo fortalecimiento, se relaciona de forma indirectamente proporcional, con la propagación de la corrupción, abordando un nuevo flanco para la lucha contra este fenómeno.

De otro lado, este enfoque posee un beneficio adicional, ya que, al no restringirse a la persecución penal de las prácticas de corrupción, sino al fortalecimiento de condiciones democráticas; más allá de la efectividad que demuestre en el plano de la erradicación de la corrupción, redundará en el robustecimiento de la estabilidad social y política del Estado y el refuerzo de la confianza en su institucionalidad.

Otro aspecto que cabe resaltar, es que pese a la dificultad que impera a nivel multilateral, para adoptar compromisos que vinculen a los Estados a cumplir, bajo determinadas y estrictas condiciones, acuerdos que sugieren implementación de medidas legislativas y políticas, debido a la delgada frontera hacia la vulneración del principio de soberanía; el Compromiso de Lima logra, a través de una fórmula de redacción concertada, la previsión de 57 medidas cuya adopción permite la rendición de cuentas sobre su cumplimiento, avance sustancial en el grado de compromiso de los Estados de la región, en materia de lucha anticorrupción.

Al respecto, si bien no todas las acciones acordadas poseen el mismo grado de concreción en la redacción, variando desde fórmulas como “implementar medidas para (...)” hasta otras como “considerar la adopción de (...)”; el ánimo del texto conjunto refleja un paso hacia adelante que es plausible de reconocimiento; sobre todo si este se interpreta aunado a la aprobación y adopción del mecanismo de seguimiento e implementación del Compromiso de Lima, poniendo en evidencia la intención de los Estados de avanzar en su ejecución.

En cuanto al contenido del Compromiso, resaltan algunas previsiones poco comunes, en relación a iniciativas anticorrupción promovidas a nivel internacional, como son la

promoción de la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; el reconocimiento de las contribuciones de pueblos indígenas tradicionales y comunidades afrodescendientes, respecto a sus valores y principios tradicionales; y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción, reconociendo su grave impacto en dichas poblaciones; previsiones que proyectan una voluntad política inclusiva, indispensable para la promoción de la democracia, cuyo robustecimiento pretende ser instrumentalizado para garantizar la eficacia de la lucha anticorrupción.

En esa línea, es menester destacar la oportunidad que la VIII Cumbre de las Américas representó para el fomento de la participación de la sociedad civil y otros actores sociales; ya que tanto jóvenes, como pueblos indígenas y el sector privado, obtuvieron en ella un medio, para que sus contribuciones lograrán eco. De hecho, se espera que dichos aportes trasciendan también al ámbito de la implementación del Compromiso de Lima.

De otro lado, se advierte la previsión de medidas direccionadas a fomentar valores cívicos, naturalmente, contrapuestos al germen de la corrupción, esfuerzo que amerita seguimiento, pues podría representar una alternativa eficaz en el combate contra este flagelo.

Finalmente, sobre la base de los argumentos esbozados, se corrobora una vez más, la trascendencia de la concertación internacional en la gestión de iniciativas de prevención y lucha contra un problema global como lo es la corrupción, demostrándose la importancia del compromiso de los Estados, para que aquellas iniciativas sean innovativas y se desplieguen efectivamente; ya que la sinergia de esfuerzos legitimada en la voluntad política de cada gobierno, es clave para encaminar intereses globales como la solidez del Estado de derecho y el desarrollo sostenible, y por tanto, la prevención y lucha contra la corrupción.

2.4.6. Implementación a nivel regional y buenas prácticas implementadas por Perú

Al ser el Compromiso de Lima un instrumento reciente, la difusión de datos respecto al seguimiento de su implementación por país, es todavía, públicamente, escasa.

El 27 de junio de 2019, en Medellín, se llevó a cabo la Primera Reunión, a Nivel Ministerial, del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres, al inicio de la cual, en sus palabras de bienvenida, el Embajador Néstor Popolizio Bardales, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Perú, afirmó que: «De la información registrada, se puede concluir que la región presenta un nivel “intermedio” en la implementación de los mandatos relativos a medidas antisoborno, responsabilidad del Poder Judicial y cooperación entre instituciones financieras. Asimismo, se evidencia un avance similar en medidas relativas a sanciones a funcionarios públicos vinculados a actos de corrupción. (...) No obstante, el hemisferio aún registra un avance “preliminar” en lo que corresponde al involucramiento del sector privado en el combate anticorrupción, transparencia, mecanismos de rendición de cuentas, así como compras y obras públicas»¹⁵⁹.

Al respecto, se advierte que la plataforma para el registro de información estuvo disponible desde el 1 de enero de 2019, contándose por el momento, con 24 actores que registraron información en el proceso que corresponde a la primera fase del desarrollo del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación del Compromiso de Lima; cuyo propósito se concentra en permitir a los países e instituciones interamericanas y multilaterales un diagnóstico situacional, respecto a sus avances y necesidades.

¹⁵⁹ POPOLIZIO, Nestor. “Palabras de bienvenida de la Presidencia del GRIC durante la Primera reunión a nivel ministerial de 2019” (27 de junio de 2019). Recuperado de http://www.summit-americas.org/sirg_meet_es.html

De los 24 actores que comunicaron sus avances, 16 son Estados y 8 entidades del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres; registrándose información referida a los 57 mandatos del Compromiso de Lima; cuyo resumen se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 12

Nivel de avance en la Implementación de mandatos del Compromiso de Lima

Implementación regional de los mandatos del Compromiso de Lima						
N.º	Mandato	Nivel de implementación				
		Sin avances	Preliminar	Intermedio	Avanzado	Cumplido
1	Gobernabilidad Democrática	17%	25%	58%	-	-
2	Transparencia y protección a denunciantes	-	50%	50%	-	-
3	Financiamiento de partidos políticos	-	50%	50%	-	-
4	Obras y compras públicas	14%	57%	29%	-	-
5	Cooperación Jurídica Internacional	-	20%	80%	-	-
6	Fortalecimiento de mecanismos regionales anticorrupción	6%	6%	88%	-	-

Elaboración propia

Fuente: Secretaría de las Cumbres de las Américas¹⁶⁰

Del cuadro anterior se desprende que, a nivel regional, existe una mayor implementación de los mandatos referidos al fortalecimiento de la cooperación jurídica internacional y de mecanismos anticorrupción; evidenciándose que los mandatos referidos a gobernabilidad democrática, transparencia y protección a denunciantes, financiamiento de partidos políticos, y contrataciones públicas, requieren de un mayor impulso.

¹⁶⁰ SECRETARIA DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Presentación del Gobierno del Perú en su calidad de Presidencia del GRIC y del Proceso de Cumbres acerca del registro de Avances por los Estados y Organizaciones del GTCC” (27 de junio de 2019), Medellín, Colombia. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2019/summit/CMBRS01747.pdf>

En el aspecto referido a requerimientos de asistencia técnica, se advierte que la tipología de asistencia, más demandada, es aquella vinculada al fortalecimiento institucional, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 13

Tipos de demanda de asistencia técnica en el marco del Compromiso de Lima

Tipos de demanda de asistencia técnica en el marco del Compromiso de Lima		
Nº	Necesidades de asistencia técnica por tipo	Demanda en %
1	Fortalecimiento institucional	76%
2	Formación, capacitación y sensibilización	23%
3	Tecnologías y optimización de procesos	1%

Elaboración propia
Fuente: Secretaría de las CLA¹⁶¹

De otro lado, se evidencia que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación del Compromiso de Lima, pese al corto tiempo transcurrido desde la firma de este instrumento, ha logrado concretar preliminarmente la segunda fase de su desarrollo, referida a la consolidación de un Banco de Buenas Prácticas y Capacidades Regionales en materia de prevención y lucha contra la corrupción, el mismo, al que se hizo referencia en el acápite 2.4.4. del presente estudio, relativo a los logros del instrumento bajo análisis.

Es preciso resaltar que de las buenas prácticas presentadas por el Perú, las primeras cuyo registro ha sido efectuado, son las que se detallan a continuación:

¹⁶¹ SECRETARIA DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Presentación del Gobierno del Perú en su calidad de Presidencia del GRIC y del Proceso de Cumbres acerca del registro de Avances por los Estados y Organizaciones del GTCC” (27 de junio de 2019), Medellín, Colombia. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2019/summit/CMBRS01747.pdf>

Cuadro N.º 14

Buenas Prácticas implementadas por Perú, registradas en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación del Compromiso de Lima

Buenas Prácticas Implementadas por Perú		
Pilar: Mandato	Buena Práctica	Descripción
<p><u>Transparencia, Acceso a la Información y Derechos Humanos</u></p> <p>Promover el uso de nuevas tecnologías que faciliten el gobierno digital con el objeto de impulsar la transparencia, la interacción con los ciudadanos y la rendición de cuentas, a través del desarrollo de herramientas de identificación, detección, sistematización y monitoreo de procedimientos gubernamentales y, con esa finalidad, fortalecer la cooperación y el intercambio de buenas prácticas sobre el desarrollo y aplicación de dichas tecnologías (B.17).</p>	<p>Plataforma Digital Única para Orientación al ciudadano - GOB.PE¹⁶²</p>	<p>Plataforma centralizada, con información actualizada, que pone a disposición del ciudadano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre trámites y servicios públicos • Contenido institucional de entidades públicas • Servicios digitales referidos a transacciones específicas para acceder a un trámite o servicio público
	<p>Modelo de Gestión Documental¹⁶³</p>	<p>Este Modelo establece un conjunto de componentes y procesos, que facilitan la digitalización, trazabilidad, conservación y usabilidad de los documentos, así como su intercambio entre entidades. Además, contribuye a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar una política de cero papeles • Reforzar estándares de seguridad • Mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos

¹⁶² Cf. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Plataforma Digital Única del Estado Peruano – GOB.PE”. 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicass%202019/Peru/Peru_17%20BPForm%20GOB.PE.pdf

¹⁶³ Cf. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Modelo de Gestión Documental MGD” 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicass%202019/Peru/Peru_17%20BPForm%20MGD.pdf

<p><u>Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas</u></p> <p>Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público-privadas, y establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación (D.29).</p>	<p>Buenas Prácticas desarrolladas por PROINVERSION¹⁶⁴</p>	<p>Conjunto de buenas prácticas desarrolladas para la prevención y combate de la corrupción. Además, se efectúan los siguientes esfuerzos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de cláusulas anticorrupción • Estandarización de bases y contratos • Creación de la Subdirección de Gestión del Conocimiento que analiza cada proyecto finalizado y elabora un documento sobre lecciones aprendidas • Implementación de una Oficina de Integridad y Transparencia
<p><u>Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas</u></p> <p>Fomentar la transparencia en la gestión de la infraestructura y de los recursos públicos destinados a garantizar la resiliencia frente a desastres, con miras a mejorar la respuesta a emergencias y los proyectos de prevención, mitigación, recuperación y reconstrucción. (D.31).</p>	<p>Implementación del Programa Presupuestal Multisectorial: PP0068, en Materia de Gestión del Riesgo de Desastres¹⁶⁵</p>	<p>Programa que busca reducir la vulnerabilidad ante emergencias por desastres.</p> <p>Inició sus intervenciones el año 2011 y permitió asignar más S/ 17,000 millones en intervenciones periódicas y previamente establecidas a reducir el riesgo y proteger a la población frente a la ocurrencia de desastres. Su implementación ha permitido viabilizar un mecanismo de cogestión de intervenciones críticas, a través del presupuesto por resultados.</p>

Elaboración propia

Fuente: Cumbre de las Américas¹⁶⁶

¹⁶⁴ Cf. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Buenas Prácticas desarrolladas por PROINVERSION”, 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicass%202019/Peru/Peru_29%20BPForm.pdf

¹⁶⁵ Cf. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Implementación de programas presupuestales Multisectoriales en materia de gestión del riesgo de desastres”, 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicass%202019/Peru/Peru_31%20BPForm.pdf

¹⁶⁶ CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Banco de Buenas Prácticas”. Recuperado de [http://www.viiicumbreperu.org/bancobuenaspracticass/\(consultado 08/09/2019\)](http://www.viiicumbreperu.org/bancobuenaspracticass/(consultado%2008/09/2019)).

Asimismo, cabe señalar que la información registrada en el Banco de Buenas Prácticas y Capacidades Regionales, pone a disposición de las partes interesadas, ofertas de cooperación, de las organizaciones miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres, en materia de prevención y lucha contra la corrupción; esperándose que, con aquella información, se puedan gestar iniciativas de cooperación que concreten la tercera fase de implementación del Mecanismo de Seguimiento y consecuentemente, redunden en el fortalecimiento de capacidades para la prevención y lucha anticorrupción.

Finalmente, es menester indicar por qué en el presente acápite no se desarrolla la implementación de cada mandato del Compromiso de Lima por parte del Estado peruano, conforme fuera realizado en el caso de los instrumentos analizados previamente. Ello sucede debido a que, en el caso concreto de este instrumento, en atención al tenor de sus mandatos y a su enfoque primigenio de fortalecimiento democrático, la implementación de aquellos, no persigue directamente la criminalización de ilícitos o la implementación de medidas de prevención de la corrupción, cuya verificación puede ser realizada, hasta cierto punto, mediante la revisión de su previsión legislativa en un ordenamiento jurídico determinado. Los mandatos del Compromiso de Lima se orientan a la generación de condiciones que coadyuven con la prevención y lucha anticorrupción; cuya implementación requiere de mayores esfuerzos que la sola previsión legislativa, esfuerzos que vienen siendo monitoreados por el correspondiente Mecanismo de Seguimiento, cuya información de resultados se proyecta a abril de 2021.

2.5. MATRIZ DE RELACIONAMIENTO

Luego de haber revisado individualmente cada una de las iniciativas multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte, se considera necesario efectuar un cruce de esta información, a efecto de analizar el valor agregado que cada una de aquellas aporta a la lucha anticorrupción. Para ello se ha procedido a la estructuración del siguiente cuadro:

Cuadro N.º 15

Matriz de relacionamiento de iniciativas multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte

Matriz de relacionamiento				
Disposición	Convención Interamericana a contra la Corrupción	Convención antisoborno de la OCDE	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas
Preámbulo				
Considera que la corrupción tiene múltiples efectos.	Párr.1	Párr.1	Párrs.1 y 3	Párr. 1
Considera la relación bidireccional entre corrupción y democracia.	Párrs. 2 y 3	-	Párr.7	Párr. 1
Reconoce la relación entre corrupción y criminalidad organizada.	Párr.4	-	Párr. 2	-
Reconoce la importancia de la concientización y participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.	Párr.5	-	Párr. 10	-
Reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de una acción coordinada de los Estados para su combate eficaz.	Párrs. 6, 7 y 9	Párr. 2 y 7	Párr.4	-
Reconoce la relación entre corrupción y tráfico ilícito de estupefacientes.	Párr. 8	-	-	-
Reconoce la relación entre corrupción y la delincuencia económica.	-	-	Párr. 2	-
Sugiere un enfoque en la prevención de la corrupción.	Párr. 9	-	Párr.8	-
Sugiere un enfoque en la detección de la corrupción.	Párr. 9	-	Párr.8	-
Sugiere un enfoque de disuasión de la corrupción.	-	-	Párr.8	-
Sugiere un enfoque en la sanción de la corrupción.	Párr. 9	-	-	-
Sugiere un enfoque en la erradicación de la corrupción.	Párr. 9	-	Párr. 10	-
Reconoce la necesidad de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción.	-	-	Párr. 5	-
Reconoce la importancia de la disponibilidad de asistencia técnica.	-	-	Párr. 6	-

Contenido				
Aporta definiciones para aclarar la comprensión de su texto.	Art. I	Art. 1	Art. 2	-
Propósito				
Tiene como propósito explícito el desarrollo de medidas anticorrupción	Art. II	-	Art. 1	-
Tiene como propósito explícito la promoción de la cooperación entre los Estados partes.	Art. II	-	Art. 1	-
Tiene como propósito explícito lograr la equivalencia u homogeneidad de medidas de las partes respecto a la lucha anticorrupción.	-	Párr. 8	-	-
Tiene como propósito explícito promover la integridad.	-	-	Art. 1	-
Medidas de prevención y combate de la corrupción				
Considera la aplicabilidad de medidas para prevenir conflictos de intereses en el cumplimiento de funciones públicas.	Art. III	-	Arts. 7 y 8	A.10
Considera la aplicabilidad de medidas para promover la transparencia y asegurar la preservación y uso adecuado de recursos asignados.	Art. III	-	Art. 5	
Considera la aplicabilidad de acciones para asegurar la adecuada comprensión de responsabilidades y normas éticas por parte del personal que labora en el sector público.	Art. III	-	Arts. 7 y 8	A.11
Considera de importancia la aplicabilidad de sistemas de contratación de funcionarios públicos y adquisición de bienes y servicios por parte del estado que aseguren transparencia y equidad.	Art. III	-	Arts. 7 y 9	A.9 y D.27
Considera la aplicabilidad de sistemas y medidas adecuadas para la recaudación y control de ingresos del Estado.	Art. III	-	Art. 9	
Considera la aplicabilidad de medidas para reforzar la independencia y autonomía del Poder Judicial y el Ministerio Público.	-	-	Art. 11	A.2
Considera la aplicabilidad de medidas para garantizar el acceso a información pública.	-	-	Arts. 10 y 13	B.14, B.16, B.17 y B.20
Considera la aplicabilidad de sistemas para la protección de denunciantes, testigos, peritos, víctimas, periodistas y personas que investigan actos de corrupción.	Art. III	-	Arts. 32 y 33	B.22 y B.23

Considera la necesidad de órganos de control superior, y órganos o personas especializadas en la prevención y lucha contra la corrupción.	Art. III	-	Arts. 6 y 36	B.15
Considera la aplicabilidad de medidas en el sector privado que coadyuven a la lucha eficaz contra la corrupción.	Art. III	Art. 8	Art. 12	A.11 y A.12
Considera la aplicabilidad de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y ONG en los esfuerzos anticorrupción.	Art. III	-	Arts. 5 y 13	A.5 y B.13
Considera el estudio de medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.	Art. III	-	Art. 7	-
Considera la aplicabilidad de medidas para prevenir el blanqueo de dinero	-	-	Art. 14	E.43
Considera la adopción de medidas para fomentar y reforzar valores cívicos de la población.	-	-	-	A.3 y A.4
Considera el reconocimiento de las contribuciones de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.	-	-	-	A.6
Incluye la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como objetivo transversal de las políticas anticorrupción.	-	-	-	A.7 y G.55
Considera la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción.	-	-	-	A.8
Considera la implementación de estadísticas e indicadores para evaluar el impacto de las políticas de transparencia y de lucha contra la corrupción.	-	-	-	B.18
Considera la adopción de medidas que fomenten la transparencia respecto a ingresos y gastos de organizaciones y partidos políticos.			Art. 7	C.25
Considera la adopción de instrumentos legales que podrían restringir el acceso a la función pública de personas condenadas por corrupción.	-	-	-	C.26
Considera la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos de Estado y de asociaciones público-privadas, así como otras medidas destinadas a evitar la contratación de personas naturales y jurídicas vinculadas a actos de corrupción.	-	-	-	D.29

