

ESFUERZOS INTERNACIONALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Dilia Paola Gómez Patiño¹

Fecha de recepción: agosto 15 de 2012.
Fecha de aceptación: noviembre 29 de 2012.

RESUMEN

El fenómeno de la corrupción, ligado desde hace tiempo al quehacer institucional, pone de plano un reto que los estudios de la comunidad internacional dejan en evidencia: empoderar la transparencia tanto en el sector público como en el privado es indispensable si se quiere pasar del crecimiento al desarrollo sostenible.

Dado que este fenómeno pasó de ser un asunto exclusivamente doméstico a entrelazarse con lo internacional, en ese mismo sentido se articulan las respuestas de los estados a través de la generación de Convenciones uniendo voluntades y capacidades para hacerle frente.

Es esta la razón por la que el presente artículo orienta su contenido a dar cuenta de los diferentes esfuerzos normativos internacionales para combatir la corrupción, partiendo de algunas formas de clasificación del fenómeno.

PALABRAS CLAVES

Corrupción, convenciones internacionales, enfoques regionales.

ABSTRACT

The phenomenon of institutional corruption has long posed a challenge to the international community to make evident: Empowering transparency in the public sector as well as in the private sector is essential in order to move from simple growth to sustainable development.

Because this phenomenon went from being an exclusively domestic affair to an international one, state responses are articulated through the generation of Conventions that unite the efforts to combat corruption and develop proper coping mechanisms to the phenomenon.

In view of the above, this article focuses on accounting for the different normative efforts to fight corruption, beginning with some forms of classification of the phenomenon.

KEYWORDS

Corruption, international conventions, regional approaches.

¹ Abogada CL, Universidad Militar “Nueva Granada”, Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales, Universidad Externado de Colombia – Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Directora de la línea de investigación sobre Seguridad, del grupo de Derecho Público de la Universidad Militar “Nueva Granada”, reconocido en categoría B por Colciencias y al cual se encuentra vinculado el proyecto “Estatuto anticorrupción: Análisis de su papel preventivo desde el principio 10 de Pacto Global”. Correo electrónico: diliapg@yahoo.es ó dilia.gomez@unimilitar.edu.co

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción ligado desde hace tiempo al quehacer institucional, pone de plano un reto que los estudios de la comunidad internacional dejan en evidencia: empoderar la transparencia tanto en el sector público como en el privado es indispensable si se quiere pasar del crecimiento al desarrollo sostenible.

Tras los estruendosos escándalos en el gremio bancario y de las finanzas y en los emporios de los administradores y comercializadores de la infraestructura energética y luego de registrar en muchos otros frentes de la actividad económica privada actos de escabrosa laxitud que sacudieron la esfera mundial y llevaron a la caída de conglomerados como Enron y de su compañía auditora Arthur Anderson², el mundo inició como nunca el impulso de políticas y estrategias anticorrupción. En efecto, casos de fraudes empresariales como el de MAN –el fabricante de vehículos industriales- en Alemania y el de Siemens, la prestigiosa multinacional de origen bávaro o los desplomes de respetadas corporaciones en el eje asiático y en América Latina³, dieron lugar a perfilar medidas normativas para enfrentar una situación al parecer sin límites.

No se niega que, siendo la corrupción un pulpo cuyos tentáculos permean lo social, lo político, lo económico, lo legal y jurídico, aún es poco lo efectuado para contrarrestar sus prácticas y enorme el camino del avance que, en materia ética y moral, queda por recorrer; desde lo público hasta lo privado en donde se precisa mayor sensibilización frente al impacto que tiene sobre la cotidianidad mucho más de lo previsto.

Es esta la razón por la que el presente artículo orienta su contenido a dar cuenta de los diferentes esfuerzos normativos internacionales para

combatir la corrupción; partiendo de algunas formas de clasificación del fenómeno.

Este documento es un avance de investigación del proyecto “Estatuto anticorrupción: Análisis de su papel preventivo desde el principio 10 de Pacto Global”. En el marco del mismo es indispensable conocer cuál ha sido el abordaje del tema en otras latitudes, en aras de identificar la articulación de la norma nacional con los esfuerzos internacionales; en especial si se considera que, éste es un fenómeno multifacético que supera las fronteras.

El proyecto se desarrolla como una investigación aplicada de carácter socio-jurídico, de tipo correlacional, en el que se aplica el método deductivo, combinado con el método descriptivo-exploratorio y la comparación. En tal sentido, se parte de una recopilación de información que permita estructurar los ejes temáticos sobre los cuales elaborar una conclusión posterior, fruto del análisis y el debate.

