

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 TESIS:

“Evaluación del liderazgo del Perú en materia de lucha contra la corrupción en el
marco de las Naciones Unidas: propuesta de estrategia integral”

PRESENTADO POR:

Ariana Portilla Balcazar

ASESORES:

Asesora académica: Mg. Josefina del Prado Chávez Herrera

Asesora metodológica: Dra. Ofelia Carmen Santos Jiménez

Lima, 21 de noviembre de 2022



ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

**FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE TESIS EN EL REPOSITORIO
DIGITAL DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**

1. DATOS DEL AUTOR DE LA TESIS

Apellidos y nombres: **Ariana Portilla Balcazar**

DNI N°: 73014364

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Título de la tesis: **Evaluación del liderazgo del Perú en materia de lucha contra la corrupción en el marco de las Naciones Unidas: propuesta de estrategia integral**

Asesor Académico: Magíster Josefina del Prado Chávez Herrera

Asesor Metodológico: Doctora Ofelia Carmen Santos Jiménez

Año: 2022

3. GRADO O TÍTULO

Bachiller (a) () Licenciado (a) () Maestro (a) ()

4. LICENCIA Y AUTORIZACIÓN

A través del presente documento declaro que la tesis indicada en el numeral 2 es una creación de mi autoría y de mi exclusiva titularidad y que no infringe derechos de autor o de terceros, sobre la base de lo cual otorgo a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, licencia para reproducirla en cualquier tipo de soporte y en más de un ejemplar, sin modificar su contenido, con el único objeto de su preservación.

Asimismo,

- () Autorizo el depósito inmediato de mi tesis en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- (X) Autorizo que se deposite mi tesis a partir del 19/12/2022 en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- () No autorizo que mi tesis se deposite en el repositorio digital de la Academia Diplomática (especificar el motivo)

Firma del tesista

Lima, 14 de noviembre de 2022

*A las mujeres más importantes en mi vida:
mi madre y mi abuela.*

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de investigación es resultado del apoyo recibido de un grupo de personas extraordinarias. A ellos les agradezco, con sinceridad, por el tiempo que gentilmente me concedieron por diversos motivos:

Al Embajador Rolando Ruíz-Rosas, por aquella primera entrevista que encaminó mi investigación;

Al Embajador Eric Anderson, por el detalle ofrecido sobre la iniciativa peruana que conllevó a la adopción de la Declaración Política de la UNGASS2021;

Al Ministro Consejero Carlos Sánchez, por el entusiasmo demostrado sobre el presente trabajo que reforzó mi interés por profundizar mi investigación;

Al Consejero Álvaro Salcedo, por sus oportunas recomendaciones y absolver varias de mis consultas;

Al P.S. Alonso Esquivel, por las dos entrevistas concedidas y su excelente predisposición a apoyarme en momentos de dudas;

A la funcionaria de la ONUDD especializada en la UNCAC, por los minutos de conversación que logró concederme a pesar de su apretada agenda;

Al Dr. Walter Albán, director ejecutivo de Proética, por sus consejos;

Al Dr. José Ugaz, por esclarecer mis consultas conceptuales y compartir conmigo sus percepciones sobre la recuperación de activos;

A la profesora Magali Ramos, por su gran entusiasmo sobre el avance en la lucha contra la corrupción en el país y sus ideas para la profundización de mi investigación;

A la Dra. Ana Teresa Revilla, por compartir su experiencia como parte del Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de la Repatriación de Activos de 2017;

A la profesora Josefina del Prado, por hacer el rol de “abogada del diablo” para fortalecer mis argumentos;

A mi familia, por su comprensión ante todos los compromisos familiares que me perdí durante estos últimos meses;

A mis amigos, por su paciencia y buen humor a pesar de haber dejado incontables mensajes sin responder o que respondía luego de varias horas;

Y, sobre todo, a Santiago.

RESUMEN:

La intensa participación peruana en la lucha contra la corrupción en el ámbito multilateral ha resultado en la adopción de dos de sus iniciativas: la UNGASS 2021 (Res. 73/191) y la Declaración Política (Res. S-32/1) aprobada en dicho evento. En el presente trabajo se evalúa si ello representa un síntoma del liderazgo que el Perú posee en tal contexto. A partir de una definición de liderazgo formulada según la perspectiva liberal, el enfoque de investigación cualitativa de diseño fenomenológico y narrativo, entrevistas y análisis documental de resoluciones de la ONU y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), se confirma que el Perú sí ostenta un liderazgo incipiente en materia de lucha contra la corrupción a nivel multilateral. Sin embargo, se ha identificado una oportunidad de mejora en la planificación de la acción exterior. Como consecuencia, se propone una Estrategia Integral Anticorrupción (EIA) para el Ministerio de Relaciones Exteriores con miras a reforzar la acción exterior en el ámbito multilateral, especialmente en sistema de las Naciones Unidas y considerando las tendencias del orden internacional vigente. La EIA funcionaría como hilo conductor entre las iniciativas peruanas pasadas y las futuras en la materia y se inspira en tres principios clave: inclusión, coherencia y eficiencia e incluye tres componentes, sus metas y ocho lineamientos. También se concluye que la corrupción es un fenómeno de larga data, intersistémico y transcultural, por lo que su regulación en la esfera internacional ha sido generalmente fragmentada. En tal sentido, se enfatiza que la UNCAC es el instrumento más compresivo y universal en materia de anticorrupción vigente por lo que la EIA se basa en su mejora. El trabajo, además, sugiere la elaboración de estudios más profundos de prospectiva y técnicos para el diseño de una política exterior anticorrupción para el Perú.

PALABRAS CLAVE: estrategia multilateral, liderazgo, lucha contra la corrupción, respuesta anticorrupción internacional, UNCAC.

ABSTRACT

The intense Peruvian participation in the fight against corruption at the multilateral level has resulted in the adoption of two of its initiatives: UNGASS 2021 (Res. 73/191) and the Political Declaration (Res. S-32/1) approved in said event. This study evaluates if the latter represents a symptom of the leadership that Peru has in such a context. Based on a definition of leadership formulated according to the liberal perspective, the qualitative research approach of phenomenological and narrative design, interviews and documentary analysis of UN resolutions and the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), it is confirmed that Peru does show an incipient leadership in the fight against corruption at the multilateral level. However, an opportunity for improvement in the planning of external action has been identified. Consequently, a Comprehensive Anti-Corruption Strategy (EIA, for its acronym in Spanish) is proposed for the Ministry of Foreign Affairs to reinforce foreign action in the multilateral sphere, especially within the United Nations system, while also considering the trends of the current international order. The EIA would function as a common thread between past and future Peruvian initiatives in the matter and is inspired by three key principles: inclusion, coherence and efficiency and includes three components, its corresponding goals and eight guidelines. It is also concluded that corruption is a long-standing, intersystemic, and cross-cultural phenomenon, which is why its regulation in the international sphere has generally been fragmented. In this sense, it is emphasized that the UNCAC is the most comprehensive and universal instrument in force in terms of anti-corruption which is why the EIA is based on its advancement. The investigation also suggests the preparation of more in-depth prospective and technical studies for the formulation of an anti-corruption foreign policy for Peru.

KEY WORDS: fight against corruption, international anti-corruption response, leadership, multilateral strategy, UNCAC.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BM – Banco Mundial

CAN – Comisión de Alto Nivel contra Anticorrupción

CICC – Convención Interamericana contra la Corrupción

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COSP-UNCAC – Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

CPI – Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perception Index*)

CS – Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas

ECOSOC – Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas

FMI – Fondo Monetario Internacional

IGM – Primera Guerra Mundial

IIGM – Segunda Guerra Mundial

MESICIC – Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

MRE – Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú

ODS – Objetivos del Desarrollo Sostenible

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OMC – Organización Mundial del Comercio

OMS – Organización Mundial de la Salud

PEI – Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores

PESEM – Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores

POI – Plan Operativo Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores

UNCAC – Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

UNCTOC – Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

ONUDD – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	15
MARCO TEÓRICO	15
1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	15
1.2. TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES RELEVANTES	19
<i>Liberalismo</i>	19
<i>Institucionalismo</i>	22
<i>Neoliberalismo Estructural</i>	24
<i>Constructivismo</i>	25
<i>Actores de la Sociedad Internacional</i>	27
<i>Liderazgo</i>	32
1.3. LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	37
<i>Elementos Fundamentales de la Política Exterior</i>	37
<i>La Ética en la Política Exterior</i>	40
<i>Hitos de la Lucha contra la Corrupción en el Perú</i>	44
La Década Infame (1990-2000).....	45
Programa País de la OCDE.....	46
Caso Lava Jato	48
<i>Aportes Principales de la Lucha contra la Corrupción en el Perú</i>	50
El Acuerdo Nacional.....	50
La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	50
Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021	52
Política General del Gobierno para el período 2021-2026	52
<i>La Lucha contra la Corrupción en la Política Exterior Peruana Vigente</i>	53
1.4. EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	56
<i>Naturaleza del concepto de corrupción</i>	56
<i>La Definición del Fenómeno</i>	57
<i>Efectos económicos, sociales y políticos de la corrupción</i>	62
<i>Relación con otros delitos</i>	66
<i>Respuesta internacional a la corrupción</i>	67
1.5. ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA ONU	71
<i>Evolución del tratamiento de la corrupción como fenómeno global en la Asamblea General</i>	71
<i>Corrupción, democracia, derechos humanos y desarrollo sostenible</i>	76
<i>Alcance de las iniciativas internacionales anticorrupción vigentes</i>	80
La CICC.....	81
La Convención Anti-Cohecho de la OCDE	83
La UNCAC	85
Las Cumbres de las Américas	91
CAPÍTULO II	94
METODOLOGÍA	94
2.1. HIPÓTESIS ESPECÍFICA	94
2.2. TIPO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	94
2.3. SUJETOS DE ESTUDIO	96
2.4. HERRAMIENTAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN Y DE ANÁLISIS	96
CAPÍTULO III	98
PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	98
3.1. RESULTADOS.....	98
3.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	105
<i>La proactividad del Perú en la Lucha Contra la Corrupción Como Elemento Clave de su Liderazgo en la ONU (2017-2021)</i>	110

<i>Relación entre la COSP-UNCAC y la ONU</i>	119
<i>Consideraciones sobre las Características del Orden Internacional Vigente</i>	120
3.3. PROPUESTA DE ESTRATEGIA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL LIDERAZGO DEL PERÚ EN EL MARCO DE LA ONU	130
CONCLUSIONES	147
RECOMENDACIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	150
LISTA DE ANEXOS	165
ANEXO I: INSTRUMENTOS NO VINCULANTES DE LA OEA ESTRICTAMENTE RELACIONADOS CON CORRUPCIÓN (1992-2021)	165
ANEXO II: DIRECTRICES Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE SOBRE CORRUPCIÓN (1976-2022)	167
ANEXO III: PRINCIPALES INSTRUMENTOS NO VINCULANTES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU RELACIONADAS CON LA CORRUPCIÓN (1975-2022)	169
ANEXO IV: CUADRO DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS CELEBRADAS	170
ANEXO V: OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LINEAMIENTOS DEL EJE 3 DE LA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	171
ANEXO VI: PARTICIPACIÓN DEL PERÚ COMO PATROCINADOR DE RESOLUCIONES EN LA COSP-UNCAC	172
ANEXO VII: MATRIZ DE CONSISTENCIA PARA LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA	175
ANEXO VIII: MATRIZ DE ANÁLISIS DE DATOS – ENTREVISTAS	176

LISTA DE TABLAS.....	
Tabla 1	
<i>Sesiones de la COSP-UNCAC celebradas (2006-2022).....</i>	<i>89</i>
Tabla 2	
<i>Entrevistas cualitativas realizadas.....</i>	<i>97</i>
Tabla 3	
<i>Análisis documental de la Declaración Política adoptada por la UNGASS2021.....</i>	<i>113</i>
Tabla 4	
<i>Cuadro de tendencias en el orden internacional identificadas según autor.....</i>	<i>122</i>
Tabla 5	
<i>Análisis documental de las disposiciones de la UNCAC.....</i>	<i>132</i>
Tabla 6	
<i>Recopilación de normativa nacional considerada para la elaboración de la Estrategia Integral Anticorrupción(EIA).....</i>	<i>139</i>

LISTA DE FIGURAS	
Figura 1	
<i>Resultados del recojo de información de experiencias compartidas</i>	104
Figura 2	
<i>Línea de tiempo de iniciativas anticorrupción multilaterales destacadas que involucran al Perú</i>	111
Figura 3	
<i>Componentes de la Estrategia Integral Anticorrupción (EIA)</i>	141
Figura 4	
<i>Estrategia Integral Anticorrupción (EIA) para la participación del Perú en la ONU</i>	142

Introducción

El presente estudio titulado “Evaluación del liderazgo del Perú en materia de lucha contra la corrupción en el marco de las Naciones Unidas: propuesta de estrategia integral”, tiene como objetivos principales evaluar la existencia de un liderazgo peruano en materia de lucha contra la corrupción en el sistema de la ONU y diseñar una estrategia que contribuya a fortalecer su participación en dicho contexto.

El objeto de estudio de esta investigación es relevante debido a las repercusiones internas y externas que el caso Lava Jato trajo consigo y a la activa participación del Perú en foros multilaterales como la Asamblea General de la ONU y la COSP-UNCAC. Sobre lo primero, el caso mencionado motivó un conjunto de procesos e investigaciones de corrupción a gran escala en Brasil desde el año 2013 que involucró a funcionarios públicos y políticos de alto perfil, corporaciones e incluso partidos políticos en 12 países de África y América Latina. De ese total, diez pertenecen al último continente (Proética, s. f.). De ahí que sea posible argumentar que Lava Jato es el caso más conspicuo de corrupción de la historia reciente de América Latina y motivo de preocupación para la región.

La importancia de Lava Jato para el Perú es que, a partir de que se descubre como una red internacional de corrupción que involucraba a funcionarios y políticos peruanos al igual que empresas que operaban en territorio peruano, se renovó el interés del país en la mejora de los instrumentos anticorrupción nacionales e internacionales. La investigación del caso demostró la aplicabilidad de varios mecanismos previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) como la actuación coordinada entre jueces de distintos Estados para la formalización de investigaciones y la realización de múltiples solicitudes de cooperación en materia judicial. Consecuentemente, se generaron grandes campañas anticorrupción en varios

países del hemisferio, así como grandes trabajos de investigación de parte de la prensa especializada e instituciones de la Sociedad Civil (Andina, 2015).

En dicho contexto, el segundo asunto que inspira el presente trabajo, y también relacionado con lo anterior, es la trascendencia de las preocupaciones nacionales y regionales sobre la necesidad de tomar acciones anticorrupción desde el ámbito internacional. Ello se materializa con la aprobación y realización de un periodo de sesiones extraordinario de la Asamblea General de la ONU en el año 2021, convocado específicamente para debatir los avances en la lucha contra la corrupción a nivel internacional, que fue iniciativa del Perú con el apoyo de Colombia.

En línea con lo antedicho, la corrupción ha sido un fenómeno tradicionalmente concebido como un asunto de jurisdicción nacional. No obstante, su continua evolución ha provocado que cada vez más sea foco de una preocupación casi generalizada por reducir dicho comportamiento y sus ramificaciones que incluso inciden en las relaciones internacionales (Salcedo-Albarán et al., 2019). De ahí que el otro resultado de iniciativa peruana en el exterior sea la Declaración Política adoptada por la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción de 2021 (UNGASS2021) que, gracias a su rol de cofacilitador en las negociaciones, formaliza la renovación del compromiso de los Estados para reforzar la cooperación internacional para prevenir y combatir la corrupción en todos sus niveles.

Si bien para el Perú la corrupción es un rasgo característico de su historia (Portocarrero, 2005), ello no la convierte en un elemento deseado ni positivo para su desarrollo. En esa línea, la lucha anticorrupción ha sido y sigue siendo parte de las políticas de Estado peruanas vigentes. Por ello, tanto la UNGASS2021 y la Declaración Política son dos iniciativas peruanas estudiadas a mayor detalle en esta investigación con el fin de contribuir a fortalecer la línea

de trabajo que se puso en marcha entre los años 2017 y 2021 por los funcionarios diplomáticos del MRE en representación del Perú.

El latente lastre de la corrupción en el Perú, además de ser objeto de políticas transversales nacionales, representa una oportunidad para el Perú para coadyuvar a consensuar mejores y mayores herramientas multilaterales anticorrupción. Paralelamente, el énfasis en el compromiso peruano anticorrupción contribuiría a que mejore su posicionamiento internacional respecto de dicho tema.

Como resultado, se trataría de impulsar el liderazgo del Perú en la lucha contra la corrupción a nivel internacional basado en su alineamiento natural con sus intereses nacionales. Así, con el patrocinio de dos de las más recientes iniciativas multilaterales en la materia, la participación peruana ha sido más activa y central en foros especializados como el de la COSP-UNCAC, parte del sistema de la ONU.

La evaluación de tales iniciativas se realiza con miras a identificar si existe congruencia entre ellas y diseñar una estrategia integral que permita seguir impulsando nuevas iniciativas en ese sentido. En defecto de una política exterior anticorrupción, una estrategia de lucha contra la corrupción para la acción exterior contribuiría, además, a mantener los objetivos sectoriales de largo plazo establecidos por el PESEM.

En consideración a lo previamente expuesto, el presente trabajo se divide en tres capítulos. El primero, delinea las teorías y conceptos relevantes de la disciplina de Relaciones Internacionales para el presente estudio y el alcance del concepto de liderazgo que serán empleados posteriormente. El segundo capítulo, detalla la metodología, instrumentos y técnicas empleados en esta investigación cualitativa. Finalmente, la última sección presenta un recuento y el análisis de los resultados obtenidos de la investigación realizada y una propuesta de Estrategia Integral Anticorrupción (EIA) para la participación

peruana a nivel multilateral. Esto último se realizará con base al análisis de elementos de prospectiva de modo que la EIA ofrecida responda a las exigencias de un escenario de negociación internacional tan competitivo con el de la ONU.

De este modo, el presente trabajo parte de la teoría y perspectivas de los funcionarios y expertos entrevistados para interpretar y contextualizar la información recopilada (Capítulos I y II). Como resultado del análisis de tales insumos, se presenta la EIA, la cual es coherente con las principales normas anticorrupción nacionales y se formula con miras a construir un escenario deseable para el Perú y sus objetivos de política exterior (Capítulo III).

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. Estado de la Cuestión

A pesar de no haber encontrado un texto académico que tenga como objeto de estudio al Perú y, a su vez, contenga los tres elementos de investigación principales en los que se basa el presente trabajo (lucha contra la corrupción, liderazgo y ONU), sí se han podido encontrar trabajos relacionados a estas categorías. En cuanto a la variable “lucha contra la corrupción en el Perú”, se encontraron las siguientes tesis: (i) La política exterior y la repatriación de activos de procedencia ilícita con Suiza, Luxemburgo y Andorra: su incidencia en la lucha contra la corrupción en el Perú (Otiniano, 2019) y (ii) 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 (Velásquez, 2019).

En la primera tesis, la conclusión general más importante es que, para Perú, el perfeccionamiento de los mecanismos de repatriación de activos de procedencia ilícita representa uno de los principales intereses vigentes en materia de lucha contra la corrupción. Asimismo, establece como punto de quiebre la publicación del Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que contenía la Política General de Gobierno al año 2021 durante el gobierno del expresidente Martín Vizcarra. Ello debido a que formalizó por primera vez una política general peruana que, además, tuvo como primer eje a la lucha contra la corrupción y designaba responsabilidad a todos los sectores a cuidar la coherencia de sus acciones con los lineamientos contenidos en el Decreto Supremo.

En suma, resalta que la política exterior peruana “se encuentra enmarcada dentro de estos lineamientos generales que fomentan la lucha contra la corrupción” (Otiniano, 2019, p. 79). Como se verá más adelante, la

repatriación de activos es una de las áreas que el presente trabajo considera como prioritarias para el Perú.

En cuanto a la segunda tesis, en ésta se afirma que “la acción concertada internacional es fundamental para garantizar la eficacia de la lucha anticorrupción” (Velásquez, 2019, p. 229). En esa línea, el documento presenta un análisis profundo del concepto de corrupción y propone doce lineamientos para la política exterior peruana anticorrupción. De las directrices presentadas se evidencia que se basan en la necesidad de generar una concertación internacional para la lucha contra la corrupción efectiva. Ello guarda relación con la definición de corrupción desde el enfoque multidimensional que el mismo documento propone. Esa idea inspira la investigación de la evolución del tratamiento de la corrupción a nivel internacional. Al mismo tiempo, otorga una mayor relevancia al objeto de estudio del presente trabajo, donde también se ha identificado la necesidad de contar con instrumentos de gestión temáticos para una adecuada planificación.

Del mismo modo, se revisaron la siguiente tesis y publicación académica relacionadas al liderazgo peruano: (i) Propuesta para la medición de recursos de *soft power* en la gestión política de la pandemia ocasionada por el Covid-19: Utilidad en la política exterior peruana (Cerna, 2020), y (ii) El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambio (Novak & Namihas, 2020).

La propuesta realizada por Cerna (2020) recoge el concepto de *soft power*, entendido como “la atracción, más que a la coerción o al pago, como medio idóneo para la materialización de un resultado esperado” (p. 4), para completar la interpretación de un escenario internacional complejo. De ahí, continúa con la identificación de nuevos atributos de *soft power* para los Estados a raíz de la pandemia del coronavirus. De los cuatro nuevos atributos mencionados en el trabajo, vale la pena mencionar a la eficacia gubernamental y

la solidaridad internacional, ambos coherentes con la política exterior peruana, tanto como principios guía como objetivos. El concepto *soft power*, desarrollado por Joseph Nye, es propia de la teoría liberal, por lo que es un concepto también aplicable para el presente trabajo.