Considera la implementación de medidas para la reducción de la burocracia y simplificación de trámites.	-	-	-	D.32 y D.33
Considera la adopción de medidas contra la elusión y evasión fiscal.	-	-	-	E. 43
Jurisdicción				
Asume el criterio de jurisdicción por territorialidad.	Art. V	Art. 4	Art. 42	-
Asume el criterio de jurisdicción por nacionalidad.	Art. V	Art. 4	Art. 42	-
Asume otros criterios de jurisdicción adicionales a la territorialidad y nacionalidad.	Art. V	-	Art. 42	-
Tipos penales previstos				
Cohecho nacional pasivo	Art. VI	-	Art. 15	-
Cohecho nacional activo	Art. VI	-	Art.15	-
Soborno en el sector privado	-	-	Art. 21	-
Soborno transnacional	Art. VIII	Art. 1	Art. 16	-
Enriquecimiento ilícito	Art. IX	-	Art. 20	-
Tráfico de influencias	Art. XI	-	Art. 18	-
Abuso de funciones	-	-	Art. 19	-
Aprovechamiento indebido del cargo	Art. XI	-	-	-
Malversación de fondos o peculado	Art. XI	-	Art. 17	-
Peculado de uso	Art. XI	-	Art. 17	-
Malversación o peculado en el sector privado	-	-	Art. 22	-
Blanqueo del producto del delito	-	-	Art. 23	-
Obstrucción de la justicia	-	-	Art. 25	-
Asistencia y cooperación				
Considera la previsión de asistencia recíproca dando curso a solicitudes de autoridades competentes, realizadas para fines de obtención de pruebas y otros actos relacionados a la investigación y juzgamiento de actos de corrupción.	Art. XIV	Art. 9	Arts. 43, 46, 47, 48, 49 y 50	E. 36, E. 37, E.38 y E. 39
Considera la previsión de cooperación técnica mutua.	Art. XIV	-	Art. 60	F. 46

Fomenta el intercambio de experiencias, buenas prácticas y datos sobre corrupción.	Art. XIV	-	Art. 61	B. 17 y F. 46
Considera la previsión de cooperación para llevar a cabo un programa de seguimiento sistemático para monitorear y promover la plena aplicación de la convención.	-	Art. 12	Art. 63	G. 52, G 56 y G.57
Considera la implementación de mecanismos de acompañamiento intergubernamental a proyectos específicos, a solicitud del Estado que ha de ejecutarlos, y de acuerdo con su propio marco legal, con el fin de asegurar la transparencia y fomentar la confianza.	-	-	-	D. 28
Medidas sobre bienes				
Asistencia mutua respecto a medidas sobre bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción	Art. XV	-	Arts. 51, 53, 54, 55, 56, 57 y 58	E.42 y E. 39
Considera la adopción de medidas necesarias para asegurar que el producto de un acto de corrupción esté sujeto a incautación, decomiso o similar, o sean pasibles de sanción.	-	Art.3	Art. 31	E.41
Otras disposiciones				
Dispone que el secreto bancario no constituye un obstáculo para la proporción de asistencia.	Art. XVI	Art. 9	Art. 40	-
Considera que los delitos de corrupción dan lugar a extradición	Art. XIII	Art. 10	Art. 44	-
Considera disposiciones sobre la responsabilidad de personas jurídicas o legales		Arts. 2 y 3	Art. 26	E.35
Considera la aplicabilidad de medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción, tales como la anulación de un contrato, revocación de una concesión o cualquier otra medida correctiva.	-	-	Art. 34	-
Considera la aplicabilidad de medidas para alentar a la “cooperación eficaz”.	-	-	Art.37	-
Prevé una disposición respecto a la solución de controversias referida a la interpretación y aplicación de la convención.			Art. 66	-

Elaboración propia

2.5.1. Interpretación de matriz de relacionamiento y análisis cruzado

Tomando como referencia los datos extraídos y consignados en la matriz de relacionamiento que antecede, se advierte una coincidencia originaria en los textos de los instrumentos bajo análisis, los mismos que congruentemente, expresan en el primer párrafo de su preámbulo, el convencimiento de los Estados suscriptores, respecto a los efectos múltiples y nocivos que tiene el fenómeno de la corrupción.

Este reconocimiento implica la justificación primigenia que ha motivado a la concertación internacional, en torno a la lucha contra este fenómeno. En ese sentido, pese a que la coincidencia respecto a la consideración de efectos desencadenados por la corrupción no es taxativamente exacta, se advierten una serie de similitudes, que ameritan revisión, en atención a los fines de la presente investigación.

La primera de las similitudes, se refiere al carácter pluriofensivo de la corrupción, ya que los textos de los cuatro instrumentos analizados, consideran más de un efecto concomitante al desenvolvimiento de esta. Sobre esa base, el punto de partida de la propuesta de lucha que plantean efectuar, es la afirmación de la corrupción como un fenómeno cuyos efectos no se restringen a un ámbito en particular.

Dentro de esa línea, se observa que mientras que la Convención Interamericana contra la Corrupción, considera que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, la sociedad, el orden moral, la justicia, y atenta contra el desarrollo integral de los pueblos; la Convención antisoborno de la OCDE, enfocándose en una de las modalidades de la corrupción- el cohecho- reafirma las consecuencias morales y enfatiza las de redundancia económica y comercial, sobre todo aquellas relativas a la distorsión de las condiciones competitivas internacionales; todo ello, sin dejar de reconocer el impacto que tiene este fenómeno en la política y en el buen gobierno.

De otro lado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratifica la mayoría de las implicancias antes citadas, e incorpora la mención expresa de la afectación a valores democráticos, al imperio de la ley y al desarrollo sostenible;

mientras que el Compromiso de Lima, como documento instrumentalizador de la lucha contra la corrupción a la que los países de la región de las Américas se han comprometido, aborda la categorización de los problemas desencadenados por la corrupción, desde un enfoque de los efectos positivos que su prevención y combate tienen en materia de fortalecimiento democrático y del Estado de derecho, revalidando además, las implicancias de la corrupción respecto al desarrollo sostenible, y enfatizando sus efectos negativos respecto al goce efectivo de derechos humanos .

La narración de los textos que precede, muestra la segunda coincidencia entre los instrumentos bajo examen, para la cual es necesario, tener presente que aquellos instrumentos no son excluyentes entre sí, por el contrario, son de naturaleza complementaria, la misma que se evidencia del hecho de que los Estados, sean en la mayoría de casos, partes en más de uno de ellos. De hecho, se advierte que países como el Perú, cuyo caso específico es materia de especial análisis, aparecen como suscriptores de todos los instrumentos analizados, circunstancia que, si bien puede explicarse en parte, debido al alcance del instrumento (regional o universal); tiene un trasfondo aún mayor, que comprende el interés de los Estados, por lograr esbozar una lucha pluriofensiva para un problema multidimensional.

Para sintetizar la información que antecede, se puede afirmar que la segunda coincidencia se resume en que todos los instrumentos analizados, han seleccionado determinado grupo de consecuencias de la corrupción, a las que desean hacer frente, a través del combate de esta.

La tercera coincidencia opera a un nivel más evidente y es la consideración en todos los casos, de que la corrupción genera efectos negativos; ya que ninguno de ellos sugiere consecuencia alguna que pudiera conducir a los suscriptores a estimar que, en determinadas circunstancias, la corrupción puede ser beneficiosa y que, por tanto, se requiere regular su utilización. Así, habiendo descartado la existencia de una connotación positiva de la corrupción entre los Estados suscriptores de los instrumentos analizados, se verifica entonces, la confianza con la que estos proceden a estimular acuerdos orientados a la lucha eficaz contra este fenómeno.

Esta verificación de la motivación de cada instrumento, es de vital importancia para conocer el punto de partida, que en cada uno de ellos se concibe; punto de partida, que nace de motivaciones similares, pero que se bifurca para lograr una necesaria especificidad en el enfoque, que explica en gran parte, la determinación del propósito que se persigue y la selección de disposiciones, respecto de las cuales, los Estados han estimado a bien, concertar. Este enfoque particular de cada instrumento, será materia de análisis *a posteriori*.

Previamente al análisis específico anunciado, es importante señalar que la anuencia de los Estados en formar parte de un proceso de concertación contra la corrupción, materializado en un instrumento específico, cualquiera sea este; representa la validación implícita de las consideraciones esgrimidas en el primer capítulo del presente estudio, respecto a la necesidad de la acción concertada internacional como herramienta para la eficacia de la lucha contra la corrupción. De hecho, aun cuando explícitamente, no se desarrolle en extensión el porqué de la intervención internacional, fuera de las referencias a la “transnacionalización del fenómeno”, se advierte que los instrumentos analizados no se circunscriben únicamente a dicha regulación, y que encierran tácitamente la asunción de la necesidad de enfrentar un problema cuyos efectos, apoyados en la globalización, tienen redundancia no solo doméstica; y asimismo, la responsabilidad que los Estados asumen, respecto a la protección y logro de ciertas condiciones como el desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática, el goce efectivo de derechos humanos, entre otros.

Tomando como base las argumentaciones esgrimidas, es procedente verificar la concordancia entre el grupo de efectos de la corrupción, considerado en cada caso, y el propósito formulado en cada instrumento. Así, en el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción que se decantaba por los efectos de la corrupción para las instituciones públicas, la sociedad, el orden moral, la justicia y el desarrollo integral de los pueblos; los propósitos formulados fueron la promoción de medidas anticorrupción y el fomento de la cooperación entre los Estados parte; propósitos que deben entenderse circunscritos al contexto del desarrollo de dicho instrumento, el mismo que al ser uno de los primeros compromisos internacionales sobre la materia,

determinó que la intención original de los países de la región, se restringiera a la adopción de medidas, sobre todo de carácter legislativo, y a la previsión de una mayor promoción de cooperación internacional para garantizar la eficacia de la lucha emprendida.

En efecto, tras la lectura de su texto, se verifica que este, al margen de profundizar en el tratamiento de cada disposición, posee una selección de compromisos destinada, fundamentalmente, a la adopción de medidas preventivas, el desarrollo de tipos penales básicos y el fomento de su adopción progresiva en las legislaciones nacionales, así como la promoción de la asistencia y cooperación entre los Estados.

Por su lado, la Convención antisoborno de la OCDE, que enfatizaba las consecuencias de la corrupción en la esfera económica y comercial, sobre todo aquellas relativas a la distorsión de las condiciones competitivas internacionales, considera como propósito la homogenización de medidas respecto a la lucha anticorrupción, lo cual se encuentra directamente relacionado con la nivelación de condiciones en las que los Estados realizan transacciones de comercio internacional. Además, este propósito guía cada una de las disposiciones contenidas en este instrumento, específicamente formulado para combatir el cohecho internacional activo, identificado como la causa de las distorsiones a la igualdad que debería primar en las transacciones internacionales.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por su parte, es el instrumento que mayores efectos de la corrupción reconoce, ya que añade a algunos de los antes citados, la afectación de valores democráticos, el imperio de la ley y el desarrollo sostenible. Siendo que coherentemente con dicha visión integradora, manifiesta la necesidad de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir la corrupción, enfoque congruente con sus propósitos de implementación de medidas de prevención, fomento de cooperación y promoción de integridad, los mismos que erigen como directrices principales de su texto.

Por último, en el caso del Compromiso de Lima, se aprecia que pese a que este no cuenta con una mención explícita de su propósito, aquel es deducible, considerando el

eje temático de la Cumbre en el que este documento se genera; eje temático que se enfoca principalmente, en el reforzamiento democrático frente a la corrupción; siendo que inclusive toda una sección de su texto se elabora bajo el compromiso de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Pasando al análisis de las disposiciones sustantivas de cada texto, en cuanto a la formulación de medidas preventivas y de combate anticorrupción, aquellas presentan una previsión similar en cada uno de los textos analizados, incidiendo comúnmente en la adopción de medidas para el reforzamiento de la transparencia, la prevención de conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública, la formulación de normas y códigos de ética u otros similares, el fomento de la participación de la sociedad civil, la necesidad de proveer protección a las personas que de buena fe denuncien actos de corrupción, y la especial atención y control en los sistemas de contratación de funcionarios públicos y adquisición de bienes y servicios por parte del Estado.

No obstante, se destaca la particular previsión de medidas diferenciadas, establecidas en el Compromiso de Lima, las mismas que incluyen aspectos relativos a la promoción de valores cívicos opuestos a la corrupción, y el desarrollo de un enfoque inclusivo de lucha contra esta, que comprende el involucramiento de grupos vulnerables, poblaciones indígenas y afrodescendientes, y la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, como objetivos transversales de la política anticorrupción; medidas que proyectan un esfuerzo adicional encauzado en la sostenibilidad de la democracia y el Estado de derecho.

Es preciso resaltar también, la inclusión en este instrumento, de consideraciones respecto a la aplicabilidad de medidas para la reducción de la burocracia y la simplificación administrativa, acciones fundamentales para la promoción de la predictibilidad en las decisiones públicas, y el reforzamiento de la confianza y legitimidad institucional.

Además, destaca la consideración respecto a la implementación de estadísticas e indicadores de seguimiento a políticas de transparencia y lucha contra la corrupción, y

la valoración de medidas que fomenten la transparencia en gastos de organizaciones y partidos políticos, así como la valoración de medidas que restrinjan el acceso de personas condenadas por corrupción a la función pública.

En cuanto a la previsión de tipos penales, a excepción del Compromiso de Lima, los demás instrumentos desarrollan una tipificación de ilícitos de corrupción, pasible de incorporación a las legislaciones domésticas de los Estados partes respectivos; que varía en cuanto a intensidad de vinculación, verificándose una redacción más timorata en el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la misma que se entiende fue articulada en favor de la facilitación del consenso, acordándose el desarrollo progresivo de tipos penales restringidos al ámbito del sector público; mientras que en el caso de la Convención antisoborno de la OCDE, la tipificación penal se sugiere con un carácter mandatorio, pero restringido al soborno transnacional.

En el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, conforme fuera especificado en el análisis de su contenido realizado en el acápite 2.3.3., se advierte una redacción emanada del consenso, que determinó que la regulación legislativa de ciertas modalidades delictivas sea más vinculante que el de otras, además de la incorporación de nuevos tipos penales como el lavado del producto del ilícito y otros derivados de los tipos penales, ya incluidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, pero cuya ejecución se circunscribe al sector privado.

En cuanto al tema de la asistencia y cooperación entre los Estados, las previsiones estipuladas en los cuatro instrumentos son de naturaleza análoga. De hecho, si bien la Convención Interamericana contra la Corrupción no prevé en sí misma, la articulación de cooperación destinada a la generación y funcionamiento de un mecanismo de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Convención, conforme fuera referido anteriormente, este fue materia de posterior desarrollo, culminando con la configuración del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción (MESICIC).

Adicionalmente, cabe destacar en este punto, la consideración en el Compromiso de Lima de la posibilidad de implementar mecanismos de acompañamiento intergubernamental a proyectos específicos, a solicitud del Estado que ha de ejecutarlos; los mismos que de materializarse serían de gran apoyo para el resguardo de la transparencia y el fomento de mayor confianza ciudadana, respecto al desenvolvimiento de aquellos proyectos.

En cuanto al tema de las medidas sobre bienes, se coteja que este ha sido objeto de desarrollo evolutivo. En ese sentido, su elaboración jurídica es escasa dentro del texto de la Convención Interamericana contra la Corrupción, restringiéndose a un enunciado general que invita a la más amplia asistencia posible, no obstante a nivel de la Convención de las Naciones Unidas, este ha sido abordado en un más amplio espectro, envolviendo incluso, medidas destinadas a la prevención y detección de transferencias del producto del delito, que pueden ayudar al descubrimiento del mismo, quedando a determinación de cada Estado Parte, la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para permitir que sus autoridades competentes compartan esa información con las autoridades competentes de otros Estados Parte.

Otras disposiciones que merecen atención son las referidas a la extradición y al secreto bancario, las mismas que son incluidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención antisoborno de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de forma tal, que se coadyuve a la investigación y enjuiciamiento de actos de corrupción, evitando el entorpecimiento u obstrucción de procesos articulados con ese fin, amparados ya sea en el secreto bancario o en la inexistencia de tratados de extradición que hagan admisible la solicitud de aquella.

Finalmente, es menester destacar la introducción en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de estipulaciones referidas a la adopción de medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción, tales como la anulación de un contrato, revocación de una concesión o cualquier otra medida correctiva, así como la aplicabilidad de medidas para alentar la denominada “cooperación eficaz”; estipulaciones innovadoras, pues van más allá de la mera represión penal del acto de

corrupción o incluso de la esfera preventiva; avocándose a las tareas de detección y erradicación; ya que la primera estipulación refleja el repudio del acto de corrupción que invita a deshacerse de todo vestigio de aquel, fomentando una cultura de tolerancia cero a este tipo de prácticas; y la segunda, se enfoca en la investigación integral del alcance y actores involucrados en la corrupción desplegada en determinado caso.

2.6. PRINCIPALES APORTES DE LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL A LA EFICACIA DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

Tras el análisis de las distintas iniciativas multilaterales anticorrupción en las que el Perú ha participado, se advierte que el involucramiento internacional ha constituido una plataforma decisiva para dotar de eficacia, a las medidas que los Estados asumían en su ámbito doméstico. Ello, fundamentalmente, debido a la naturaleza sistémica, compleja y multidimensional del fenómeno de la corrupción, el mismo cuyos efectos no se restringen a la esfera nacional de un Estado, ni al perjuicio de un solo ámbito material.

Sobre esa base, y en concordancia con el estudio realizado, se puede enunciar como principales aportes de la concertación internacional, en materia anticorrupción, los siguientes:

- **La comprensión de la corrupción como un fenómeno multidimensional**

Esta circunstancia permite ampliar el enfoque primigenio de represión penal, que los Estados articulaban, en su lucha nacional, para enfrentarse al fenómeno de la corrupción a través de medidas que trascienden la esfera del poder punitivo estatal y comprendan la implementación de acciones de carácter preventivo, disuasivo, de detección y erradicación del fenómeno; que pasan por la generación de condiciones poco propicias a la propagación del mismo.

- **El reforzamiento de las obligaciones y el compromiso nacional anticorrupción**

La interiorización de las graves consecuencias de la corrupción respecto a propósitos internacionalmente asumidos, como el desarrollo sostenible, el goce efectivo de derechos humanos, la estabilidad democrática, la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia organizada, entre otros; genera que el compromiso asumido, en relación a la lucha contra la corrupción, se convierta en una vía para la consecución de dichos propósitos. Circunstancia que, aunada a la concientización respecto a la redundancia del impacto de la corrupción, más allá de las fronteras nacionales, impone la obligación de reforzar los mecanismos de lucha frente a esta, a efecto de mantener armonía en el relacionamiento que los Estados despliegan en el ámbito internacional y garantizar el logro de objetivos trascendentales para todos los Estados.

- **La promoción de la homogenización de medidas anticorrupción**

Previamente al concierto internacional respecto a la lucha anticorrupción, quedaba a discreción de cada Estado, la incorporación en la esfera interna, de medidas para enfrentarse a este flagelo. Sin embargo, tomando en consideración el escenario de interdependencia generado por la globalización, el hecho de que algunos Estados asumieran medidas de represión y otros no, provocaba un desequilibrio en las condiciones de relacionamiento que entre ellos se podían desenvolver.

Sobre esa base, la concertación internacional sobre la materia, permitió y permite nivelar las condiciones del escenario en el cual se relacionan los Estados.

- **La amplificación del radio de eficacia de las medidas de lucha nacionales, gracias a la cooperación internacional**

En línea con los argumentos mencionados en el párrafo precedente, la concertación internacional en materia anticorrupción, tuvo un impacto decisivo relativo a la amplificación del espectro de eficacia de las medidas domésticas asumidas por cada Estado; ya que, la asunción internacional de medidas homogéneas, evita que los agentes corruptores aprovechen las condiciones especiales que poseen en determinados países en comparación con otros, articulando una lucha anticorrupción de mayor alcance, y por tanto, de cuyos efectos, es más difícil excluirse.