1. SOBRE LA CORRUPCIÓN: SUS CLASES

La corrupción es un problema que ha permeado todas las esferas de la vida de los estados y aparece de forma recurrente en sus prácticas sociales, económicas, políticas, administrativas y casi como un rasgo cultural. No obstante, en la estrategia de los estados ha primado la de hacerle frente desde lo normativo, prueba de ello son las numerosas leyes y convenciones que con mayor o menor efectividad procuran aplicar. Pese a esto, la corrupción no sólo se mantiene sino que, ha desarrollado formas complejas de ejecución que dificultan su seguimiento, investigación y posterior sanción.

Cuando se habla de este tema se suele enfocar hacia los actos de soborno, desvío de fondos públicos hacia propósitos privados, obtención de in-

2 Colapso acaecido en el año 2001 que puso al descubierto las prácticas más corruptas en una misma red empresarial de las más “intocables” en Estados Unidos. Su estrépito descenso representó 13 mil millones de dólares en pérdidas para sus accionistas develando los manejos amañados en los estados contables y fugas subrepticias que ocasionaron inevitablemente el desplome de la corporación energética.

3 De acuerdo con las estimaciones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y de firmas privadas como la consultora Kroll así como con la Revista América Economía, México ostenta el primer lugar en corrupción y fraudes empresariales en América Latina.

gresos ilegales, *lobby* (Soto, 2003)⁴, apropiación privada indebida de un bien público (Martínez & Juan, 2006), abuso del poder público con fines privados (Boehm, 2005), medios ilegales y flexibles para ejercer influencia (Cartier-Bresson, 1996), entre otras; esto para decir que no hay una definición unívoca, sino que es un fenómeno que puede materializarse a través de diversas conductas.

Por otra parte, se han realizado clasificaciones de la corrupción. Arturo del Castillo (2001), por ejemplo, afirma que existen diferentes tipos como se puede percibir la corrupción y dependiendo el enfoque que se le dé se puede dividir en cuatro perspectivas generales:

CUADRO 1. ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN

<i>Perspectiva</i>	<i>Argumento</i>
Perspectiva del interés público	Destaca la tradición del interés público mediante preferencias de interés particular sobre los comunes.
Perspectiva legal	Subraya la desviación de la conducta de las normas públicas y legales de trabajo en aras de beneficios privados, ya sea por obtener ganancias pecuniarias, de condición o de influencia.
Perspectiva sociocultural	Sostiene que el concepto de corrupción debe definirse de manera tal que involucre el comportamiento de desviar de las normas o patrones de conducta social.
Perspectiva de mercado	Describe la corrupción como “una unidad de maximización”, mediante la cual los servidores públicos aumentan sus ganancias de acuerdo con la oferta y la demanda que exista en el mercado de sus responsabilidades oficiales.

Fuente: Fundamentos de la Investigación Empírica Reciente sobre la Corrupción

Otra clasificación de la corrupción está dada por su organización, por el sector que afecta y por el enfoque que posee. Según su organización, se divide a su vez en: corrupción organizada o centralizada y corrupción caótica o descentralizada (Boehm & Graf Lambsdorff, 2009).

La organizada, es aquella que posee un sistema complejo y organizado para la realización de actos corruptos donde intervienen funcionarios de “alto nivel” y desde allí, se desprenden otros individuos que cooperan en la realización de estos. La corrupción caótica o descentralizada se

caracteriza porque no posee una organización, sino que sus actores lo hacen de manera individual y en provecho propio.

Boehm y Lambsdorff (2009) dan como ejemplo de corrupción organizada o centralizada las cleptocracias de los regímenes de Suharto, Mobuto o Fujimori, y de caótica o descentralizada, el policía que solicita dinero a un particular para no imponerle una multa por cruzarse el semáforo cuando este se encontraba en rojo, existiendo una norma que le ordena hacerlo.⁵

4 El profesor Raimundo Soto, intenta recopilar lo que algunos autores como Bayley, Werlin, Van Klaveren y Harch han definido como corrupción. El profesor Soto plantea que definir la corrupción es una tarea compleja ya que no existe una acepción general del término causada por las diferentes manifestaciones políticas, morales y administrativas sobre las que versan actos corruptos. Sin embargo, define la corrupción “como la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad.”

5 Como se dijo, las conductas consideradas corruptas son diversas y numerosas, de tal suerte que tipificarlas todas en el ordenamiento jurídico con su respectiva sanción resultaría imposible para cualquier estado. Es por ello que nace la teoría de reproche en dos sentidos, uno de manera legal que es la que el estado en virtud del *ius puniendi* realiza a la persona –ya sea natural o jurídica- imponiéndole una sanción de tipo penal, administrativo, civil o disciplinario y una segunda teoría basada en el juicio o reproche moral, en donde la sociedad es la emitir un juicio moral y ético hacia las personas que cometen actividades corruptas. Esta última debería de ser la forma más útil de castigar a estos individuos y más aún cuando no exista una sanción para esa conducta.