En el libro de Novak & Namihas (2020), en la sección de retos para la política exterior peruana en el siglo XXI, resalta la aseveración referida a la latente necesidad del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú de “replantearse cuál debe ser su estrategia de política exterior y cuáles las capacidades con las que debe contar como institución en este nuevo siglo” (p. 242). Lo dicho, dentro del contexto analizado como un orden internacional en transición donde coexisten dos superpotencias (Estados Unidos y China) así como otras potencias regionales.

A modo de conclusión, los autores recomiendan adoptar como estrategia una diplomacia abierta (relacionamiento múltiple y pragmático) que permita reducir las dependencias con potencias y ampliar las posibilidades de inserción en el nuevo escenario internacional. Sobre lo último, se sugiere una mayor atención a la Alianza del Pacífico y el mantenimiento de un horizonte claro, con el fortalecimiento de los valores y principios que históricamente han dirigido la postura internacional peruana y el reforzamiento de las alianzas con los socios tradicionales del Perú en el ámbito internacional. De ahí que este estudio presente como propuesta final el diseño de una estrategia integral para mejorar el desempeño de la participación peruana en el ámbito multilateral, y que además considere la formación de coaliciones estratégicas con ciertos países.

Finalmente, se analizaron dos últimos textos relacionados a la participación del Perú en la ONU: (i) El Perú en las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible y el sostenimiento de la paz (Meza-Cuadra, 2017) y (ii) La participación del Perú en el Consejo de Seguridad como miembro no

permanente en el período 2018-2019. Análisis de desempeño y diseño de estrategia para la próxima participación en el bienio 2039-2040 (Ríos, 2020).

En su artículo, Meza-Cuadra (2017) enfatiza la vocación multilateral de la política exterior peruana y el desarrollo de su “activa diplomacia orientada a la construcción de un entorno y un sistema internacional favorables a su seguridad y desarrollo, sobre la base del derecho internacional, la prevención de conflictos, la solidaridad y la cooperación” (p. 121).

Adicionalmente, hace un recuento histórico de los temas en los que el Perú demostró liderazgo en el marco de la ONU: resolución pacífica de conflictos durante la Guerra Fría, pionero en el desarrollo del derecho del mar y la concertación de una política coordinada marítima, líder en el proceso de descolonización y búsqueda de un nuevo orden económico internacional, partidario de la llamada al desarme internacional, presidente de grupos informales para la negociación de los ODS de la Agenda 2030, así como encargado de concretar un compromiso final del ODS16, y país emisor de funcionarios que ocuparon altos cargos (Meza-Cuadra, 2017). Este es un documento relevante para la presente investigación debido a la mención del ODS16, cuyo contenido incluye a la lucha contra la corrupción, y al que se le dedicará un acápite posteriormente.

Por su parte, la tesis de Ríos (2020) menciona los beneficios de tener una estrategia multilateral para asegurar la participación del Perú en órganos clave como el CS. Entre los beneficios mencionados se considera/identifica la capacidad de palanqueo (o *leverage* en inglés), al reforzamiento de la importancia de la política exterior para el cumplimiento de los intereses nacionales ante la opinión pública, y al robustecimiento de los valores y principios en los que se fundamenta la política exterior peruana. Todos los antes mencionados son, a su vez, beneficios que redundan en el fortalecimiento del liderazgo peruano en general como se verá más adelante. Ambas ideas, tanto la

necesidad de contar con una estrategia para la participación peruana en órganos del sistema de la ONU como los beneficios de dicha participación son compartidas por este trabajo.

1.2. Teorías de las Relaciones Internacionales Relevantes

Como se ha indicado, el título de esta investigación engloba a tres variables principales: liderazgo, lucha contra la corrupción y ONU. De ahí que antes de iniciar el análisis propiamente dicho, corresponda identificar la teorías, enfoques y conceptos que se tomarán como insumos y herramientas para el estudio. En la medida en que la variable liderazgo y ONU se ubican dentro del espectro de las relaciones internacionales, por lo que para construir una definición propia del primero y evaluar las características del segundo, se recurre principalmente a las teorías liberal y constructivista.

Liberalismo

Si bien se considera al realismo como la tradición teórica dominante en las relaciones internacionales, el liberalismo es considerada la alternativa histórica a la misma, dentro de las corrientes del *mainstream* de la disciplina (Mindreau, 2001). El debate entre ambas ha opuesto la visión pesimista o escéptica de las relaciones internacionales, defendida por los realistas, a la visión optimista de la posibilidad de una convivencia pacífica postulada por los liberales.

Es esa última visión la que se considera tiene mayor capacidad explicativa en lo que concierne al presente trabajo de investigación, pues es la vertiente neoliberal la que se más se aproxima a la naturaleza de la participación de Estados como el Perú en las organizaciones internacionales. En ese sentido, para comprender los supuestos de los que parte el neoliberalismo y las vertientes específicas que serán útiles para este trabajo, a continuación, se presenta un recuento de sus antecesoras: el idealismo y el liberalismo clásico.

Como teoría de la disciplina de las relaciones internacionales, el idealismo surge en 1919, como consecuencia directa del impacto de la IGM y tiene como principal exponente al expresidente norteamericano Woodrow Wilson. Su discurso de los 14 puntos para asegurar la paz populariza en la política internacional valores liberales como el desarrollo de la sociedad civil y el respeto de la libre determinación de los pueblos (Grasa, 2015; Mindreau, 2001). Sin embargo, este período de auge para la teoría idealista solo se mantiene durante el período de entreguerras (IGM y IIGM), llegando a su fin con el fracaso de la Sociedad de Naciones y el avance de los movimientos fascistas en Europa.

El liberalismo tiene como precursores a John Locke y Jeremy Bentham, quienes en el siglo XVII difunden una concepción del Estado moderno como promotor del bienestar social (o felicidad), las libertades individuales y el desarrollo económico (Jackson & Sorensen, 2013). A diferencia del realismo, la teoría liberal en las relaciones internacionales no asume que el Estado es una entidad unificada y racional, sino que lo consideran como un actor fraccionado que existe para servir al individuo (Mindreau, 2001). De ahí que, a pesar de postular visiones distintas, tanto realismo como liberalismo encuentran como base a las premisas del racionalismo.

Se distinguen cinco asunciones fundamentales postuladas por el liberalismo en sentido amplio: (i) la concepción positiva de la naturaleza humana, en particular en el terreno moral, y de su posibilidad de mejora constante y uso de la razón; (ii) el progreso, traducido en avances individuales, felicidad y bienestar de las personas, deben ser promovidos por el Estado; (iii) la capacidad de progreso de los Estados y sociedades gracias a sus formas organizativas y comunicación (normas explícitas y patrones de conducta); (iv) las preferencias de los Estados, entendidas como el reflejo del predominio de ciertos grupos sociales y sus instituciones, pueden ser el motor del cambio de valores y principios a favor del progreso de la sociedad internacional; (v) la naturaleza de

las relaciones internacionales es más cooperativa que conflictiva (concepto de seguridad colectiva) (Jackson & Sorensen, 2013; Grasa, 2015).

En ese orden de ideas, debido a los cinco supuestos mencionados, el liberalismo afirma que el desarrollo de una sociedad internacional es inminente y que en dicho proceso la paz, la justicia y la democracia se irán imponiendo. No obstante, el énfasis que se hizo con el idealismo de cara a la formación de un orden internacional pacífico (nacimiento de organizaciones internacionales, olas democratizadoras, y el incremento de comercio internacional), luego de la IIGM volvió a decaer. La teoría realista, se impuso en la lectura de las relaciones internacionales con el inicio la Guerra Fría, con la postura dura y conflictiva que adoptó los Estados Unidos frente a la paridad de poder nuclear de la Unión Soviética (Mindreau, 2001).

Si bien la principal diferencia entre las teorías clásicas realista y liberal es su concepción de la naturaleza humana, tras su evolución a su versión neo-, ambas fundamentan las acciones de los Estados en el interés propio como componente exógeno (Wendt, 2005). En otras palabras, las dos teorías plantean que los Estados actúan en función a las reglas de juego preestablecidas por el orden internacional (en donde ambas teorías están de acuerdo que existe al menos un componente de anarquía o conflicto) y deciden basados en la obtención de mayor poder (ganancias relativas del realismo) o de mayor beneficio (ganancias absolutas del liberalismo).

Como consecuencia del debate entre el neorrealismo y neoliberalismo institucional que toma lugar en las décadas de los ochenta y noventa tras la caída de la Unión Soviética, la evolución de las teorías clásicas del realismo y liberalismo conlleva a una interacción real entre ellas. Este intercambio entre representantes de una u otra teoría, versó principalmente sobre las condiciones para la paz: posibilidades de cooperación, existencia de una anarquía, y el alcance de la agenda global.

Lo anterior se da en un contexto donde surge un fuerte cuestionamiento del papel del Estado como único actor en el plano internacional de cara a un mundo cada vez más interdependiente. Por primera vez, las dos teorías clásicas de las relaciones internacionales dejan de excluirse mutuamente y abren paso a una posible complementariedad gracias al reconocimiento de su base racional (Salomón, 2002). Ello, además explica el acercamiento de ambas al constructivismo, teoría que también comparte ciertas fundaciones racionalistas, al incluirse algunos elementos de este como la identidad (Grasa, 2015).

Es necesario recordar que las teorías de las relaciones internacionales representan perspectivas para la interpretación de la realidad, por lo que en la práctica estas convergían en los debates a medida que se desarrollaba la disciplina de las relaciones internacionales. Si bien la teoría predominante para la lectura de la política internacional durante la IIGM fue el realismo, durante el anterior a esta (entreguerras) y luego de la Guerra Fría es posible afirmar que el liberalismo tuvo mayor capacidad explicativa (Mindreau, 2001), siendo sus conceptos fundamentales el progreso, la libertad, la cooperación, la paz y la democracia. Todos valores de los aliados y fundantes de las organizaciones internacionales que surgen al final de la IIGM como la ONU.

Institucionalismo

El liberalismo institucional se inspira en la propuesta del período entreguerras del expresidente Wilson, pero surge como variante del liberalismo hacia el final de la Guerra Fría (Jackson y Sorensen en Grasa, 2015). En pocas palabras, esta teoría se concentra en el análisis del rol regulador de las instituciones en el plano internacional. Las instituciones, de acuerdo con esta teoría son “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran expectativas”. (Keohane, 1993, p. 16)

En ese sentido, el liberalismo institucional pone énfasis en las organizaciones internacionales como mecanismos mediante los cuales se da continuidad a las interacciones en la sociedad internacional. Se les caracteriza como entidades autónomas y con un rol determinante al promover el flujo de información entre países y generar oportunidades de negociación y supervisión del cumplimiento de acuerdos internacionales.

Para esta teoría las instituciones son una fuerza motriz y agente de cambio en las relaciones internacionales. Su enfoque finalmente se va alejando de los elementos constitutivos (de ciencias sociales) de la teoría del idealismo que la inspiró al inicio, para tener una mirada que tiende a ser más economicista y de ciencias políticas (Grasa, 2015). Básicamente sostiene que las instituciones son capaces de promover una cooperación real en la esfera internacional al representar un espacio permanente para el flujo de información y negociación entre Estados.

Así, el institucionalismo busca ampliar la visión reduccionista de los actores en las relaciones internacionales, que solo consideraba a los Estados como tales, para integrar nuevos y disminuir la importancia de la existencia de un hegemon (Abad, 2019). Dicha ampliación proviene de su enfoque antropológico, en la medida de que entiende como instituciones a las “pautas de conducta social” que incluye no solo a las instituciones formales sino también a las informales (principio de reciprocidad o códigos familiares) (Grasa, 2015). De este modo, instituciones como la ONU podrían ayudar a los Estados en la persecución de sus fines gracias a la cooperación que impusieron como regla en sus procedimientos.

Según Keohane (1993) es particularmente importante notar que “las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos” (p. 14). Para el autor no se trata de un constreñimiento directo ejercido por las organizaciones internacionales

hacia los Estados, sino de una influencia evidente de las primeras hacia los últimos. En ese sentido, las acciones de los Estados son afectadas por los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan flujos de información, oportunidades para negociar, capacidad para asumir compromisos creíbles, y expectativas sobre la conducta de otros actores (Keohane, 1993).

Sin embargo, con el paso del tiempo los académicos partidarios de esta teoría empezaron a alejarse del punto de partida liberal (Grasa, 2015). Al insistir en la formalización de nuevos actores y dar paso a la concepción de instituciones como organizaciones en sentido fuerte (con impacto real, estructura formal y dimensiones en las que actúa), se empezó a formar una visión positivista de las instituciones.

Neoliberalismo Estructural

El trabajo más citado sobre esta vertiente del liberalismo es el de Deudeny e Ikenberry en la década de los noventa. Es de utilidad para el presente estudio porque busca explicar la estructura que envuelve a los actores internacionales en general. El neoliberalismo estructural va más allá del estudio de la organización y funcionamiento individual de las instituciones y el resto de actores en el ámbito internacional (Jackson & Sorensen, 2013).

Sus representantes identifican los rasgos clave del orden liberal post-Guerra Fría y la relación entre las democracias occidentales liberales, producto de dicha época (Jackson & Sorensen, 2013). Como resultado, se establece que existe una clara relación entre el liberalismo y el funcionamiento de la sociedad internacional (denominado orden mundial liberal). Adicionalmente, dicha relación es presentada como un elemento cohesionador (basado en valores e instituciones) entre los países estudiados (Grasa, 2015). Ello conllevaría a la apropiación o arraigo de los valores liberales en el núcleo mismo de la estructura del orden internacional.

De ese modo, los representantes de este enfoque distinguen cinco características del orden internacional (Grasa, 2015; Jackson & Sorensen, 2013). Estas son: (i) la creación de acuerdos de seguridad vinculantes que constriñen el margen de acción de los Estados; (ii) la existencia de una “hegemonía recíproca penetrada”, donde los Estados Unidos ejerce el liderazgo, pero también es susceptible a las presiones de sus socios; (iii) la presencia de grandes potencias parciales (Estados a los que se les impusieron condiciones restrictivas en post IIGM); (iv) la apertura económica que favorece las ganancias absolutas y motiva a los Estados a cooperar; y (v) el surgimiento de una agenda de apoyo incondicional o “cultura cívica” basada en el valor de las libertades individuales, la inevitabilidad del pluralismo y la tolerancia étnico-cultural.

Constructivismo

Es una teoría relevante para la investigación en la medida de que se enfoca en la relevancia del constructo social en la toma de decisiones de los actores internacionales. Al respecto, Wendt, principal representante de esta perspectiva, señala que las personas (y los Estados) actúan según el significado que le atribuyen la situación en la que se encuentran (Schouten, 2008). Como consecuencia, la decisión de actuar no necesariamente está basada en el interés propio. El significado que motiva la acción se construye a partir de la subjetividad de sus percepciones y conlleva a una relación causa-efecto en las interacciones entre actores internacionales (Hurd, 2009).

La teoría constructivista en las Relaciones Internacionales, de este modo, postula que las estructuras de la política internacional son primordialmente sociales, más que racionales, aunque tienen algún componente de esto último por la secuencia lógica causa-efecto. De ahí que se afirme que están compuestas por “comprensiones, expectativas y conocimientos compartidos que, en su conjunto, generan las características y naturaleza de las relaciones entre

los actores del sistema internacional, ya sean éstas de cooperación o de conflicto” (Ochoa & Prado, 2017, p. 285).

Es importante para el presente trabajo de investigación enfatizar que las estructuras de política internacional como las organizaciones internacionales también consideran la existencia de valores e intereses compartidos, como postulan tanto el constructivismo como el estructuralismo. De ahí que las relaciones internacionales no estén exentas de considerar aspectos morales o éticos en su desarrollo. De este modo, las consideraciones subjetivas descritas en el párrafo anterior permitirían comprender las motivaciones de las decisiones de los Estados, las cuales van más allá de una pugna por el poder (realismo) o del beneficio propio (liberalismo).

Así, el constructivismo servirá para complementar el análisis realizado hasta el momento, sobre todo para explicar la sección referida a la corrupción como fenómeno. En esa línea, es importante recordar que Wendt señala que el constructivismo tiene dos principios básicos: (i) las estructuras sociales se encuentran principalmente construidas por ideas más que por fines, y (ii) las identidades e intereses de estos actores se encuentran constituidos por las ideas en común (Schouten, 2008). Del primer principio se entiende que existe una concepción idealista sobre la visión materialista o de resultados de las relaciones sociales, y del segundo principio se evidencia el enfoque estructural de esta teoría, dado que afirma que el motivo que mueve a los actores es social y no individualista.

Finalmente, de acuerdo con esta teoría, cabe mencionar que en el escenario internacional prima el aprendizaje social. El constructivismo reconoce que la formación de valores es un proceso dinámico basado en el interaccionismo simbólico, descrito por Herbert como el proceso donde los identidades e intereses “están siendo aprendidos y después reforzados en respuesta a cómo actores están siendo tratados por Otros significantes”

(Schouten, 2008, p. 45). En otras palabras, existe un punto en común entre estructuralismo y constructivismo donde se afirma que el cimiento de la identidad e intereses es la interacción que permite construir y sostenerlas (orden internacional liberal).

Es en este punto donde la incorporación progresiva del fenómeno de la corrupción a la agenda internacional es relevante. La interacción entre actores internacionales tanto a nivel de casos de corrupción como la negociación de instrumentos regionales para detenerla ha contribuido, como se verá más adelante, a consolidar convicciones compartidas en la materia.

Actores de la Sociedad Internacional

Antes de delimitar el concepto de liderazgo en el marco del presente trabajo y tomando como referencia las herramientas de las Relaciones Internacionales, corresponde primero caracterizar al objeto en el que este se desarrolla: la sociedad internacional. En esa línea, se tomará como base para el análisis a la distinción de Poch (1943) que caracteriza a la sociedad internacional como una unidad artificialmente amalgamada, mientras una comunidad internacional es “una unidad natural y espontánea” (en Mindreau, 2001, p. 23).

Dicho de otro modo, mientras que en una comunidad internacional sus componentes están integrados gracias a sus valores convergentes que determinan comportamientos ordenados y similares, una sociedad internacional es un estado de las cosas, una suma de partes que en la que existe al menos un elemento que mantiene unidos a sus componentes. En esa línea, para efectos del presente estudio, se caracterizará al plano internacional como una sociedad internacional en los términos antes expuestos.

La catedrática Barbé (1995) también define al conjunto de actores internacionales como integrantes de una sociedad internacional, donde lo jurídico (reglas e instituciones) representa el elemento unificador de la misma (en Mindreau, 2001). Así, siguiendo un enfoque liberal, la autora define a la sociedad

internacional como anárquica, pero ordenada, heterogénea, interdependiente y compleja (Barbé, 1995).

En primera instancia, el paradigma anarquía-orden hace referencia a la ausencia en el ámbito internacional de una autoridad que centralice el poder de modo legítimo frente al resto de actores internacionales, lo que implica que estamos ante un escenario descentralizado, fragmentado. Son los Estados en específico quienes cuentan con legitimidad y legalidad para recurrir al uso de la fuerza en sus territorios, por lo que son ellos quienes regulan cómo esta es ejercida por la sociedad internacional como tal.

La anarquía no significa la ausencia de un orden. “En la vida internacional hay tanto un conflicto como cooperación” (Wright, en Barbé, 1995, p. 104). La existencia de un sistema de normas internacionales, instituciones y un sistema diplomático, que complican, modifican o facilitan la existencia de conflictos o los efectos de las acciones de los actores internacionales son evidencia de ello.

En cuanto a la heterogeneidad de la sociedad internacional, se observa que existe un gran número y tipo de actores internacionales, lo que hace de este elemento uno difícil de soslayar cuando se realiza un análisis del contexto internacional. En ese sentido, se recoge la definición de actores internacionales dada por Barbé (1995) que los define como “aquella unidad del sistema internacional (entidad grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (p.117). De ahí que la sociedad internacional incluya, además de a los Estados, a las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales e individuos.

Por otra parte, la interdependencia en la sociedad internacional no necesariamente se refleja en dependencia entre Estados, sino en una clara

dinámica de unificación o integración en cuanto al impacto de sus acciones. Ello, aunado a las tendencias identificadas desde la perspectiva de la interdependencia compleja, que reconoce el nuevo énfasis en la visión económica del desarrollo y la multiplicidad de actores y canales de interacción, consolida la idea detrás de la frase “para problemas globales, soluciones globales”.

En esa línea, la complejidad de la sociedad internacional es -finalmente- el resultado de las características ya descritas, entre otras. Es un espacio donde convergen de múltiples actores, diversos intereses y donde conviven, además, las acciones individuales de los Estados con las acciones colectivas de las organizaciones internacionales de las que estos forman parte.

A lo anterior se le podría agregar un nuevo elemento: la multiculturalidad de la sociedad internacional. Mindreau (2001) resalta que a pesar de no contar con un marco cultural predominante, la sociedad internacional cuenta con elementos organizadores como aquellos resaltados por Barbé (1995) y otros dos factores adicionales que afectan a todos los componentes de la sociedad internacional por igual: el ya mencionado multiculturalismo y la globalización.

Estos dos factores, endógeno y exógeno, respectivamente, fungen de cimientos para posturas similares y comportamientos concordantes entre los actores internacionales a pesar de su heterogeneidad. Como consecuencia y en línea con lo indicado por Bull (1977) el conjunto de estos no podría categorizarse como un simple sistema internacional (donde solo existe interdependencia fáctica): “como consecuencia de sus interacciones, los Estados Miembro del sistema logran influenciar o impactar las decisiones de los demás integrantes” (en Mindreau, 2001, p. 25).