Además, la previsión de medidas de cooperación y asistencia recíproca entre Estados, coadyuvan a la eficacia de las medidas que cada Estado realiza individualmente, sobre todo considerando que ante un problema que trasciende fronteras, como la corrupción; se requieren soluciones que posean el mismo carácter.

- **La introducción y optimización de medidas legislativas u otros mecanismos de lucha anticorrupción**

Una característica transversal de las iniciativas analizadas, la constituye el reflejo de la concertación de medidas anticorrupción, susceptibles de implementación u optimización, con las que cada Estado se ha comprometido.

La disposición de dichas medidas o mecanismos en el texto de las iniciativas analizadas, se produce gracias al trabajo conjunto de expertos de los diversos Estados que, atendiendo a experiencias distintas, son capaces de proponer medidas que permitan mejorar la eficacia de la lucha anticorrupción, promovida individualmente por cada Estado.

Al respecto, es menester destacar, por ejemplo, las regulaciones respecto criterios de jurisdicción, que la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención antisoborno de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, estipulan. Aquellas hacen especial hincapié en la amplitud que la jurisdicción de tribunales nacionales debe tener en materia de investigación, juzgamiento y sanción de prácticas de corrupción; estipulación que constituye un claro reconocimiento de la necesidad de superar el principio de la territorialidad jurisdiccional; garantizando con ello una mayor eficacia de los objetivos de las convenciones antes mencionadas.

- **El seguimiento o monitoreo continuo, respecto a los avances de las medidas anticorrupción asumidas**

Cada una de las iniciativas analizadas, promueve su propio mecanismo de seguimiento y monitoreo, lo cual permite esencialmente, que las disposiciones frente a las cuales los Estados se han comprometido, no se queden en la suscripción del documento, sino que se concreten a través de acciones particulares que cada Estado despliegue, de acuerdo a sus propias condiciones.

Estos mecanismos o programas son fundamentales para la eficacia de la lucha anticorrupción promovida internacionalmente, ya que fomentan un mayor involucramiento de los Estados partes, los mismos que luego de cada examen obtienen recomendaciones para la optimización continua de las medidas asumidas.

- **La mejora de las capacidades nacionales de lucha anticorrupción, gracias a la disponibilidad de asistencia técnica y el intercambio de información respecto a experiencias y buenas practicas**

En línea con los argumentos recurridos anteriormente, el involucramiento internacional promovido gracias al consenso manifestado en los instrumentos analizados, permite a los Estados articular una lucha anticorrupción, recogiendo información en cuanto a las experiencias y buenas prácticas que otros países han implementado; las cuales constituyen suministros de acciones y mecanismos, cuya implementación integral o parcial, puede ser evaluada por los demás Estados, en atención a sus fines.

Adicionalmente a ello, la disponibilidad de asistencia técnica, es un insumo fundamental que permite mejorar la capacidad de los Estados y maximizar los mecanismos y medidas asumidos, gracias al apoyo en la administración, gestión, desarrollo de políticas, planes, etc.

- **La implementación de una lucha anticorrupción que promueve la participación de la sociedad civil**

La lucha anticorrupción debe poseer un enfoque integral, para ello, es fundamental el involucramiento, no solo del sector público y el sector privado, sino también de la sociedad civil; la misma en cuya diversidad constituye una fuente de propuestas, que los Estados debe tomar en cuenta a fin de promover la cohesión social y la legitimidad de las medidas asumidas.

La trascendencia de la acción concertada en materia anticorrupción, no radica únicamente en los aportes antes referidos; de hecho, se han seleccionado aquellos, por considerarlos los más importantes, no obstante, es preciso tener presente que cada una de las iniciativas promovidas como fruto de la concertación política entre los Estados, posee un aporte individual, en atención a su propio propósito inaugural.

Entonces, pese a que comúnmente se suele considerar que la concertación internacional se restringe a un ámbito declarativo, se advierte que aquella aseveración no corresponde a la realidad, ya que, si bien es cierto que las estipulaciones incluidas en las iniciativas estudiadas, no comprenden la determinación de acciones concretas; aquellas se desprenden a partir de las disposiciones *declarativas* estipuladas en cada iniciativa. Por tanto, al momento de evaluar la contribución de una iniciativa concreta se requiere examinar también, las acciones que han sido desplegadas a partir de ella.

Sobre esa base, es pertinente indicar además, que cada iniciativa analizada surge del convencimiento de los Estados respecto a que la solución a la corrupción, no está al alcance del esfuerzo individual, recurriendo, por tanto, al multilateralismo como fuente reforzadora y amplificadora de eficacia en la lucha contra este fenómeno.

Así, a pesar del hecho de que las iniciativas analizadas posean estipulaciones similares, cada una de ellas constituye, en sí misma, un esfuerzo adicional por complementar las medidas asumidas en el contexto previo. Circunstancia de la cual se colige la necesidad de mantener una permanente concertación en este ámbito, a efecto de optimizar los compromisos asumidos y de aprovechar las oportunidades que el entorno puede proveer en cada tiempo.

2.7. APORTES DE LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL A LA PREVENCIÓN Y LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Tras la verificación de la implementación peruana de las disposiciones contenidas en los instrumentos analizados en el presente capítulo, se puede concluir que la concertación internacional en materia de lucha anticorrupción ha contribuido, en el caso peruano, fundamentalmente, a la previsión legislativa orientada a la represión penal de prácticas de corrupción.

Asimismo, si bien no todos los tipos penales vinculados a actos de corrupción fueron incorporados al ordenamiento jurídico peruano posteriormente a la suscripción de alguno de los instrumentos analizados, sino que, en algunos casos, ya se encontraban regulados; el consenso internacional permitió al Perú y a los demás Estados parte de

cada uno de aquellos instrumentos, procurar la homogenización de regulaciones, contribuyendo a la formación de un escenario internacional nivelado y con mejores condiciones para el relacionamiento entre Estados, circunstancia de particular relevancia para países como el Perú.

De otro lado, se advierte que la previsión legal impulsada gracias al multilateralismo, no se constriñe al ámbito penal, sino que ha coadyuvado a la regulación de circunstancias de especial sensibilidad y vulnerabilidad a prácticas de corrupción, como son las contrataciones públicas, el financiamiento de partidos políticos, la recaudación y uso de recursos del Estado, entre otros.

La acción concertada internacional materializada en el compromiso de cada Estado con la Convención de la que es parte, ha contribuido también, a la permanente optimización de dispositivos legales que el ordenamiento jurídico peruano ostenta, a efecto de procurar su mayor efectividad, gracias a la implementación de recomendaciones suscitadas tras las diversas rondas de seguimiento, efectuadas en el marco de los mecanismos de monitoreo implementados para cada instrumento, en los cuales el involucramiento de otros Estados ha jugado un rol fundamental.

De la misma forma, se corrobora que la sola suscripción de los instrumentos analizados, constituye una vía para que el Perú pueda demandar cooperación y contar con buenas prácticas implementadas por sus pares, gracias a la disponibilidad de los Estados que se han comprometido a la facilitación de cooperación y al intercambio de información; a lo que se añade la posibilidad de consolidación de iniciativas de cooperación que incluyen a organizaciones como las que conforman el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres.

Cabe mencionar, además, la oportunidad que el Perú encuentra para difundir buenas prácticas gestadas en su administración, y para fortalecer sus capacidades de prevención y lucha contra este fenómeno, gracias a la disponibilidad de asistencia técnica.

Finalmente, en atención a los argumentos formulados y al análisis efectuado, es factible afirmar que la agenda del Perú en materia anticorrupción ha sido reforzada en cada uno de los instrumentos suscritos, los mismos que como se refirió en el acápite anterior, son complementarios y poseen contribuciones diversas que suponen una obligación que el Perú no ha soslayado.

2.8. ALGUNAS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

Los instrumentos analizados, a excepción del Compromiso de Lima, se centran en la adopción de medidas legislativas en el ámbito doméstico de cada Estado, orientadas a reprimir penalmente las diversas formas de corrupción y a regular algunas actividades propias de la administración pública, con mayor vulnerabilidad a este tipo de actuaciones, poniendo a disposición de los Estados, un marco para el desenvolvimiento de mecanismos de cooperación legal recíproca, asistencia técnica e intercambio de buenas prácticas.

Las disposiciones de cada instrumento analizado, no suponen una acción única; cada una de aquellas disposiciones genera una multiplicidad de previsiones cuya implementación, siempre es factible optimizar. De hecho, cerrar la brecha existente entre el marco jurídico construido y su implementación, es parte de los retos que la lucha anticorrupción plantea a los diversos Estados.

En el caso peruano, por ejemplo, gracias a las estipulaciones de los instrumentos analizados, se cuenta con un vasto marco jurídico en materia de prevención y lucha anticorrupción. Sin embargo, la efectividad de este marco requiere de mayores esfuerzos que atañen no sólo al Perú, sino a los Estados en general.

La presente investigación intenta explicar cómo se puede lograr la efectividad de la lucha anticorrupción, la cual significaría la erradicación de aquella; la misma que permanece activa, pese a los innumerables esfuerzos desplegados en el ámbito internacional y en el fuero doméstico de cada Estado, lo que se evidencia en casos

como el derivado de la Operación Lava Jato y el rol de ODEBRECHT en el soborno de múltiples autoridades, entre otros.

Los desafíos que la corrupción presenta son múltiples, como ha quedado en manifiesto de su subsistencia y expansión, pese a los esfuerzos articulados. La experiencia demuestra que no basta con la construcción de un marco jurídico, sino que es necesario voluntad concretizada en acciones.

Toda iniciativa anticorrupción demanda voluntad política para la materialización de su objetivo, voluntad política que debe tener claro que al ser la corrupción un fenómeno multidimensional, sistémico, complejo y contextual; se requiere la adopción de una multiplicidad de frentes de lucha, articulados en un sistema efectivo e integral, que posea una línea de acción definida, y que permita considerar nuevos enfoques de lucha contra dicho fenómeno.

2.9. NUEVAS OPORTUNIDADES DEL MULTILATERALISMO PARA LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN: LA ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN 2021

Teniendo en cuenta que el escenario internacional y el multilateralismo, constituyen una fuente inagotable de herramientas, cooperación, medidas innovativas, pluralidad de enfoques y sinergias, para que los Estados enfrenten de la manera más idónea, las amenazas y problemas que menoscaban su equilibrio, aquel representa una vía oportuna para la concertación de acciones destinadas a erradicar la corrupción; acciones que además de optimizar las medidas ya consensuadas, es recomendable incluyan la previsión de estipulaciones destinadas a generar condiciones poco propicias a la aparición y esparcimiento de prácticas de corrupción, como el fomento de la transparencia y acceso a la información, el reforzamiento de la gobernabilidad democrática, la articulación de una cultura de legalidad y de solidaridad con el bien común, la promoción del desarrollo sostenible, la defensa de derechos humanos, la

promoción de una adecuada interoperabilidad institucional, la implementación de controles adecuados y adaptables al contexto, entre otros.

La concertación política en materia anticorrupción es clave para evidenciar la voluntad política global de erradicar la corrupción y para fomentar la profundización de los compromisos asumidos en atención, a la necesidad de acciones con un horizonte definido.

Frente a dicha necesidad, la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas contra la corrupción, programada para llevarse a cabo en el año 2021, promovida por el Perú conjuntamente con Colombia, constituye una oportunidad para alcanzar una declaración política de la voluntad de los Estados, que comprometidos con el multilateralismo y la lucha anticorrupción, se proponen a avanzar en el desenvolvimiento de acciones con un rumbo definido, que vayan más allá de la adopción de medidas legislativas y de regulación de conductas, y opten por la adopción de un enfoque pluriofensivo de la lucha anticorrupción, que se comprometa a la generación de condiciones poco propicias para aquella, contribuyendo a erradicar sus causas y a atenuar progresivamente sus consecuencias.

En el siguiente capítulo, se procederá a abordar el análisis de las medidas anticorrupción que el Perú ha desplegado en su ámbito estrictamente nacional, con el objeto de verificar la efectiva complementariedad que el escenario internacional constituye, respecto a los esfuerzos nacionales destinados a la prevención y lucha contra la corrupción; y en atención a todo ello, proceder a postular lineamientos de Política Exterior, cuya adopción por el Perú, permita contar con directrices concretas, que apoyadas en el multilateralismo, aprovechen oportunidades como la propuesta por la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas contra la corrupción 2021, contribuyendo decisivamente a la eficacia de la lucha contra la corrupción.

**CAPÍTULO III: LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ:
PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR
PERUANA**

3.1. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: INICIATIVAS A NIVEL NACIONAL

A nivel nacional, el Estado peruano ha desplegado una serie de iniciativas a efecto de prevenir y erradicar la corrupción, algunas de ellas se han desplegado previamente a la suscripción de alguno de los instrumentos internacionales analizados en el capítulo anterior; sin embargo, un gran número de aquellas ha nacido o ha sido optimizada, gracias a las disposiciones y recomendaciones vinculadas a la aplicación efectiva de dichos instrumentos.

En ese sentido, merece especial atención la revisión de las siguientes iniciativas:

3.1.1. Adopción de legislación penal en materia de represión punitiva de prácticas de corrupción

Respecto a la penalización de actos de corrupción, el título XVIII del Código Penal peruano tipifica una diversidad de ilícitos a los que agrupa bajo la denominación de “delitos contra la administración pública”, los cuales, conjuntamente con aquellos artículos vinculados al desarrollo de figuras penales como la tentativa, la autoría, la participación, la instigación, entre otros; constituyen el marco legal aplicable en materia penal, respecto a la comisión de actos de corrupción.

Los citados textos legislativos han sido materia de reforma en sucesivas oportunidades. Algunas de aquellas reformas, se han producido como consecuencia del proceso de adecuación del ordenamiento jurídico peruano a las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales anticorrupción de los cuales el Perú es parte.

En ese sentido, se advierte la labor complementaria que dichos instrumentos representan para la eficacia del marco legal penal peruano en materia de corrupción.

Cabe destacar también, la importancia del Código Procesal Penal, el mismo que, en el 2004, reemplazó al Código de Procedimientos Penales, marcando el cambio de rumbo del sistema procesal penal inquisitorio al acusatorio, desarrollando una metodología basada en la oralidad como eje principal del proceso penal y centrándose en la separación de funciones de investigación y juzgamiento, atribuidas al Ministerio Público y al Poder Judicial, respectivamente. Este cuerpo adjetivo de normas, de acuerdo a lo estipulado en la Ley N.º 29648, del 1 de enero de 2011, establece que con relación a los delitos cometidos por funcionarios públicos, el Código Procesal Penal ostentaba aplicación inmediata a todas aquellas denuncias que, al entrar en vigor, se encontraban en el Ministerio Público, pendientes de calificar o en investigación preliminar; lo cual no es aplicable en caso de otros ilícitos¹⁶⁷.

De otro lado, es preciso mencionar la vigencia del libro séptimo del citado cuerpo normativo; ya que, pese que aquel no se enfoca en la tipificación de conductas consideradas como pasibles de sanción, regula un aspecto fundamental, vinculado estrechamente al involucramiento internacional en la lucha anticorrupción. El referido libro desarrolla disposiciones concernientes a la cooperación judicial internacional, regulando la extradición, la cooperación con la Corte Penal Internacional, la entrega vigilada, la detención provisional y otros actos de cooperación, por lo que constituye un insumo básico para la efectividad de las estipulaciones contenidas en los instrumentos internacionales que han sido analizados en el capítulo anterior.

Además de las leyes ya mencionadas, cabe destacar otras normas legales que complementan y refuerzan el ordenamiento jurídico penal en la lucha contra la corrupción: Ley N.º 30077 del 20 de agosto de 2013, Ley contra el Crimen Organizado; Ley N.º 30353 del 29 de septiembre de 2015, que establece el registro de deudores de reparaciones civiles; Decreto Supremo N.º 004-2014-JUS, del 6 de mayo de 2015, que aprueba Reglamento para implementar aspectos de identidad del agente

¹⁶⁷ Cf. Ley N.º 29648, Ley que modifica la Disposición Transitoria Única de la Ley Núm. 29574, Ley que dispone la aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por funcionarios públicos, y el numeral 4 de la Primera Disposición Complementaria y Final del Código Procesal Penal. (01/01/2011)

encubierto y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación; y la Resolución Ministerial N.º 0174-2016-JUS del 22 de julio de 2016 que aprueba el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Prevención y Represión de los delitos de Corrupción de Funcionarios.

3.1.2. Adopción de regulación normativa de carácter no penal en materia anticorrupción

La regulación normativa en el Perú, orientada a la eficacia de la lucha anticorrupción, no se constriñe a la legislación de carácter penal. De hecho, a nivel constitucional, encontramos mandatos macro que evidencian que, a nivel normativo, el Perú, incluso en su norma de mayor rango, ha intentado proveerse de parámetros idóneos para cumplir con la finalidad primordial del Estado, es decir, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, en un marco legal que garantice la actuación pública bajo criterios de primacía del interés general sobre el particular.

Parte del esfuerzo nacional en la lucha contra dicho fenómeno se ha traducido en la implementación de leyes y normas que fomenten la integridad y la transparencia, sobre todo a nivel del sector público, implementación que se optimiza permanentemente, a través de la adopción de nuevos dispositivos o la modificación de los ya existentes; circunstancias frente a las cuales, las recomendaciones emitidas en los diversos informes derivados de los mecanismos de seguimiento de instrumentos internacionales anticorrupción de los que el Perú es parte, constituyen un insumo importante.

En el marco legal peruano vinculado a este tipo de regulación normativa, encontramos al Código de Ética de la Función Pública y su reglamento; la Ley N.º 26771 que contiene disposiciones relativas a la prohibición del nepotismo en el sector público; la Ley N.º 30161 que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado; la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por la Ley N.º 27927 y reglamentada por D. S. N.º 072-2003-PCM; entre otras múltiples normas que

contribuyen a la generación de condiciones menos propicias a la gestación de prácticas de corrupción.

3.1.3. Previsión de un marco institucional

En cuanto al marco institucional, el Perú cuenta con diversas instituciones que cumplen un rol fundamental en materia anticorrupción. Dentro de ellas, se considera relevante, mencionar a las siguientes:

a) El Ministerio Público

Organismo autónomo del Estado que tiene como funciones la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos; la representación de la sociedad en juicio para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como velar por la moral pública, la persecución del delito y la reparación civil¹⁶⁸.

Es importante resaltar que, dentro del Ministerio Público, la Fiscalía de la Nación es la autoridad central en materia de cooperación judicial internacional, función para la cual se creó, en su interior, la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones, que tiene como funciones la transmisión a la autoridad nacional competente, del acto de cooperación requerido por la autoridad extranjera, que será ejecutado en el país con arreglo a las leyes peruanas; y a la inversa, la transmisión del acto de cooperación formulado por jueces y fiscales peruanos que se cumplirá en el país requerido con arreglo a su ordenamiento, además de las acciones de coordinación destinadas a los más eficientes y efectivos resultados, que van desde la comunicación con otras autoridades centrales con el objeto de intercambiar información y absolver consultas, hasta el envío de documentación, además de poner al alcance de las autoridades solicitantes o ejecutantes

¹⁶⁸Decreto Legislativo N° 052. Ley Orgánica del Ministerio Público, Art 1.

nacionales, información relativa a la mejor forma de requerir o cumplir el acto de cooperación¹⁶⁹.

b) La Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú coadyuva a la investigación penal realizada a instancia del Ministerio Público, contribuyendo por tanto, a la detección de casos de corrupción y a la lucha contra este fenómeno.

c) El Poder Judicial

La administración de justicia en el Perú, se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos, con sujeción a la Constitución y a las leyes¹⁷⁰.