Una tercera clasificación de la corrupción es por el sector que afecta: política, judicial y del sector privado. Ésta distinción es la de uso más común pues facilita la identificación tanto de las problemáticas como de sus posibles soluciones. La corrupción política se define como “la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad” (Soto, 2003); donde ese servidor público se aprovecha de la autoridad que se le confió y conforme a este precepto utiliza su posición para cometer hechos corruptos tipificados o no. La corrupción judicial atañe a todos los funcionarios que intervienen en la actividad judicial (jueces, peritos,

secretarios, abogados, secuestres, entre otros). Respecto al sector que afecta se relaciona con el sector privado, aunque suele ser menos visible su costo económico es muy alto.⁶

Una última clasificación depende del enfoque que posee (Boehm & Graf Lambsdorff, 2009). Bajo esta perspectiva la corrupción se clasifica en dos categorías: una de mercado, derivada de todos los actos corruptos que por la actividad económica se producen; y otra provincial, que incluye todos aquellos que no tienen que ver con el mercado.

Para resumir:

CUADRO 2. FORMAS DE CLASIFICAR LA CORRUPCIÓN.

<i>FORMAS DE CLASIFICACIÓN</i>	
Por su Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Organizada o Centralizada: Tienen una estructura jerarquizada y confluyen varias personas en su realización. • Caótica o Descentralizada: Intervienen intereses particulares de los individuos para obtener provechos propios.
Por el Sector que Afecta	<ul style="list-style-type: none"> • Político: Derivada de un estatus de poder político y se caracteriza por aprovechamiento de sus funciones. • Judicial: Efectuada por los funcionarios que hacen parte de la actividad judicial. • Privado: Correspondiente a los actos corruptos que se dan al interior del sector privado.
Por el enfoque que posee	<ul style="list-style-type: none"> • De Mercado: Actos corruptos derivados del enfoque económico. • Provinciales: Todos aquellos actos corruptos que no pertenecen al enfoque económico.

Fuente: Elaboración propia, basado en Boehm y Lambsdorff (2009).

Si bien la corrupción está asociada con lo ilícito, hay conductas lícitas pero ilegítimas que no se encuentran tipificadas en la ley; tal era la situación cuando no se encontraba tipificado el enriquecimiento ilícito. Por otra parte, este fenómeno trae aparejado un beneficio (no necesariamente económico) que está por fuera de lo que en forma regular, el actor tendría derecho.

Un aspecto abordado, entre otros por estudios italianos, es considerar la corrupción como un *comportamenti devianti* (Alto Commissario Anticorruzione, 2004) es decir, según la criminología,

hay una razón personal para su comisión; aunque esta postura de la conducta desviada no ha tenido suficiente desarrollo, existen algunos autores que consideran la corrupción no como causa si como efecto de los medios de comunicación (Martínez & Juan, 2006); la indiferencia social (Della Porta & Vannucci, 2007); los monopolios (Alli, 2008); los determinantes políticos y la vulneración de los derechos fundamentales, las libertades civiles, y la falta de independencia e imparcialidad judicial (Kauffman, 2000); entre otros, que vendrían a ser las causas.

⁶ En clase se refiere a la corrupción al interior del sector privado y no a su interacción con entidades públicas, como contratos estatales, pues estas acciones se consideran incluidas en la categoría de corrupción política, aunque en ellas intervengan entes privados.

Como se ha visto hasta ahora, la corrupción es un fenómeno complejo, multifacético y multidimensional. Capaz de permear cualquier escenario de la vida social y con alcances que superan el accionar individual de los estados.

2. CONVENCIONES INTERNACIONALES

Como se ha insistido, la corrupción es un fenómeno creciente que afecta sin distinción a todos los Estados, aunque algunos han logrado combatirlo con mejores resultados, en otros es más ardua la tarea por hacer. Esto ha motivado la labor de la comunidad internacional en procura de elaborar instrumentos que contribuyan a su reducción y erradicación.

En el siglo pasado el término “convención” se empleaba habitualmente para los acuerdos bilaterales, en la actualidad se utiliza en general para los tratados multilaterales formales con un gran número de partes. En tal sentido, las convenciones que se describen más adelante constituyen un verdadero acuerdo de voluntades entre los estados quienes en consecuencia adquieren derechos y obligaciones, además, atienden el interés general de los estados contratantes de librar una lucha conjunta contra la corrupción.

Un aspecto a mencionar es que hoy día, la interrelación entre el derecho internacional y el derecho interno de los estados, sigue constituyendo uno de los temas más controvertidos desde el punto de vista teórico y práctico.