Ya definido el contexto, a continuación, corresponde analizar las características de los integrantes de la sociedad internacional. No obstante, aunque desde teoría liberal se reconoce el papel de actores no estatales en la

esfera internacional, el presente trabajo hará un mayor énfasis en los Estados como actores internacionales. Ello en línea al objeto de estudio.

El enfoque realista ofrece una clasificación y jerarquía de Estados. Schwarzenberger (1964) indica que los Estados son los actores principales en el plano internacional y que al no existir un “súper-Estado” o autoridad global por encima de los Estados, estos últimos -a pesar de ser los hacedores de normas internacionales- solo pueden aspirar a formar parte de una aristocracia internacional.

La mencionada aristocracia internacional posee el control exclusivo sobre sus territorios, mar y aire; el monopolio del uso legítimo de la fuerza; ejercen competencia exclusiva sobre los actos cometidos dentro de sus límites fronterizos; pueden realizar reclamaciones territoriales basadas en el derecho internacional vigente; e incluso tienen legitimidad activa para acceder o iniciar mecanismos internacionales judiciales o de cooperación (asunto que, dependiendo del caso puede excluir a otros actores internacionales no estatales).

No obstante, dichas características inherentes al Estado tienen un punto de inicio y es el reconocimiento de estos como tal por parte de la sociedad internacional. Sobre esto último, se enfatiza que el derecho internacional no garantiza la independencia o reconocimiento perpetuo de los Estados, por lo que para mantener su “membresía” en la aristocracia internacional, los Estados deberán velar por sus propios intereses.

Para Schwarzenberger (1964) es innegable que ciertos Estados cuentan con ventajas que otros no poseen. Como ejemplo pone a los Estados más antiguos, quienes no necesitaron de un reconocimiento formal por parte de sus pares, pero sí se les fue requerido a favor de los nuevos Estados. Un segundo ejemplo propuesto es el poder de veto en el marco de la ONU y los asientos

permanentes en el CS. De ahí que reconozca otro grupo dentro de la propuesta aristocracia internacional: la oligarquía.

“La evolución de la aristocracia internacional ha sido paralela a la formación de una oligarquía internacional desde sus filas” (Schwarzenberger, 1964, p. 110). Este grupo de Estados representaría un círculo selecto que ejerce influencia directa en los asuntos internacionales. Según el autor citado, cada uno de estos Estados se considera llamado a involucrarse en cualquier asunto importante de naturaleza internacional, independientemente de si se encuentra afectado de forma directa.

Algunos ejemplos lo dicho son los poderes de veto otorgados al P5 y el sistema de *penholders* en el CS del P3. Como contrapartida, asumen la responsabilidad de vigilarse entre sí para garantizar el orden ya establecido entre ellos (aristocracia y oligarquía). En línea con esta descripción, se puede considerar a los países con veto en la ONU (P5) como miembros de la oligarquía internacional y poseedores de lo que Strange denominó poder estructural (en Barbé, 1995).

Sin embargo, incluso desde su perspectiva realista, Schwarzenberger (1964) reconoce dos situaciones en las que un Estado pequeño o no miembro de la oligarquía internacional puede garantizar su supervivencia. La primera, al ganarse la fuerza de la opinión pública y la segunda, al formar coaliciones con otros Estados pequeños u organismos internacionales. Ambas situaciones son cercanas a la postura liberal e inclusive representan formas de aumentar el poder blando y hacer más propicia la puesta en marcha de una estrategia de liderazgo en algún área de interés para los Estados pequeños como el Perú, además de simplemente asegurar su supervivencia.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, Barbé (1995) plantea una clasificación de Estados por edad, territorio, población y economía lo que reafirma que, a pesar de ser jurídicamente iguales, en la práctica los Estados

enfrentan distintas características. En su clasificación desde las RRII concluye que los Estados “son numerosos, variados por su naturaleza, cumplen funciones diversas, evolucionan, etc.” (p. 129). Así, además de confirmar que no es posible aferrarse al principio de igualdad soberana de la Carta de las ONU para describir a la sociedad internacional, reconoce las constantes fluctuaciones que se dan en tal ámbito.

Barbé (1995) observa que: (i) los Estados más antiguos son solo 51 (fundadores de la ONU) de los casi 200 Estados existentes hoy, (ii) los Estados más extensos eran aún menos en número y representaban un alto porcentaje de la superficie del planeta, y (iii) los Estados más ricos tampoco son los mismos que en las clasificaciones antes enlistadas.

Como consecuencia de tales fluctuaciones, el enfoque liberal se presenta como el enfoque más útil para identificar las características con las que cuentan los Estados a fin de clasificarlos en categorías. En esa línea, se puede afirmar que contar con poder en un ámbito no es obstáculo para que otro Estado destaque con otro tipo de poder en otro, que además sería igual de efectivo para la persecución de ciertos fines (Creus, 2013). El carácter multidimensional del concepto de poder es lo particularmente relevante para el caso peruano.

En ese mismo orden, Alcalde (2015) también refuerza la importancia de la relatividad del poder al concluir que el orden internacional cambia a través de un proceso dinámico más lento que el simple cambio en el poder militar o económico de los actores internacionales. De ahí que en el Capítulo III de este estudio se revisen las tendencias del orden internacional vigente para determinar si incidirían en el potencial de liderazgo que el Perú en materia de lucha contra la corrupción a nivel internacional.

Liderazgo

El liderazgo en las relaciones internacionales es entendido de formas variadas según el enfoque adoptado y ámbito analizado. No obstante, se puede

afirmar que, en general, se le asocia con el poder y jerarquía de Estados. Como consecuencia, en esta sección se partirá de un breve análisis del concepto de poder según las teorías del realismo, liberalismo y constructivismo con el fin de formular lo que el presente trabajo considerará como “liderazgo”.

El poder para la teoría realista clásica es el fin de la actuación estatal, pues una vez asegurado su poder el Estado garantiza su existencia al tener la capacidad de enfrentarse a su mayor amenaza: otro Estado (Kahhat, 2019). Para la teoría neorrealista, el poder deja de ser un fin, para convertirse en un medio para asegurar la supervivencia. Dicho de otro modo, a mayor poder, mayor será la probabilidad de cumplimiento de los objetivos del Estado, entendidos como el interés nacional u otros objetivos políticos complementarios.

En esa línea, es relevante recordar que el realismo postula que las fuentes del poder provienen de situaciones fácticas o “duras” como la posesión de superioridad militar y/o económica. En suma, el ejercicio del poder estaría directamente relacionado a la capacidad de coaccionar a otro actor internacional mediante el uso o una amenaza creíble del uso de un poder militar y/o económico superior.

Por su parte, el liberalismo adopta un enfoque cooperativo, donde los intereses de los Estados podían lograrse mediante la concertación. Siguiendo la tradición kantiana, el pensamiento liberal se rige por imperativos morales que dictarían el “deber ser” (Barbé, 1995) que se convertirían en el componente de “orden” a la anarquía que plantea el realismo.

Respecto al poder, el liberalismo sostiene que este no corresponde a una situación de suma cero, sino de ganar-ganar: un asunto de ganancias absolutas, donde -independientemente del detrimento de otro- un Estado puede aspirar a mejorar su posicionamiento internacional. De ahí que el concepto de poder blando sea esencial, sobre todo para comprender las características del liderazgo que se esbozarán para el presente estudio.

Sobre ello, Nye (2008) señala que el poder puede adoptar más de una forma y que poseer poder blando, en contraste al tradicionalmente conocido como poder duro, no significa tener debilidades. Por el contrario, contar con poder blando significa tener la capacidad de lograr objetivos propios a través de la atracción y no la coerción: “Cuando puedes conseguir que otros admiren tus ideales y que quieran lo que tú quieres, no tienes que gastar mucho en palos y zanahorias para moverlos en tu dirección” (Nye, 2008, p. 119).

El punto de convergencia de las teorías tradicionales repasadas es que la efectividad del poder duro o blando guarda relación con su destinatario y el contexto. Es decir, tienen un componente de relatividad. De ahí que el enfoque constructivista sea relevante para explicar la percepción, características y capacidades de los otros actores internacionales sean relevantes para su ejercicio.

Como consecuencia de lo expuesto hasta ahora, en el presente estudio el liderazgo será entendido como una habilidad alineada con los componentes del poder blando y cuyos resultados no son necesariamente observables de forma tangible como los efectos del poder duro. No obstante, el liderazgo es distinto del poder blando porque no busca modificar el interés del otro para convertirlo en su seguidor, sino identificar los puntos en común que se tienen para promover su consecución.

Para fines de este estudio, se considera también útil recurrir al trabajo de Destradi (2008) donde se definen tres estrategias que los Estados pueden emplear en su política exterior. De ahí que se identifiquen tres estrategias principales, que además no son excluyentes entre sí: imperial, hegemonía y liderazgo.

Según el autor mencionado, los Estados eligen distintas estrategias en atención a sus capacidades o recursos materiales (poder duro) o características propias (poder blando). La primera de las estrategias es la más vertical de las

tres. La estrategia imperial implica el uso del poder duro para formular amenazas creíbles mediante la coerción e imposición de las preferencias u objetivos del Estado dominante. Similarmente, la estrategia de la hegemonía también busca la consecución de los objetivos propios del Estado que la aplica, pero se distingue porque el método empleado incorpora instrumentos de poder “ideacional” y utiliza incentivos materiales en lugar de la coacción.

El poder “ideacional” al que se refiere Destradi (2008) es el identificado por Ikenberry y Kupchan (1990) como el “poder de influenciar la forma en la que otros actores ven el mundo” (en Destradi, 2008, p. 14). Dicho de otro modo, poder para cambiar normas y valores a fin de ganar la aceptación de los seguidores del Estado que aplica la estrategia. Ello, además, dota de legitimidad a los objetivos del Estado dominante, pues los convierte en los objetivos de sus subordinados y refuerza su posición de dominación.

Por su lado, la estrategia del liderazgo dista de las dos primeras porque su punto de partida ya no son los objetivos del propio Estado, sino los objetivos compartidos con los demás. En este caso, el Estado ya no diseñaría un plan para reformar los valores, normas y reglas del resto de Estados, simplemente se posiciona como facilitador para el cumplimiento de sus objetivos compartidos.

De ahí que Northouse (1997) defina el liderazgo como “un proceso mediante el cual un individuo influye en un grupo de individuos para lograr un objetivo común” (en Destradi, 2008, p. 19). Así, si el liderazgo es el proceso en sí mismo, no requiere de un resultado concreto para que exista debido a que el Estado líder puede también asumir funciones de dirección y coordinación dentro del grupo de Estados que lo siguen.

El liderazgo, entonces, para el presente trabajo se define como la habilidad de un actor internacional de influenciar, más no necesariamente determinar, el actuar de otro actor internacional gracias a sus características propias como reputación y coherencia. Esta habilidad, además, no se basa en

asunciones materiales como las necesarias para las estrategias imperial y de hegemonía antes descritas (Destradi, 2008), pero sí requiere de ciertas condiciones.

Como consecuencia, el liderazgo puede ser ejercido por Estados que no cuentan con una capacidad material superior (poder duro). Del mismo modo, al categorizársele como una habilidad, esta puede evolucionar en el sentido de que puede ir fortaleciéndose de forma progresiva, adoptándose a la idea de liderazgo como proceso del concepto recogido en el texto de Destradi (2008).

Así, la habilidad de influenciar la conducta de otros actores internacionales se encuentra directamente relacionada con la voluntariedad y confianza que estos terceros actores o seguidores le otorgan. De ahí que para aplicar una estrategia de liderazgo se deba contar con un contexto específico como la existencia de un grupo de actores (para que existan líderes y seguidores) y de intereses en común (para diferenciar entre la estrategia de hegemonía y liderazgo).

La diferencia antes mencionada es observada también por Strange (en Barbé, 1995) cuando se refiere a la contraposición del poder relativo al poder estructural y la interrelación entre ambos. El poder estructural, más alineado con el concepto del poder duro, define las “reglas de juego” en la sociedad internacional y reduce el nivel de vulnerabilidad del Estado que lo posee ante las decisiones de política exterior de otros actores. Por ello, el concepto de poder más cercano a la definición de liderazgo propuesta es el de poder relativo¹, además del concepto de poder blando ya desarrollado.

¹ Barbé (1995) define al poder relativo como aquel que “solo se puede entender como una relación entre Estados y cuya estimación debe realizarse en las precisas circunstancias en las que la interacción tiene lugar” (p. 142).

1.3. La Política Exterior y la Lucha contra la Corrupción

¿Qué motiva a los Estados a actuar en la esfera internacional? Esta sección se concentra en responder dicha interrogante a través del análisis de textos que descomponen la razón de ser de la política exterior en general. Posteriormente, se estudiará la política exterior peruana en materia de lucha contra la corrupción de forma específica. En dicho orden de ideas, corresponde definir a la política exterior.

Para Calduch (1993) se trata de la política gubernamental en las relaciones con otros países, que incluye a todos los órganos estatales y/o sociales que desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional. Es una definición amplia e inclusiva que parte de entender a la política exterior como una política de Gobierno, es decir, afecta al proceso de toma de decisiones interno y a los conocidos como intereses nacionales existentes al momento de su definición.

Como consecuencia, cabe aclarar que para efectos del presente estudio, solo se toma en cuenta la actuación del MRE como el organismo del Poder Ejecutivo encargado de formular, ejecutar y evaluar la política exterior peruana (MRE, 2010). Sin perjuicio de ello, se reconoce que existen otros sectores que tienen competencias compartidas con el MRE y que no han sido incluidos en el análisis, dado que el objeto de la investigación incide en la representación permanente del Perú en el sistema de la ONU, función que sí es de competencia exclusiva del MRE.

Elementos Fundamentales de la Política Exterior

La política exterior es, en esencia, definida por los líderes nacionales de cada Estado, a pesar de que en el caso peruano se le pueda otorgar a órganos sectoriales como el MRE competencias para su modificación y evaluación. Sin embargo, a pesar de estar supeditada a la voluntad política circunstancial, la

formulación de la política exterior depende de determinados elementos (Calduch, 1993; Pearson & Rochester, 2000). Estos elementos fundamentales se dividen en factores externos (sistémicos), factores internos (atributos nacionales), y de idiosincrasia o individuales (Pearson & Rochester, 2000).

Como toda política de gobierno, la política exterior toma en consideración al concepto de interés nacional, pues es de él de donde emana la legitimidad del actuar estatal. Este puede reducirse a tres objetivos: la supervivencia física de la patria (población y territorio), la promoción del bienestar económico de sus habitantes, y la preservación de la autonomía nacional (Pearson & Rochester, 2000).

A pesar de parecer un concepto bastante bien delimitado, los Estados pueden compartir estas tres preocupaciones y aun así optar por acciones de política exterior distinta debido al margen de interpretación que los tres subelementos del interés nacional dejan a los gobiernos: ¿Cómo lograrlos? ¿Cuándo se consideran satisfechos? ¿Existe un orden de prioridad inherente a las necesidades del Estado? ¿Hay metas adicionales relacionadas con esas tres, como el aumento del prestigio nacional?

Respecto a los elementos externos, se argumenta que juegan un papel determinante en la definición del interés nacional y entre ellos se identifican a la geografía, los vínculos internacionales y a la estructura de la comunidad internacional, como los más importantes. La geografía determinaría las prioridades de defensa nacional, pues la ubicación de un país define el tamaño de sus fronteras, número de países limítrofes (y de riesgos), y cantidad de recursos naturales disponibles.

En el caso peruano, existe una relación directa entre su geografía y sus iniciativas de acción exterior: para el mar, la defensa de la tesis de las 200 millas; para los andes, la integración andina; y para la selva, los mecanismos de cooperación amazónica (Arteta, 2022). Por su lado, los vínculos internacionales

evidencian que tan “cerca” se encuentra un Estado de otro, lo que considera las similitudes económicas, políticas y culturales existentes y que facilitan el nivel de comercio y comunicaciones entre ellos. De esta forma, la estructura de la sociedad internacional constituye también una justificación para adoptar ciertas acciones de política exterior. Los Estados recibirán distintos incentivos y detectarán distintos riesgos al verse en un contexto unipolar, bipolar o multipolar.

A los elementos internos Pearson & Rochester (2000) los dividen en cuatro atributos nacionales relacionados a la formulación de una estrategia de política exterior: demografía, economía, capacidad militar y atributos gubernamentales. Todos estos contribuyen o disminuyen a la posibilidad liderar en el ámbito internacional, así como delimitan las áreas en las que el Estado requerirá intervenir más a fin de paliar riesgos. De la demografía se puede argumentar que un país con una gran población es una ventaja de doble filo, ya que puede sumar al poder militar o la producción económica a su nación, pero a su vez representa una mayor carga social para garantizar alimentos, acceso a servicios básicos e inclusión social.

Las características demográficas de un país se relacionan directamente con las características de su economía, en el sentido de que si se cuenta con una población pequeña existirá una limitación evidente a la capacidad productiva del país incluso si dicha población es altamente educada. Una situación opuesta también representaría una desventaja en la medida de que una población grande, sin educación o acceso equitativo a la tecnología, no podrá ser productiva a niveles eficientes. Los modelos económicos y políticos adoptados por cada país también afectarían la lista de prioridades nacionales y el abanico de opciones que considerarán válidas para la puesta en marcha de su política exterior.

Finalmente, los elementos de idiosincrasia hacen referencia a los factores subjetivos existentes al interior del gobierno en el poder.

Específicamente, estos elementos reconocen el papel que juegan ciertas individualidades en el proceso de toma de decisión de grandes eventos históricos y postulan que fueron elementos determinantes en tal contexto.

El enfoque del posibilismo ambiental, [se] argumentaría que el entorno tanto doméstico como internacional de quien toma decisiones (esto es, los atributos nacionales y los factores sistémicos), imponen ciertos límites sobre la capacidad de actuar, pero que los individuos tienen, y en efecto ejercen, ciertos elementos de libre voluntad que marcan la diferencia. (Pearson & Rochester, 2000, p. 184)

Todos estos elementos: factores externos, atributos nacionales y de idiosincrasia, juegan un papel en la formulación de la política exterior de un país. El caso peruano ejemplifica ello. Como lo menciona Jesús Arteta (2022), luego de la IIGM y gracias al proceso de descolonización iniciado, las nuevas naciones como el Perú debían encontrar su lugar como nuevos miembros de la sociedad internacional. Para Arteta (2022), el rol que jugaron personalidades como el excanciller García-Bedoya fueron determinantes para el viraje de la política exterior peruana del plano jurídico, donde los objetivos de política exterior se limitaban al reconocimiento del Perú como Estado y la defensa de sus límites, a uno más político.

Sin embargo, el mismo autor reconoce que las condiciones internas del país como el paso de sucesivos gobiernos militares a civiles, y nuevamente militares, influyeron en el proceder de la política exterior peruana y sus prioridades. Como consecuencia, en el subsiguiente acápite se analiza cómo tres hitos relacionados a la corrupción en el Perú construyeron su interés por combatirla.

La Ética en la Política Exterior

Antes de desarrollar los casos más representativos relacionados a la corrupción en el Perú y en atención a la definición dada sobre liderazgo en un

acápites previo, corresponde resaltar el rol primordial que juega la ética en la política exterior. El Carnegie Council (s. f.) en un análisis sobre la relación entre la ética y las relaciones internacionales enfatiza que la teoría liberal se inspira del progreso humano, en contraste con el realismo que supone la naturaleza egoísta o pesimista del ser humano. Reconoce que, si bien el liberalismo no ha podido producir resultados efectivos (normas vinculantes) para los actores de la sociedad internacional; el realismo tampoco es capaz de proponer un conjunto de reglas inamovibles en tal contexto. Aun así, sostiene que a pesar de que el proyecto liberal se encuentra incompleto, con el inicio del siglo XXI muchas normas producto del consenso internacional se encaminan a fortalecerse.

Se puede decir con seguridad que a lo largo de los últimos cien años, hemos sido testigos de un reconocimiento y aceptación más amplios y profundos sobre normas como la prohibición contra el trabajo infantil, las expectativas del trato igualitario para las mujeres y el deber de preservar y proteger el medio ambiente. (Carnegie Council, s. f.)

Dicho ello, el Carnegie Council (s.f.) sostiene que el punto de partida de la ética en las relaciones internacionales es uno de convergencia entre las variantes “neo” del liberalismo y realismo. Esto es, reconocer que los actores internacionales se mueven por intereses propios, ya sean intereses medidos en términos de ganancias absolutas o relativas. Sin embargo, es ahí donde dicha convergencia termina. Por un lado, una va a argumentar que el interés que predomine finalmente para la sociedad internacional sería el de aquel con poder dominante; la otra, que el interés predominante no sería el interés individual de un solo actor, sino el interés común, entendido como la confluencia de los intereses de la sociedad internacional. Algunos temas donde lo último es evidente son aquellos expuestos en la cita anterior, y que se alejan de los ya reconocidos como *ius cogens*.

Al mismo tiempo, la aproximación ética en las relaciones internacionales va más allá que simplemente explicar el orden de las cosas o resultado de este. Este enfoque busca entender el “bastante real peso de la consciencia, principios, responsabilidad, y moderación en la toma de decisiones” (Carnegie Council, s.f.). Dicho de otro modo, analiza el factor subjetivo que mueve a los actores de la sociedad internacional y que no puede ser explicado por la racionalidad estricta.

Dewey (1923) refuerza la importancia de considerar este enfoque como una herramienta útil para la resolución de problemas internacionales. Al hacer un análisis histórico del desarrollo del derecho internacional, afirma que la ética o ideas basadas en ella suficientes para ser operativas y obtener resultados concretos en las relaciones internacionales.