En el ámbito concerniente a la jurisdicción anticorrupción, es relevante destacar la creación de juzgados anticorrupción en distintos distritos judiciales, a nivel nacional.

El Poder Judicial es una institución fundamental para evitar la impunidad de autores y partícipes en actos de corrupción, motivo por el cual la integridad de los jueces debe ser garantizada. Es por ello, que recientemente, se aprobó la creación de la Junta Nacional de Justicia, en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura, organismo constitucional autónomo encargado del nombramiento, ratificación, acreditación y aplicación de sanción de destitución a jueces y fiscales; incorporando criterios orientados a reforzar la transparencia de las referidas tareas y la integridad de su labor en general¹⁷¹.

¹⁶⁹ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Informe sobre el examen del Perú” Ciclo de examen 2010-2015. P- 12. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_18_Peru_Final_Country_Report.pdf

¹⁷⁰ Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁷¹ Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-organica-de-la-junta-nacional-de-justicia-ley-n-30916-1742317-1/>

Es preciso resaltar que el Poder Judicial encuentra un complemento trascendente a su labor, en los diversos instrumentos internacionales suscritos por el Perú, en los cuales, se disponen estipulaciones relativas a la asistencia judicial recíproca, entre los Estados partes.

d) El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Conforme a su Ley de Organización y Funciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene las siguientes atribuciones: a) asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo emitiendo opinión sobre proyectos normativos; b) sistematizar la legislación e información jurídica de carácter general y promover su estudio y difusión, así como disponer su edición oficial; y, c) estudiar y proponer la dación y reforma de la legislación¹⁷². De este modo, corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitir opinión sobre los proyectos normativos dirigidos a prevenir y combatir la corrupción en el país y formular propuestas legislativas en esta materia. Asimismo, le compete sistematizar la legislación en materia anticorrupción¹⁷³.

Es importante referir que al interior del Ministerio de Justicia se encuentra la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción y que además el Grupo de Trabajo Multisectorial de Coordinación para el Combate contra la Corrupción y el Crimen Organizado se encuentra presidido por este sector. La primera tiene como parte de sus finalidades la recuperación de activos producto de actos de corrupción y la persecución del pago de las reparaciones civiles por concepto de indemnización por perjuicio al Estado; y el segundo se encuentra orientado a la facilitación de la identificación de redes de corrupción y de

¹⁷² Cf. Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹⁷³ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Informe sobre el examen del Perú” Ciclo de examen 2010-2015, p. 13. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_18_Peru_Final_Country_Report.pdf

delincuencia organizada, a través del intercambio de información y acciones conjuntas.

e) La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, es un órgano dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera. Funge como ente técnico rector del Sistema Nacional de Control y tiene por misión dirigir y supervisar el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como contribuir con los poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social¹⁷⁴.

f) La Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo tiene como mandatos la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la eficiente prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, por lo que su labor en el ámbito de la integridad y anticorrupción es fundamental. De hecho, dentro de sus principales roles en este ámbito, se pueden referir los siguientes¹⁷⁵:

- Investigar por iniciativa propia o a solicitud de personas interesadas hechos o situaciones que podrían ser irregulares en la administración pública
- Elaborar informes sobre temas de su competencia, los denominados informes defensoriales
- Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.

¹⁷⁴ Ley 27782, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. 2002.

¹⁷⁵ Ley N.º 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del pueblo, 1995. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Organica.pdf>

- Intervenir en procesos constitucionales con la finalidad de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional.
- Promover la firma, ratificación, adhesión y difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos.

g) La Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Decreto Supremo N.º 42-2018-PCM, en atención a la necesidad de fortalecer la integridad pública y la lucha contra la corrupción, se determinó la creación de la Secretaría de Integridad Pública, órgano técnico adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, que hoy es el ente rector de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción; disponiéndose la fusión por absorción de la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel (CAN)¹⁷⁶, comisión creada mediante Decreto Supremo N.º 016-2010- PCM como un espacio integrado por instituciones públicas, privadas y la sociedad civil que tiene por objeto articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo, dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Emite recomendaciones de carácter no vinculante y se encarga de proponer el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y realizar su seguimiento. Actualmente, el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la presidencia de dicha comisión.

h) El Congreso de la República

Las labores fundamentales del Congreso son legislar y fiscalizar. En ese sentido, en materia lucha anticorrupción, el Congreso es el encargado de emitir leyes y efectuar modificaciones legislativas conducentes a optimizar la efectividad de las acciones anticorrupción emprendidas. Asimismo, tiene confiada la realización de

¹⁷⁶ D.S. N.º 42-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, 2018.

actos e investigaciones sobre determinados actos de la administración y autoridades del Estado.

i) Otros Ministerios

Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad. Los ministerios en general, tienen como mandato la coordinación de la ejecución y supervisión de las políticas y planes a nivel nacional, por tanto, deben velar por la ejecución efectiva de la política y plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción¹⁷⁷.

3.1.4. Planeamiento estratégico en materia anticorrupción

En orden a contribuir con el desarrollo de una gestión pública eficaz en materia anticorrupción, se advierte que los diversos niveles de gobierno, sistemas, subsistemas e instituciones públicas, deben articularse adecuadamente; motivo por el cual, la concreción de los objetivos anticorrupción del país, requiere de una previsión estratégica a todo nivel, que genere sinergias que contribuyan a combatir eficiente y eficazmente la corrupción. En atención a dicha consideración, se procederá a analizar las disposiciones anticorrupción de los instrumentos base del planeamiento estratégico peruano.

3.1.4.1. Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas como fruto del consenso, luego de un proceso de consultas a nivel nacional, con el fin de definir el rumbo del país.

Actualmente, el Acuerdo Nacional está conformado por 35 políticas agrupadas en cuatro objetivos: el fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho; el

¹⁷⁷ Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 2007. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Organica.pdf>

desarrollo con equidad y justicia social; la promoción de la competitividad del país; y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado¹⁷⁸.

En ese sentido, dentro del objetivo de la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado, se advierte la previsión de la política N.º 26, referida a la promoción de la ética, la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de activos, la evasión tributaria, y el contrabando en todas sus formas; política directamente relacionada con el eje temático del presente estudio.

La citada política se encuentra orientada a la afirmación en la sociedad y el Estado, de principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad. Con este objetivo el Estado: (a) enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control; (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad; (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares¹⁷⁹.

Es preciso tener en cuenta que esta política no debe articularse de forma aislada. De hecho, el universo de políticas determinadas en el Acuerdo Nacional, constituyen una red de objetivos prioritarios del Estado peruano que se encuentran interrelacionados, circunstancia que implica una visión integral que evite abandonar la materialización

¹⁷⁸ CEPLAN. Acuerdo Nacional. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

¹⁷⁹ CEPLAN. Acuerdo Nacional. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

de una política por dirigir esfuerzos hacia la otra, y por el contrario, permita impulsar cada una de ellas, encontrando los eslabonamientos más estables, entre las mismas.

Estando a las consideraciones indicadas y atendiendo a que el presente trabajo se enmarca en la efectividad de la lucha anticorrupción desplegada por el país, y la influencia complementaria y necesaria que sobre ella ejerce la concertación internacional, es fundamental verificar la interrelación de las prioridades de la política exterior peruana respecto a la concreción de los objetivos contenidos en la política N.º 26, para lo cual se requiere analizar los objetivos de la política N.º 6 del Acuerdo Nacional, referida a la Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración, trabajo que será desarrollado en el acápite 3.1.5.1.

3.1.4.2. Plan Bicentenario

El Plan Bicentenario fue aprobado mediante D. S. N.º 054-2011-PCM. Este plan constituye el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, basado en una metodología que parte de la sistematización de información e identificación de tendencias, para detectar los problemas y oportunidades de la realidad nacional¹⁸⁰.

El referido plan, en convergencia con las políticas integrantes del Acuerdo Nacional, propone seis ejes estratégicos¹⁸¹:

- Derechos fundamentales y dignidad de las personas
- Oportunidades y acceso a los servicios
- Estado y gobernabilidad
- Economía, competitividad y empleo
- Desarrollo regional e infraestructura
- Recursos naturales y ambiente

¹⁸⁰ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. D. S. N.º 054-2011-PCM Aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2021.

¹⁸¹ CEPLAN. Plan Bicentenario. Perú, 2011, p. 11. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/

Los referidos ejes estratégicos se propusieron en función de la denominada “Visión compartida de futuro para el Siglo XXI”, la misma que se detalla a continuación:

Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental¹⁸².

Tomando en cuenta los 6 ejes estratégicos antes enumerados, se advierte que la lucha contra la corrupción representa un objetivo de particular importancia para el eje estratégico N.º 3, referido al Estado y la gobernabilidad. Así, con miras a la concreción de un Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y de forma articulada, orientado al servicio de la ciudadanía y al desarrollo, garantizando la seguridad nacional, objetivo nacional circunscrito a este eje; se plantea como uno de los lineamientos de política en materia de gobernabilidad: la lucha contra la corrupción en todos los niveles de gobierno, determinando como lineamiento de política en el ámbito de Relaciones Exteriores, la participación activa en el tratamiento de los temas de la agenda del sistema internacional en foros y organismos internacionales, en especial los relativos a las nuevas amenazas como el tráfico ilícito de drogas, la criminalidad internacional organizada, la lucha contra la corrupción, el cambio climático, el terrorismo, etc.¹⁸³.

Pese a las consideraciones hasta ahora esgrimidas, es importante señalar que la corrupción se presenta como un elemento cuya consideración debe ser transversal a cada uno de los ejes estratégicos planteados en el Plan Bicentenario, sobre todo debido a la indesligable influencia negativa de este fenómeno con respecto a la

¹⁸² CEPLAN. *Óp.Cit.* p. 10.

¹⁸³ CEPLAN. *Óp.Cit.* p. 122.

governabilidad, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, y su vinculación con la perpetración de otros ilícitos como el narcotráfico. De hecho, según la metodología propuesta en el Plan Bicentenario se han identificado cuatro factores, cuyo desarrollo adverso podría afectar la ejecución del mismo y aunque se ha restringido la consideración de la corrupción como elemento adverso en cuanto a su relación con el narcotráfico, al día de hoy y tomando en cuenta las denuncias de corrupción develadas en los últimos años que involucran a funcionarios de las más altas esferas del Estado peruano, se puede corroborar que la corrupción constituye en sí misma, un obstáculo consustancial para el logro del Perú que se ambiciona forjar.

Por tanto, la lógica del planeamiento que este y posteriores planes esgrimen debe impulsar la sinergia multisectorial y multirregional, con especial consideración de la corrupción como amenaza latente para la materialización de los objetivos que se plantean a nivel nacional, lo que debe evidenciarse en la inclusión de acciones integrales en la respectiva programación multianual que garanticen que las diversas entidades del Estado y los diferentes niveles de gobierno procuren el logro de los objetivos y metas nacionales; ratificándose por tanto, la importancia de que la política exterior peruana, ejecutada mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores, se planifique y despliegue con especial atención en la gestación de iniciativas que en el plano internacional, convoquen a la acción concertada frente a determinados tópicos que por su efectos, requieran de mayores esfuerzos que los desplegados en el fuero nacional y de forma individual, como en el caso de la lucha anticorrupción.

3.1.4.3. Visión del Perú al 2050

El 29 de abril de 2019, los integrantes del Foro del Acuerdo Nacional aprobaron por consenso la Visión del Perú al 2050, la misma que se erige como la base para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, que debe contener lineamientos de política, prioridades, objetivos, metas y acciones estratégicas para el desarrollo armónico, sostenible y descentralizado del país, de forma consistente en el

tiempo, trascendiendo los cambios de gobierno; plan que sucedería al Plan Bicentenario¹⁸⁴.

Así, la visión del Perú al 2050 es la siguiente:

Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional. Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad. El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia¹⁸⁵.

La referida visión se asienta sobre 5 ejes¹⁸⁶:

- Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena.
- Una gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático.
- Un desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza.
- Una sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los Derechos Humanos y libre del temor y de la violencia.
- Un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

Al respecto, si bien es en el último eje en el que se encuentra una alusión expresa a la gestación de un Estado sin corrupción, como parte de la Visión del país al 2050; se

¹⁸⁴ FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Visión del Perú al 2050. Perú, 2019. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Visi%C3%B3n-del-Per%C3%BA-al-2050-VF.pdf>

¹⁸⁵ FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Síntesis de la Visión del Perú al 2050. Perú, 2019. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Folleto-Vision-del-pais-al-2050.pdf>

¹⁸⁶ FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Ejes de la Visión del Perú al 2050. Perú, 2019. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Folleto-Vision-del-pais-al-2050.pdf>

advierte que la concreción integral de la referida visión, requiere de esfuerzos articulados, que como en el caso de las políticas contenidas en el Acuerdo Nacional, generen acciones con resultados en cadena que garanticen el involucramiento de las diversas instancias gubernamentales, así como de la sociedad civil.

Sobre esa base, atendiendo al propósito de este estudio, se afirma que la ejecución de la política exterior peruana, no podrá alejarse de este enfoque; en consecuencia, deberá encontrar espacios para contribuir desde su ámbito de desarrollo a la concreción de esta visión país.

Adicionalmente, tomando en consideración los conceptos formulados en el primer capítulo del presente estudio, es menester tener en cuenta las múltiples y graves consecuencias que posee la corrupción sobre el ámbito jurídico, económico, social, político, institucional y cultural de un Estado, así como sus efectos sobre la gobernabilidad y gobernanza, los derechos humanos y el desarrollo sostenible; ya que, aquellos convierten a la corrupción en un obstáculo directo para lograr la concreción de los otros cuatro ejes de la Visión del país al 2050.

La afirmación realizada precedentemente, no debe ser entendida como un intento de centralizar los esfuerzos nacionales en torno al único objetivo de la lucha contra la corrupción, sino como evidencia de la interdependencia entre los objetivos a lograr. Aquello genera una enérgica motivación para aunar esfuerzos en la lucha contra este flagelo, pues las iniciativas que se desplieguen en este ámbito, redundarán indefectiblemente en la concreción de los demás objetivos. De hecho, es preciso destacar que en una relación de trayectoria inversa a la antes referida, tomando como referencia los factores que favorecen a la aparición y expansión de la corrupción, desarrollados también en el capítulo I de la presente investigación, la gestación de iniciativas orientadas a la materialización efectiva de los distintos ejes temáticos de la Visión del país al 2050, contribuirán a restringir las posibilidades de mayor incidencia de prácticas corruptas; circunstancia que reitera la necesidad de un compromiso de carácter integral.

3.1.4.4. Política General de Gobierno al 2021

Mediante Decreto Supremo N.º 056-2018- PCM, de fecha 23 de mayo de 2018, se aprobó la Política General de Gobierno a 2021, la misma que incluye 5 ejes interrelacionados y 18 lineamientos de gobierno considerados como prioritarios, dentro de los cuales cabe referir, por su vinculación con la presente investigación, el “Eje N.º1: Integridad y lucha contra la corrupción”, cuyos lineamientos estipulan lo siguiente: 1.1.) Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas y 1.2.) Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.

3.1.4.5. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Las políticas nacionales se circunscriben a las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población que son priorizados en la agenda pública. Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de gobierno¹⁸⁷. Así, conforme lo describe la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: “Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas”¹⁸⁸.

En el caso de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por D. S. N.º 092-2017-PCM, de fecha 13 de septiembre de 2017, esta constituye una política nacional de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y los diferentes niveles de gobierno, quienes deben adecuar su marco normativo a lo

¹⁸⁷ CEPLAN. “Guía de políticas nacionales”. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 00057-2018/CEPLAN/PCD (14 de noviembre de 2018). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

¹⁸⁸ Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Art. 4º, numeral 1

dispuesto por aquella; de acuerdo a lo estipulado en el artículo 2 de su documento aprobatorio.

Además, es insoslayable destacar que la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se circunscribe a la política de Estado N.º 26 del Acuerdo Nacional, referida a la promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Asimismo, esta política nacional se encuentra vinculada al objetivo de “lograr un Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional”, objetivo determinado en el “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, dentro del cual se ha previsto la lucha anticorrupción como un lineamiento de política para la adecuada gobernabilidad.

Cuadro N.º 16

Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción		
Objetivo general: Contar con instituciones transparentes e íntegras que practiquen y promuevan la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.		
EJE 1: Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción		
Objetivo específico 1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo vigente con deficiencias • Falta de controles o monitoreo • Ausencia de cultura de transparencia • Existencia de casos de cobros ilegales o arbitrarios a cambio de la entrega de información • No todos los procedimientos están incorporados en los TUPA de cada entidad • Portales de transparencia incompletos y desactualizados
	Meta	Que todas las entidades de la Administración Pública cuenten con portales de transparencia debidamente actualizados y con un sistema de acceso a la información pública que funcione correctamente.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • El MINJUS • SERVIR • La PCM

	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información. • Aprobar el Plan de Gobierno Abierto 2017-2019. • Realizar el seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional de Datos Abiertos. • Implementar herramientas de rendición de cuentas para los funcionarios.
Objetivo específico 1.2. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Adm.Pública	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de un adecuado sistema integrado de recolección y procesamiento de datos sobre gestión pública y diseño de mapas de riesgos
	Meta	Implementación de mecanismos adecuados de información y procesamiento de datos que permitan diseñar estrategias adecuadas y eficientes para combatir la corrupción, fomentando la fiscalización y producción de información por parte de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • La PCM • Las entidades públicas • La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. • Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. • Aprobar el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. • Realizar el seguimiento al cumplimiento de las políticas, planes o estrategias en materia de lucha contra la corrupción. • Implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción. • Modernizar el Sistema Nacional de Archivo y las normas correspondientes para la gestión archivística. • Implementar los mecanismos necesarios para la creación de sistemas de información articulados.
Objetivo específico 1.3. Impulsar y consolidar la reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de reglas claras y exigencias mínimas de transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas. • Estándares insuficientes para la postulación a un cargo de elección popular • Ausencia de mecanismos adecuados que fomenten el voto informado • Poca transparencia en cuanto a fuentes de financiamiento de partidos políticos. • Organismos electorales con escasez de recursos.
	Meta	<ul style="list-style-type: none"> • Que el país cuente con instrumentos normativos que regulen la actividad de las organizaciones políticas en sus obligaciones de democracia interna • Supervisión de organizaciones políticas de acuerdo a estándares normativos

		<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia de información sobre fuentes de financiamiento y gastos de operación interna de organizaciones políticas
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos electorales • La PCM
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los organismos del sistema electoral para la supervisión y fiscalización efectiva de las organizaciones políticas. • Reformar la legislación electoral para garantizar la transparencia, democracia interna de las organizaciones políticas y prevenir la corrupción del sistema electoral en general. • Implementar los mecanismos necesarios para transparentar la información de financiamiento de las organizaciones políticas.
Objetivo específico 1.4. Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidores/as civiles y en la ciudadanía	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la tolerancia a prácticas corruptas. • Inexistencia de programas integrales de formación en valores éticos.
	Meta	Construcción de una sólida educación en valores y una cultura de integridad en la actuación pública con la finalidad revertir la tolerancia a las prácticas de corrupción por parte de los ciudadanos.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • MINEDU • Escuelas públicas y privadas • SERVIR • Las entidades públicas • Los colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general.
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en el currículo nacional la materia de valores y ética pública. • Evaluar y actualizar el código de ética de la función pública. • Implementar programas de integridad en los centros de estudios superiores. • Formular códigos de ética efectivos en colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general. • Articular las iniciativas de capacitación en temas de integridad y lucha contra la corrupción.
Objetivo específico 1.5. Instalar y consolidar la Gestión de Conflicto de Intereses y la Gestión de Intereses en la	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Poca exigibilidad de transparencia de intereses y vínculos de servidores civiles. • Inexistencia de una autoridad de ética pública en las entidades del Estado. • Insuficientes mecanismos de gestión y control de conflicto de intereses.
	Meta	Implementación de un marco normativo que regule la gestión de los conflictos de interés y la gestión de intereses.