La cuestión “radica en el hecho de que la eficacia real del primero depende en muy amplia medida de la fidelidad con que los derechos nacionales se conformen a las normas internacionales y les den efecto”; pues “(...) no ha de realizarse con una visión de pugna y conflicto, sino desde posiciones de coordinación y cooperación” (Rodríguez Carrión: 1990)

De ahí que la adopción por parte de los estados de las Convenciones Anticorrupción implique un reto a sus legislaciones internas, que en ciertos casos no se adecuan a las exigencias internacionales, quedándose más en buenas voluntades sin efectividad real.

2.1 CONVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se aprobó en Mérida (México) en diciembre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Por ser el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción, la Convención ofrece una posibilidad extraordinaria de promover una respuesta mundial al vasto problema mundial de la corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción UNCAC, nace como un compromiso de la Comunidad Internacional para combatir la corrupción y como un deber de cooperación por parte de los países para combatirla, prevenirla y sancionarla. En la Convención es visible el hecho de que la corrupción es un factor que incide en la pobreza y en el bajo rendimiento de los Estados, de ahí la importancia de la Convención en adoptar medidas preventivas, tipificar las formas de corrupción y devolver los bienes procedentes de la corrupción.

El indebido uso de los recursos del Estado amenaza la estabilidad y desarrollo de estos mismos, es por ello que todos los Estados incluyendo a la sociedad civil, están en la obligación de prevenir, combatir, denunciar y erradicar la corrupción.

La Convención dispuso en su artículo primero la finalidad de ésta:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

El capítulo de la Convención dedicado a la prevención contiene medidas de amplio alcance destinadas a los sectores público y privado. Entre las medidas propuestas en la Convención figuran políticas modelo, consistentes, por

ejemplo, en establecer órganos anticorrupción y aumentar la transparencia en la financiación de campañas electorales y partidos políticos. Además, los Estados deben velar por que sus funciones públicas estén sujetas a salvaguardias que promuevan la eficiencia, la transparencia y la contratación basada en el mérito. Una vez contratados, los funcionarios públicos deberían estar sujetos a códigos estrictos de conducta.

A fin de prevenir el blanqueo del producto de la corrupción, la Convención pide que los Estados establezcan mecanismos encargados de examinar las transacciones sospechosas, analizar los datos financieros e intercambiar información. También deben promoverse la transparencia y la obligación de rendir cuentas en asuntos de hacienda pública. Por ejemplo, se deben establecer requisitos concretos para prevenir la corrupción en esferas especialmente delicadas del sector público, como la adjudicación de contratos.

Respecto a los ciudadanos, éstos tienen derecho a esperar una gran probidad de los funcionarios públicos; pero también deben implicarse personalmente en la prevención de la corrupción. Por esta razón, la Convención exhorta a los países a que alienten y promuevan la participación de las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria, así como la de otros elementos de la sociedad civil, y a despertar la conciencia pública frente la corrupción y lo que pueden hacer para combatirla.

También se estipula la penalización y aplicación de la ley: en primer lugar, cada Estado deberá tipificar el soborno como delito, de la misma forma tipificará los distintos actos de corrupción y aplicará las sanciones establecidas para cada uno, además, se protegerá a los testigos y denunciantes.

A este respecto, la Convención estipula que los países tipifiquen un variado número de actos de corrupción, si aún no lo están en su derecho interno. Por ejemplo, exige que se penalice el soborno, la malversación de fondos públicos, el blanqueo de dinero y la obstrucción de la justicia.

Contiene también una serie de disposiciones en respaldo de la penalización. Entre ellas figuran

medidas para promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros órganos pertinentes, e impulsar la elaboración de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas; aborda así mismo, la transparencia en el sector privado.

Un avance importante está dado en que los países se pusieron de acuerdo sobre la recuperación de activos, que se señala expresamente como “principio fundamental de la Convención”. El descubrimiento y la recuperación de los activos robados es un grave problema para muchos países en desarrollo en que la corrupción de alto nivel ha volatilizado recursos públicos de los que existe aguda necesidad.

Para llegar a un acuerdo sobre este capítulo, se requirieron intensas negociaciones, pues fue preciso conciliar las necesidades de los países que intenten recuperar activos ilícitamente adquiridos con las salvaguardias jurídicas y de procedimiento de los países cuya asistencia se solicite. En varias disposiciones se puntualiza la forma que han de adoptar la cooperación y la asistencia. En particular, en caso de malversación de fondos públicos, los bienes decomisados se restituirán al Estado Parte requirente; cuando se trate del producto de cualquier otro delito contemplado en la Convención, los bienes se restituirán siempre que se acredite su propiedad o que el país en que se encuentren reconozca los daños causados al Estado requirente, en todos los demás casos, se dará prioridad a la restitución de los bienes decomisados al Estado Parte requirente, a su restitución a los propietarios legítimos anteriores o a la indemnización de las víctimas. Mediante disposiciones eficaces sobre recuperación de activos se apoyan los esfuerzos de los países por corregir los peores efectos de la corrupción, al tiempo que se hace ver a los funcionarios corruptos que no habrá lugar donde puedan ocultar sus activos ilícitamente adquiridos. (UNODC).