Evocando al rol que jugó el concepto de ley natural, el autor enfatiza que académicos como Hugo Grocio y Francisco de Vitoria presentaron sus contribuciones desde una base moral común, que en dicho momento era universalmente aceptada. La ley natural no fue un concepto ideado por estos escolares, sino que venía de la tradición romana y se traducía en aquella norma no escrita, pero válida para todos: “leyes morales fundamentales para toda conducta humana de cualquier tipo, en todo momento y lugar”(Dewey, 1923).

Lo postulado por Dewey (1923) complementa la postura del Carnegie Council respecto al poder de legitimidad que ofrece la ética en las relaciones internacionales. “La historia muestra que la mitigación y el cese de las prácticas injustas provienen en última instancia de la afirmación de los valores fundamentales” (Carnegie Council, s.f.). Como ejemplos se tienen a la eliminación de la esclavitud, el surgimiento y caída del comunismo, y el surgimiento del derecho internacional humanitario.

Sobre ello, Schwarzenberger (1964) añade que en “los discursos de los estadistas, notas diplomáticas, y preámbulos de los tratados internacionales abundan en declaraciones de fe en los cánones de la moralidad internacional”

(p. 215). Ello hace evidente que, a pesar de su naturaleza subjetiva, los gobernantes y sus representantes son muy conscientes de la existencia de reglas de moral internacional.

No obstante, es necesario recordar que la ética se encuentra inevitablemente ligada a su contexto social y ello incluye a las sociedades, el poder y los intereses. Kennan (1985), a pesar de argumentar que la política exterior debería ser amoral, está de acuerdo con el Carnegie Council (s.f.) sobre que el principio ético se “activa” movido por el interés, sea del individuo o del Estado. Para Kennan (1985), además, es necesario diferenciar entre las obligaciones o compromisos éticos de un individuo y los del Estado.

El Estado ejerce la función de agente, no de principal. Así, Kennan (1985) sostiene que la obligación principal del Estado es la de actuar en beneficio del interés de la nación que representa, y no a favor de individuos o grupos específicos de la misma. Como consecuencia de ello, los estándares éticos de un Estado no pueden ser asumidos como correctos para otros.

En la misma línea, Schwarzenberger (1964) señala que “la mayoría de reglas morales se derivan de una fuente religiosa y son producto de una racionalización gradual (...) a través de un proceso de secularización” (p. 218). Al dotárseles de autonomía, el autor indica que son separadas completamente de sus orígenes religiosos y que, aunque surgieron directamente de culturas específicas, en la práctica han producido menos conflictos de lo esperado en las relaciones internacionales. Ello se puede atribuir a la rápida expansión de los valores, relaciones económicas y políticas, así como sistemas jurídicos, desde Europa a otras regiones en el mundo, que a su vez los han hecho suyos.

Como punto adicional, Kennan (1985) enfatiza que la ética en las relaciones internacionales obtiene su legitimidad de la consistencia: un Estado no podrá exigir conductas que en la práctica no ha seguido. Para demostrarlo, se tiene a la desconfianza que inspiró la nueva política exterior altruista china post

pandemia del coronavirus, meses antes de eliminar el régimen el autónomo de Hong Kong y tras varias décadas de la toma del Tíbet. De este modo, el autor reafirma que las faltas a los principios conllevan al debilitamiento de la postura moralista, en la medida de que sin principios claros no se podrá argüir la existencia de la ética.

Los argumentos expuestos hacen hincapié en el impacto que la defensa de principios o normas éticas tiene en la opinión pública y autoridades. Como se ha visto en la sección anterior, los factores internos de una nación son parte de los elementos que construyen una política exterior sólida y eficiente. Por ello, será conveniente para el Estado tomar en consideración aquellos principios que lograrían dar sentido a los objetivos de política exterior que se propone y a su vez motivan mejores condiciones para su cumplimiento en el plano interno.

Hitos de la Lucha contra la Corrupción en el Perú

Como se vio anteriormente, las motivaciones para la formulación de una política exterior son variadas. Una de ellas es sin dudas la demografía, que trae consigo además de factores determinantes en cuanto a económico, exigencias de carácter político y social. Después de todo, como lo explica el liberalismo de la interdependencia, existe una relación de dependencia entre política externas e internas, así como una responsabilidad de los Estados de promover el progreso (desarrollo y bienestar) de sus poblaciones (Grasa, 2015).

Portocarrero (2005) afirma que la corrupción constituye un rasgo característico del Perú incluso desde antes de su independencia. Quiroz (2005) reafirma ello y concluye que la corrupción no solo ha sido un factor constante en el desarrollo del país como república, sino que además sus costos han sido consistentemente altos o muy altos a pesar de ciertas variaciones cíclicas. De ahí que a continuación solo se enumeren tres hitos históricos representativos y recientes para la lucha contra la corrupción en el Perú:

La Década Infame (1990-2000)

Si bien la década del gobierno Fujimori-Montesinos no fue especialmente alta en niveles de corrupción, sí representa un punto de quiebre para la política anticorrupción nacional (Quiroz, 2005). Dicho periodo, es denominado “década infame” por Quiroz (2005) porque no solo se tradujo en desviaciones de los ingresos por privatizaciones que no llegaron a su destino previsto, sino también por el alto costo de oportunidad de la inversión extranjera y la generalización de los actos corruptos en gobierno, sus instituciones y la propia sociedad. El análisis de esta década es relevante al día de hoy porque gracias a ella se arraiga la concatenación entre corrupción y gobierno liberal y económico ortodoxo (Quiroz, 2005).

Es significativo que en el proceso de la vigorosa transición a la democracia iniciada con la instalación del gobierno presidido por Valentín Paniagua a fines de noviembre del 2000, no solo se restableció la democracia dentro de nuestras fronteras. Simultáneamente, se inició la más importante dinámica de enfrentamiento a la corrupción en la historia republicana a través de fiscales y jueces independientes. (García-Sayán, 2015, p. 335)

De lo anterior, algunos de los cambios de “puertas adentro” motivado por los escándalos de corrupción de este periodo son la instalación de salas especializadas en lo penal, un grupo de trabajo para el diagnóstico y diseño de políticas anticorrupción y un Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado – FEDADOI (Otiniano, 2019). Resalta aún más el innovador mecanismo de colaboración eficaz, que luego guardaría coherencia con el propuesto por UNCAC en el 2003.

La restitución y el fortalecimiento de garantías democráticas básicas consagradas en la Constitución Política vigente, como el principio de separación de poderes del Estado y el respeto a la libertad de expresión, se convirtieron en

estándares mínimos exigidos por la población en las múltiples marchas realizadas en ese entonces. Además de ese cambio en la percepción de la población, durante esta década se inician marcados esfuerzos por la recuperación de activos objeto de actos de corrupción. Óscar Solórzano (2018) reconoce a este periodo como fuente de un caso emblemático para la historia jurídica del Perú en materia penal: la compra de material militar para el Ejército Peruano a inicios del conflicto con Ecuador. El insatisfactorio resultado de los esfuerzos de recuperación de los 14 mil millones de dólares desfalcados (Quiroz en Solórzano, 2018) constituye otra secuela de la década infame y marca el decidido interés del Perú en mejorar los mecanismos disponibles para la recuperación de activos.

A inicios de la siguiente década, y motivado por el mismo impulso preventivo para evitar la no repetición de la década infame, el expresidente Alejandro Toledo suscribió el Acuerdo Nacional en el año 2003. El documento tuvo 29 políticas, donde la Promoción de la ética y transparencia y erradicación de la corrupción fue la Política 26. Con ello, el Perú publicó por primera vez “un calendario mucho más preciso, y con resultados más tangibles”(Toledo, 2003); es decir, un conjunto de objetivos de largo plazo derivados del consenso entre instituciones públicas y privadas. La institucionalización del Acuerdo Nacional y su Foro, mediante el Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, son herencias importantes para la gestión pública peruana.

Programa País de la OCDE

La aspiración de largo aliento del Perú de formar parte de la organización se vio materializada con el lanzamiento del correspondiente Programa País de la OCDE en 2014. Con ello, el Perú estableció una relación sostenida con la OCDE y se embarcó en un camino hacia el fortalecimiento de sus políticas públicas. Es así como se llevaron a cabo 18 proyectos que tuvieron como objetivo el acompañamiento del Perú a lo largo de una transformación estructural con un

horizonte hacia la celebración del bicentenario de su independencia en 2021 (Gurría, 2014).

La OCDE es una organización conformada por 34 Estados comprometidos en “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo” (Goig, 2016, p. 123) y con la “intención de favorecer la interdependencia económica y la expansión del comercio mundial, para así poder conseguir los propósitos de Naciones Unidas y mejorar el bienestar de la ciudadanía” (Goig, 2016, p. 124). En esa línea, la OCDE ofrece un espacio de intercambio de buenas prácticas y produce guías y lineamientos que son de libre adhesión a países no miembro.

Para Benites-Chapoñán (2017) la composición de la OCDE incide en el nivel de influencia de sus decisiones. Así, postula que debido a que sus miembros son esencialmente países de notable desarrollo, la persuasión que estos ejercen se ve reforzada por su experiencia, la misma que los reviste de legitimidad al señalar cuáles serían las pautas para alcanzar el progreso. Adicionalmente, Vicher (2014) plantea que la OCDE incrementa su persuasión en países no miembros al incluirlos en el Centro de Cooperación con Países no Miembros (*Centre for Co-operation with Non-Members*) y sumarlos al espacio multilateral para la formulación o consenso de propuestas (*think tank*).

En esa misma línea, los países miembro de la organización cuentan con *soft power* para promover el cumplimiento de sus recomendaciones que radica en “la calidad de sus argumentos desde un punto de vista técnico [más] que en su capacidad para imponer sanciones o utilizar fondos económicos para promover determinadas políticas” (Benites-Chapoñán, 2017, p. 37).

El Programa País de la OCDE con el Perú culminó en 2017 y se centró en cinco áreas prioritarias: crecimiento económico, gobernanza pública, transparencia y lucha contra la corrupción, capital humano y productividad y medio ambiente (OCDE, 2016). La relevancia de éste se cristaliza con la

invitación efectiva de adhesión a la OCDE formulada al Perú a inicios del año 2022, en tanto abre la puerta al “poder de vigilancia” que menciona Vicher (2014) que la OCDE ejerce sobre sus miembros.

Como se ha podido ver, se puede afirmar que -dado el amplio rango temático de los informes y las recomendaciones de la OCDE-, esta ha pasado de ser una organización centrada en temas económicos, a ser un foro influyente para el análisis y elaboración de políticas públicas en general. Gracias a sus informes y recomendaciones el Perú supo adaptar su normativa y, paulatinamente, ganarse la invitación a formar parte de dicha institución. Un ejemplo de ello y que guarda relación directa con esta investigación es la incidencia de su estudio del 2017 sobre la integridad en el Perú en la gestación de la actual Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, como se verá en un acápite próximo.

Caso Lava Jato

Desde que se hicieron públicas las primeras acusaciones y condenas a altos funcionarios públicos en Brasil, el caso de la red transnacional de corrupción más grande del continente americano recibió una exposición mediática considerable. De las cuantiosas investigaciones académicas inspiradas en dicha situación, la investigación realizada por Salcedo-Albarán y Garay-Salamanca (2019) destaca por presentar un recuento detallado de los agendes involucrados y su análisis.

El documento se concentra en las redes de corrupción en Brasil y Perú debido a que para el año 2019 eran los países con mayor avance en la investigación y procesamiento de involucrados con el caso Lava Jato. Empero, el caso involucró a 12 países de la región (Proética, s. f.).

En el documento “Súper-estructura de corrupción Lava Jato en Brasil y Perú” (Salcedo-Albarán & Garay-Salamanca, 2019) se corrobora la relación de complementariedad de las capacidades institucionales entre los sectores

público, privado y político. “El financiamiento electoral ilícito ha sido indispensable para garantizar la operación estructural de la súper-red de corrupción, específicamente mediante la cooptación institucional de partidos y movimientos políticos para, consecutivamente, asegurar el involucramiento en la súper-red de instancias de decisión en la administración pública” (Salcedo-Albarán & Garay-Salamanca, 2019, p. 13).

Los investigadores mencionados lograron consolidar las bases de datos correspondientes a las macro-estructuras de Lava Jato para Brasil y para el Perú, y obtuvieron como resultado que se dieron 3758 interacciones e identificaron 1399 nodos o agentes. Debido a tales datos, los autores concluyen que el caso Lava Jato se trata de una súper estructura que engloba macro-estructuras en Brasil, Perú y otros países también involucrados.

Adicionado a lo anterior, se identificaron también 5 nudos principales, es decir, con la capacidad de intervenir en los flujos de recursos de la red: Marcelo Bahía Odebrecht (persona natural), Constructora Norberto Odebrecht S.A. (persona jurídica privada), Alberto Alberto Yousef (persona natural), Petrobras (persona jurídica pública), y Ollanta Moisés Humala Tasso (persona natural y expresidente del Perú). La investigación del expresidente Humala, entonces, parecía tener evidencias suficientes para motivar la duda razonable.

Lo mismo sucedió con la investigación del Partido Fuerza 2011 y su lideresa Keiko Fujimori, al jugar un rol significativo dentro de la estructura política creada alrededor de la súper estructura de Lava Jato. El mismo estudio de Salcedo-Albarán y Garay-Salamanca (2019) identifica al partido como el agente o nodo con la segunda mayor proporción porcentual de interacciones directas establecidas dentro de la red de Lava Jato.

De este modo, las investigaciones judiciales iniciadas para personajes de alto perfil en el Perú motivaron que para el 2018 el presidente en el cargo, Martín Vizcarra, se consignara a la lucha contra la corrupción como el primer eje de la

primera política general formal del país. Como bien menciona Otiniano (2019), el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que publica la Política General de Gobierno al año 2021 institucionalizó los pilares generales sobre los que el aparato estatal como conjunto debía construir sus propios objetivos, según sus competencias.

Aportes Principales de la Lucha contra la Corrupción en el Perú

El Acuerdo Nacional

Suscrito en el año 2002, como resultado del proceso de transición democrática luego del mandato del expresidente Alberto Fujimori, representó un momento de inflexión en la formulación de políticas nacionales (M. Hernández, 2004). El Acuerdo fue el primer documento de políticas nacionales de largo plazo del Perú que contó con una alta participación social. Este se elaboró a través de un diálogo sostenido entre autoridades, representantes de las principales organizaciones políticas y de la sociedad civil del país. Se trata de un conjunto de 35 políticas de Estado que cristalizan la visión compartida del país a largo plazo. Las políticas de Estado pueden ser clasificadas según cuatro objetivos: (i) consolidar la democracia y el Estado de derecho, (ii) lograr la equidad y la justicia social, (iii) fomentar la competitividad de nuestro país en el mercado global y (iv) crear un Estado eficiente, transparente y descentralizado (M. Hernández, 2004).

Asimismo, el Acuerdo Nacional cuenta con un foro y una secretaría técnica, que garantizan su vigencia y funcionamiento hasta la actualidad. Las políticas contenidas en el Acuerdo sirven de base para la construcción de políticas nacionales sectoriales y locales.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Representa el instrumento de gestión más importante sobre lucha contra la corrupción en el país y es de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado, incluyendo al MRE, por lo que su estudio es vital para el

presente trabajo. La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción fue publicada el 14 de septiembre del 2017, mediante el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, tras un proceso técnico participativo liderado por la CAN.

Es un documento esencial para el estudio de la lucha contra la corrupción en el país, no solo por su alcance, sino por la forma que siguió su formulación. Tal proceso inició con la convocatoria general al “Taller de Alto Nivel – Política Pública de Integridad para el Período 2017-2021” que se celebró el 29 de noviembre de 2016. En el evento participaron representantes y técnicos de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil (como Proética, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, Consejo de la Prensa Peruana, CONFIEP, entre otros). Adicionalmente, participó un representante de la OCDE con miras a exponer las recomendaciones del Estudio de Integridad en el Sector Público Peruano que sería publicado formalmente al año siguiente (OCDE, s. f.-a). De ahí que haya sido relevante considerar la incidencia que dicha institución ha tenido en la política nacional, a pesar de no ser miembro de esta formalmente.

Producto del taller antes mencionado se elaboró un primer borrador de la Política, el mismo que luego fue publicado en una plataforma de la CAN para recibir comentarios de los representantes de instituciones y actores civiles antes mencionados. Entre ellos estuvieron los comentarios de un representante de la División de Integridad de la OCDE (*Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*, 2017). La versión final del documento ofrece un diagnóstico de la situación antes de la Política, considera las conclusiones del estudio de la OCDE, y el contenido de la CICC y la UNCAC como obligaciones internacionales asumidas por el Perú.

Esta Política, finalmente, tiene como objetivo general promover la transparencia en las instituciones públicas, ofreciendo mecanismos que garanticen la prevención y sanción de la corrupción. Como contribución principal,

la Política establece objetivos específicos y lineamientos clasificados en tres ejes: (i) capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción, (ii) identificación y gestión de riesgos, y (iii) capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción. Asimismo, establece estándares de obligatorio cumplimiento para el funcionamiento de todas las entidades públicas de la nación.

Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021

Publicado el 26 de abril de 2018, mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, se encuentra directamente supeditado a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción desarrollada en el acápite anterior. Esta norma establece acciones, metas e indicadores específicos diseñados para la implementación de los ejes y objetivos planteados por la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. En su propia resolución, se establece el nivel de monitoreo que cada una dispone: mientras que la Política Nacional requiere una medición de impacto o resultado final, el Plan Nacional mide resultados intermedios. Ambos instrumentos jurídicos se encuentran bajo la supervisión y seguimiento de la CAN. De acuerdo a la Política Nacional de la misma materia, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción debería actualizarse cada cuatro años para garantizar su aplicabilidad.

Política General del Gobierno para el período 2021-2026

Publicada el 15 de octubre del año 2021, mediante el Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, durante el mandato del Presidente Pedro Castillo. Refleja la actualización de las políticas nacionales vigentes al establecer nuevas prioridades para el país, determinadas por el gobierno electo. De acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final de la norma, todos los Ministerios del Estado deberán aprobar o adecuar sus objetivos nacionales para el período

2021-2026 en virtud de los lineamientos prioritarios establecidos en la nueva Política General.

Esta norma fundamental establece diez puntos de interés prioritarios a los que denomina ejes. De cada eje se desprenden los lineamientos prioritarios y sus correspondientes líneas de intervención. Los diez temas que inspiran los ejes de la Política General del Gobierno son: bienestar social; reactivación económica; ciencia, tecnología e innovación; educación; fortalecimiento institucional; democracia y lucha contra la corrupción; gestión de riesgos ambientales; transformación digital; diplomacia; y diversidad cultural.

Es importante enfatizar que la inclusión de la lucha contra la corrupción como eje de la Política General del Gobierno no es una innovación. Por el contrario, la Política General de Gobierno al 2021, promulgada durante el mandato del expresidente Martín Vizcarra mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, tuvo como primer eje de desarrollo a la “integridad y lucha contra la corrupción”.

La Lucha contra la Corrupción en la Política Exterior Peruana Vigente

La vinculación innegable entre la política exterior peruana y la lucha contra la corrupción reside en que la primera es parte integrante de la segunda, pues es el gobierno quien establece los objetivos políticos sobre los que sus políticas sectoriales se diseñan. Además de las normas de alcance general antes descritas, para el sector de relaciones exteriores el vínculo de la lucha contra la corrupción con la política exterior no es tan explícito.

Sin embargo, en aras de lo antedicho, se debe de partir que uno de los ejes de acción de la Política General de Gobierno actual es la lucha contra la corrupción y que el Acuerdo Nacional la menciona en dos oportunidades (política 6, en cuanto a la acción exterior específicamente y política 26, sobre la regulación nacional). De este modo, ambas normas fijan expresamente a la lucha contra la corrupción como un asunto de relevancia nacional general y la

relaciona, como se verá de forma más detallada en un acápite posterior, con los conceptos de democracia, paz y desarrollo sostenible.

En ese sentido, corresponde al PESEM 2015-2025 establecer la visión de largo plazo del sector de relaciones exteriores en consonancia con lo antes descrito. Como lo señala el documento, el Perú tiene como aspiración “ser una potencia regional emergente, cuya política exterior, sustentada en los valores democráticos y en el Derecho Internacional, lo ha convertido en un actor influyente de América Latina, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico, en el tratamiento de los principales temas de la Agenda Internacional” (CEPLAN, 2015, p. 25). De ahí que sea coherente con la participación del Perú en el avance de la lucha contra la corrupción que, como se verá en la sección sobre la evolución del tratamiento de dicho fenómeno, se ha posicionado como un tema importante para la sociedad internacional.

El PESEM, además, establece cuatro objetivos estratégicos para el sector, los que se pueden resumir en cuatro áreas: liderazgo regional e internacional, competitividad o desarrollo económico, protección de la comunidad peruana en el exterior, y cooperación internacional para el desarrollo sostenible. No obstante, a pesar de considerar indicadores para la medición del avance hacia el logro de los objetivos estratégicos, el PESEM no contiene una clara lista de acciones ni lineamientos para el sector. Tampoco contiene un plan de cómo alcanzar los resultados deseados, solo indica cómo medirlos.

Otro instrumento de gestión institucional para el MRE que complementa los objetivos estratégicos sectoriales es el PEI. En esa línea, el PEI vigente es aquel previsto para los años 2020-2022 y fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0536-RE-2019. En él se enlistan los ocho objetivos a mediano plazo del MRE y se incluye una Declaración de Política institucional donde se reconoce que el MRE dirige la política exterior establecida por el Presidente de la República.

La misma Declaración afirma que la acción exterior debe ser concordante con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y establece siete lineamientos generales para el sector. De ellos, el primero postula lo siguiente: “Intensificar la participación peruana en los procesos multilaterales y globales, priorizando acciones para reforzar la gobernabilidad democrática, promover el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción, así como impulsar el enfoque de ‘paz sostenible’ ...” (MRE, 2020, p. 5).