Administración Pública	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción • SERVIR
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la normativa sobre gestión de conflicto de intereses y gestión de intereses determinando responsabilidades para su cumplimiento. • Implementar los instrumentos necesarios para identificar, gestionar y resolver situaciones de conflictos de intereses
EJE 2: Identificación y gestión de riesgos		
Objetivo específico 2.1. Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de un adecuado sistema de denuncia ciudadana
	Meta	Implementación de un adecuado sistema de denuncias a nivel administrativo y penal que permita la fluidez de información desde la ciudadanía y comprometa a los administrados en la lucha contra la corrupción en el marco de una cultura de denuncia ciudadana.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • MINJUS • Las entidades de la administración pública.
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar los mecanismos necesarios para facilitar las denuncias de actos de corrupción, brindando al denunciante la posibilidad de realizar el seguimiento a su denuncia. • Estandarizar el procedimiento para la gestión de denuncias en las entidades públicas. • Realizar el seguimiento y evaluación del sistema de denuncias. • Mejorar los mecanismos de protección a los denunciantes y testigos de delitos de corrupción, asegurando los recursos necesarios para su sostenimiento
Objetivo específico 2.2. Impulsar una carrera pública meritocrática	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de implementación del servicio civil se encuentra aún en desarrollo. • Falta de transparencia en procesos de convocatoria y contratación de personal • Escasez de programas de instrucción sobre el cumplimiento de funciones
	Meta	Que el país cuente con instrumentos normativos que regulen la incorporación, asignación remunerativa y promoción o ascenso con criterios de integridad en la función pública y que las entidades públicas sean supervisadas respecto al cumplimiento de estándares en la incorporación, asignación remunerativa y promoción o ascenso.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • SERVIR
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la carrera pública, basada en el mérito e introduciendo factores de competitividad. • Establecer una política remunerativa para los servidores del sector público, creando de esta manera las

		<p>condiciones adecuadas para atraer a mayores profesionales competentes al servicio civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar los procedimientos de instrucción y capacitación en el adecuado cumplimiento de las funciones de quienes acceden al servicio civil. • Mejorar el procedimiento de elección y designación de personal en los regímenes especiales de contratación.
<p>Objetivo específico 2.3. Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios</p>	<p>Situación al año 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades respecto al acceso de información • Irregularidades en los procesos de contratación • Limitada estandarización de productos que favorezcan el mayor uso de compras corporativas • Reducido uso de mecanismos electrónicos
	<p>Meta</p>	<p>Implementación de un sistema de contratación de bienes, servicios y obras que cuente con protocolos de prevención que reduzcan los espacios de negociación ilícita y faciliten la trazabilidad en las operaciones.</p>
	<p>Responsables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • OSCE • PROINVERSION • PERUCOMPRAS • MEF
	<p>Lineamientos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado y el Registro Nacional de Proveedores, para facilitar el acceso de los ciudadanos a esta información. • Realizar procesos de homologación o estandarización de productos de modo que se reduzcan los espacios de negociación ilícita entre los agentes proveedores del mercado y los servidores civiles encargados de los procesos de contratación. • Fortalecer los procesos de selección del personal encargado de las contrataciones públicas y el desarrollo de sus capacidades. • Elaborar metodologías para la determinación y priorización de necesidades, investigaciones de mercado y formulación de bases. • Implementar mecanismos efectivos de seguimiento a la ejecución e implementación de los contratos.
<p>Objetivo específico 2.3. Fortalecer la Gestión de Riesgos al interior de</p>	<p>Situación al año 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de rigurosidad en la implementación de reglas de control interno • Deficiente identificación de brechas de integridad y diseño de mapas de riesgos
	<p>Meta</p>	<p>Implementación de un sistema de control interno de permanente aplicación en las entidades públicas que permita la identificación de brechas de integridad y el diseño adecuado de mapas de riesgos.</p>
	<p>Responsables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CGR • PCM • Las entidades de la administración pública.

cada entidad pública	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las brechas de integridad y de los mapas riesgos asociados. • Fortalecer la autonomía del Sistema de Control Interno en las entidades públicas. • Implementar mecanismos de cumplimiento de normas anticorrupción.
EJE 3: Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción		
Objetivo específico 3.1. Reforzar el Sistema de Justicia Penal	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades institucionales en los organismos encargados de la persecución y represión de prácticas de corrupción • Inexistencia de operativos para la detección de flagrancia. • Inconductas funcionales de servidores encargados de la persecución y sanción de prácticas de corrupción • Necesidad de adaptación de la normativa penal a estándares internacionales
	Meta	Implementación de un sistema de justicia penal que cuente con órganos de investigación, persecución y sanción de la corrupción fortalecidos, con servidores civiles íntegros y altamente capacitados, que trabajen articuladamente, con información suficiente y con estrategias adecuadas de inteligencia y tecnología.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas.
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la normativa penal, procesal penal y de ejecución penal sobre la base de los estándares internacionales. • Mejorar la articulación interinstitucional entre los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas. • Culminar la implementación del Código Procesal Penal. • Mejorar herramientas para la investigación de los delitos de corrupción, criminalidad organizada y lavado de activos. • Implementar los mecanismos necesarios para contar con la información estadística de los delitos de corrupción. • Fortalecer los mecanismos de cooperación judicial y asistencia judicial mutua.
Objetivo específico 3.2. Reforzar el sistema disciplinario	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos que regulan la observancia de principios y normas éticas de carácter impreciso. • Falta de uniformidad de criterios de atribución de medidas disciplinarias. • Inexistencia de monitoreo que permita dar cuenta de la efectividad de sanciones disciplinarias.
	Meta	Implementación de un sistema disciplinario sancionador único, que cuente con criterios uniformizados y previsibles, articulado por instancias autónomas que garanticen la imparcialidad en el juzgamiento.

	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • SERVIR
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un régimen único de responsabilidad administrativa que favorezca la predictibilidad y uniformización de criterios. • Asegurar la autonomía técnica y la imparcialidad de los órganos responsables de la articulación de los procedimientos disciplinarios. • Supervisar el cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas como resultado de los procedimientos administrativos disciplinarios.
Objetivo específico 3.3. Reforzar el Sistema Nacional de Control	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales que integran el Sistema Nacional de Control con débil formación en gestión pública. • Escasez de procesos de control concurrente o auditorías de desempeño. • La mayoría de procedimientos son de control posterior.
	Meta	Implementación de un Sistema Nacional de Control modernizado, que articule correctamente las capacidades de todos sus órganos, gestione correctamente sus recursos, y esté integrado por profesionales con conocimientos especializados en gestión pública y con garantías de autonomía que favorecen el desarrollo de sus funciones.
	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • CGR
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar el Sistema Nacional de Control con la finalidad de que se implementen mecanismos que permitan mejores y más eficientes procesos de control institucional. • Fortalecer las capacidades de los profesionales encargados de ejercer el control. • Impulsar la incorporación de servidores civiles con conocimientos de gestión pública a las entidades que forman el Sistema Nacional de Control. • Impulsar la descentralización efectiva que garantice la existencia de un control institucional adecuado en todos los niveles de gobierno.
Objetivo específico 3.4. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados	Situación al año 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Los roles de los actores involucrados en la recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública requieren precisión. • Necesidad de servidores civiles que cuenten con adecuados conocimientos técnicos para la determinación de los mecanismos y acciones conjuntas necesarias, destinados a la recuperación de activos.
	Meta	Que los actores involucrados en el proceso de recuperación de activos y pérdida de dominio cuenten con los recursos humanos, técnicos y legales necesarios para articular estrategias efectivas.

contra la Adm. Pública	Responsables	<ul style="list-style-type: none"> • PJ • MP • MINJUS • Procuraduría pública especializada en delitos anticorrupción
	Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a los actores involucrados en la recuperación de activos y pérdida de dominio, garantizando los recursos necesarios para su mejor funcionamiento. • Implementar los mecanismos necesarios para favorecer la cooperación interinstitucional a nivel nacional e internacional para la recuperación de activos y la adecuada administración de los bienes recuperados. • Implementar los mecanismos necesarios para la adecuada administración de los bienes recuperados.

Elaboración propia
Fuente: CAN¹⁸⁹

Tomando en consideración la información consignada en el cuadro precedente, es menester precisar que, de acuerdo a lo expresado en el texto de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, los ejes y objetivos antes desarrollados, se estructuraron teniendo en cuenta determinadas premisas, calificadas como causales de corrupción, dentro de las cuales se señalan las siguientes¹⁹⁰:

- Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales.
- Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.
- Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.
- Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana.
- Escaso liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades.
- Información desigual y no estandarizada sobre corrupción.
- Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.

¹⁸⁹ COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción. 2017. pp. 51-80.

¹⁹⁰ COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. *Óp. Cit.* p. 89

Además, cabe destacar que para el debido seguimiento de la política nacional bajo análisis, las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno deben establecer metas concretas e indicadores de medición, los cuales deberán subsumir los planteamientos antes desarrollados, además de aquellos incluidos en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

3.1.4.6. Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021)

Mediante D.S. N.º 044-2018-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, instrumento elaborado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), que establece las acciones priorizadas, indicadores, metas y responsables, para prevenir y combatir este flagelo, e impulsar la integridad en la administración pública.

El referido Plan toma como punto de partida la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y se erige tomando como base tanto el Informe de la OCDE sobre Integridad en el Perú, como el Compromiso de Lima de la Cumbre de las Américas, circunstancia que evidencia la relevancia que el ámbito internacional puede asumir en la complementación de los esfuerzos domésticos anticorrupción, como lo intenta sustentar el presente estudio.

Este Plan consta fundamentalmente de 69 acciones alineadas a los ejes y objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, de las cuales, 29 se circunscriben a la capacidad de prevención de la corrupción, 21 a la identificación y gestión de riesgos, y 18 al fortalecimiento de la capacidad sancionadora del Estado frente a casos de corrupción y fenómenos asociados.

3.1.5. Planeamiento estratégico anticorrupción en el marco del Sector de Relaciones Exteriores

En lo concerniente a la política exterior peruana, se advierte que esta también es parte de la articulación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Estado y en ese sentido, aquella se encuentra prevista en el Acuerdo Nacional y en los documentos

de gestión que, en línea con aquel, se establecen como parte de las directrices de actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3.1.5.1. Acuerdo Nacional: Política 6

Dentro del objetivo I del Acuerdo Nacional, referido al “Fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho”, se prevé la política N.º 6: “Política Exterior para la Paz, la democracia, el desarrollo y la integración”, la misma que refiere lo siguiente:

Nos comprometemos a llevar a cabo una Política Exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. Asimismo, garantiremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad. Con este objetivo el Estado: (a) Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina; (b) promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes; (c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes. (d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos; (e) fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional; (f) impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de

oportunidades laborales; (g) respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención¹⁹¹ (subrayado propio).

Al respecto, se aprecia que la citada política hace referencia expresa al fomento de la lucha contra la corrupción, como parte de las actividades a las que el Estado peruano considera prioritario impulsar, a fin de efectivizar el objetivo de una Política Exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales; regulación que concuerda con el desarrollo efectuado mediante la presente investigación, según el cual, la pluriofensividad de la corrupción y su multiplicidad de consecuencias, hace que su lucha se convierta en una bisagra del buen gobierno, del respeto a la democracia, el Estado de Derecho y la concreción del desarrollo sostenible.

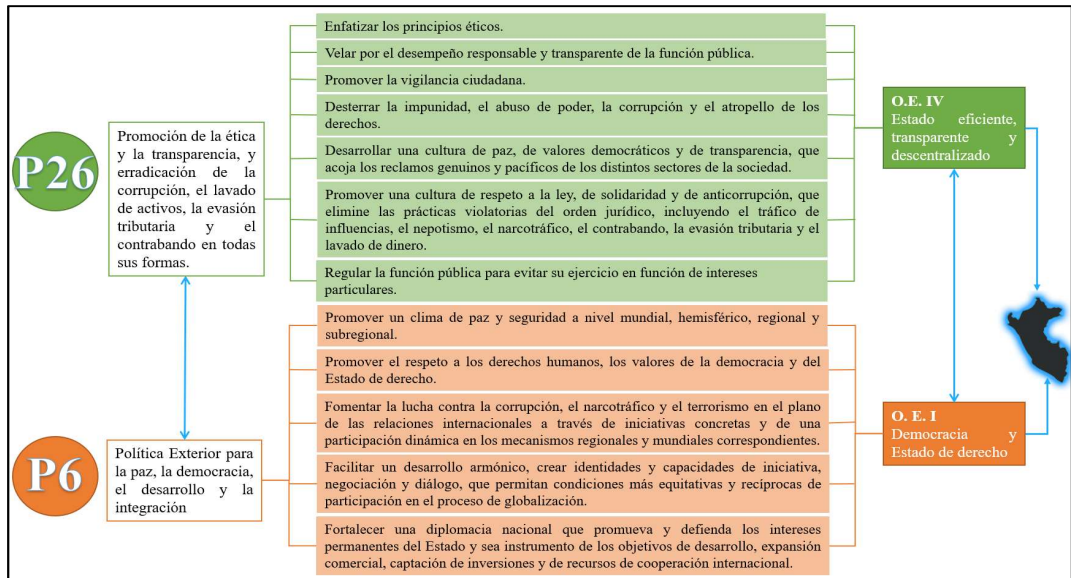
Asimismo, se observa que el texto de la citada política hace mención a una cualidad básica de la política exterior, referida a su estrecha vinculación con las prioridades nacionales, afirmación que es de suma importancia para el presente trabajo, puesto que relleva el carácter integral del accionar gubernamental, ya sea que sus efectos se proyecten en el ámbito doméstico o en el internacional, ratificando la necesidad de que frente a un problema nacional, como el representado por la corrupción, las iniciativas para su combate no se restrinjan a un ámbito en particular, sino que respondan a un accionar adecuadamente articulado.

En ese sentido, conforme fuera referido en el acápite 3.1.4.1., es preciso destacar que las políticas de Estado conformantes del Acuerdo Nacional poseen un carácter de “andamiaje”, es decir, constituyen una estructura articulada de prioridades gubernamentales interdependientes, cuya concreción debe efectuarse, bajo una visión integral; premisa en base a la cual, se convierte en una tarea indispensable el análisis de la interrelación existente entre las dos políticas que tienen mayor relevancia para el presente estudio: la Política N.º 6 y Política N.º 26, análisis que en atención a su inteligibilidad, se considera apropiado ilustrar conforme al siguiente gráfico:

¹⁹¹ CEPLAN. Acuerdo Nacional. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

Gráfico N.º 2

Interrelación de las políticas 6 y 26 del Acuerdo Nacional



Elaboración propia
Fuente: Acuerdo Nacional

Del gráfico precedente se evidencia que aun cuando cada una de las políticas estipula una serie de acciones orientadas a la concreción de un objetivo estratégico en particular, tanto las propias políticas como el objetivo estratégico al que responden, se apalancan recíprocamente; ya que la democracia y el Estado de Derecho permiten garantizar la construcción de un Estado eficiente, transparente y descentralizado; y al mismo tiempo, este último es un elemento indispensable para la materialización sustancial de la democracia y el Estado de Derecho.

Además, si se examinan las acciones que se desprenden de cada política, se verificará la correspondencia y vinculación existente entre aquellas:

- La promoción de un clima de paz y seguridad global, solo es posible en la medida en que a nivel nacional se desarrolle una cultura de paz; y simultáneamente, el desarrollo de una cultura de paz a nivel nacional se vería gravemente afectado en un entorno internacional en el que la paz y la seguridad no se encuentren garantizados.

- Promover el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho a nivel internacional, es inconcebible para un Estado cuya voluntad política, no priorice la promoción de principios éticos y de la participación ciudadana, en su esfera doméstica. De otro lado, la promoción de estos temas en el ámbito internacional, contribuye a la optimización de las medidas asumidas en el fuero doméstico.
- Desterrar la impunidad, el abuso de poder y el atropello de los derechos encuentra en las medidas asumidas en el ámbito internacional respecto a la lucha contra la corrupción, fuentes para su efectiva materialización; fuentes que requieren del fortalecimiento de una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses del Estado, instrumentalizada al servicio del desarrollo.
- El desarrollo armónico de iniciativas que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización, tiene como requisito insoslayable la voluntad política de luchar contra la corrupción y erradicar su impunidad, pues de lo contrario las condiciones de heterogeneidad de regulación, generarán mayores brechas de inequidad entre los Estados, afectando su relacionamiento en el escenario internacional.

Los relacionamientos son múltiples, no obstante, se ha intentado considerar únicamente aquellos que tienen mayor incidencia con el tema central de la presente investigación, los cuales son suficientes para demostrar el carácter integral del quehacer gubernamental; el mismo que en materia anticorrupción debe ensamblarse estratégicamente, considerando la complementariedad y contribución recíproca de las acciones implementadas en el fuero nacional, con aquellas desplegadas en el ámbito internacional.

3.1.5.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021

Mediante Resolución Ministerial N.º 1268-2015, se aprobó el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021 del Sector de Relaciones Exteriores, el

mismo que establece como parte de su “Escenario Apuesta”, que el Perú logre modernizar su gestión pública, diseñando y ejecutando políticas y reformas adecuadas para cerrar las brechas pendientes en temas de institucionalidad, corrupción, infraestructura, servicios públicos, educación, salud, conflictos sociales y redistribución de la riqueza, así como para afianzar y dar sostenibilidad al crecimiento económico y a la estabilidad financiera, priorizando la cobertura y calidad de la educación pública de alta calidad con la incorporación de las variables de ciencia, tecnología e innovación; la integración activa a las cadenas de valor a nivel regional y global; y la necesidad de fortalecer el desarrollo empresarial, especialmente de las pequeñas y micro empresas, entre otros aspectos¹⁹².

El referido plan se gestiona en base a 4 objetivos estratégicos¹⁹³:

- **Objetivo Estratégico N.º 1:** Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral.
- **Objetivo Estratégico N.º 2:** Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural.
- **Objetivo Estratégico N.º 3:** Proteger los derechos, fomentar la vinculación con el Perú y promover la inserción en el país de destino de los peruanos en el exterior.
- **Objetivo Estratégico N.º 4:** Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

Al respecto, se advierte que tanto el Objetivo Estratégico N.º 1, como el N.º 4, poseen potencial para incluir dentro de su materialización la implementación acciones relativas a la lucha contra la corrupción en el ámbito internacional.

¹⁹² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021. Aprobado por Resolución Ministerial N.º 1268-2015/RE. p.21.

¹⁹³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Óp. Cit.* pp. 25-26.

Respecto al Objetivo Estratégico N.º 1, estando al desarrollo de la presente investigación efectuado hasta el momento, se puede colegir que la corrupción es un fenómeno contra el cual, la comunidad internacional desea combatir, motivo por el cual, la gestión de iniciativas exitosas en dicha materia, contribuye a la proyección del Perú como un referente para otros países, coadyuvando a la concreción de su posicionamiento como una potencia regional emergente.