En otro capítulo de la Convención, se desarrolla la cooperación internacional donde los Estados integrantes se comprometen a prestar asistencia para la investigación y procedimientos relacionados con los casos de corrupción. Como

afirma la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC-, eliminar la corrupción sería prácticamente imposible de no existir determinadas leyes y prácticas aplicables a los países y gobiernos de todo el mundo. Aquí es donde entra en juego la Convención contra la Corrupción.

Los Estados han convenido cooperar entre sí, en todos los aspectos de la lucha contra la corrupción, incluso la prevención, la investigación, la recuperación de activos y el enjuiciamiento de los infractores. Se trata de que los delincuentes no tengan dónde ocultarse ni puedan huir de sus países para vivir sin temor a ser procesados. Los países quedan obligados, por la Convención, a prestarse formas concretas de asistencia judicial recíproca en orden a reunir y transmitir pruebas para presentarlas ante los tribunales y extraditar a los delincuentes. También deben aplicar medidas que faciliten la localización, el embargo preventivo, la incautación y el decomiso del producto de la corrupción.

2.2 CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

Esta Convención es conocida también como Anti-cohecho y se firmó en 1997, entrando en vigor el 26 de julio de 1999. Hasta el momento cuenta con 37 países miembros.

La Convención es un acuerdo internacional a través del cual los países que forman parte, establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participen en transacciones comerciales internacionales, como un mecanismo de combate al cohecho. Busca prevenir la comisión de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de cohe-

cho. A través de ella, se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los estados miembros en asuntos de apoyo y extradición.

Este instrumento jurídico internacional declara ilegal el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales. Adicionalmente, la OCDE adoptó una recomendación sobre el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales que complementan la Convención sobre temas como: las compras gubernamentales y el papel de los requisitos contables, las auditorías externas y los controles internos de las empresas.

En 1996 la OCDE había adoptado otra recomendación en donde se establecía la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de sobornos efectuados por las empresas, práctica que era vigente en países como Canadá, Francia, Alemania y Japón. Hoy en día, el soborno realizado a servidores públicos extranjeros es perseguido y castigado, independientemente de que el funcionario que reciba el beneficio sea acusado o no.

Dado que éste fenómeno pasó de ser un asunto exclusivamente doméstico a entrelazarse con lo internacional, en ese mismo sentido se articulan las respuestas de los estados que han generado iniciativas con enfoque regional que se exponen a continuación.

3. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ENFOQUES REGIONALES

La comunidad internacional cada vez más consciente de los impactos negativos ocasionados por la corrupción y considerándola transversal a manifestaciones de inseguridad, obstáculo para el desarrollo y vulneración de derechos, adopta, a partir de las regiones, convenciones para prevenirla, combatirla y erradicarla. Éstas parten de la preocupación de los estados y procuran el establecimiento de medidas encaminadas a la sanción jurídica, objeto de este aparte; si bien podría en otro momento realizarse el mismo ejercicio, pero a partir de parámetros culturales y sociales.

Los enfoques a continuación reflejan su diversidad de intereses respecto a conductas específicas; derivado de cómo ha afectado a cada región la corrupción. Se notará entonces, los distintos énfasis hacia la política, la economía o la sociología, entre otros.

3.1 ENFOQUE EUROPEO

El Consejo de Europa, si bien cuenta con otros instrumentos, basa su lucha contra la corrupción en dos Convenios: el 173 - Convenio Penal sobre la corrupción- (del 27 de enero), y el 174 - Convenio Civil sobre la Corrupción – (del 4 de noviembre), ambos hechos en Estrasburgo en 1999.

El Convenio Penal, conduce a las partes a la tipificación penal coordinada de los delitos de corrupción, el fortalecimiento de la cooperación en su persecución y un mecanismo de seguimiento eficaz que esté abierto a los Estados miembros y no miembros en condiciones de igualdad.

Así mismo, exhorta a la adopción de medidas legislativas y demás necesarias al interior de los estados para tipificar la corrupción:

- Activa y pasiva de agentes públicos nacionales.
- De miembros de asambleas públicas nacionales.
- De agentes públicos extranjeros.
- De miembros de asambleas públicas extranjeras.
- Activa y pasiva en el sector privado.
- De funcionarios internacionales.
- De miembros de asambleas parlamentarias internacionales.
- De jueces y de agentes de tribunales internacionales.
- Tráfico de influencias.
- Blanqueo del producto de delitos de corrupción.
- Delitos contables: a) extender o utilizar una factura o cualquier otro documento o asiento contable que contenga informaciones falsas o incompletas; b) omitir de manera ilícita la contabilización de un pago.