Del mismo modo, el PEI incluye una misión institucional que resalta el deber del sector de promover, proteger y defender en el sistema internacional los intereses del Estado y sus ciudadanos. Dado que se emplea el concepto de “sistema internacional” y no “comunidad internacional”, se entiende que se refiere al conjunto de instituciones y mecanismos constituidos por los actores de la sociedad internacional. No obstante, el PEI ya no vincula explícitamente a la participación peruana en los procesos multilaterales con las áreas temáticas enlistadas en su lineamiento 1. Al revisarse los ocho objetivos estratégicos institucionales (OEI) que postula, se observa que dos de estos podrían guardar correlación con el lineamiento mencionado: (i) fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas (OEI1), y (ii) fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible (OEI6).

Ambos OEI cuentan con sus correspondientes acciones estratégicas institucionales (AEI), que detallan aquellas actividades con las que el MRE espera cumplir los objetivos planteados. Entre dichas acciones se tienen a:

- AEI 01.07 – Ampliar el protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del Derecho Internacional, y la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos, así como el medio ambiente y el cambio climático.

- AEI 06.04 – Promover la cooperación multilateral, principalmente con el sistema de las Naciones Unidas, organismos financieros internacionales, mecanismos regionales, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

1.4. Evolución de la Problemática de la Corrupción en el Ámbito

Internacional

Naturaleza del concepto de corrupción

La corrupción según Farrales (2005) es “un fenómeno intersistémico, transtemporal y transcultural” (p. 3). Por ello, es difícil señalar el momento preciso de su surgimiento y las formas específicas que adopta. Al ser un fenómeno en el que la actuación del ser humanos es fundamental, tiende a adaptarse a sus distintas culturas y tradiciones. Como resultado de ello, una definición completa del mismo no se ha podido consensuar.

El economista Tanzi (1998) afirma que la corrupción es un fenómeno tan antiguo como el Estado mismo. El autor cita a un libro de más de 2,000 años de antigüedad, el Arthashastra, donde el Primer Ministro de la India acepta que:

Así como es imposible no probar la miel o el veneno que uno puede encontrar en la punta de la lengua, así es imposible que un servidor del gobierno no se coma al menos un poco de los ingresos del Rey... Y hay unas cuarenta formas de malversación por parte del servidor público...
(en Farrales, 2005, p. 4)

A pesar de la concepción casi natural del fenómeno, en virtud de la cita anterior, con la creación de decenas de nuevos Estados en donde se instalaron prácticas corruptas, la presión por lograr un sistema político transparente aumentó. Los países recientemente independizados para la década de los 80 ya se encontraban inmersos en un sentimiento pesimista profundo respecto de sus gobernantes. Sus gobiernos, democráticos o militares, parecían tener un

denominador común: la actuación al margen de las reglas de manera discrecional.

La Definición del Fenómeno

En línea con lo expuesto en el acápite anterior, Farrales (2005) afirma que el fenómeno de la corrupción no ha podido ser definido cabalmente debido a la fragmentación de su estudio. En su artículo, coincide con Tanzi (1998) y reconoce a la corrupción como un fenómeno antiguo, pero divide a su estudio en dos fases. La primera, a mediados del siglo XX, con el inicio del proceso de descolonización y democratizador en el mundo sumado a la expansión de la teoría de modernización o apertura comercial; y la segunda, durante la década de los 90, por el creciente sentimiento de preocupación entre países en desarrollo respecto a los efectos dañinos que la corrupción generaba en sus naciones.

En estos dos períodos es evidente que la corrupción era el objeto de análisis, pero la perspectiva en tales estudios era distinta: uno estaba orientado a la corrupción como consecuencia del desarrollo económico (tesis moralista vs. tesis revisionista); y otro, a su impacto general sobre las sociedades (tesis funcionalista).

Las olas de interés académico sobre la corrupción, según Farrales (2005), están directamente relacionadas a 3 hitos que a su vez explican las tres tesis antes mencionadas:

- La promesa anticorrupción no cumplida en los nuevos Estados,
- El reto que significaba llevar adelante un proceso de democratización y de reforma económica en paralelo, y
- La proactividad de organismos internacionales que llevó a la corrupción al escenario global.

En tal contexto, primero surgen las tesis moralista y revisionista. La primera de ellas, originada por este sentimiento de descontento colectivo en la población. La tesis moralista estuvo basada en criterios éticos sobre la afectación del bienestar común por un actuar incorrecto o contrario al bien, donde la corrupción sería definida como un comportamiento inmoral que impedía el desarrollo de cualquier sociedad. En otras palabras, considerando lo dicho por Miller (2017), esta tesis seguía una orientación individualista, según la cual la sola conducta del individuo generaría efectos corrosivos en su propio carácter y en la sociedad.

La segunda postura, la tesis revisionista, tuvo fundamentos funcionalistas al estar dirigida a definir la corrupción como un efecto no deseado, pero inevitable o lógico, para la transición económica eficiente. Esta tesis explica a la corrupción como el resultado del desfase entre las instituciones legales tradicionales y el rápido avance del desarrollo económico, y defiende que sus consecuencias no necesariamente son negativas. Sus partidarios dotarían a la corrupción de matices más objetivos o neutrales al no concebirla como inherentemente mala, sino situarla en un contexto específico: una institución extra-legal usada por individuos o grupos para obtener influencia sobre las acciones de la burocracia (Leff, 1964, en Farrales, 2005, p. 15). Aquí se puede comparar la distancia entre los estudios de una y otra postura, pero sin restar justificación a los mismos ya que -como se verá en la siguiente sección- la corrupción tiene diversas aristas.

Finalmente, con la toma de posturas claras de organismos internacionales con reputaciones importantes como el BM y el FMI, nace la tercera forma de conceptualizar el fenómeno. La tesis funcionalista formuló un retorno a la concepción individualista de la corrupción y fue apoyada por reconocidos escolares como Rose-Ackerman (2001). Dicha propuesta, yendo más allá de justificaciones objetivas o éticas, se concentra en los efectos

negativos que afectan el desarrollo económico y político de los Estados. En lugar de estudiarse a la corrupción como un problema de la moral o tara estructural de la sociedad, se le estudió como una decisión individual objetiva -sobre todo del agente público-, que provoca un alto costo a la sociedad para así reducir sus incentivos.

De esta manera, de las tres tesis revisadas se pueden identificar tres enfoques para la formulación de una definición de corrupción: uno, orientado al interés común; otro, orientado al agente; y un tercer enfoque, orientado al mercado. Como resultado de ello, y como se puede anticipar, dichas propuestas de definición han sido motivo de sendos debates, pero la definición que ha recibido mayor aceptación es la del FMI: “el abuso del poder público para intereses privados” (1998, p. 8).

La definición del FMI, que además ha sido incluida en varios instrumentos internacionales, es una orientada al agente (hace énfasis en lo público). Sin embargo, esta definición olvida que en las prácticas corruptas no solo se encuentran involucrados agentes del sector público, sino que las corporaciones o empresas transnacionales y los bancos privados juegan también roles importantes como parte activa o facilitadores (Rose, 2015).

Asimismo, la definición solo hace referencia al interés privado como objetivo, cuando estos no necesariamente motivan a todos los actos de corrupción. Como así lo reconoce Tanzi (1998): “En muchos casos de corrupción, el abuso del poder público no es necesariamente empleado para obtener una ganancia personal [o privada], sino para favorecer a partidos políticos, clases sociales, tribus, amigos o familiares” (p. 8).

Para académicos como Rose-Ackerman (2001), quienes continúan una tradición funcionalista o centrada en el mercado, los elementos característicos de un acto corrupto son: un agente que cuenta con poder discrecional (público) y su asignación por un beneficio o costo a otro. Esta discrecionalidad, como

señala la autora, genera incentivos para actuar al margen de la norma, incluyéndose indirectamente al elemento no ético de la conducta.

Cabe mencionar que, la definición anterior tampoco incluye la posibilidad de que exista corrupción dentro del sector privado -donde el poder ya no emana de “lo público”-. Como se ha desarrollado en la sección sobre el Caso Lava Jato, la corrupción puede encontrarse arraigada en las bases del sector privado y expandirse al sector público gracias a su interacción. Estos casos sí resultan de particular importancia para los Estados debido a sus posibles repercusiones en el funcionamiento de la sociedad en general, así como ramificaciones hacia otras naciones.

La corrupción existente en la conducta del ciudadano de a pie, en principio, no es materia de preocupación internacional. La regulación de ese tipo de corrupción, más personal, sería de competencia exclusiva de cada Estado y dependería de lo que cada nación entienda como responsabilidad de este (nivel de intervención). Es en el sector público donde se observa la estrecha vinculación entre corrupción y política, y el efecto expansivo que esta tiene, por lo que este asunto ha trascendido las limitaciones de la jurisdicción nacional. Esta relación, inclusive, puede ser incentivada por la propia estructura de la Administración Pública, convirtiéndose en corrupción institucional y motivando repercusiones directas en la ciudadanía local, e inclusive también a la comunidad regional e internacional.

Glynn et al. (2001) ofrecen otra perspectiva de la corrupción con su definición. Continuando con la tradición funcionalista predominante en la actualidad, definen la corrupción como “una de las profesiones de medio tiempo más antiguas del mundo: ofrecer y aceptar sobornos” (p. 21). Mas, este tipo de definiciones -con un enfoque centrado en el mercado o lo económico-, como señala Farrales (2005), no dejan de ser problemáticas. Lo anterior en la medida que, si bien elimina el problema del “agente”, se limita a definir el “cómo” y no

define realmente qué es la corrupción. Adicionalmente, dicha definición excluye a los actos de corrupción que no necesariamente se rigen bajo el principio de *quid pro quo* como la malversación de fondos.

Finalmente, otra forma de definir la corrupción, además de aquellas donde el foco está en el factor subjetivo o el económico, es enfatizar al interés público. Cada vez más populares, estas definiciones, como la de Rogow y Lasswell (1963), incluyen la diferencia entre los efectos individuales de la corrupción y los sistémicos:

Un acto corrupto viola la responsabilidad hacia al menos un sistema de orden público o cívico y, de hecho, es incompatible (destrutivo) con dicho sistema. Un sistema de orden público o cívico prefiere el interés común sobre el interés particular; las violaciones del interés común para beneficio especial son corruptas. (en Farrales, 2005, p. 21)

Una vez más, la definición antes señalada no está exenta de críticas. Al incluir el concepto de interés público, se sujeta a las mismas críticas sobre la vaguedad o susceptibilidad a libre interpretación de dicho término (Farrales, 2005). Del mismo modo, una definición como la propuesta confunde la definición de la corrupción como fenómeno y la definición de sus consecuencias.

En vista de estas dificultades, Farrales (2005) se pregunta si finalmente es útil empeñarse en obtener una definición totalmente aceptada sobre la corrupción si no considera a la opinión pública: “lo que se considera corrupto en una sociedad no necesariamente se considera corrupto en otra. Además, incluso dentro de la misma sociedad, lo que actualmente no se considera corrupto puede, debido al cambio de normas, ser considerado corrupto en algún momento en el futuro” (p. 22). De esta manera, añadiendo otro elemento al análisis, donde se incluye una visión alineada con la teoría del constructivismo revisada previamente, parecería que el ejercicio académico de definir la corrupción es fútil.

No obstante, del mismo modo que con cualquier otro dispositivo legal, será necesario partir de una certeza. En este caso, esto es la norma positivizada o formalizada, por más imperfecta que esta sea. Así lo acepta Farrales (2005) al reconocer que existen beneficios de tener una definición de corrupción aceptada, pero imperfecta.

Retornando a la definición propuesta por el FMI, se observa que es una inherentemente minimalista y centrada en el agente como funcionario del sector público. Además, no hace distinciones entre los tipos de corrupción ni las formas en las que esta se realiza. No obstante, es esta vaguedad la que permite la convergencia entre académicos y países que toman dicha definición como punto de partida. Tener solo una definición, a pesar de ser incompleta, pero que es consensuada, promueve mayor debate, cooperación e innovaciones entre los estudiosos de la corrupción en el mundo (Farrales, 2005).

En línea con lo anterior, Glynn et al. (2001) señalan que a partir de la década de los noventa realmente se puede “atestiguar el surgimiento de la corrupción como una cuestión política auténticamente global que ha dado lugar a una respuesta política global” (p. 21). Ello, sin perjuicio de no haber encontrado la fórmula exacta que defina completamente al fenómeno de la corrupción.

Efectos económicos, sociales y políticos de la corrupción

Así, según lo visto hasta este punto, el ingreso de la corrupción en la agenda internacional dependió de hitos que movilizaron el interés de los Estados en regular dichas prácticas. De ahí que dichos intereses hayan trascendido hacia la esfera de las relaciones internacionales. Como consecuencia de dicha influencia, es posible afirmar que el interés de los Estados de detener el avance de la corrupción tuvo distintos tintes: perjuicio económico, desestabilización política y descontento social. A fin de poder combatir dicho fenómeno, primero se intentó resolver el problema de su definición, pero como se ha podido

observar, es una tarea compleja, aún pendiente y que no necesariamente ha limitado la materialización de iniciativas concretas en la materia.

En línea con lo que señala Farrales (2005), debido a la naturaleza evolutiva del fenómeno “no sería demasiado sorprendente que, en los próximos 20 años, nuevas formas de corrupción adquieran mayor peso en la literatura” (p. 13). Esta idea es también compartida por el actual secretario general de la OEA, Luis Almagro (2018), quien reconoce que es necesario tener expectativas realistas en cuanto a la lucha contra la corrupción y urge a la acción bajo la premisa de no destruir a la corrupción por completo, pero sí a “ganarle”.

Lo anterior, retorna el foco de atención a la naturaleza intersistémica, transtemporal y transcultural (Farrales, 2005) de la corrupción, y a su consecuente impacto en los planos político, económico y social. Como fenómeno de larga data, pero reciente regulación, la corrupción representa un campo interesante para la investigación, así como una latente preocupación para gobiernos y ciudadanos por igual.

En el plano económico, Ugaz (2010) resume los impactos de la corrupción cuando cita al discurso de apertura de James Wolfenson para el periodo de sesiones anuales de 1996 del Banco Mundial: “la corrupción desvía los recursos de los pobres a los ricos, incrementa el costo de la marcha de los negocios, distorsiona el gasto público y desalienta la inversión extranjera” (en Ugaz, 2010, p. 373). De ahí que se puedan distinguir efectos negativos a nivel nacional e internacional.

En términos microeconómicos, Rose (2015) señala que existe una relación negativa fuerte entre el crecimiento y la corrupción. Por un lado, describe que existe un grupo de economistas que defienden a la corrupción como una alternativa a la supresión de regulaciones ineficientes. Mas, enfatiza que un grupo aún más grande concluye que la corrupción en lugar de engrasar las ruedas del desarrollo económico, las atrofia.

A nivel macroeconómico, Rose (2015) argumenta que, a mayor corrupción, menores niveles de inversión privada e inversión pública efectivas. Del mismo modo, mientras más comunes sean las prácticas corruptas como el soborno, menor crecimiento a corto plazo, como así lo refleja el ejemplo de Uganda. Es decir, la corrupción representaría un incentivo más fuerte que la propia tributación.

Según las proyecciones de Shack et al. (2020), para el año 2019, la corrupción en el Perú habría causado un perjuicio económico ascendente a S/ 9 626 298 968. Adicionalmente, los autores reconocen que “el perjuicio parecería estar concentrándose en las regiones con menor desarrollo relativo y donde se encuentra la población con menores ingresos” (p. 42). Esta relación entre pobreza y corrupción también es sostenida por Ugaz (2010) y es calificada como de causa-efecto. De ahí que se explique la relación entre la corrupción, el desarrollo sostenible y los derechos humanos que será desarrollada en el siguiente acápite.

En el plano político, se conoce que una corrupción generalizada es capaz de debilitar instituciones (Almagro, 2018). La falta de certeza de que ciertas normas (formales e informales) sean respetadas por los funcionarios, cualquiera que sea su cargo, conlleva a un declive en la capacidad de organización del Estado. Estas desviaciones del actuar esperado producen fugas que afectan el resultado final de la actuación y a la gobernabilidad del país.

Paralelamente, dicho desorden motiva el descontento en la ciudadanía, ya sea por la ausencia de resultados (legitimidad por resultados) o por la inaplicabilidad de la norma aceptada como correcta (actuación inmoral). Este sentimiento de insatisfacción, que en los últimos años se ha hecho cada vez más tangible en el Perú y en el mundo, ha justificado el cuestionamiento de las formas de gobernar antes entendidas como las más deseables.

Como también señala Almagro (2018), “la corrupción hace que la democracia se debilite y empieza a generar importantes disfuncionalidades” (p. 16). Otro costo de orden político que deriva de la corrupción es la desconfianza en los partidos políticos, los mismos que según el informe del Latinobarómetro del año 2020 son vistos como el tercer grupo con mayor poder en la región. Según ese mismo reporte, los partidos políticos son también la institución menos confiable en la mayoría de los 17 países encuestados de la región.

Aquí es cuando surgen los costos inmateriales, o sociales, que son incluso más altos que los costos económicos. Al estar directamente relacionados con el acceso y ejercicio de derechos fundamentales, el costo social que asume el ciudadano de a pie en una sociedad corrupta es incuantificable. De ahí nace la tesis de Ugaz (2018) sobre la gran corrupción, que además de contar con elementos que la distinguen de la pequeña corrupción en cuanto al agente y el alcance, resalta por su impacto directo en el goce de derechos fundamentales y condiciones de vida de gran cantidad de personas.

Un ejemplo de lo anterior, tomado también de los resultados del Latinobarómetro de 2020, es la reducción de la libertad de participar en la política que cae de 62% en 2018 a 45% en 2020. Ello está relacionado también al funcionamiento de los partidos políticos, pues se denuncia que estos imponen barreras de entrada a los mismos, así como la apropiación de espacios para el diálogo abierto.

Otro indicador basado en la percepción de la corrupción es el CPI, por sus siglas en inglés, de Transparencia Internacional. Según sus resultados para el año 2021, los niveles de corrupción se han estancado en todo el mundo, siendo los países con menor nivel de transparencia y respeto por libertades fundamentales los que han obtenido los resultados más bajos (CPI, 2021).

Como bien señala Rose (2015), uno de los ejemplos recientes más emblemáticos sobre los efectos transversales y transtemporales de la corrupción

es la cadena de levantamientos suscitada por la Primavera Árabe entre los años 2010 y 2011. Las sociedades de países como Túnez y Egipto iniciaron protestas motivadas por años de estancamiento económico y altos niveles de corrupción burocrática, que impedían la satisfacción de necesidades básicas en momentos de necesidad extrema. La pérdida del apoyo de la clase media y baja en estos países contribuyó al quiebre del sistema político tradicional y puso en vitrina el poder ostentado por la opinión pública para la gobernanza.

Relación con otros delitos

Rose (2015) coincide con que no existen efectos prácticos negativos por la ausencia de una definición precisa de corrupción. La autora encuentra que “el término representa un concepto general que abarca una serie de actos delictivos diferentes, cada uno de los cuales disfruta de su(s) propia(s) definición(es) legal(es)” (p. 7). Así lo reflejan los textos de la CICC y UNCAC, por ejemplo, que no incluyen una definición de corrupción formal, pero sí definen algunos actos de corrupción específicos.

En esa línea, delitos como el soborno, la malversación, el lavado de dinero, el tráfico de influencias, el enriquecimiento indebido, son algunas conductas que constituyen formas de corrupción. El fraude y el conflicto de intereses, por su parte, son delitos conexos a ella, mas no implican un intercambio voluntario como sí lo requieren los delitos de corrupción antes enlistados (Rose, 2015).

La comisión de un acto de corrupción usualmente está ligada a la comisión de otros delitos. De ahí que se produzcan los “delitos de encuentro” (Ugaz, 2018), referidos a aquellos en donde se produce el concurso de conductas tipificadas. Un ejemplo de estos es el delito de colusión, donde se requiere la concertación de voluntades entre el agente público y el privado que busca beneficiarse.

Delitos como el de lavado de activos representan conductas facilitadoras que permitirían la materialización del objetivo de una práctica corrupta, y consecuentemente se encuentran vinculados estrechamente con ella. En ese sentido, a medida que la corrupción se adapta a nuevas realidades y tecnologías, la forma en que se relaciona con otros delitos se transforma. De ahí que exista un peligro real y latente por la sistematización de los actos de corrupción y su continua expansión desregulada.

Respuesta internacional a la corrupción

Para algunos académicos el primer instrumento que explícitamente prohibía actos de corrupción fue la FCPA (Ley de prácticas corruptas en el extranjero de los Estados Unidos) promulgada por el Congreso norteamericano durante la administración del expresidente Richard Nixon en 1977 (Davis, 2010). Sin embargo, esta norma se concentró en prohibir solo una forma de corrupción: el soborno, y en un contexto específico: pago a funcionarios extranjeros con miras a obtener o retener negocios.

De ahí que sea posible argumentar que la corrupción seguía siendo vista como un asunto interno y que era regulado unilateralmente por cada Estado. Consecuentemente, no fue hasta la década de los 90 cuando actores no estatales como el BM, el FMI y Transparencia Internacional se unieron a la campaña masiva contra la corrupción que instrumentos vinculantes fueron adoptados (Davis, 2010).

Gracias a lo anterior se empezó a formar un consenso universal sobre la necesidad de frenar, en distintos niveles, el avance o arraigo de corrupción en las sociedades. Como resultado de ello, se superaron las dificultades que la definición del fenómeno de la corrupción suponía. Así, surgieron iniciativas regionales y luego globales para contribuir a la lucha contra este flagelo.