De otro lado, considerando el interés del Objetivo Estratégico N.º 4, la profundización de nuestros compromisos internacionales en materia anticorrupción, constituye un medio para el fortalecimiento de los lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional que tiene redundancia en el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

No obstante, de la revisión de las previsiones derivadas de cada uno de dichos objetivos y del texto integral del Plan bajo análisis, se verifica que las referencias a la lucha anticorrupción, se restringen a la previsión dentro del Objetivo Estratégico N.º1 de la intención de avanzar en el cierre de las brechas internas pendientes, tales como: “(...) las prácticas corruptas en el sistema de administración de justicia (...)”¹⁹⁴.

Sin embargo, cabe señalar que pese a la falta de consideración explícita de un planeamiento orientado a la lucha anticorrupción, se advierte la estipulación de 3 acciones estratégicas, cuya temática posee un alto grado de vinculación con el referido tópico, estas son: la Acción Estratégica 1.1. “Fortalecer la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos en todas las instancias internacionales”; la Acción Estratégica 1.11. “Incrementar la capacidad de interlocución e influencia del Perú en el ámbito bilateral y en los foros multilaterales, tanto regionales como globales”; la Acción Estratégica 1.12. “Profundizar el liderazgo del Perú en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en los otros foros de desarrollo a nivel bilateral, regional y global”; y la Acción Estratégica 4.3. “Fortalecer los mecanismos de cooperación y relacionamiento existentes en

¹⁹⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Óp. Cit.* p. 27.

materia de lucha contra las drogas y crimen organizado, en el ámbito bilateral, regional y multilateral”.

3.1.5.3. Plan Estratégico Institucional

El Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el periodo 2017-2019, fue aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 867/ RE, de fecha 15 de diciembre de 2017, no obstante, a raíz del mandato de adecuación del mismo, contenido en el Decreto Supremo N.º 019-2018-RE, que aprobó la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, aquel fue reformado, siendo aprobado en su versión modificada, mediante Resolución Ministerial N.º 0788/RE, de fecha 7 de diciembre de 2018.

El referido Plan Estratégico se encuentra integrado por 8 objetivos y 40 acciones estratégicas institucionales, articulados con el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021; y alineados con los ejes y lineamientos de la Política General de Gobierno a 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 056-2018- PCM.

Al respecto, se advierte la inexistencia de previsiones directamente vinculadas a la temática anticorrupción; no obstante, cabe resaltar que en línea con el Eje N.º 2 de la Política General de Gobierno: “Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad” y su correspondiente lineamiento 2.1. “Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo de la democracia”, se prevé como Objetivo Estratégico Institucional 01: “Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas” y como Acción Estratégica Institucional 01.07. derivada de aquel objetivo: “Ampliar el protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional, la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como el medio ambiente y el cambio climático”¹⁹⁵, los mismos que se articularían en base al Objetivo Estratégico 1 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM): “Posicionar al Perú

¹⁹⁵ Cf. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Plan Estratégico institucional Modificado 2017-2019. Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 0788-2018/RE

a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral”.

3.1.5.4. Plan Operativo Institucional

El Plan Operativo Institucional (POI) del Ministerio de Relaciones Exteriores 2019, fue aprobado mediante Resolución de la Secretaría General N.º 872/ RE, de fecha 29 de mayo de 2018, en él se prevén las actividades operativas presupuestadas para el año 2019, en línea con los objetivos y acciones estratégicas del Plan Estratégico Institucional 2017-2019. En ese sentido, en atención a la Acción Estratégica Institucional 01.07, referida en el acápite anterior, para el año 2019, se ha previsto como actividades operativas presupuestadas, las siguientes: “Garantizar permanentemente el protagonismo del Perú en los Organismos Internacionales” y “Acciones de las Representaciones Permanentes para ampliar el Protagonismo del País en los Principales Organismos Internacionales”¹⁹⁶.

3.2. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ

El Estado peruano ha desplegado diversas medidas a nivel nacional a efecto de procurar un combate eficaz contra la corrupción. Estas medidas incluyen la tipificación penal de prácticas consideradas como ilícitos de corrupción y delitos conexos; la asunción de medidas legislativas de carácter no penal, orientadas fundamentalmente a fomentar la integridad y transparencia, así como a mejorar los controles en cuanto a la prevención y detección de prácticas irregulares en el ejercicio de la administración pública; la disposición de un marco institucional coherente provisto de una pluralidad de entidades cuyas atribuciones se han ido fortaleciendo normativamente, a efecto de dotar de eficacia a las tareas de prevención, disuasión, detección, sanción y erradicación de la corrupción; y la introducción en el planeamiento estratégico de la gestión pública peruana de una serie de directrices que reafirmen la prioridad que la

¹⁹⁶ Cf. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Plan Operativo Institucional 2019. Aprobado mediante Resolución de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores N.º 0872-2018/RE.

lucha anticorrupción posee en la agenda del Estado, y otorguen parámetros para la articulación de la actuación gubernamental en atención de aquella prioridad.

Las medidas anteriormente aludidas son contributivas, mas no suficientes para garantizar la erradicación del flagelo de la corrupción, afirmación que se justifica tanto en las razones expuestas a lo largo del presente estudio, respecto a la naturaleza de este fenómeno y la relevancia de que su combate sea acompañado de medidas que trasciendan la esfera meramente doméstica; como en la evidencia que surge del correlato fáctico nacional en el que se desarrolla la presente investigación, en el que se han hecho públicas numerosas denuncias de corrupción, que involucran incluso a expresidentes y excongresistas; las mismas que revelan la exigüidad de las medidas vigentes, y la necesidad de su permanente optimización.

Por tanto, sin el ánimo de minimizar los esfuerzos asumidos, sino por el contrario, destacar su importancia procurando su eficacia, es sumamente importante verificar el hecho de que algunas de las medidas anticorrupción referidas precedentemente, se han desplegado previamente a la suscripción de instrumentos internacionales en materia anticorrupción; mientras que otras, conforme fuera referido en el capítulo II de la presente investigación, han nacido o han sido refinadas, gracias a las disposiciones contenidas en dichos instrumentos y a las recomendaciones surgidas de los mecanismos de seguimiento relativos a su implementación, denotándose y ratificándose la importancia gravitacional de la Política Exterior en la complementación de los esfuerzos domésticos asumidos respecto a dicha materia.

En ese sentido y teniendo en cuenta que la política exterior peruana no obedece a lineamientos ajenos a los intereses nacionales, sino que emerge de aquellos y se ejecuta con una visión de articulación integral, de manera que contribuya a la concreción de determinados objetivos, cobra especial relevancia para el presente diagnóstico, el análisis de la coordinación estratégica existente entre las prioridades nacionales vigentes, relativas a la lucha anticorrupción, establecidas en las políticas de Estado y documentos de gestión conexos, y las disposiciones que sobre aquella materia, se

prevén como parte de los objetivos y acciones estratégicas a nivel del sector de Relaciones Exteriores.

En consecuencia, es menester resaltar que a nivel nacional, el tema de la lucha anticorrupción ha sido prevista como parte de los siguientes instrumentos:

- **Política N.º 26 del Acuerdo Nacional**

Política que se enmarca bajo la temática de “Promoción de la ética, la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de activos, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas”, la misma que debe ser entendida en el marco de una compleja red articulada de políticas, que han sido propuestas como base del planeamiento estratégico central del Estado peruano y que por tanto, constituyen cuestiones que aquel considera de prioritaria y permanente atención; prioridad que tiene como fin definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y la afirmación de su gobernabilidad democrática¹⁹⁷.

- **El Plan Bicentenario**

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 que, en convergencia con las políticas integrantes del Acuerdo Nacional, propone seis ejes estratégicos, en el marco de los cuales, se advierte que la lucha contra la corrupción representa un elemento de carácter transversal a los mismos, con una particular relevancia para el eje estratégico N.º 3: “Estado y la gobernabilidad”.

- **La Visión del Perú al 2050**

Base para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, Plan que sucedería al Plan Bicentenario, y que se asienta sobre 5 ejes, de los cuales el último hace referencia expresa a la gestación de un Estado sin

¹⁹⁷ Cf. CEPLAN. Acuerdo Nacional. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

corrupción, que además se constituye como presupuesto ineludible para la concreción de los otros 4 ejes.

- **Política General de Gobierno al 2021**

Política que incluye 5 ejes interrelacionados y 18 lineamientos de gobierno, considerados como prioritarios, dentro de los cuales, el Eje N.º1 hace alusión expresa a la integridad y lucha contra la corrupción; eje en base al cual se señalan como lineamientos: “Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas” y “Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales”.

- **Política Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción**

Política Nacional que de acuerdo al artículo 2 de su documento aprobatorio, es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y los diferentes niveles de gobierno; circunstancia que merece especial atención, al constituir en sí misma, el primer documento estratégico del Estado peruano, que en lugar de orientarse a la adopción de medidas represivas o de mayor control respecto a la corrupción, aborda su combate desde la adopción de un enfoque de causalidad, que toma en cuenta determinadas premisas, calificadas como causales de corrupción, y se propone erradicar su materialización.

- **Plan Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción (2018-2021)**

Plan que en base a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, formula 69 acciones alineadas a los ejes y objetivos de aquella, de las cuales, 29 se circunscriben a la capacidad de prevención de la corrupción, 21 a la identificación y gestión de riesgos, y 18 al fortalecimiento de la capacidad sancionadora del Estado frente a casos de corrupción y fenómenos asociados, acciones cuya previsión fue sustentada tomando como referencia el

Informe de la OCDE sobre Integridad en el Perú y el Compromiso de Lima de la Cumbre de las Américas.

Los referidos instrumentos, en concordancia con lo descrito previamente, no deben entenderse ajenos al desenvolvimiento de la política exterior peruana, sino todo lo contrario, ya que esta debe desplegarse en el marco de las prioridades del Estado, por lo que se colige que la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la ejecución de la misma, debe incluir también la atención prioritaria que en los citados instrumentos se presta a la lucha anticorrupción.

No obstante, es menester destacar que pese a la existencia de una Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y de un Plan Nacional derivado de aquella, ambos de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes poderes del Estado, lo que incluye al Ministerio de Relaciones Exteriores, dicha inclusión se estipula desde una consideración de este como entidad conformante del Poder Ejecutivo, mas no desde un enfoque que articule su rol como sector responsable de ejecutar la política exterior del país y por ende, actor clave en la concreción de resultados eficaces respecto a la citada materia; todo ello, a pesar de que en el plano fáctico, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desempeñado una función trascendental en materia de lucha anticorrupción, sobre todo a través de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales (DGM).

Por tanto, es pertinente analizar si como parte de los instrumentos de gestión propios de la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya revisión fue efectuada en el acápite 3.1.5., se prevén consideraciones que guíen la ejecución de la política exterior peruana, en el combate de la corrupción y de sus graves consecuencias.

Al respecto, se advierte que aun cuando la lucha anticorrupción ha sido una constante en el planeamiento estratégico nacional, en el marco del Sector de Relaciones Exteriores, carece de directrices específicas referidas a dicha temática.

Pese a que la política exterior peruana tiene como referente central los cinco objetivos estratégicos y las 31 políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con especial énfasis de

los objetivos establecidos en la política N.º 6¹⁹⁸ que hace mención expresa al fomento de la lucha contra la corrupción, y pese a que el Plan Bicentenario incluye como parte de los lineamientos de política en materia de Relaciones Exteriores, la necesidad de participar activamente en el tratamiento de los temas de la agenda del sistema internacional en foros y organismos internacionales, en especial los relativos a las nuevas amenazas como el tráfico ilícito de drogas, la criminalidad internacional organizada, la lucha contra la corrupción, el cambio climático, el terrorismo, etc.; el Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector Relaciones Exteriores 2015-2021, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores 2017-2019 y el Plan Operativo Institucional 2019 correspondiente al mismo Ministerio, carecen de articulación estratégica explícita, referida a la temática anticorrupción.

Sin embargo, cabe señalar que, en concordancia con lo expuesto en el capítulo II, acápite 2.9., la lucha anticorrupción puede y debe enfocarse desde distintos ámbitos, los mismos que es recomendable incluyan el fomento de acciones destinadas a la generación de condiciones poco propicias para la aparición y esparcimiento de prácticas de corrupción, enfoque que se condice con la orientación que la Política y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción han asumido. Por tanto, es importante destacar que como parte de las directrices de actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores, señaladas en los instrumentos antes mencionados, se han formulado pautas que ameritan especial consideración, por su vinculación implícita con la lucha anticorrupción, las mismas que se detallan a continuación:

- **Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2015-2021**

El “escenario apuesta” del Plan Estratégico Sectorial Multianual, afirma la necesidad de una gestión pública eficaz orientada al cierre de brechas, apoyada en 4 objetivos estratégicos, de los cuales el Objetivo Estratégico N.º 1: “Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional

¹⁹⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PERUANO. Portal Web. <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Home.aspx>

emergente en los ámbitos bilateral y multilateral” y el N.º 4: “Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país”; poseen potencial para incluir dentro de su materialización, la implementación de pautas relativas a la lucha contra la corrupción en el ámbito internacional, en concordancia con las razones expuestas en el acápite 3.1.5.2.

Además, la Acción Estratégica 1.1. “Fortalecer la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos en todas las instancias internacionales”; la Acción Estratégica 1.11. “Incrementar la capacidad de interlocución e influencia del Perú en el ámbito bilateral y en los foros multilaterales, tanto regionales como globales”; y la Acción Estratégica 1.12. “Profundizar el liderazgo del Perú en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en los otros foros de desarrollo a nivel bilateral, regional y global”; representan acciones cuyo objeto promueve la generación de condiciones contrarias a la proliferación de prácticas de corrupción.

De otro lado, la Acción Estratégica 4.3. “Fortalecer los mecanismos de cooperación y relacionamiento existentes en materia de lucha contra las drogas y crimen organizado, en el ámbito bilateral, regional y multilateral”; coadyuva a la lucha anticorrupción en la medida en que el narcotráfico y el crimen organizado, constituyen ilícitos vinculados a este flagelo.

- **Plan Estratégico Institucional 2017-2019 y Plan Operativo Institucional 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra integrado por 8 objetivos y 40 acciones estratégicas institucionales, de los cuales el Objetivo Estratégico Institucional 01: “Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas” y la Acción Estratégica Institucional 01.07. derivada de aquel objetivo: “Ampliar el

protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional, la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como el medio ambiente y el cambio climático”, constituyen oportunidades para el trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores destinado a la reducción y erradicación de escenarios propicios para la aparición y esparcimiento de prácticas de corrupción; trabajo que de mantener una adecuada previsión presupuestal en los Planes Operativos Institucionales de años posteriores, es susceptible de una permanente optimización.

En conclusión, teniendo presente los argumentos que anteceden, se advierte que la lucha anticorrupción como política nacional no ha incluido al Ministerio de Relaciones Exteriores como actor indispensable para la eficacia de esta; y simultáneamente, en el planeamiento concerniente al marco estratégico que guía la política exterior peruana, la lucha anticorrupción solo ha sido prevista a nivel de la política N.º 6 del Acuerdo Nacional, mas no en los demás instrumentos que se derivan de aquella y que guían la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha circunstancia amerita la reformulación estratégica de la labor anticorrupción ejecutada en este ámbito, mediante la implementación de lineamientos que guíen los esfuerzos anticorrupción desplegados en el escenario internacional; los mismos que constituyen oportunidades para la articulación integral destinada a la construcción de un país con las capacidades idóneas para procurar un combate eficaz de la corrupción.

3.3. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS ANTICORRUPCIÓN PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Teniendo en cuenta que la acción concertada internacional es fundamental para garantizar la eficacia de la lucha anticorrupción, por los motivos expuestos en el capítulo I del presente estudio; valorando los aportes efectuados y la fuente de oportunidades que aquella ha significado para la implementación y optimización de medidas anticorrupción, conforme a lo expuesto en el capítulo II; y teniendo presente el análisis comparativo realizado en el presente capítulo respecto a la actual previsión

estratégica del sector Relaciones Exteriores en materia anticorrupción, en contraste con las estipulaciones del planeamiento estratégico nacional sobre dicha materia; se evidencia la necesidad de impulsar a través de la Política Exterior, iniciativas tendientes a complementar y dotar de mayor eficacia a los esfuerzos nacionales desplegados para combatir contra este fenómeno.

En consecuencia, se estima conveniente proceder a postular lineamientos de Política Exterior, que permitan aprovechar las potencialidades que el multilateralismo ofrece para combatir a la corrupción desde un frente pluriofensivo, teniendo en cuenta que la multidimensionalidad de la corrupción amerita esfuerzos integrales y articulados.

En ese sentido, siguiendo las pautas establecidas en la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN¹⁹⁹, se postulan los siguientes lineamientos de Política Exterior²⁰⁰ :

- **Participar activamente en foros y organismos internacionales que traten el tema de la lucha anticorrupción, así como en espacios que efectúen el tratamiento de temas de la agenda internacional que se encuentren vinculados a la lucha contra este fenómeno, tales como: gobernabilidad democrática, fomento de integridad, transparencia, defensa de derechos humanos, desarrollo sostenible, entre otros.**

Justificación: La participación activa en foros y organismos internacionales que traten directamente el tema de la corrupción, refleja el interés del país por erradicar dicho flagelo. Además, la citada participación contribuye a que el Perú logre consolidar su posicionamiento como país que apuesta por el multilateralismo para dar solución a problemas globales como el representado por la corrupción.

¹⁹⁹ Cf. CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Guía de Políticas Nacionales. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD de fecha 14 de noviembre de 2018.

²⁰⁰ Cf. Anexo A. “Procedimiento para la formulación de lineamientos de Política Exterior en materia anticorrupción”.

De otro lado, adoptar un enfoque que permita erradicar las causas y condiciones que provocan la aparición y expansión de la corrupción, resulta beneficioso; ya que dota al Perú de mayores herramientas para combatir este fenómeno. En ese sentido, la participación activa en el tratamiento de temas vinculados a la lucha anticorrupción como la gobernabilidad democrática, el fomento de la integridad, la defensa de derechos humanos, el desarrollo sostenible, entre otros; permite la construcción de condiciones que por sí solas constituyen objetivos e intereses del Estado, y que simultáneamente contribuyen a la erradicación de la corrupción.

- **Propiciar un nuevo nivel de profundización de los compromisos multilaterales asumidos en materia de lucha anticorrupción, fomentando la reducción de la brecha entre los acuerdos asumidos y su efectiva implementación, adoptando las prioridades nacionales respecto a dicha materia, como base para la negociación de nuevos compromisos, velando por que los nuevos acuerdos a los que se arriben, posean valor agregado respecto a los ya existentes, evitando la duplicidad innecesaria.**

Justificación: Los compromisos asumidos son contributivos, pero dada la naturaleza de aquellos y del fenómeno al cual combaten, estos son susceptibles de permanente optimización.

Erradicar la corrupción no es una tarea que culmine en un solo impulso, es una labor continua que requiere tiempo y esfuerzos incrementales.

Un nuevo nivel de profundización de los compromisos multilaterales asumidos en materia anticorrupción, implica voluntad política y negociación de consensos, respecto a posibles nuevas alternativas para enfrentar la corrupción, que tengan redundancia en la eficacia de su combate.

Los nuevos compromisos a los que se arribe en materia anticorrupción, deben constituir un esfuerzo adicional por complementar las medidas asumidas en el contexto previo; circunstancia de la cual se colige la necesidad de mantener una

permanente concertación, a efecto de aprovechar las oportunidades que el entorno puede proveer en cada tiempo.