Por su parte, el Convenio Civil se encamina a que cada Estado Parte establezca en su derecho interno procedimientos eficaces en favor de las personas que hayan sufrido daños resultantes de actos de corrupción, con el fin de permitirles defender sus derechos e intereses, incluida la posibilidad de obtener indemnización por dichos daños.

De esta Convención, llama la atención su artículo 5 ya que compromete a los Estados a establecer procedimientos para indemnizar a las personas que hayan sufrido daños resultantes de un acto de corrupción, cometido por sus agentes públicos en el ejercicio de sus funciones.

En materia institucional, se destaca el organismo creado a través de la Resolución (98) 7, proferida en el marco de la 102ª Reunión del Comité de Ministros, el 4 de mayo de 1998, donde se estableció el «Grupo de Estados contra la Corrupción-GRECO», con el objeto de mejorar la capacidad de sus miembros en la lucha contra la corrupción, velando por el cumplimiento de sus compromisos en este ámbito, siguiendo un proceso dinámico de evaluación mutua y el cumplimiento de las metas propuestas.

Este Grupo se encarga de supervisar y controlar continuamente los subgrupos que trabajan de forma periódica en las revisiones de los temas de corrupción. También visita a los países miembros para corroborar los adelantos o grado de implementación de las medidas anticorrupción.

Finalmente, dada la desigual aplicación en los países de las medidas anticorrupción, el 6 de junio de 2011 la Comisión comunicó al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo la decisión denominada «La lucha contra la corrupción en la Unión Europea». Así, con el fin de reforzar en todos los Estados miembros la voluntad política de luchar contra este problema, la Comisión anunció la creación de un informe anticorrupción que se publicará cada dos años a partir de 2013, constituyéndose en un **mecanismo de vigilancia y de evaluación propio de la UE**. El informe procurará recoger las tendencias y las deficiencias a las que habrá que dar solución y estimulará el intercambio de mejores prácticas, permitirá

percibir mejor los esfuerzos realizados y los problemas planteados, así como las causas de la corrupción.

Dicho informe se basará en los datos procedentes de distintas fuentes, entre las que se encuentran los mecanismos de vigilancia del Consejo de Europa, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de las Naciones Unidas, pero también expertos independientes, conclusiones de investigaciones, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), Eurojust, Europol, la Red Europea contra la Corrupción, los Estados miembros, los estudios Eurobarómetro y la sociedad civil. (Web: www.europa.eu)

3.2 ENFOQUE ASIÁTICO

En 1999, los gobiernos de Asia y el Pacífico acordaron cooperar en la lucha contra la corrupción, en ese año se lanzó la Iniciativa Anticorrupción para Asia y el Pacífico bajo la dirección conjunta del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y la Organización para la Cooperación y Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

El Plan de Acción de Lucha contra la Corrupción para Asia y el Pacífico es el principal instrumento de la Iniciativa. En él se definen los objetivos de los países participantes en la construcción sostenible, marcos legales e institucionales para combatir la corrupción y, en su Plan de Aplicación, se describen los mecanismos para lograr estos objetivos.

El Plan de Acción fue acordado en la Tercera Edición de la Conferencia Anticorrupción para Asia y el Pacífico BAD / OCDE, celebrada en noviembre de 2001. Los miembros de la Iniciativa lo respaldaron formalmente y se comprometieron con sus objetivos y mecanismos de implementación.

Dichos mecanismos incluyen la creación y desarrollo de capacidades, el análisis de políticas y alianzas con organizaciones e instituciones, que apoyen la lucha contra la corrupción en Asia-Pacífico. El Plan de Implementación también prevé que los países miembros de la Inicia-

tiva definan y pongan en práctica proyectos de reforma encaminados a abordar las prioridades en la lucha contra la corrupción. La iniciativa divide en tres sus pilares de acción:

- Desarrollo de sistemas eficaces y transparentes para el servicio público Integridad en la Función Pública, rendición de cuentas y transparencia;
- Fortalecimiento de acciones anti-soborno y promoción de la integridad en las operaciones comerciales: Efectiva prevención, investigación y enjuiciamiento; responsabilidad corporativa y rendición de cuentas; y,
- Apoyo a la participación pública activa: Discusión pública de la corrupción, acceso a la información, participación pública.

Este sistema crea un grupo regional de gobierno que se encarga de la revisión, avances, experiencias y diálogos de los problemas que afectan a los estados miembros y la implementación del plan de acción, en el cual se ha designado un representante de cada estado miembro para que realice y exponga informe de implementación de los tres pilares acordados en el Convenio.

La implementación del plan de acción se basa en dos principios fundamentales: el establecimiento de un mecanismo que permita la evaluación de progreso de los procesos de reforma y la prestación de asistencia concreta y práctica a los gobiernos de los países participantes en cuestiones fundamentales de la reforma.