En el presente acápite se hará un breve recuento de las principales iniciativas multilaterales anticorrupción promovidas por distintas organizaciones

internacionales. Siguiendo un orden cronológico, la primera iniciativa multilateral anticorrupción es la CICC de la OEA que entró en vigor el 6 de marzo de 1997. Ello no es de extrañar debido a que ya desde 1992 la Asamblea General de la OEA había incluido a la corrupción como asunto de interés para sus Estados Miembro. Desde dicho año hasta la fecha se han publicado 32 instrumentos no vinculantes directamente relacionados con la lucha contra la corrupción en el marco de la Asamblea General de la OEA (ver Anexo I).

Adicionalmente, la CIDH, uno de los órganos principales de la OEA, emitió las resoluciones 1/17: “Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción” (CIDH, 2017), y 1/18: “Corrupción y los Derechos Humanos” (CIDH, 2018) de 2017 y 2018, respectivamente. Ambas, a pesar de no constituir obligaciones formales para los Estados Miembro de la OEA, argumentan un vínculo innegable entre la corrupción y el ejercicio y disfrute de los derechos humanos.

Dos años después de la CICC, en 1999, la Convención Anti-Cohecho de la OCDE entra en vigor gracias al impulso de los Estados Unidos, y reconoce la responsabilidad compartida que tienen los Estados de luchar contra los actos de corrupción, específicamente el soborno. Diez años después, el Consejo de la OCDE emite sus Recomendaciones del 2009 que han sido además actualizadas en el 2021. Dicho documento y las guías de buenas prácticas que contiene promueven que las prácticas de los Estados en materia de lucha contra la corrupción sean institucionalizadas (Consejo de la OCDE, 2009). Hasta la fecha, la OCDE ha publicado casi 300 instrumentos legales para luchar contra la corrupción (OCDE, s. f.-b). De tales instrumentos, el Anexo II recoge algunos de los lineamientos y recomendaciones relacionados directamente al combate de la corrupción.

En cuanto a la ONU, su Asamblea General ha adoptado aproximadamente 500 resoluciones relacionadas a la lucha contra la corrupción

hasta la fecha desde 1949, de acuerdo a su Sistema Oficial Documentario (ONU, s. f.-a). No obstante, sus dos tratados más importantes vinculados a la materia son la UNCTOC y la UNCAC, de los que solo la última tiene una relación exclusiva con la corrupción.

La UNCAC entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y tiene como base cuatro temáticas: la prevención, la persecución penal, la cooperación internacional y la recuperación de los activos defraudados(Noticias ONU, 2005). Su preámbulo, en línea con lo mencionado en el acápite sobre la naturaleza del fenómeno, reconoce explícitamente la dimensión transnacional de la corrupción como fenómeno global y la necesidad de coordinar esfuerzos a nivel multilateral para hacerle frente:

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 ella [...] se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. (ONU, 2004, p. 10)

Luego de la UNCAC se produce otro esfuerzo regional anticorrupción. El 13 de junio de 2007 la Comunidad Andina publica su Decisión 668 que aprueba el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción y crea un órgano intergubernamental para su monitoreo y seguimiento: el Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción. El Plan Andino(Comunidad Andina, 2007) tuvo como objetivo:

Promover el establecimiento de políticas, estrategias, metas y mecanismos para aumentar la eficacia y eficiencia en la lucha contra la corrupción que realizan los Países Miembros de la Comunidad Andina, a través de acciones de cooperación. (p. 3)

No obstante, a pesar de dicho avance, luego de la reingeniería de la Comunidad Andina dispuesta por la Decisión 792 de 2013, la lucha contra la

corrupción no ha sido recogida como un asunto priorizado para el ámbito de acción de la organización. Así, se han paralizado las iniciativas comunitarias en la materia hasta el momento.

Por su parte, el foro intergubernamental de las Cumbres de las Américas en el 2018 tuvo como tema bandera a la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción. Esa marcó la octava reunión de los Estados del hemisferio, se celebró en Lima y concluyó en una renovación del compromiso de los Estados participantes en luchar contra los desafíos que representa la corrupción para el continente. La Declaración de Lima y su plataforma fueron el resultado de dicha conferencia, que gracias a la flexibilidad de su estructura que depende principalmente del Estado anfitrión, permitió lograr un consenso decidido para detener la expansión de la corrupción en la región.

Para 2019, en el marco del MERCOSUR ya se había logrado consenso para la aprobación de un mandato que dispusiera la elaboración de un Plan de Acción del MERCOSUR para el Combate a la Corrupción (MERCOSUR, 2019). Al año siguiente se aprobaron la Declaración de los Estados Partes de MERCOSUR sobre el Combate a la Corrupción en el Comercio Exterior y el Acuerdo del Consejo del MERCOSUR para la prevención y lucha contra la corrupción en el comercio y en las inversiones internacionales (MERCOSUR, 2022).

Finalmente, otras iniciativas regionales como la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 4 (OEA, 2001), y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) en su artículo 3 (ONU, 2022) recogen los principios de transparencia y rendición de cuentas, ampliamente reconocidos como vinculados a la lucha contra la corrupción. Estos son algunos ejemplos de los múltiples instrumentos tanto dentro como fuera del sistema de la ONU que han incluido cláusulas o

referencias a la lucha contra la corrupción. Como se ha visto es un asunto de naturaleza tan amplia que su tratamiento es transversal en los distintos mecanismos internacionales.

Debido a la multiplicidad de esfuerzos internacionales para erradicar la corrupción y la persistencia de dicho fenómeno hasta la actualidad, es útil recordar que “cada Estado debe decidir cuándo legalizar dichos pagos [ilícitos] y cuándo designarlos como corrupción ilegal” (Rose-Ackerman, 2001, p. 50). No obstante, ello no significa que a los Estados y, con mayor énfasis, sus ciudadanos no tengan interés en continuar sus esfuerzos anticorrupción.

Así, no todos los tipos de corrupción son abordados por instrumentos jurídicos, e inclusive estos no abordan una definición expresa de la misma. Como ya se mencionó, la CICC como la UNCAC no definen la corrupción y se limitan a solo identificar ciertos actos de corrupción específicos como el soborno, el tráfico de influencias, la malversación, el abuso de funciones, entre otros. Sin embargo, la sola existencia de estas iniciativas multilaterales demuestra una clara voluntad política de mantener a la lucha contra la corrupción en la agenda internacional. Al mismo tiempo, cabe recordar que dicha voluntad política fue materializándose de forma gradual y que en distintos momentos, como sucedió con los esfuerzos para definir la corrupción, tuvo enfoques variados. Ello se verá a continuación.

1.5. Análisis del Tratamiento de la Corrupción en la ONU

Evolución del tratamiento de la corrupción como fenómeno global en la Asamblea General

Desde la creación de la ONU, Bukovansky (2006) identifica que no fue sino hasta 1975 cuando la corrupción ingresa a la agenda internacional y se aprueba por consenso el primer documento oficial que le hace referencia explícita. La Resolución 3514 del 15 de diciembre de ese año, se concentró en

la lucha contra la corrupción en el ámbito de las prácticas de soborno en las transacciones comerciales internacionales (Asamblea General de la ONU, 1975).

Sin embargo, dicho instrumento no tuvo mayor repercusión en el plano internacional ni fue replicada por otros organismos internacionales (Bukovansky, 2006). En esa línea, Webb (2005) enfatiza que a pesar de los esfuerzos de los Estados Unidos de colocar el tema en la agenda del ECOSOC para avanzar hacia un instrumento internacional vinculante, dichas tratativas fueron infructíferas y llegaron a su fin en 1981 debido a la marcada división entre Norte y Sur (países desarrollados y países en vías de desarrollo).

No es hasta la adopción de las resoluciones 59 y 225 de 1996 que se retoma el impulso internacional contra la corrupción. La adopción del Código Internacional de Conducta de las Naciones Unidas para los titulares de cargos públicos contenido en la Resolución 59 demostró un cambio en las prioridades de la Asamblea General, estableciendo en su primer párrafo del preámbulo como primera preocupación de dicho órgano a: “la gravedad de los problemas que plantea la corrupción, que puede poner en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, socavar los valores de la democracia y la moral y comprometer el desarrollo social, económico y político” (Asamblea General de la ONU, 1996c, p. 1).

En cuanto a la Resolución 225 sobre Administración Pública y Desarrollo, adoptada el 19 de abril de 1996, esta confirma el vínculo que establece la Asamblea General entre el funcionamiento de los gobiernos y la corrupción, yendo más allá del simple impacto de la misma en la inversión extranjera: “los gobiernos de todos los países deberían aplicar procedimientos transparentes a fin de evitar y combatir todos los actos de corrupción” (Asamblea General de la ONU, 1996^a, p. 6).

Ambos, a pesar de no ser vinculantes para la sociedad internacional, coinciden en hacer referencia a la obligación de los funcionarios públicos de

hacer cumplir la ley y luchar la corrupción vigorosamente. Aún más, los documentos enfatizan la relación entre la lucha contra la corrupción y el funcionamiento eficiente de las instituciones públicas para lograr un desarrollo sostenible. A modo de ejemplo, en el preámbulo de la Resolución 225 se señala que: “para lograr un gobierno eficaz se requiere una administración pública eficiente y efectiva en todos los países, que responda a las necesidades de la población (...) y genere un entorno propicio para el desarrollo sostenible centrado en el ser humano” (Asamblea General de la ONU, 1996^a, p. 5).

Como se puede ver, el primer enfoque de la ONU hacia el tratamiento del fenómeno de la corrupción tuvo un trasfondo individualista, economicista y concentrado en la actuación de empresas transnacionales. Sin embargo, el año 1996 marca un viraje hacia la integración de nuevas aristas. Además de vincular al aparato estatal de todos los estados con ella, para la ONU -a diferencia de para otras organizaciones internacionales- era importante considerar las otras temáticas de la corrupción,

De ese modo, la nueva visión de la corrupción de la ONU se cristaliza con la Resolución 191 del 16 de diciembre de 1996 que contenía la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (Asamblea General de la ONU, 1996b). Ella instauró la revisión anual de los avances en cooperación internacional en cuanto a la criminalización de la corrupción, reconociendo la relevancia del asunto para la sociedad internacional y la complejidad de su naturaleza. Además, reflejó la dirección en la que los avances en materia de lucha contra la corrupción se desarrollaron hasta el final de la década.

La declaración de 1996 confirma la visión desarrollista que se tuvo sobre dicho fenómeno y un enfoque más amplio. En su preámbulo (Asamblea General de la ONU, 1996b) se lee lo siguiente:

Convencidos de que un entorno estable y transparente para las transacciones comerciales internacionales en todos los países es esencial para la movilización de las inversiones, las finanzas, la tecnología, las competencias y otros recursos importantes a través de las fronteras nacionales, con el fin, entre otras cosas, de promover el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente [subrayado añadido]. (p. 2)

Adicionalmente a las consideraciones económicas, sociales y ambientales, el mismo documento incluye también la dimensión ética de la corrupción en otro punto de su preámbulo: “*Reconociendo* la necesidad de promover la responsabilidad social y normas éticas adecuadas por parte de las empresas privadas y públicas [subrayado añadido]” (Asamblea General de la ONU, 1996b, p. 2). En virtud de ello, se confirma lo expuesto en la sección dedicada a la naturaleza multidimensional del concepto de corrupción.

La Declaración de 1996 marca una segunda introducción a la vitrina internacional para la corrupción bajo una luz distinta. En lugar de citar objetivos de desarrollo económico al inicio, las resoluciones de la Asamblea de la ONU a partir de dicho documento mencionan las preocupaciones comunes sobre la estabilidad del sector público y valores sociales como la democracia y la responsabilidad social (el Anexo III recoge varias de ellas). De ahí que se pueda argumentar que el tratamiento de la corrupción en la ONU adoptó un enfoque hacia el interés común predominantemente.

Las resoluciones 87 de 1998 y 176 de 1999 también referidas a la corrupción, reafirman la concepción de la corrupción como un fenómeno transfronterizo y que merece un “auténtico esfuerzo de cooperación internacional” (Asamblea General de la ONU, 1998, p. 1). En ese sentido, las cláusulas operativas de ambas resoluciones exhortan tanto a los Estados Miembro como a las distintas organizaciones internacionales y organismos del

sistema de la ONU a que concierten esfuerzos y comuniquen los avances realizados en la lucha contra la corrupción. No se puede soslayar el segundo párrafo del preámbulo de la Resolución 176, que establecía medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (Asamblea General de la ONU, 1999):

Preocupada por la gravedad de los problemas que plantea la corrupción, que pueden poner en peligro la estabilidad y la seguridad de las sociedades, menoscabar los valores de la democracia y la moral y comprometer el desarrollo social, económico y político... (p. 1)

De ahí en adelante, Bukovansky (2006) observa que las resoluciones hacen referencia simultánea a las virtudes del capitalismo, matizadas con compromisos hacia la gobernanza democrática, pero atenuadas con los esfuerzos retóricos de la Asamblea General de la ONU de poner el bienestar de las personas en la agenda internacional. Ello guarda relación con la ideología detrás del Consenso de Washington.

No obstante, como lo señala la teoría de Ruggie sobre el liberalismo integrado, los principios neoliberales a favor del libre mercado generalmente no van de la mano con las necesidades de la sociedad, por lo que un compromiso entre ambos era necesario (en Ikenberry, 2020). Esta contradicción potencial entre ambas ideas fue convenientemente desatendido por la Asamblea General de la ONU (Bukovansky, 2006).

Se considera que el momento que marcó un hito tangible en el tratamiento de la corrupción a nivel de la ONU fue la aprobación del texto de la UNCAC en 2003. Este no solo reforzó el esfuerzo de la OCDE en su Convención Anti-Cohecho de incluir al sector público como agente llamado a cumplir con las obligaciones anticorrupción, sino también representó la consolidación del consenso anticorrupción de la sociedad internacional.

Bukovansky (2006) resalta que el lenguaje empleado en la propia UNCAC es distinto, más moralista, y busca unificar las narrativas de gobernanza y del desarrollo en un conjunto de cláusulas coherentes. En línea con el lenguaje empleado en las resoluciones pasadas, el objetivo de la UNCAC se concentra en una visión holística de una sociedad internacional justa, democrática, y respetuosa de las normas. Se supera la simple creación de condiciones adecuadas para la atracción de inversión extranjera.

Corrupción, democracia, derechos humanos y desarrollo sostenible

Para la ONUDD la corrupción comprende tres ámbitos, los que coinciden con los efectos de la misma, y es el principal obstáculo para cumplir los ODS (UNODC, 2022). Desde las perspectivas económica, social y política, la corrupción ataca la fundación misma de los gobiernos, es decir, su institucionalidad, credibilidad y estabilidad.

Palma (2015) reconoce que la seguridad es el reto más grande al que se enfrentan los países y un factor que influye en el diseño de la política exterior de los mismos. Es a partir del logro de una seguridad relativa para la existencia del Estado que se pueden realizar metas como el desarrollo. De ahí que argumente que, en materia de política exterior, la lucha contra la corrupción no es un fin en sí mismo, considerando que el logro de una sociedad ética no es la meta principal de los instrumentos nacionales e internacionales revisados hasta el momento. Además, sería muy optimista pensar en una erradicación completa de los actos corruptos (Portocarrero, 2005). Como resultado, la política exterior de lucha contra la corrupción será un medio para proteger o garantizar fines que incluyen a la supervivencia del Estado, pero que no excluye a otros adicionales.

Como se ha observado en un acápite anterior, el Acuerdo Nacional vincula la lucha contra la corrupción con la política exterior peruana al reconocerla como un objetivo de la política de Estado No. 6, que lleva el título de “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”. En

esa línea, y con el fin de evitar realizar un análisis excesivamente extenso sobre qué beneficios surgen a raíz del avance de la lucha contra la corrupción, a continuación, solo se desarrollarán las relaciones existentes entre los conceptos que inspiran la Política No. 6: democracia, derechos humanos y desarrollo sostenible.

Como punto de partida se tienen a los objetivos de la Política No. 6 donde se mencionan objetivos como: paz, democracia, derechos humanos, integración, desarrollo sostenible, promoción de intereses nacionales, y protección de la soberanía estatal. No obstante, debido a que al inicio del presente capítulo ya se elaboró sobre los intereses tradicionales de la política exterior, no se estudiarán los objetivos sobre la promoción de intereses nacionales, la integración y la protección de la soberanía estatal. Aquellos son parte de dichos objetivos tradicionalmente incluidos en la estrategia de política exterior.

La relación entre la corrupción y la democracia tiene como punto clave a la creación o la consolidación de instituciones. Estas últimas son engloban a las estructuras formales e informales necesarias para el funcionamiento ordenado de una sociedad y dotan de legitimidad a sus gobernantes al ser la piedra angular de la democracia representativa. Cuando Robert Dahl (2004) hace un recuento histórico de la evolución de los sistemas políticos democráticos, encuentra que las instituciones son el engranaje que une al “demos” (pueblo) con las decisiones que toman sus gobernantes.

Estas instituciones, para Dahl (2004), son las que tuvieron que someterse a modificaciones a medida que el “dilema del tamaño del Estado-Nación” hacía inviable la puesta en marcha de la tradicional democracia directa y necesario el surgimiento de una basada en la representación. Aterrizando ello al contexto del Perú, dada su historia colonial y proceso de independencia, la democracia es un pilar importante en la identidad peruana, así como en la construcción del sistema

político peruano. De ahí que la democracia haya pasado de ser una característica de la organización política en el Perú, a uno de sus valores más distintivos. La defensa y el fortalecimiento de la democracia son parte de la primera política de Estado vigente del Perú, y la promoción de valores democráticos, uno de los siete objetivos contenidos en la sexta política de Estado aludida.

Para García-Sayán (2015), la defensa de la democracia es coherente con la acción política interna y externa del Perú incluso desde antes de la instalación del gobierno presidido por Valentín Paniagua. Mas es justamente este último hecho lo que vincula a la democracia con la lucha contra la corrupción. Para el excanciller, ambas dinámicas (la recuperación democrática y el enfrentamiento de la corrupción) se dieron simultáneamente en dicho periodo. Como se ha visto en una sección más arriba, la década de 1990-2000 marcó un hito en la política interna e institucional del Perú, lo que evidentemente se reflejó en la acción externa del país con la propuesta y promoción de la Carta Democrática Interamericana en 2001 en la OEA.

Continuando con el análisis de las relaciones indicadas, el actual secretario general de la OEA, Almagro (2018), sostiene que la corrupción tiene una relación directa con los derechos humanos en dos frentes: viola derechos humanos al permitir que solo accedan a ellos quienes pueden comprarlos, y habiendo llegado a extremos el debilitamiento institucional que produce, consolida la impunidad. Así, entendida como “abuso”, Almagro atribuye a la corrupción la creación de una institucionalidad informal, paralela al conjunto de instituciones democráticas, fundada en malas prácticas contagiosas. Lo cierto es que, si bien en la mayoría de los textos la lucha contra la corrupción se encuentra dirigida a la protección de la democracia, el efecto que tienen las prácticas corruptas no solo afectan el funcionamiento de formas de gobierno

democráticos, sino a toda estructura gubernamental que cuente con procedimientos y organización definida.

La visión antes descrita es cristalizada en el informe del año 2019, titulado “Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”, el mismo que tiene como antecedentes a las resoluciones 1/17 y 1/18 sobre corrupción y derechos humanos de la OEA. En esa misma línea, el prefacio de la UNCAC reconoce también que la corrupción genera oportunidades para la violación de derechos humanos y menoscaba la calidad de vida de las personas (Annan, 2004).

Finalmente, la relación entre lucha contra la corrupción y el desarrollo se relaciona a uno de los enfoques con mayor trayectoria de la corrupción como fenómeno. La teoría funcionalista mencionada en la sección dedicada a la definición de la corrupción la consideraba como un efecto natural del rápido desarrollo económico e institucional de los Estados. Ello, además, coincide con el primer acercamiento de la ONU a la materia, donde el foco se concentró en el impacto negativo de la corrupción para la inversión extranjera.

Aún más, Ricardo Bielschowsky (1998) destaca a la teoría estructuralista del subdesarrollo periférico latinoamericano, donde la contribución de la CEPAL se hace tangible la visión de la región sobre la corrupción y el desarrollo. Esta teoría marca un antes y un después en el pensamiento económico de la región al impulsar el concepto de “economía para el desarrollo”. Este paradigma desarrollista latinoamericano fue el que fomentó el arraigo de principios estructurales del modelo económico de apertura comercial, como el de la creación de condiciones adecuadas para incentivar “el desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana” (p.10).

No obstante, la relación entre corrupción y desarrollo ha cambiado debido a su conceptualización más holística: el desarrollo sostenible. Un evento importante que lo demuestra es la Declaración de Johannesburgo sobre el

Desarrollo Sostenible de 2002, cuyo párrafo 19 incluye a la corrupción como una grave amenaza al desarrollo sostenible (ONU, 2002). Otra mención especial merece la inclusión de la lucha contra la corrupción como parte de las metas del ODS16 de la Agenda 2030, adoptada por consenso el 25 de setiembre de 2015 mediante Resolución A/RES/70/1. El documento contiene una declaración política, 17 ODS y 169 metas interdependientes entre sí (ONU, s. f.-b). Además, el ODS16 es citado en múltiples resoluciones de la COSP-UNCAC, siendo la más reciente la Resolución 9/2 del año 2021 que realiza el seguimiento de la UNGASS2021.

Como se adelantó, la meta 16.5: “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” forma parte de las diez metas del ODS16 referido a la paz, justicia e instituciones sólidas. Estas metas, según Mesa (2018), se pueden dividir en dos grupos: buen gobierno y seguridad. Así, la meta 16.5 correspondería al primer grupo. Consecuentemente, no es posible soslayar que en un espacio como el sistema de ONU, donde no existe una obligación prodemocracia como sí la hay en la OEA, la corrupción se mantiene en la agenda por su relación con la gobernanza y la sostenibilidad que esta acarrea.