- **Impulsar la concreción de una declaración política orientada a la acción, que convoque a la mayor parte de Estados y que permita explorar nuevas formas de erradicar la corrupción y optimizar las medidas actualmente asumidas.**

Justificación: La participación activa que el Perú debe sostener en espacios multilaterales, no debe constreñirse a la mera intervención. La asunción del liderazgo del Perú en la lucha anticorrupción, a nivel multilateral, constituye un objetivo tanto para fines aislados de Política Exterior, como para fines concretos de la política nacional en materia de integridad y lucha contra la corrupción. Dicho lineamiento, constituye la base de esfuerzos como los desplegados y materializados en el Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas, y justifican la necesidad de promover la concertación internacional hacia un compromiso político que comprenda acciones más concretas y con un horizonte definido, orientadas a erradicar la corrupción y a optimizar los mecanismos de lucha contra aquella.

Un escenario particularmente propicio para la materialización de este lineamiento, lo constituye la próxima Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas contra la corrupción, programada para llevarse a cabo en el año 2021.

- **Fomentar entre los Estados, el intercambio de buenas prácticas y experiencias de éxito en la prevención y lucha contra la corrupción.**

Justificación: El intercambio de buenas prácticas y experiencias anticorrupción incide en la optimización de las capacidades estatales para responder frente a dicho problema.

- **Promover en las instancias multilaterales correspondientes, la adopción de sinergias entorno a la generación de una cultura de integridad global que fomente la legalidad, transparencia y ética pública; y que además desarrolle una conciencia internacional de “tolerancia cero” frente a la corrupción.**

Justificación: Si trabajar en el fomento de la integridad a nivel nacional es una tarea loable, más aún lo es, promover la generación de una cultura de integridad global. De hecho, aquella es indispensable para acabar con la corrupción.

La responsabilidad global en materia de la concepción de una cultura de “tolerancia cero” frente a la corrupción, descansa en numerosos ámbitos, dentro de los cuales la sinergia entre Estados desarrollados, entre Estados en vías de desarrollo y entre miembros de ambos grupos, se presenta como una medida oportuna.

- **Propiciar mecanismos que faciliten la cooperación jurídica internacional, favoreciendo el intercambio de información y la articulación interinstitucional, con el objeto de contribuir a la efectiva persecución, juzgamiento, sanción y recuperación de activos producto de actos de corrupción; velando simultáneamente por garantizar el adecuado tratamiento de datos sensibles de los presuntos implicados, así como el respeto a la autonomía institucional.**

Justificación: La concertación internacional es presupuesto indispensable para la lucha contra la corrupción. En ese sentido, el compromiso internacional relativo a medidas que procuren la eficacia de los procesos de persecución, juzgamiento, sanción y recuperación de activos derivados de prácticas de corrupción, se erige como una necesidad impostergable para una comunidad internacional que rechaza la impunidad y que se compromete con la atenuación de las consecuencias concomitantes a dicho flagelo.

Es importante trabajar en fortalecer la confianza y el entendimiento de sistemas legales disímiles entre los Estados, a fin de lograr el efectivo despliegue de la

asistencia legal recíproca para la persecución de autores y partícipes de actos de corrupción, así como la recuperación de los posibles activos involucrados en aquellos.

El intercambio de información y la articulación interinstitucional pueden resultar vitales en la persecución de agentes implicados en actos de corrupción; sin embargo, los acuerdos a los que se arriben en este aspecto, deben velar porque no se vulnere la autonomía institucional y porque se otorgue un adecuado tratamiento a los datos sensibles de los presuntos implicados.

- **Propiciar la adopción de acuerdos que faciliten la asistencia técnica y el intercambio de experiencias relativas al quehacer desplegado por el Poder Judicial y el Ministerio Público, o sus entidades homólogas en otros Estados, contribuyendo a fortalecer la independencia de dichas entidades, ya que en su calidad de instituciones clave en la solución de controversias y persecución penal de ilícitos, poseen especial sensibilidad y vulnerabilidad a prácticas de corrupción.**

Justificación: El fortalecimiento de la independencia judicial y del Ministerio Público tiene por objeto evitar la impunidad e impedir la generación de redes criminales en estas instituciones cuya integridad es fundamental para todo Estado de derecho.

- **Fortalecer mecanismos que permitan facilitar la asistencia técnica de actores y entidades involucrados en el control, juzgamiento, sanción y recuperación de activos producto de actos de corrupción.**

Justificación: Que el Estado desarrolle capacidades de control, juzgamiento y sanción de actos de corrupción, así como de recuperación de activos derivados de aquella, otorga mayor eficacia a la lucha contra este fenómeno; motivo por el cual, se justifica plenamente la necesidad de fortalecer mecanismos que faciliten la asistencia técnica entre Estados, con el objeto de procurar el fortalecimiento institucional, la optimización de procesos, y la formación, capacitación y

sensibilización de los actores involucrados en los procesos de control, juzgamiento, sanción y recuperación de activos, a efecto de que puedan ejercer eficazmente sus atribuciones.

- **Impulsar la modernización de mecanismos de prevención, detección, control y sanción de la corrupción, que permitan mayor celeridad en la asistencia y cooperación entre Estados; además del fortalecimiento de la gestión de riesgos de corrupción en transacciones internacionales.**

Justificación: La corrupción es un fenómeno que ha ido mutando continuamente, gracias a la creatividad y audacia de los corruptos para encontrar vacíos normativos o esconder los actos de corrupción detrás de actuaciones aparentemente legales.

En un contexto caracterizado por la velocidad de los cambios, la formulación de acciones anticorrupción en el escenario internacional, debe ser acompañada de la intención de modernizar los mecanismos para su combate, a fin de que estos no devenguen en obsoletos frente a los cambios del entorno y los intentos de los corruptos por excluirse de los efectos de las medidas anticorrupción implementadas.

La utilización de herramientas tecnológicas puede resultar útil para agilizar y dotar de efectividad a la articulación interinstitucional entre Estados.

Al respecto, el escenario internacional y en especial el multilateralismo, ofrecen la oportunidad para países en desarrollo de aprovechar las tecnologías que los países desarrollados pueden suministrar para dicho propósito.

- **Propiciar la construcción de indicadores o estudios de diagnóstico que permitan entender las causas, alcance, efectos e incidencia de la corrupción, para cada Estado; los mismos que deben especificar los tipos de corrupción materializados y sus agravantes, así como el estatus de aquellas condiciones que permiten a los Estados tener menores vulnerabilidades frente a dicho**

fenómeno, a efecto de conocer las necesidades peruanas en torno a la lucha anticorrupción.

Justificación: El primer paso para la asunción de medidas anticorrupción debería ser el diagnóstico fáctico situacional del alcance, incidencias, causas y efectos de estas prácticas para cada Estado; considerando la tipología de las prácticas materializadas en cada caso y sus posibles agravantes; así como del estatus de las condiciones antagónicas a dicho fenómeno, tales como una cultura de integridad, el respeto a los derechos humanos, la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana, la educación en valores cívicos, la gobernabilidad y gobernanza, entre otros.

El manejo de dicha data no debe tener por objeto hacer un ranking entre Estados; sino contar con información de base, orientada a la proyección y ejecución de estrategias comunes pero diferenciadas, en atención a la necesidad de cada Estado.

- **Sostener y postular en el escenario internacional, la adopción de un enfoque plural e inclusivo, orientado al fomento integral de la participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción y la gestión pública vigilada.**

Justificación: La corrupción es un fenómeno de múltiples implicancias y por tanto, requiere que la política nacional que gestione su combate, sea enriquecida por determinados enfoques que permitan engarzarse mejor con las características de la ciudadanía, cuya participación se fomenta.

Saber cómo afecta la corrupción a mujeres y a hombres de los diferentes grupos que conforman la sociedad, permite identificar los intereses y necesidades de las personas, y simultáneamente, analizar cómo la corrupción puede tener efectos particulares en ellos; por lo que la lucha contra este fenómeno debe promover una participación inclusiva y plural, en orden a procurar aminorar su impacto y propiciar una mayor protección frente a esta, para grupos vulnerables.

- **Promover iniciativas conjuntas para articular la participación del sector privado en la lucha anticorrupción.**

Justificación: La corrupción es un fenómeno ante el cual se requieren medidas integrales, las mismas que deben incluir la participación del sector privado, ya que los casos de corrupción afectan la confianza y competitividad de dicho sector.

Incentivar la participación eficaz del sector privado en la prevención y combate de este fenómeno, a través del fomento de códigos de conducta y otras iniciativas similares, permite que los Estados cuenten con un enfoque holístico de lucha anticorrupción, que redunde en la construcción de una adecuada “cultura de integridad”.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La corrupción es un fenómeno multidimensional, complejo, sistémico y contextual, frente al cual, las iniciativas nacionales devienen en insuficientes. En ese sentido, tomando en cuenta la naturaleza, características, causas, efectos, alcance, y la relación con otros ilícitos y riesgos globales, que posee la corrupción, y considerando de otro lado, la interdependencia que caracteriza al escenario internacional, se advierte que la eficacia de las medidas de lucha anticorrupción tiene como requisito la gestación de una respuesta integral que involucre a la acción concertada internacional.

SEGUNDA: Dentro de las iniciativas internacionales multilaterales anticorrupción de las que el Perú es parte, se encuentran la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Antisoborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y el Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas; instrumentos de los cuales, los tres primeros centran sus esfuerzos en la tipificación de prácticas consideradas como ilícitos de corrupción, el reforzamiento de la transparencia, la prevención de conflictos de intereses en la función pública, la formulación de normas y códigos de ética u otros similares, el fomento de la participación de la sociedad civil, la protección de personas que denuncien actos de corrupción, entre otros. No obstante, en el caso del Compromiso de Lima, este incorpora disposiciones novedosas que incluyen aspectos relativos a la promoción de valores cívicos opuestos a la corrupción, la implementación de estadísticas e indicadores de seguimiento, el desarrollo de un enfoque inclusivo, el fomento de la transparencia en procedimientos especialmente vulnerables a la corrupción, y otras medidas que se engarzan en el refuerzo de la gobernabilidad democrática.

TERCERA: De la revisión de los instrumentos internacionales anticorrupción de los que el Perú es parte, se aprecia que los principales aportes que la concertación internacional ha procurado para la eficacia de la lucha contra la corrupción, son los siguientes: la comprensión de la corrupción como un fenómeno multidimensional; el reforzamiento de las obligaciones y el compromiso de los Estados frente a la

corrupción; la promoción de la homogenización de medidas de lucha; la amplificación del radio de eficacia de las medidas asumidas a nivel nacional, gracias a la cooperación internacional; la introducción y optimización de medidas legislativas; el seguimiento o monitoreo continuo, respecto a los avances de las medidas asumidas; la mejora de las capacidades nacionales, gracias a la disponibilidad de asistencia técnica y el intercambio de información respecto a experiencias y buenas prácticas; y, la implementación de una lucha anticorrupción que promueve la participación de la sociedad civil.

CUARTA: En el caso específico del Perú, se advierte que la trascendencia de su participación en las distintas iniciativas internacionales anticorrupción, ha tenido hasta el momento, implicancias en la previsión legislativa orientada a la represión penal de la corrupción; la regulación de circunstancias de especial vulnerabilidad; la optimización del ordenamiento jurídico sobre la materia; la apertura al planteamiento de demandas de cooperación, asistencia técnica y buenas prácticas; y, la difusión de experiencias propias.

QUINTA: Pese a la contribución que la acción concertada internacional ha significado en materia anticorrupción, el correlato fáctico en que se desarrolla la presente investigación, en el que se han hecho públicas numerosas denuncias de corrupción que involucran a diversos funcionarios del más alto nivel, tanto peruanos como de otros países, revela la exigüidad de las medidas vigentes y la necesidad de su permanente optimización. En ese sentido, resulta beneficioso propiciar un nuevo nivel de profundización de los compromisos multilaterales asumidos favoreciendo el impulso de una declaración política orientada a la acción, que convoque a la mayor parte de Estados y que permita explorar nuevas formas de erradicar la corrupción, y optimizar las medidas asumidas; declaración política que es recomendable se alcance en la próxima Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas contra la Corrupción, programada para llevarse a cabo en el 2021, cuyo despliegue ha sido liderado por el Perú, conjuntamente con Colombia.

SEXTA: En orden al estudio realizado, se advierte que la profundización del compromiso internacional en materia anticorrupción que se plantee a futuro debe partir de la consideración de la corrupción como un fenómeno multidimensional, sistémico, complejo y contextual, y por tanto, adoptar un enfoque pluriofensivo que rebase las iniciativas tradicionales.

SÉPTIMA: Para combatir eficazmente a la corrupción se requiere adoptar un enfoque que garantice que los autores y partícipes de aquella no puedan evadir la acción de la justicia por el hecho de cruzar las fronteras nacionales o por haber encontrado formas de depositar, transferir y ocultar los activos derivados de aquel tipo de prácticas fuera del territorio en que se produjo el ilícito; y que al mismo tiempo, articule acciones de prevención, detección, control, sanción y erradicación de la corrupción, en las que se enfatice la implementación de condiciones poco propicias a la aparición y esparcimiento de este fenómeno, erradicando sus causas y contrarrestando sus consecuencias. Para ello, se requiere de medidas de carácter estructural, orientadas a revertir factores de vulnerabilidad a la corrupción y a generar condiciones que por sí solas constituyen objetivos e intereses del Estado, como el reforzamiento de la gobernabilidad democrática; el respeto de los derechos humanos; el desarrollo sostenible; la propagación de una cultura de integridad, legalidad y de solidaridad con el bien común; el fomento de la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana inclusiva; entre otros.

OCTAVA: Tras la realización de un diagnóstico situacional de la lucha anticorrupción desplegada por el Perú, se aprecia que pese a la contribución que la concertación internacional ha significado para la implementación, optimización y complementación de las medidas asumidas a nivel nacional, y a pesar de la labor medular de la Política Exterior ejecutada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el planeamiento estratégico que orienta la acción del Perú en esta materia, no ha previsto la articulación de este sector como actor primordial para la eficacia de los planteamientos anticorrupción asumidos, lo que sugiere la necesidad de incorporar dicha articulación, a efecto de procurar una respuesta planificada y holística, que comprenda tanto los esfuerzos domésticos, como aquellos desplegados en el ámbito internacional.

BIBLIOGRAFÍA

TESIS

ALTAMIRANO, Víctor. “Análisis de los regímenes internacionales contra la corrupción” (Tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú, 2002).

MACEDO, Francisco. “Los actos de corrupción como violaciones de Derechos Humanos. Una argumentación desde la teoría del discurso racional de Robert Alexy” (Tesis de Maestría, PUCP, 2015), pp. 44-46.

TRUJILLO, Ricardo. “Situación de las medidas anticorrupción implementadas por la Policía Nacional del Perú, durante el periodo 2012-2016” (Tesis de maestría, PUCP, 2017), p.12.

LIBROS

CEPAL. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, 2019, p.5. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155>

CEPLAN. “Guía de políticas nacionales”. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD (14 de noviembre de 2018). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción. 2017. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupcio%CC%81n.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Reporte de la corrupción en el Perú”, primera edición, mayo de 2017, Perú, pp.3 y 5. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>

ELLIOT, Kimberly Ann. *Corruption and the global economy*. Washington: *Institute for international Economics*, 1997. p. 36.

HURTADO, José. *Compendio de Derecho Penal Económico*, Lima: PUCP. 2015, p.74.

RENICKE, Wolfgang, *Global public policy. Governing without government?*, Washington, 1998, pp. 70-71.

WORLD ECONOMIC FORUM. “*The Global Risk Report 2019*”. Elaborado en asociación con *Marsh & McLennan Companies & Zurich Insurance Group*, Edición N.º 14, pp. 6-7. Recuperado de <http://wef.ch/risks2019>

ARTÍCULOS

ALDA, Sonia. “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”. En *Real Instituto Elcano*, 2016, p. 15. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/60606d804cb2f7b2bec1fe514dea3aed/DT62016-AldaMejias-Combate-corrupcion-crimen-organizado.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1462793261435>

ÁLVAREZ, Manuel. “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. En *Política Internacional*, 2004. Vol. 78. p. 58

AMADO, Natalia & ORREGO, Cristina. “Corrupción transnacional, un problema de mercado”. En *Revista Universidad de Bogotá*, 2017, vol. 16, p.104.

BENITO, Carmen. “El tratamiento de la corrupción transnacional en el Derecho Penal Alemán”. En *Revista Derecho Penal: Colombia*, 2013, N.º 42, pp. 179-208. Recuperado de https://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rpenal&document=rpenal_dbbdb317f4f301cae0430a01015101ca

BRISMAT, Nivia. “Instituciones: Una mirada general a su historia conceptual”. En *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 2014, Vol.12, N.º 2, pp.31-40. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/1053/105338606004/>

BRITO, Raúl. “21 puntos para el análisis reflexivo en el mundo actual”. En *Revista de la Realidad Mexicana*, 2016, p. 39.

BURNEO, José. “Corrupción y Derecho internacional de los derechos humanos”. En *Derecho PUCP*, Perú, 2009, Vol. 63, pp. 334.

CARNEVALI, Raúl & ARTAZA, Osvaldo. “La naturaleza pluriofensiva y transnacional del fenómeno de la corrupción. Desafíos para el Derecho Penal”. En *Revista Ius et Praxis*, Año 22, N.º 2, 2016, pp. 53 – 90. DOI: 10.4067/S0718-00122016000200003.

DALBERG-ACTON, John. “*Essays in The History of Liberty*”. En *Liberty Classics*, 1985, p. 51.

DEL LUJÁN, María. “Algunos aspectos de la lucha contra la corrupción en el ámbito interamericano”. En *Agenda internacional*, 2005, año XI, N.º 22, p. 131. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/10452/10919>

DEL PRADO, Josefina. “Globalización y democracia”. En *Agenda Internacional del Instituto de estudios internacionales*, 1998. Vol. 4, N.º 10, p. 23. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7192/7395>

DE QUIROZ, Lorenzo. “Estado, economía y corrupción”. En *Themis*, 1998, vol. 38, p.259.

EBRARD, Jessica. “Americas: Sometimes bad news is good news”. En *Transparency International*, 2017. Recuperado de https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news

GONZÁLEZ-RUIZ, Samuel; BUSCAGLIA, Edgardo; GARCÍA, José; & PRIETO, César. “Corrupción y delincuencia organizada: un estrecho vínculo”. En *Revista Universitaria*, 2002, Vol. 76, pp. 55-62. Recuperado de http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20080612_03.pdf

GUIMARAY, Erick. “Sobre la relación existente entre los delitos de corrupción y el delito de lavado de activos”. En *Foro Jurídico*, Vol.14, 2015, pp.133-143. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13757/14381>

HÜBBE, Tadeo. “La corrupción ante una sociedad globalizada”. En *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, 2014, Vol. N.º 15, p. 87.

HERNÁNDEZ, Paula & HERRERA, Paulina. “Corrupción, Gobernabilidad y Crecimiento Económico. Un estudio empírico.” En *Acta Universitaria*, 2018, Vol. 28, Issue NE-1, pp. 24-34. DOI: 10.15174/au.2018.2006.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”. En *Colección de Estudios Internacionales*, 1988, p. 15

KLIGAARD, Robert. “La cooperación internacional contra la corrupción”. En *Revista Finanzas & Desarrollo*, 1998, p.4. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>

MACKAY, Pizarro. “La corrupción puede ser vencida”. En *Revista Diplomacia de la Academia Diplomática de Chile*, octubre-diciembre 2000, Vol. 85, p.16.