3.3 ENFOQUE AFRICANO

En 1999, la Coalición Mundial para África (GCA) creó unos principios sin fuerza de ley para combatir la corrupción, que fueron adoptados por los once estados miembros de esta organización.

Así mismo, en 2001 fue adoptado el Protocolo contra la Corrupción, proferido por la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) y contiene medidas adoptadas por los catorce países que forman parte de ésta.

África también cuenta con la Convención de la Unión Africana sobre Prevención y Lucha contra

la corrupción, adoptada por los Jefes de Estado en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Maputo, Mozambique en julio de 2003.

En la tendencia africana, prevalece la importancia de hacerle frente a la corrupción en el sector público. El Protocolo contra la Corrupción de 2001 de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), pretende erradicar, sancionar, detectar actos de corrupción con énfasis en actos de corrupción de servidores públicos.

Un aspecto a resaltar de esta perspectiva, es que plantea mecanismos para promover en la educación pública la lucha contra la corrupción. Además, cada Estado parte debe, de acuerdo con su legislación interna, designar y adoptar medidas para garantizar el adecuado desarrollo de las funciones de control. De igual forma, crea un comité de Estados Parte con la tarea de informar sobre el grado de implementación del Protocolo en cada país, las situaciones a mejorar y las principales experiencias acaecidas en cumplimiento del mismo.

3.4 ENFOQUE AMERICANO

Es liderado por la Organización de Estados Americanos –OEA-. La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) fue adoptada en 1996 y es el primer instrumento regional para combatir la corrupción. Entró en vigor en el año 2005.

La CICC tiene como propósitos⁷:

Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y, promover, facilitar y regular, la cooperación entre los Estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En el contenido de la Convención se desarrollan diferentes aspectos para la lucha contra la

corrupción: por una parte, estipula las medidas preventivas para detectar y sancionar los actos de corrupción, a través de organismos, mecanismos, leyes, sistemas y demás, que permitan un efectivo control y vigilancia en torno a las prácticas y conductas de los servidores públicos. Por otra, se conmina a los Estados a tomar las acciones correspondientes para adaptar la Convención a la jurisdicción interna de cada Estado parte.

Contempla además diferentes actos de corrupción como el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito y establece las disposiciones que permiten una efectiva cooperación internacional para la investigación y juzgamiento de los actos de corrupción.

Con el propósito de promover e implementar la Convención, se suscribió en Buenos Aires el Mecanismo de seguimiento denominado MESICIC, establecido en el marco de aquella para darle seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados parte y facilitar las actividades de implementación, cooperación internacional, intercambio de información y prácticas en asuntos concernientes a la Convención. Se lleva a cabo mediante un proceso de evaluaciones recíprocas donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Por otra parte, los países del Sistema de Integración Centroamericana – SICA-, reunidos con ocasión de la 12ª Conferencia Internacional Anticorrupción, suscribieron (15 de noviembre de 2006) la Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción.

Esta Declaración se orienta a impulsar el diseño e implementación de planes nacionales para promover la transparencia tanto en la administración pública como privada, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos, el libre acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la formación en valores.

⁷ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

3.5 EL CASO DE COLOMBIA

Colombia no ha sido ajena al fenómeno de la corrupción. Basta recordar cuando Simón Bolívar propuso en 1819 al Congreso de Angostura, la creación de la Cámara Moral y la Cámara de Educación para evitar los actos corruptos en la administración pública de la Gran Colombia; o cuando Santander propuso la pena de muerte para los funcionarios públicos que resultaran involucrados en la malversación de fondos.

Más de un siglo después, en 1945, Jorge Eliécer Gaitán inició una campaña de denuncia de sobornos, trámites ilegales y tráfico de influencias. Durante la época conocida como el Frente Nacional (1958-1974) y en años posteriores, se presentó un aumento de los niveles de corrupción con la expansión de la burocracia y los monopolios del Estado.

Así, se podría continuar la enunciación de este mal que ensombrece a Colombia desde sus inicios, más aún cuando la corrupción sirve de plataforma a la ejecución de delitos transnacionales como el tráfico de drogas y terrorismo, en los que participan los grupos ilegales, actores también del conflicto armado interno; y cuando el desarrollo mismo se ve obstaculizado por las prácticas corruptas con todas las consecuencias que esto ocasiona. Este contexto motivó a Colombia a vincularse a los instrumentos internacionales.

Por medio de la Ley 412 de 1997, se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción y se ratificó el 25 de noviembre de 1998; así mismo, desde junio de 2001 se obligó a cumplir con el mecanismo de seguimiento de la Implementación de la Convención – MESICIC – e implementar las recomendaciones hechas por su comité de expertos.