En suma, la relación entre los conceptos anteriormente estudiados y la lucha contra la corrupción demuestran la instrumentalización de esta última para conseguir metas planteadas: asegurar la supervivencia del Estado, el respeto de valores democráticos, la protección de los derechos humanos y el avance hacia un desarrollo sostenible.

Alcance de las iniciativas internacionales anticorrupción vigentes

Como se ha adelantado, la respuesta global a la corrupción se materializó de forma paulatina y desordenada. Sin embargo, el recuento de las iniciativas existentes es útil para ejemplificar la consolidación de una postura internacionalmente aceptada. En esa línea, en el presente acápite se pondrá

mayor énfasis en los tres instrumentos vinculantes con mayor alcance en materia de lucha contra la corrupción.

La existencia de tres tratados internacionales avocados a la lucha contra la corrupción contribuye a la fragmentación de la respuesta de la sociedad internacional ante este flagelo. Se tienen, en orden cronológico, a la CICC de la OEA con 35 ratificaciones, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales o Convención Anti-Cohecho de la OCDE con 44 signatarios, y la UNCAC de la ONU con 189 Estados Parte.

La CICC

Fue la iniciativa pionera en materia de lucha contra la corrupción y tiene como principal antecedente a la Resolución No. 1159 de la Asamblea General de la OEA que concluyó que las prácticas corruptas en el comercio internacional tenían efectos perjudiciales particularmente en países de la región.

Posteriormente, mediante la Resolución 1294 de 1994, la Asamblea General de la OEA encomienda a su Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo dedicado a estudiar los delitos y legislaciones relacionados con la probidad y la ética pública. Finalmente, la decisión de convertir a la OEA en el principal foro de cooperación multilateral de la región para combatir la corrupción quedó formalizada en la Decisión 6 de 1994, que contiene a la Declaración de Belém do Pará sobre el fortalecimiento de la OEA como foro de concertación política.

En junio de 1995, el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica ya había preparado el proyecto de la CICC, que sería luego revisado por el Comité Jurídico Interamericano, para así ser adoptado en marzo de 1996 (López, 2003). La iniciativa de crear la CICC fue apoyada decididamente por Venezuela y los Estados Unidos (Webb, 2005) y guardó una estrecha relación con el consenso regional de proteger el modelo de democracia representativa difundido en

América Latina. Su vigencia fue condicionada a la ratificación de solo dos países miembro de la OEA, siendo Bolivia y Paraguay los primeros dos en depositar sus respectivas ratificaciones en los meses de enero y febrero de 1997 (OEA, s. f.-b). El Perú depositó su ratificación del instrumento el 4 de junio del mismo año.

Ya en 1997 se buscó dotar de mayor funcionalidad a la CICC, para así garantizar su aplicación y evitar su desfase, mediante la Resolución 1477 de dicho año que creó el Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción. Entre los objetivos de dicho programa se tienen a: (i) impulsar la adopción de la CICC; (ii) el desarrollo de leyes modelo, realizar estudios comparativos de las normas legales de los Estados miembros para identificar las similitudes, diferencias y vacíos legales que pudieran existir; (iii) identificar instituciones que desempeñan actividades vinculadas con el combate a la corrupción, promover el intercambio de experiencias y la asistencia; (iv) realizar campañas de difusión, estimular el papel de la prensa y formular programas educativos; e (v) identificar organizaciones de profesionales y de la sociedad civil cuyas actividades estén relacionadas con el combate de la corrupción, para incorporar sus aportes.

Debido a la rapidez con la que la CICC fue ratificada, en la primera conferencia de sus Estados Parte se decide crear el MESICIC, mediante el Acta de Buenos Aires y que había sido una propuesta del Consejo Permanente. Así, en enero de 2001, la Resolución 1784 de la Asamblea General de la OEA acoge con beneplácito la creación del MESICIC (Asamblea General de la OEA, 2001).

La razón de ser del MESICIC es formular recomendaciones, y no sanciones, que ayuden a los Estados a implementar la CICC. Con ese objetivo, el mecanismo cuenta con dos órganos: la Conferencia de Estados Parte, quien ostenta la autoridad y responsabilidad general sobre el MESICIC, y el Comité de Expertos está integrado por técnicos designados por cada país, que tiene la responsabilidad de analizar los avances en la implementación de la CICC

(López, 2003). A pesar de no contar con un órgano exclusivo como parte del MESICIC, la sociedad civil participa a través del Comité de Expertos mediante la presentación de documentos, exposiciones verbales y reuniones informales.

La CICC fue un hito para la respuesta global anticorrupción ya que generó obligaciones para sus 34 Estados Parte, quienes a pesar de ubicarse en la misma región poseen distintas características y niveles de desarrollo (Webb, 2005). Asimismo, su alcance es mayor al de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE, pues la CICC alienta a los Estados a hacerse cargo de la corrupción a nivel doméstico, además de criminalizar otros actos de corrupción incluyendo al soborno transnacional. Del mismo modo, su ámbito de aplicación alcanza a ambos agentes involucrados en el soborno: activo (benefactor) y pasivo (beneficiario).

La Convención Anti-Cohecho de la OCDE

Es la segunda iniciativa multilateral en materia de lucha anticorrupción. Su importancia radica en la propia composición de la organización al representar “alrededor del 80% del comercio y de las inversiones mundiales” (OCDE, s. f.-a). Ello explica que represente un “esfuerzo para guiar las actividades anticorrupción de los gobiernos que influyen en el flujo de la mayor parte de las inversiones, el comercio y los bienes del mundo” (Webb, 2005, p. 195).

Por otro lado, Webb (2005) sostiene que, aunque su objeto sea más acotado, la Convención Anti-Cohecho tiene un alcance aún más global que la propia CICC debido a sus relaciones activas con aquellos países que no son miembros de la organización, pero sí “socios” de la misma y su compromiso con la sociedad civil. Este instrumento tiene como objetivo específico “combatir la corrupción en los negocios internacionales para ayudar a nivelar el campo de juego para las empresas” (Webb, 2005, p. 195) por lo que su cumplimiento no solo concierne a Estados, sino principalmente al sector privado, y requiere de un componente transnacional para ser aplicable. En otras palabras, para la

Convención Anti-Cohecho de la OCDE el soborno entre agentes nacionales no es un supuesto relevante, como sí lo es para la CICC, que requiere la criminalización del acto independientemente de la procedencia de los actores involucrados.

La Convención es el único instrumento que se concentra en el agente activo en un acto de soborno (oferente) y recibió una evidente influencia de los Estados Unidos al momento de su gestación. Luego de las investigaciones por el caso *Watergate*, el sector privado de los Estados Unidos presionó al gobierno para nivelar el campo de juego y reducir la desventaja comercial de las empresas extranjeras. En ese sentido, los Estados Unidos usaron el foro de la OCDE para extender los principios de la FCPA (Ley de prácticas corruptas en el extranjero publicada en 1977) a la comunidad empresarial internacional (Webb, 2005).

Tal y como sucedió con la CICC de la OEA, la OCDE desde 1994 emitió una serie de recomendaciones no vinculantes sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales (ver Cuadro 2) y el 23 de mayo de 1997 se revisaron las primeras recomendaciones sobre soborno transnacional (C(97)123/FINAL) para incluir sugerencias más específicas. Hacia finales de ese mismo año, la Convención Anti-Cohecho de la OCDE fue firmada y entra en vigor el 15 de febrero de 1999. Hasta mayo de 2018, ha sido ratificada por 44 países (OCDE, 2018).

Aunque el contenido de la Convención es vago, su artículo 12 deja a cargo del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales (GTC) de la OCDE el monitoreo e implementación de sus disposiciones. De ahí que Webb (2005) señale que el GTC:

...ha tenido libertad para desarrollar un sistema de revisión por pares, aprovechando las experiencias obtenidas a través de los procedimientos de adhesión de la OCDE, las auditorías de derechos humanos de la ONU

y los procedimientos de evaluación mutua del Grupo de Acción Financiera Internacional de la OCDE. (p. 197)

La UNCAC

Como resultado de la evolución de la concepción de corrupción en el espacio multilateral, según lo visto en la sección 1.5.1., el consenso para la aprobación de un tratado sobre la materia tomó algunos años en concretarse. Es por tal motivo que la UNCAC tiene como antecedente a la UNCTOC, la primera incursión de la ONU en la creación de un instrumento vinculante que aborde el fenómeno de la corrupción. Esta es también la primera señal de globalización del fenómeno al representar la transición de iniciativas regionales a globales (Webb, 2005). Tal y como lo especifica su nombre, la UNCTOC se enfoca en las actividades desarrolladas por grupos delictivos organizados, pero reconoce a la corrupción explícitamente como una herramienta o efecto de la actuación de dichos grupos e introduce medidas para su prevención, detección y sanción (Artículos 3 y 9).

La UNCTOC fue elaborada en dieciocho meses, entre 1999 y 2000, y entró en vigor el 19 de setiembre de 2003. La rapidez con la que se dio su entrada en vigor fue una señal clara de la formación de un consenso suficiente sobre cómo enfrentar la lucha contra la corrupción internacional. Hoy en día la UNCTOC cuenta con 190 Estados Parte y su principal aporte para la lucha contra la corrupción es la introducción de su Artículo 8, donde exige a los Estados a adoptar las medidas legislativas necesarias para criminalizar los actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos extranjeros.

Mediante la Resolución 55/61 de 2000 de la Asamblea General de la ONU, la sociedad internacional reconoció que la formulación de un instrumento vinculante independiente de la UNCTOC y exclusivamente dedicado a la corrupción era menester. De esta forma, se crea el Comité Ad-Hoc encargado para la elaboración de dicho instrumento y se le adscribe a la Oficina para el

Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU, con sede en Viena. El Comité Ad-Hoc se reunió en siete oportunidades entre enero de 2002 y octubre de 2003. Dos meses después, la Asamblea General aprueba el proyecto mediante la Resolución 58/4 y convoca a la Conferencia de Mérida para su apertura a firmas.

Es así como surge el primer y único instrumento vinculante anticorrupción de alcance global hasta la fecha. Desde su apertura para la firma, durante la Conferencia Política de Alto Nivel convocada con dicho fin, en tan solo 3 días ya contaba con 97 Estados firmantes y un año después, con 113 firmantes y 9 ratificaciones (Webb, 2005). La UNCAC entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y actualmente posee 189 ratificaciones, solo 8 países no son Estados Parte de esta: Andorra, Eritrea, Mónaco, Corea del Norte, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, San Marino, y Siria (UNODC, 2021).

En comparación con los otros dos instrumentos multilaterales descritos, las disposiciones de la UNCAC son aún más ambiciosas. Similarmente a la CICC, la UNCAC alienta a los Estados a criminalizar la solicitud o aceptación de sobornos por parte de funcionarios públicos extranjeros y no limita su enfoque a los oferentes de soborno como la Convención Anti-Cohecho de la OCDE. Mas, la UNCAC va más allá al incluir disposiciones que solicitan la cooperación entre Estados Parte para la recuperación de activos que califiquen como ganancias o instrumentos de corrupción, y en el cobro de daños compensatorios por los daños causados por la corrupción (Capítulo V de la UNCAC, Artículos 54 a 59) (Davis, 2010). Las innovaciones de la UNCAC no terminan con ello, pues su gran extensión -en términos comparados con los otros dos instrumentos multilaterales anticorrupción- la convierten en el tratado más comprensivo en materia de lucha contra la corrupción y con mayor alcance (número de Estados Parte).

En ese sentido, y como bien señala Velásquez (2019) se pueden identificar como logros de la UNCAC a: la conmemoración del “Día Internacional contra la Corrupción” que crea conciencia y refuerza la importancia de rechazar la corrupción en todo nivel, el reconocimiento de la corrupción como un asunto global y no de jurisdicción nacional, la promoción de la inclusión de la sociedad civil para la formulación y monitoreo de las políticas anticorrupción, y la producción de manuales para la correcta interpretación e implementación de la UNCAC y guías operativas para la difusión de buenas prácticas anticorrupción.

La UNCAC contiene 71 artículos, divididos en ocho capítulos, de los cuales destacan las siguientes áreas temáticas: (i) medidas preventivas, (ii) penalización y aplicación de la ley, (iii) cooperación internacional, (iv) recuperación de activos, (v) asistencia técnica e intercambio de información, y (vi) mecanismos de aplicación. Para Webb (2005) la UNCAC puede dividirse, también, en tres grandes secciones: prevención, cooperación internacional y criminalización, las mismas que guardan concordancia con los tres objetivos de la convención establecidos en su Artículo 1 (ONU, 2004):

- 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. (p. 7)

Así como el Artículo 1 de la UNCAC, el Artículo 5 de la convención merece también una mención. Es en virtud de esa disposición que la sociedad internacional envía un claro mensaje a favor de la institucionalización de la lucha contra la corrupción como una política de Estado. El numeral 1 de dicho artículo señala:

Cada Estado Parte (...) formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. (ONU, 2004, p. 9)

La UNCAC, a diferencia de la CICC, considera a la participación ciudadana como elemento primordial para la formulación de políticas públicas, y no solo como elemento preventivo de la corrupción. Aún más, la UNCAC exige que exista un órgano independiente encargado de prevenir la corrupción (Artículo 6); mientras que la CICC admite la posibilidad de que los Estados designen una autoridad central para “formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación» entre países” (Artículo 18).

El texto normativo de la UNCAC crea los mecanismos para su aplicación (Capítulo VII), de ahí que se cree la COSP-UNCAC como su principal órgano normativo (Artículo 63). La COSP-UNCAC está compuesta por sus 189 Estados Parte y sesiona cada dos años de forma ordinaria. Su última sesión fue la novena y se celebró del 13 al 17 de diciembre de 2021 en Egipto (ver Tabla 1). La COSP-UNCAC solo ha sesionado una vez de forma extraordinaria en mayo de 2021. Cabe resaltar que los Estados que no han ratificado la UNCAC, pero sí son signatarios como Barbados y Siria, tienen la potestad de participar en las sesiones de la COSP-UNCAC como observadores.

Tabla 1

Sesiones de la COSP-UNCAC celebradas (2006-2022)

Año	No. De Sesión	País Anfitrión
2006	I COSP-UNCAC	Jordania
2008	II COSP-UNCAC	Indonesia
2009	III COSP-UNCAC	Catar

2011	IV COSP-UNCAC	Marruecos
2013	V COSP-UNCAC	Panamá
2015	VI COSP-UNCAC	Rusia
2017	VII COSP-UNCAC	Austria
2019	VIII COSP-UNCAC	Emiratos Árabes Unidos
2021	I Sesión Especial COSP-UNCAC	Viena (formato híbrido)
2021	IX COSP-UNCAC	Egipto
2023	X COSP-UNCAC	Estados Unidos (por realizarse)

En virtud del párrafo 7 del Artículo 63 de la UNCAC, la COSP-UNCAC ha creado una serie de órganos subsidiarios especializados que operan según los mandatos de esta. Estos tienen la finalidad de recomendar y asistir a la COSP-UNCAC, y sesionan por lo menos dos veces al año. Estos órganos subsidiarios son: Grupo sobre el Examen de la Aplicación, Grupo de Trabajo sobre Prevención, Grupo de Trabajo sobre Recuperación de Activos

El Grupo sobre el Examen de la Aplicación (de la UNCAC) fue creado en diciembre de 2006 con la aprobación de los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC (Resolución 3/1 de la COSP-UNCAC). Es un grupo intergubernamental de composición abierta integrado por Estados Parte que sesiona por lo menos una vez al año en Viena, Austria. Tiene como objetivo contar con una visión general de los problemas y necesidades de asistencia técnica para asegurar la aplicación de la UNCAC, así como recoger las buenas prácticas ejercidas (numerales 42 a 44 de la Resolución 3/1). Se ha reunido trece veces y su última sesión se está llevando a cabo en sesiones virtuales a lo largo del año 2022.

Similarmente al grupo antes señalado, el resto de los órganos subsidiarios mantienen la naturaleza intergubernamental de composición abierta. Es así como el Grupo de Trabajo sobre Recuperación de Activos, también se crea en la I COSP-UNCAC según la Resolución 4/1 y se reúne una vez al año; el Grupo de Trabajo sobre Prevención se crea en 2009 con la Resolución 3/2; y la

Reunión de Expertos sobre Cooperación Internacional, se crea en 2011 con la Resolución 4/2. Todos estos tienen el objetivo de facilitar el intercambio de información, promover la cooperación entre los Estados Parte y recopilar información especializada en las áreas de su competencia para proveer recomendaciones e informes temáticos a la COSP-UNCAC.

Del tratado, además, se desprende que el Secretario General de la ONU prestará los servicios de secretaría que la COSP-UNCAC requiriera para cumplir con sus objetivos (Artículo 64). En la práctica, es la ONUDD quien cumple la función de secretaría de la COSP-UNCAC en virtud de su estructura organizativa y lo señalado en el Boletín del Secretario General del 15 de marzo de 2004: “sustituye al Secretario General en el ejercicio de las funciones que le incumben en virtud de los instrumentos, los principios y las normas internacionales, así como las resoluciones, promulgados en este ámbito [programa contra el delito]” (Boletín del Secretario General ONU, 2004). Al ser algunos actos de corrupción tipificados como delitos por los Estados Parte como consecuencia de la implementación de la UNCAC, la competencia de la ONUDD es clara.

Finalmente, el Mecanismo de Examen de la aplicación de la UNCAC es un proceso intergubernamental realizado por 15 representantes técnicos (expertos) como máximo de dos Estados Parte, uno perteneciente a la región geográfica a la que pertenece el Estado examinado y el otro, uno que en lo posible tenga un ordenamiento jurídico análogo al Estado examinado. El proceso prevé la participación activa del Estado examinado. La elección de los Estados examinadores se realiza por sorteo al inicio de cada fase de examen y no se admitirán evaluaciones recíprocas entre los Estados elegidos. El examen consta de dos fases cuyo detalle es establecido por los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen, aprobados mediante la mencionada Resolución 3/1 de la COSP-UNCAC.

El primer examen de la aplicación de la UNCAC inició en 2010 en virtud de la Resolución 3/1 de la III COSP-UNCAC. La primera fase del mismo se encuentra cerca de terminar, según el Informe de la sesión No. 13 del Grupo sobre el Examen de la Aplicación ya se han finalizado 173 del total de 188 informes preliminares (COSP-UNCAC Secretariat, 2022). Sin embargo, el mismo documento reconoce que existen demoras en el cumplimiento de los plazos por parte de los Estados Miembro de la UNCAC, como en la nominación de los puntos focales para la realización de las fases del examen, por lo que se ha previsto que la culminación de la segunda fase del mismo sea en junio de 2024 como máximo (Decisión 8/1 de la VIII COSP-UNCAC).

Las Cumbres de las Américas

Las Cumbres de las Américas son mecanismos de concertación política de mayor flexibilidad que los espacios de negociación multilaterales auspiciados por organizaciones internacionales. Al constituir un foro multilateral regional, brinda una oportunidad de diálogo entre los Estados que participan en ella, pero su peculiaridad reside en que su organización exige que las negociaciones sean realizadas al más alto nivel: entre presidentes del hemisferio.

Este foro intergubernamental nace por iniciativa de los Estados Unidos, como ramificación de su Iniciativa de las Américas de la década de los años 90 (Peña, 2005).

Su relevancia para el presente trabajo recae en la oportunidad que su organización crea para la definición de principios, bases y estrategias comunes entre los países del hemisferio. Al no ser un órgano de la OEA, la Cumbre de las Américas se destaca por representar un espacio en el que cualquier Estado perteneciente al continente americano podría ser partícipe, independientemente de su membresía. Históricamente, los temas que usualmente copan la agenda del mecanismo se refieren al fortalecimiento de la democracia, el progreso social e igualdad, así como la seguridad.

Las Cumbres de las Américas cuentan con una secretaría técnica, que -a su vez- es la Secretaría General de la OEA. No obstante, esta no se encarga de aspectos sustantivos, solo de requerimientos logísticos y administrativos:

Con el objetivo de buscar mecanismos para mejorar el proceso de las Cumbres, y con el propósito de proponer soluciones concretas y viables, la Secretaría de Cumbres de las Américas ha trabajado activa y conjuntamente con la Secretaría General y los Estados Miembros [de la OEA] y ha preparado un Sistema de Seguimiento de los Mandatos de las Cumbres de las Américas. (OEA, s. f.-a)

Como se puede anticipar, la Secretaría de Cumbres funge como memoria institucional del sistema de Cumbres con miras a coadyuvar en la materialización y coherencia de los compromisos asumidos en ellas. Un resultado significativo que fue promovido dentro de una de estas reuniones es la concretización del acuerdo de libre comercio de las Américas o ALCA (Peña, 2005). Las Cumbres de las Américas se han celebrado cada dos años en promedio, y a la actualidad ya se han dado nueve (ver Anexo IV).

Para el presente trabajo corresponde enfatizar la incidencia de la VIII Cumbre de las Américas como parte de la participación peruana a nivel multilateral. Dicha Cumbre tuvo como país anfitrión al Perú y fue celebrada en Lima los días 13 y 14 de abril del año 2018. Gracias al rol asumido por el Perú, se logró instaurar -luego del consentimiento de los Estados invitados- como tema central del evento al “el tratamiento de los efectos de la corrupción en la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por la sociedad internacional en la Agenda 2030, a la luz del andamiaje normativo internacional existente” (PERUOEA, 2018).