MAURO, P; MEDAS, P. y FOURNIER, J. “El costo de la corrupción”. En *Finanzas y Desarrollo*, 2019. *IMF Working Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. pp. 26-29. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/pdf/the-true-cost-of-global-corruption-mauro.pdf>

NACIONES UNIDAS. “La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año”. En *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

NAGASAKY, César. “La inaplicabilidad de la Convención Interamericana contra la Corrupción por la falta de modificación en la legislación penal Interna”. En *Advocatus*, 2003, Vol. 9, pp. 1-10.

NASH, Claudio. “Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional”. En *Estudios de Derecho*, 2018, Vol. 75, N.º 166, pp. 138-162. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6759866>

ORGANIZACIÓN DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN. “Corrupción y desarrollo sostenible”. Recuperado de http://anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/corr18_fs_DEVELOPMENT_es.pdf (consultado el 23/04/2019).

RINCÓN, Dubán. “Corrupción y captura del Estado: la responsabilidad penal de los servidores públicos que toman parte en el crimen organizado”. En *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 2018, Vol. 2, pp. 68-69.

ROJAS, Víctor. “Los Tratados Internacionales sobre Corrupción”. En *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2017, p. 178. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/8.pdf>

SHUTERLAND, Edwin, “*White-collar criminality*”. En *American Sociological Review*, Vol. 5, 1940, pp.1-12.

SULLIVAN, John. “*Corruption, Economic Development, and Governance: Private Sector Perspectives from Developing Countries.*” En *U.N. Global Compact Business Against Corruption report*, 2006. Recuperado de www.unglobalcompact.org

SACERDOTI, Giorgio. “La Convención OCDE de 1997 sobre la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”. En *Agenda Internacional*, año VIII, 2002, Vol.17, p. 23. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7693/7939>

THOUMI, Francisco. “La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia”. En *Revista de Economía del Rosario*, 2010, p. 11-33. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/File/982/881>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT. “El índice de percepción de la corrupción muestra un estancamiento de la lucha contra la corrupción en la mayoría de los países”. En *Transparencia Internacional*, 29 de enero de 2019. Recuperado de https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018 (consultado 20/05/2019).

UGAZ, José. “Algunos apuntes sobre la corrupción”. En *Ius et Veritas*, 2010, vol. N.º 40, pp. 370-379. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12160/12725>

UNDERKUFFLER, Laura. “El concepto de corrupción”. En URZÚA, Raúl y AGÜERO, Felipe (ed.) *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1998, p. 186.

VILLAVICENCIO, Felipe. “Límites a la función punitiva estatal”. En *Derecho & Sociedad: Asociación Civil*, 2003, pp.93-116. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/17355/1764>

PÁGINAS Y SITIOS WEB ESPECÍFICOS

BANCO MUNDIAL. “La iniciativa para la recuperación de activos robados”. Recuperado de <https://star.worldbank.org/> (consultado 25/08/19)

MINISTERIO DE RELACIONES ESTERIORES. Portal Web. <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Home.aspx>

NACIONES UNIDAS. “Asuntos que nos importan: Democracia”. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html> (consultado 20/05/2019).

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Trabajo de la UNODC en corrupción”. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/about.html> (consultado 25/08/19)

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “La secretaria de las Cumbres de las Américas da la bienvenida a la OCDE como nuevo miembro de la GTCC”. Recuperado de http://www.summit-americas.org/brief/05302019_es.html (consultado 25/08/19)

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. REMJA. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/remja/> (consultado 25/08/19)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. OCDE “Iniciativa Anticorrupción para América Latina y el Caribe”. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm> (consultado 24/08/19).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “Integridad empresarial y esfuerzos contra el soborno en África: Iniciativa OCDE / AfDB”. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/businessintegrityandanti-briberyeffortsinafricaoecdafdbinitiative.htm> (consultado 24/08/19).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “¿Qué son las recomendaciones y cómo se utilizan?”. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/2019-review-oecd-anti-bribery-recommendation.htm> (consultado 29/08/19)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “*Supporting the fight against Corruption in Asia and the Pacific:*

The ADB/OECD Anti-Corruption Initiative". Recuperado de <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/ADB-OECD-Initiative-Information-Sheet.pdf> (consultado 24/08/19)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Trust in business initiative*. Recuperado de <http://www.oecd.org/corporate/Trust-in-Business-flyer.pdf> (consultado 24/08/19)

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., (versión 23.2 en línea). Recuperado de: <https://dle.rae.es> (consultado el 13/04/2019).

SECRETARÍA DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. "Cumbres de las Américas". Recuperado de <http://www.summit-americas.org/defaults.htm> (consultado 25/08/19)

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. "*Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, General Assembly*". Recuperado de http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/sustainabledevelopment-goals/sdg16_peace-and-justice.html (consultado 24/04/2019)

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. "Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres". Recuperado de <http://www.viiicumbreperu.org/reuniones-2/reuniones/> (consultado 25/08/19).

OTROS

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. "Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional". Nueva York, 24 de septiembre de 2012.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. "Resolución que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y sus protocolos complementarios; y los declara abiertos a la firma en la conferencia política de alto nivel celebrada en Palermo (Italia) del 12 al 15 de diciembre de 2000". Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Plan Bicentenario. Perú, 2011, p. 11. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario/

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Guía de Políticas Nacionales. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD de fecha 14 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

DIARIO EL PERUANO. Ley N.º 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del pueblo, 1995

DIARIO EL PERUANO. Ley 27782, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. 2002.

DIARIO EL PERUANO. Decreto Legislativo N° 052. Ley Orgánica del Ministerio Público.

DIARIO EL PERUANO. Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

DIARIO EL PERUANO. Ley N.º 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

DIARIO EL PERUANO. Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 2007

DIARIO EL PERUANO. Ley N.º 29648, Ley que modifica la Disposición Transitoria Única de la Ley Núm. 29574, Ley que dispone la aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por funcionarios públicos, y el numeral 4 de la Primera Disposición Complementaria y Final del Código Procesal Penal. (01/01/2011)

DIARIO EL PERUANO. Ley N.º 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

ECOSOC. Resolución 200/13 ECOSOC. Recuperado de <https://www.unisdr.org/files/resolutions/N0061037.pdf>

FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Acuerdo Nacional. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Ejes de la Visión del Perú al 2050. Perú, 2019. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Folleto-Vision-del-pais-al-2050.pdf> (consultado 20/09/19)

FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Síntesis de la Visión del Perú al 2050. Perú, 2019. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Folleto-Vision-del-pais-al-2050.pdf> (consultado 20/09/19)

FORO DEL ACUERDO NACIONAL. Visión del Perú al 2050. Perú, 2019. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Visi%C3%B3n-del-Per%C3%BA-al-2050-VF.pdf> (consultado 20/09/19)

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN Informe Hemisférico de la Primera Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la

Corrupción”. (31 de marzo de 2006). Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_ron1_inf_hemis.pdf

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Informe Hemisférico de la Segunda Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. (11 de diciembre de 2008) Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic2_inf_hemis_esp.pdf

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Perú: Respuestas, informes y representantes del Mesicic. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-pais.html?c=Peru> (consultado 07/09/19).

MINISTERIO DE JUSTICIA. Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Ley Orgánica del Poder Judicial.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021. Recuperado de <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exteriores-pesem-2015-2021/file>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Plan Estratégico institucional Modificado 2017-2019. p. 5. Recuperado de <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-institucional-pei/12761-rm-n-0788-re-27-12-2018/file>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Plan Operativo Institucional 2019. Aprobado mediante Resolución de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores N.º 0872-2018/RE. Recuperado de <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-operativo-institucional-poi/poi-2019-1/13312-poi-2019-consistente/file>

NACIONES UNIDAS. “Carta de las Naciones Unidas”. San Francisco, 1946

NACIONES UNIDAS. “Declaración Universal de los Derechos humanos”. París, 1948.

NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas”. Viena, 1988.

NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Nueva York, 2014.

NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, Palermo: Italia, 2000

NACIONES UNIDAS. Resolución 56/2002 AG. Recuperado de <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/56>

NACIONES UNIDAS. Resolución 54/128 AG, Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021778.pdf>

NACIONES UNIDAS. Resolución 55/188 AG. Recuperado de <https://www.un.org/es/ga/about/subsidiary/committees.shtml>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Informe sobre el examen del Perú” Ciclo de examen 2010-2015. P- 12. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_18_Peru_Final_Country_Report.pdf

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. La declaración de Doha: promover una cultura de legalidad. Recuperado de <https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/index.html>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Informe sobre el examen del Perú” Ciclo de examen 2010-2015. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_18_Peru_Final_Country_Report.pdf

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Acción Mundial contra la corrupción: Los documentos de Mérida”, 2005. pp. 6-7.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Carta de la OEA”. Bogotá, 1948.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Documentos oficiales del proceso de Cumbres de las Américas”. VOL. VIII, 2018. p. 17.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. “Convención Interamericana contra la corrupción”, Caracas, 1996.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Resolución AG/RES. 1159 (XXII-0/92). “Prácticas Corruptas En El Comercio Internacional”. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. “Declaración de San José sobre Derechos Humanos”. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. “Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo”, 1993. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag03807S01.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. “Declaración de Belém do Pará”, 1994. Recuperado de <http://www.oas.org/en/pinfo/res/resga94/agd0006e.htm>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. Declaración de Montrouis: Una Nueva Visión de la OEA, 1995. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res95/dec-8.htm>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Acta de Buenos Aires. (4 de mayo de 2001)

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2004. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/segu_conf_reg.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Reglamento y normas del procedimiento del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (12 de setiembre de 2014). Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_sur_informe_sp.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. Resolución AG/RES. 1784 (5 de junio de 2001). Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMÉRICANOS. Guías legislativas del MESICIC. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/leyes.html>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Buenas prácticas en el marco del MESICIC. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. 2009. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, 1997.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. ¿Qué son las recomendaciones y cómo se utilizan? Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/2019-review-oecd-anti-bribery-recommendation.htm>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. 2009. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. 2016. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Network-Brochure.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS *Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions*. Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/1952622.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS *Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions* (Doc. C (97) 123). Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(97\)123/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&docLanguage=En)

POPOLIZIO, Nestor. “Palabras de bienvenida de la Presidencia del GRIC durante la Primera reunión a nivel ministerial de 2019” (27 de junio de 2019). Recuperado de http://www.summit-americas.org/sirg_meet_es.html

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto Supremo N.º 42-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, 2018.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto Supremo. N.º 054-2011-PCM Aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2021.

SECRETARIA DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Compromiso de lima: gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. 2018, p.18. Recuperado de http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf

SECRETARIA DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Presentación del Gobierno del Perú en su calidad de Presidencia del GRIC y del Proceso de Cumbres acerca del registro de Avances por los Estados y Organizaciones del GTCC” (27 de junio de 2019), Medellín, Colombia. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2019/summit/CMBRS01747.pdf>

SECRETARIA DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. “Presentación del Gobierno del Perú en su calidad de Presidencia del GRIC y del Proceso de Cumbres acerca del registro de Avances por los Estados y Organizaciones del GTCC” (27 de junio de 2019), Medellín, Colombia. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2019/summit/CMBRS01747.pdf>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Índice de percepción de la corrupción 2018”. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018> (consultado el 13/04/2019).

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Banco de Buenas Prácticas”. Recuperado de <http://www.viiicumbreperu.org/bancobuenaspracticas/>(consultado 08/09/2019).

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Modelo de Gestión Documental MGD” 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicas%202019/Peru/Peru_17%20BPForm%20MGD.pdf

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Implementación de programas presupuestales Multisectoriales en materia de gestión del riesgo de desastres”, 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicas%202019/Peru/Peru_31%20BPForm.pdf

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Buenas Prácticas desarrolladas por PROINVERSION”, 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicas%202019/Peru/Peru_29%20BPForm.pdf

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. “Plataforma Digital Única del Estado Peruano – GOB.PE”. 2019. Recuperado de http://summit-americas.org/VIII%20SUMMIT%20Mechanism/Buenas%20practicas%202019/Peru/Peru_17%20BPForm%20GOB.PE.pdf

VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Eje temático N.º 1: “Gobernabilidad democrática y corrupción”

ANEXOS

ANEXO A: CUADRO RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR RELATIVOS A LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

ETAPA 1: DISEÑO

Paso 1: Delimitación del problema público*

Problema Público: “CORRUPCIÓN”

(*) El problema público ya se encuentra delimitado porque ya es parte de una Política Nacional; no obstante, dicha política tiene un enfoque limitado a la actuación doméstica, omitiendo incorporar directrices relativas a la ejecución de la Política Exterior y al rol que compete al Ministerio de Relaciones, con el objeto de lograr articular una lucha integral y eficaz contra la corrupción.

Paso 2: Enunciación y estructuración del problema público

Enunciado del problema público: Percepción elevada de corrupción en el país*.

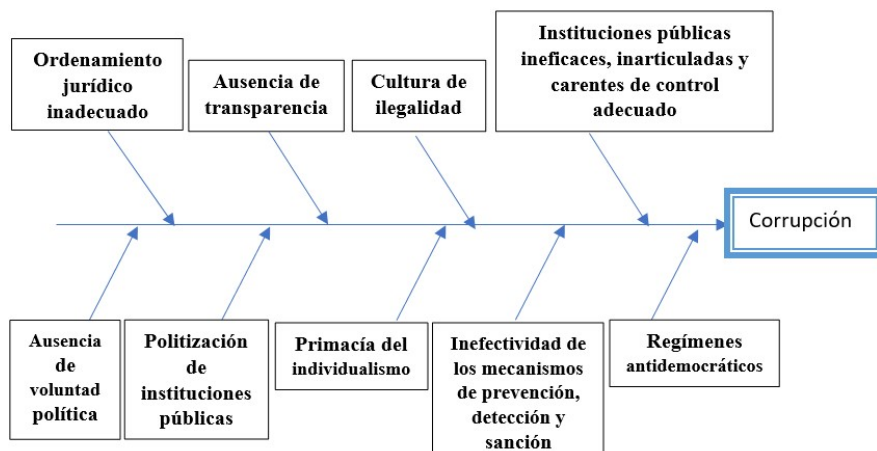
(*) La corrupción se mide en base a índices de percepción.

Estructuración conceptual:

- Se considera “muy corrupto” al país con puntuación menor a 50 en el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional*.
- Se considera como “limpio de corrupción” al país que obtenga una puntuación de 100 en el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

(*) Para el año 2018, el Perú obtuvo 35 puntos en el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, ocupando el puesto 105 de 180 países.

Estructuración operativa: DIAGRAMA DE ISHIKAWA



Paso 3: Determinación de la situación futura deseada*

Situación futura deseada:

Contar con instituciones transparentes e íntegras, que practiquen y promuevan la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.

(*) En concordancia con el objetivo general de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Paso 4: Selección de alternativas de solución

- Fortalecer la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción
- Fortalecer las capacidades de prevención, detección y control
- Erradicar las causas de la corrupción
- Identificar y gestionar actividades que generen mayores riesgos de prácticas de corrupción
- Contrarrestar los efectos de la corrupción

ETAPA 2: FORMULACIÓN

Paso 5: Elaboración de los objetivos prioritarios*

Alternativa	Objetivo
Fortalecer la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción	Reforzar el sistema de justicia penal
	Reforzar el sistema administrativo disciplinario
Fortalecer las capacidades de prevención, detección y control	Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción
	Reforzar el Sistema Nacional de Control
Erradicar las causas de la corrupción	Fortalecer la transparencia y el acceso a la información
	Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública
	Instalar y consolidar la Gestión de Conflicto de Intereses y la Gestión de Intereses en la Administración Pública
	Impulsar y consolidar la reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas
Identificar y gestionar actividades que generen mayores riesgos de prácticas de corrupción	Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción
	Impulsar una carrera pública meritocrática
	Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios
	Fortalecer la Gestión de Riesgos al interior de cada entidad pública

Contrarrestar los efectos de la corrupción	Fortalecer los mecanismos para la recuperación de activos producto de actos de corrupción
--	---

(*) En atención a los objetivos específicos de la Política Nacional de Integridad y Lucha Anticorrupción vigente.

Paso 6: Elaboración de lineamientos*

Los lineamientos establecen los medios para la consecución de los objetivos prioritarios

Teniendo en cuenta las alternativas y objetivos planteados, y considerando la trascendencia que la acción concertada internacional representa en materia de lucha anticorrupción, se consideran adecuados los siguientes lineamientos:

- Participar activamente en foros y organismos internacionales que traten el tema de la lucha anticorrupción. Así como en aquellos que traten temas de la agenda internacional que se encuentren vinculados a la lucha contra este fenómeno, tales como: gobernabilidad democrática, fomento de integridad, transparencia, defensa de derechos humanos, desarrollo sostenible, entre otros.
- Propiciar un nuevo nivel de profundización de los compromisos multilaterales asumidos en materia de lucha anticorrupción, fomentando la reducción de la brecha entre los acuerdos asumidos y su efectiva implementación, adoptando las prioridades nacionales respecto a dicha materia, como base para la negociación de nuevos compromisos, velando por que los nuevos acuerdos a los que se arriben, posean valor agregado respecto a los ya existentes, evitando la duplicidad innecesaria.
- Impulsar la concreción de una declaración política orientada a la acción, que convoque a la mayor parte de Estados y que permita explorar nuevas formas de erradicar la corrupción y optimizar las medidas actualmente asumidas.
- Fomentar entre los Estados, el intercambio de buenas prácticas y experiencias de éxito en la prevención y lucha contra la corrupción.
- Promover en las instancias multilaterales correspondientes, la adopción de sinergias entorno a la generación de una cultura de integridad global, que fomente la legalidad, transparencia y ética pública; y que además desarrolle una conciencia internacional de “tolerancia cero” frente a la corrupción.
- Propiciar mecanismos que faciliten la cooperación jurídica internacional, favoreciendo el intercambio de información y la articulación interinstitucional, con el objeto de contribuir a la efectiva persecución, juzgamiento, sanción y recuperación de activos producto de actos de corrupción; velando simultáneamente, por garantizar el adecuado tratamiento de datos sensibles de los presuntos implicados, así como el respeto a la autonomía institucional.

- Propiciar la adopción de acuerdos que faciliten la asistencia técnica y el intercambio de experiencias, relativas al quehacer desplegado por el Poder Judicial y el Ministerio Público y sus entidades homólogas, en otros Estados; que contribuyan a fortalecer la independencia de dichas entidades, que en su calidad de instituciones clave en la solución de controversias y persecución penal de ilícitos poseen especial sensibilidad y vulnerabilidad a prácticas de corrupción
- Fortalecer mecanismos que permitan facilitar la asistencia técnica de actores y entidades involucrados en el control, juzgamiento, sanción y recuperación de activos producto de actos de corrupción.
- Impulsar la modernización de mecanismos de prevención, detección, control y sanción de la corrupción, que permitan mayor celeridad en la asistencia y cooperación entre Estados; además del fortalecimiento de la gestión de riesgos de corrupción en transacciones internacionales.
- Propiciar la construcción de indicadores o estudios de diagnóstico que permitan entender las causas, alcance, efectos e incidencia de la corrupción, para cada Estado; los mismos que deben especificar los tipos de corrupción materializados y sus agravantes; así como el estatus de aquellas condiciones que permiten a los Estados tener menores vulnerabilidades frente a dicho fenómeno, a efecto de conocer las necesidades peruanas en torno a la lucha contra dicho fenómeno.
- Sostener y postular en el escenario internacional, la adopción de un enfoque plural e inclusivo, orientado al fomento integral de la participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción y la gestión pública vigilada.
- Promover iniciativas conjuntas para articular la participación del sector privado en la lucha anticorrupción.

(*) Lineamientos circunscritos específicamente a la ejecución de la Política Exterior en materia anticorrupción.

Elaboración propia