A través de la Ley 970 de 2005, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En la exposición de motivos se manifestó que:

Colombia participó activamente en la elaboración de esta importante herramienta de cooperación internacional. Cuando se nego-

ciaba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, nuestra delegación presentó una propuesta completa que buscaba ampliar el tema de la corrupción hacia otras conductas distintas a la del soborno; lo cual dio origen a una serie de resoluciones que en el seno de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU fueron aprobadas para allanar el camino hacia la creación del Comité Especial que negoció esta Convención. De la misma manera, la delegación colombiana participó activamente en el Grupo de Expertos encargado de establecer el mandato de negociación y en la Reunión Preparatoria llevada a cabo en Buenos Aires, donde Colombia presentó un proyecto completo que fue sometido a consideración del Comité. (Proyecto de Ley 235/2004 – Exposición de motivos).

Finalmente, en diciembre de 2011, en el marco una visita de alto nivel realizada por una misión de la OCDE, integrada por su Subsecretario Richard Boucher y por el director legal de esa Organización, Nicola Bonucci, Colombia recibió la carta de invitación a adherir a la ‘Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales’ de ese organismo.

Así, Colombia se convirtió en el país número 43 que es invitado a suscribir la Declaración, considerada uno de los instrumentos legales más importantes de la OCDE, lo cual le da derecho a participar en el Comité de Inversión de la Organización; adhiriéndose en consecuencia, a la conocida Convención Anti – Cohecho impulsada por esta Organización.

En la práctica, lo que hace Colombia al adherir, es comprometerse a dar un trato no discriminatorio a los inversionistas extranjeros de los otros 42 países signatarios y a promover una conducta empresarial responsable, por parte de las empresas multinacionales que operan en el país y las colombianas que tienen asiento en el extranjero.

Colombia es consciente que, dado sus problemas internos y la interrelación que éstos tienen más allá de sus fronteras, no puede sustraerse a parti-

cipar de los mecanismos establecidos en el ámbito internacional para combatir la corrupción.

Esta misma conciencia es la que tienen todos aquellos estados que han decidido sumar esfuerzos y articular posturas para enfrentar a un fenómeno que desborda sus capacidades, con

incalculables dimensiones de afectación política, social y cultural.

Ahora, el reto para todos es garantizar la efectividad de las Convenciones, adoptando las medidas necesarias que las hagan viables en el derecho interno.

REFERENCIAS

1. ALLI, J. C. (2008). Del indicio a la prueba de la corrupción urbanística. Auditoría Pública, 85-96.
2. Alto Commissario Anticorruzione. (2004). Il Fenomeno Della Corruzione In Italia (la mappa dell' Alto commissario Anticorruzione). Roma: Alto Alto Commissario Anticorruzione.
3. BANCO ASIÁTICO PARA EL DESARROLLO. Criminalisation of bribery in Asia and the Pacific. ADB –OCDE. 2011
4. BAILEY, Jhon. CHABAT, Jorge. Transnational crime and public security. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 2002.
5. BOEHM, F. (2005). Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos. Revista de Economía Institucional, 245-263.
6. BOEHM, F., & Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una Perspectiva Neo-Institucional. Revista de Economía Institucional, II (2I), 45-72.
7. CARTIER - BRESSON, J. (1996). Corrupción Institucionalizada y Neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. Nueva Sociedad, 110-125.
8. DEL CASTILLO, A. (2001). Fundamentos de la Investigación Empírica Reciente sobre la Corrupción. Gestión y Política Pública, 375-402.
9. DELLA PORTA, D., & Vannucci, A. (2007). Mani Impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia. Roma: Laterza.
10. Europe, C. o. (05 de Diciembre de 2011). GrecoGroup of States against corruption (GRECO). Recuperado el 29 de Julio de 2012, de [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco\(2011\)20_RulesOfProcedure_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco(2011)20_RulesOfProcedure_EN.pdf)
11. _____. (s.f.). Group of States against corruption (GRECO). Recuperado el 3 de Agosto de 2012, de GRECO: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp
12. _____. (15 de Enero de 2012). Group of States against corruption (GRECO). Recuperado el 14 de Agosto de 2012, de http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp
13. GLOBAL COALLITION FOR AFRICA. <http://www.un.org/en/africarenewal/subjindx/113gov.htm>
14. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I –XVI, 2. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000.
15. KAUFFMAN, D. (2000). Corrupción y Reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Revista Perspectivas, 367-387.
16. MARTÍNEZ, E., & Juan, R. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo. Reflexión Política, 148-162.
17. Organización de Estados Americanos – OEA – Departamento de Cooperación Jurídica. En: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm
18. Organización de Naciones Unidas. United Nations Office on Drugs and Crime. En: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuseide>
19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE – Combate a la corrupción. En: <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/combatealacorrupcion.htm>
20. RODRIGUEZ CARRION, José. Derecho Internacional Público. Ed. Tecnos. 1990.
21. SOTO, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. Estudios Públicos, 23-62.