De lo anterior se pueden identificar tres aristas para el diálogo entablado sobre lucha contra la corrupción en dicha reunión: (i) gobernabilidad democrática y corrupción, (ii) desarrollo sostenible y corrupción, y (iii) cooperación,

institucionalidad y corrupción. En ese orden de ideas, el Compromiso de Lima, adoptado el 14 de abril de 2018, reconoce las obligaciones internacionales asumidas por los Estados participantes en el marco de la CICC y la UNCAC y contiene cincuenta y siete mandatos, ordenados en siete ejes:

- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión.
- Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales.
- Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas.
- Cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos.
- Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción.
- Seguimiento e informes.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

2.1. Hipótesis Específica

El liderazgo que el Perú ostenta en materia de lucha contra la corrupción a nivel multilateral será fortalecido a través de la promoción de nuevas propuestas y el seguimiento de iniciativas anteriores en el marco de la UNCAC, siempre que se mantenga la coherencia con las Políticas de Estado peruanas y sus actuaciones pasadas a nivel internacional.

2.2. Tipo y Diseño de la Investigación

El presente trabajo de investigación sigue un enfoque cualitativo que, de acuerdo con Hernández et al. (2014), tiene como objetivo “describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes” (p. 11). Consecuentemente, contiene una aproximación interpretativa de los elementos estudiados: se parte de la teoría para luego volcarla al mundo empírico, examinar los hechos objeto de estudio y formular conclusiones o una nueva teoría coherente con lo observado. Dicho de otro modo, la investigación aquí contenida se basa en el proceso inductivo y la lógica, enmarcados por una teoría base.

Adicionalmente, el tipo de investigación presentada, siguiendo a Flick (2007), es analítica en la medida de que los rasgos esenciales de la investigación cualitativa requieren de una “comunicación del investigador con el campo y sus miembros como una parte explícita en la producción de conocimiento, en lugar de excluirla...” (p. 20). La investigación va más allá de describir el contexto actual, donde “los puntos de vista subjetivos son un primer punto de partida. Una segunda cadena de investigación estudia la causa y el curso de las interacciones, mientras que una tercera trata de reconstruir las estructuras del campo social y el significado latente de las prácticas” (Flick,

2007, p. 20). Así, lo dicho guarda coherencia con la finalidad del presente trabajo en la medida de que busca, primero, determinar qué nivel de liderazgo ostenta el Perú en materia de lucha contra la corrupción en el escenario multilateral de la ONU, para luego producir una recomendación o estrategia para la acción exterior peruana.

Se ha recurrido a los diseños narrativo y fenomenológico como estrategia de indagación o forma en la que se lleva a cabo el proceso de investigación y recopilación de información. En ese sentido, Hernández et al. (2014) afirma -por un lado- que el diseño narrativo de la investigación cualitativa es pertinente cuando las “historias detalladas ayudan a comprender el problema” (p. 471) al constituirse en elementos necesarios que integran o permiten la comprensión del problema (objeto de la investigación). Mientras tanto, el mismo autor reconoce que el diseño fenomenológico es pertinente cuando existen “individuos que hayan compartido la experiencia o fenómeno” (Hernández et al., 2014, p. 472) y proporciona un mejor entendimiento de tales distintas perspectivas sobre el mismo fenómeno o evento.

La combinación de los diseños se sustenta en que el objetivo de la presente investigación es determinar el mejor curso de acción para el Perú para fortalecer su liderazgo en el ámbito de la lucha contra la corrupción en el espacio específico de su participación en la ONU. En tal sentido, las “fronteras” entre los diseños de la investigación cualitativa son superficiales, en la medida de que estos se yuxtaponen (Hernández et al., 2014) y ambos resultan pertinentes y útiles para el proceso de recopilación y procesamiento de información.

En esa línea, para el análisis de los datos recopilados se emplearán las estrategias señaladas por Hernández et al. (2014) como las correspondientes a los dos diseños antes mencionados. Así, primero se construirá una cronología de eventos e historias que permitirá el ensamblaje de elementos que integran la historia del fenómeno investigado: el liderazgo peruano en materia de lucha

contra la corrupción dentro de la ONU. Posteriormente, se analizarán los distintos significados que dicho liderazgo merece según las experiencias compartidas por los informantes y sus descripciones del fenómeno.

2.3. Sujetos de Estudio

En atención a la recomendación de Hernández et al. (2014) sobre el tamaño de la muestra, para la presente investigación se recolecta la información de quince (15) informantes involucrados en el tratamiento del tema de lucha contra la corrupción en el Perú y el ámbito internacional. El número de informantes responde a que la finalidad de la investigación cualitativa no es la de generalizar resultados, sino analizar casos representativos por sus características específicas (R. Hernández et al., 2014). De este modo, la unidad de análisis son los actores (funcionarios, académicos y expertos) que estuvieron involucrados en la participación del Perú en la ONU en materia de lucha contra la corrupción entre los años 2017 y 2021.

2.4. Herramientas de Recojo de Información y de Análisis

Tomando como referencia lo señalado por Flick (2007) sobre la investigación cualitativa, “hay una interdependencia mutua de las partes individuales del proceso de investigación” (p. 54), por lo que tanto las teorías relevantes como las herramientas elegidas van más allá de determinar una conclusión o resultado general. Lo que se busca es obtener una “manera específica de comprender la relación entre el problema y el método” (Flick, 2007, p. 54).

Para la recopilación de datos se utilizaron las herramientas de análisis documental y entrevistas personales bajo modalidad virtual y presencial, de acuerdo a la disponibilidad de tiempo de los entrevistados. Como instrumentos, se tienen a fichas y guías de entrevistas, respectivamente. Ambas técnicas seleccionadas contribuyen a profundizar información puntual y contraponer perspectivas objetivas (documentos) y subjetivas (experiencias personales).

Sobre las entrevistas, no se eligió el tipo de entrevistas estructuradas o guiadas debido a que una entrevista no guiada es “el mejor procedimiento metodológico para desarrollar un estudio tendiente a descubrir los significados profundos de los fenómenos; constituye un aporte considerable y fundamental cuando se quiere investigar los sistemas de valores, los modos de representaciones, las percepciones específicas y singulares de una persona, un grupo social o de una cultura” (Ñaupas et al., 2014, p. 378).

Tabla 2

Entrevistas cualitativas realizadas

Nombre del entrevistado	Cargo	Función desempeñada	Tipo y modalidad de entrevista	Fecha de la entrevista
Rolando Ruíz-Rosas Cateriano	Embajador	Exdirector de la Dirección de Organismos y Política Multilateral del MRE	Abierta o no estructurada, Presencial	13 de abril de 2022
Samuel Ashcallay Samaniego	Consejero	Miembro de la Representación Permanente del Perú en la OEA	Abierta o no estructurada, Virtual	29 de abril de 2022
Elmer López Chirinos	Funcionario	Oficina de Cooperación Judicial del MRE	Semiestructurada, Virtual	20 de mayo de 2022
Alonso Esquivel Durán	Primer Secretario	Exmiembro de la Representación Permanente del Perú en la ONU – Viena	Semiestructurada, Virtual	02 de setiembre 2022
Eric Anderson Machado	Embajador	Exmiembro de la Representación Permanente del Perú en la ONU – Viena	Semiestructurada, Virtual	3 de octubre 2022
Magali Rojas Delgado	Exfuncionaria	Jefa de Asuntos Administrativos de la Oficina General de Asuntos Legales	Semiestructurada, Presencial	3 de octubre de 2022
Ana Teresa Revilla Vergara	Exfuncionaria	Oficina General de Asuntos Legales del MRE	Semiestructurada, Presencial	13 de octubre de 2022
Blanca Gómez	Tercera Secretaria	Funcionaria de la Subdirección de Asuntos Multilaterales y ONU	Estructurada, Virtual	17 de octubre de 2022
Walter Albán Peralta	Director Ejecutivo de Proética		Semiestructurada, Virtual	18 de octubre de 2022
Rosa Elena Arias Rojas	Asesora Legal	Dirección General de Asuntos Multilaterales	Estructurada, Virtual	19 de octubre de 2022
Gustavo Meza-Cuadra	Embajador	Negociador del ODS16	Semiestructurada, Presencial	20 de octubre de 2022
Álvaro Salcedo Teullet	Consejero	Subdirección de Asuntos Hemisféricos y OEA	Semiestructurada, Virtual	21 de octubre de 2022

José Ugaz Sánchez-Moreno	Abogado experto en corrupción	Representante del Perú en foros anticorrupción	Semiestructurada, Presencial	24 de octubre de 2022
Carlos Sánchez del Águila	Ministro Consejero	Miembro de la Representación Permanente del Perú en la ONU – Viena	Semiestructurada, Virtual	26 de octubre de 2022
Susana Silva Hasembank	Abogada experta en corrupción	Excoordinadora General de la CAN en dos períodos	Abierta o no estructurada, Presencial	9 de noviembre de 2022

CAPÍTULO III

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

3.1. Resultados

Considerando el enfoque de este trabajo de investigación, y a fin de poder plantear una propuesta de estrategia anticorrupción, se presentarán los resultados obtenidos de las herramientas empleadas (análisis documental y entrevistas). En concordancia con lo señalado por Hernández et. al. (2014), esta sección de reporte de resultados adoptará la forma de un esquema narrativo, en línea con el diseño elegido para la recolección de información, seguido de un esquema comparativo dedicado a señalar las diferencias y similitudes entre las experiencias de los informantes. Con ello, se cristalizan los resultados encontrados gracias al diseño de la investigación: narrativo y fenomenológico.

Así, se dividirán los resultados de las entrevistas en dos grupos²: funcionarios del MRE (G1) y expertos anticorrupción que hayan participado en la materia a nivel internacional (G2). Para ambos casos se partió de recoger información referida a la primera variable de esta investigación: ¿existe un liderazgo³ del Perú en materia de lucha contra la corrupción?

² El detalle de los entrevistados que integran a cada grupo se incluye en el Anexo VIII.

³ Definido para el presente estudio como la habilidad de influenciar, más no necesariamente determinar, el actuar de otro actor internacional respecto a sus esfuerzos anticorrupción en el ámbito multilateral.

Para el caso del G1, se obtuvo opinión unánime de los informantes en sentido positivo sobre la existencia de un grado de liderazgo del Perú en materia de lucha contra la corrupción en el sistema de la ONU. Por su parte, los integrantes del G2 demostraron una opinión más dubitativa al considerar que no existen suficientes evidencias concretas para confirmar un liderazgo.

A fin de interpretar y analizar estos resultados sobre la variable liderazgo de la investigación, se retoma la definición formulada en el Marco Teórico sobre liderazgo. En esa línea, para efectos del presente estudio se entenderá como liderazgo del Perú a su habilidad de incidir en el proceso de toma de decisión internacional al posicionarse como un referente en la lucha contra la corrupción en el ámbito multilateral.

Para los entrevistados del G1, dicho liderazgo se plasma de dos formas: (i) a través del reconocimiento por parte de terceros de la participación o interés activo del Perú sobre la materia o (ii) mediante el apoyo por parte de otros Estados a las iniciativas anticorrupción peruanas en el sistema de la ONU. Como consecuencia, se identifica que existe un elemento subjetivo en la concepción del liderazgo: la percepción de terceros actores de la sociedad internacional es un elemento crucial.

El posicionamiento al que se refiere la definición planteada, además, es concordante con la primera definición propuesta en la medida de que el elemento diferenciador entre el liderazgo y poder duro es que no necesita de una materialización decisiva. En línea con la propuesta de Nye (2008) del poder blando, el liderazgo -entendido como una de las formas de aquel- se basa en la habilidad de influenciar, mediante el uso de la atracción, el actuar de otro actor internacional. Como resultado de ello, para este trabajo y como se ha mencionado, dicha influencia se ejercería con el posicionamiento del Perú como referente en la materia antedicha.

Teniendo lo anterior presente y los insumos obtenidos del G1 y el PESEM vigente, dicho posicionamiento se construye mediante la propuesta de iniciativas coherentes, una participación activa, y la contribución al consenso en las negociaciones internacionales. Los hechos que sustentan la percepción del G1 sobre la existencia de un liderazgo del Perú inician con la participación peruana en materia de lucha contra la corrupción en la ONU desde el año 2017. De ahí que se concluya que se trata de un liderazgo incipiente.

Tal y como lo describen los funcionarios entrevistados, es 2017 que la delegación de Noruega propone al Perú ser coanfitriones de una reunión en Oslo sobre gran corrupción. Esta propuesta pone en relieve el lugar que el Perú empezaba a ganarse en la materia y conlleva a un resultado tangible: un trabajo constante de la representación permanente del Perú para la ONU donde se recolectan apoyos, redacta y consensua un texto para una propuesta de resolución sobre gran corrupción y que finalmente se adopta en la VII COSP-UNCAC. La Resolución 7/2, titulada Previniendo y combatiendo la corrupción en todas sus formas, de manera más eficaz, incluso, entre otras, cuando involucre grandes cantidades de activos, con un enfoque integral y multidisciplinario, de conformidad con la UNCAC, nace como una iniciativa peruano-noruega y termina siendo patrocinada por otros diecisiete Estados Parte de la UNCAC.

El antecedente de dicha coalición entre Noruega y Perú es la VI COSP-UNCAC celebrada en 2015 en San Petersburgo, Rusia, donde la delegación peruana distribuyó un documento oficioso o *non-paper* sobre gran corrupción con miras a convertirlo en una resolución. Dicha iniciativa no prosperó en ese momento, pero -como se ha visto- le otorgó al Perú la reputación de ser el pionero en el impulso de dicho tema en el plano internacional.

En esa línea, también destaca la iniciativa peruano-colombiana de realizar una sesión especial de la Asamblea General de la ONU centrada en la lucha contra la corrupción en la historia de dicha organización. Haciendo uso de

lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta de la ONU, se propuso en diciembre de 2018 la realización de una sesión especial de la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción (UNGASS), la misma que fue aceptada ese mismo año por la Resolución 73/191 de la Asamblea General. Cabe enfatizar que la propuesta de la UNGASS fue originalmente peruana, la delegación de Colombia se sumó a la misma cuando el Perú ya se encontraba recolectando apoyos para su aprobación. En la resolución final se dispone que como resultado de dicho período extraordinario de sesiones se adoptaría una declaración política previamente consensuada bajo los auspicios de la COSP-UNCAC. Esa representó una oportunidad para el Perú para reafirmar el lugar que se había empezado a ganar en la discusión de la materia en el ámbito multilateral.

Siguiendo esta línea de tiempo, un año después la delegación peruana continúa impulsando avances anticorrupción con la presentación de su propuesta para actualizar la UNCAC durante el 74° Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General realizado del 22 al 28 de septiembre de 2019. Dicha propuesta fue, una vez más, apoyada por Colombia cuyos intereses se alineaban hasta cierto punto con los intereses peruanos.

En diciembre del mismo año, tomando ventaja del nombramiento de Colombia como relator para la VIII COSP-UNCAC del 2019 y del acercamiento que el Perú y Colombia habían tenido, se eligen al Perú y los Emiratos Árabes Unidos, este último ayudado por su calidad de presidente de la VIII COSP-UNCAC a celebrarse ese año, como cofacilitadores para la negociación de una declaración política consensuada por los Estados Parte. El rol del Perú como cofacilitador, a pesar de no haber sido una elección rutinaria en la medida de que no ostentaba ninguno de los cargos formales para la VIII COSP-UNCAC ni la IX COSP-UNCAC, fue reconocido al mismo nivel que el rol de los Emiratos Árabes Unidos como consta en el Informe del Período Extraordinario de la COSP-UNCAC del año 2021.

La acción exterior peruana en la materia continuó en mayo de 2020 cuando inician propiamente los trabajos de negociación multilateral del documento aprobado por la COSP-UNCAC en 2021 y que finalmente llevaría el título de “Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional”. La primera propuesta del documento de trabajo (Borrador 0) sería el resultado de los aportes de los Estados Parte sobre la lucha contra la corrupción y el rol de la UNCAC, además de los aportes que la misma Secretaría de la COSP-UNCAC incluye como contribuciones técnicas. Las negociaciones continuaron hasta la aprobación de una última versión, durante la segunda reunión del periodo de sesiones extraordinarias de la COSP-UNCAC, celebrada el 7 de mayo de 2021 en la ciudad de Viena.

El documento que el Perú y los Emiratos Árabes Unidos consensuaron durante el período extraordinario de sesiones de la COSP-UNCAC contuvo la propuesta peruana de actualizar la UNCAC para reforzar su contenido, planteada desde 2019. Así, el compromiso de los Estados Parte en la Declaración Política fue extenso, pero incluyó actualizar el contenido de la UNCAC para garantizar su efectivo funcionamiento, tomando como contribuciones los resultados del mecanismo de examen de la convención.

De ahí, el siguiente paso para la formalización de la Declaración Política era presentarla en la UNGASS 2021, celebrada del 2 al 4 de junio de dicho año, y promover su adopción al más alto nivel del espacio multilateral por excelencia. Como es conocido, durante tal evento se logró la aprobación de la Declaración Política previamente adoptada por la COSP-UNCAC y el Perú obtiene nuevamente validación del espacio que ha ganado paulatinamente en la negociación e impulso del consenso internacional en materia de lucha contra la corrupción.

Las acciones del Perú narradas concluyen con la adopción final de la Declaración Política adoptada en la UNGASS en la IX COSP-UNCAC que se desarrolló en Sharm el Sheik, Egipto, del 13 al 17 de diciembre de 2021. La Resolución 9/1 de la COSP-UNCAC adoptó idénticamente el contenido de la Declaración Política aprobado por la Asamblea General de la ONU y en cuyas cláusulas operativas 81 y 82 se recoge la propuesta peruana de revisión de la UNCAC con miras a mejorar su eficacia e implementación.

En cuanto a los resultados obtenidos por el G2, se observa una percepción más escéptica sobre el impacto que tiene la acción exterior peruana en materia de lucha contra la corrupción. En esa línea, la mayoría de los entrevistados no considera que exista un liderazgo tangible en la medida de no se observa la adopción de medidas concretas que se traduzcan en una mejora de las condiciones internas en el Perú u otros países.

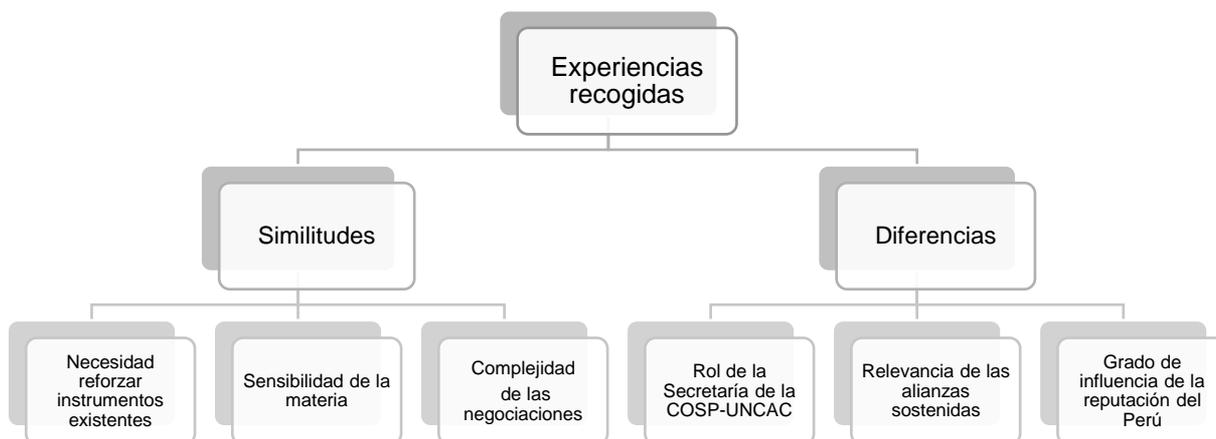
Como consecuencia, se pone en evidencia que la toma de decisión en el plano internacional no necesariamente trae consigo un cambio (positivo o negativo) en la realidad nacional. De ahí que se identifique una limitación para lograr cambios tangibles en el día a día del ciudadano peruano de a pie cuando se contribuya al logro de los objetivos de la acción exterior peruana. A fin de cuentas, la implementación de los instrumentos internacionales impulsados por el Perú en el exterior no compete únicamente al MRE. Ello generalmente depende de la voluntad política del gobierno de turno.

Adicionalmente, los tres informantes del G2 resaltan el rol de los actores no estatales como elemento de monitoreo, espacio para la innovación, y como agentes con una alta capacidad de movilización social. Uno de los entrevistados utiliza el caso Lava Jato para ejemplificar lo mencionado en dos sentidos: (i) es un caso que muestra cómo un marco contra la corrupción no es suficiente si sus disposiciones no son operativas y (ii) la prensa de investigación juega un rol importante de presión para las autoridades en el cargo.

Del mismo modo, dos entrevistados señalan a la lucha contra la corrupción como una aspiración válida del Estado peruano y reconocen que la existencia de mecanismos internacionales anticorrupción -si bien no erradican dichos actos- sí hacen más complicada la circulación de dinero o la obtención de beneficios producto de los distintos actos relacionados a la corrupción, lo que los hace más difíciles y costosos. El G2 concuerda con que obstaculizar la comisión de los actos de corrupción o derivados de ella (como el lavado de activos) es en sí mismo un avance para el combate de dicho flagelo.

Figura 1

Otros resultados del recojo de información de experiencias compartidas



Además de las observaciones antes mencionadas, del total de entrevistas realizadas se han identificado tres similitudes y tres diferencias relacionadas con las variables del presente estudio. En cuanto a las similitudes, se tiene que estas son aceptadas en mayor o menor medida por los informantes, a pesar de haber tenido experiencias distintas al fenómeno estudiado (participación del Perú en el ámbito multilateral en la lucha contra la corrupción). En el caso de las diferencias, se han observado posturas divergentes respecto a: el tipo de impacto que tiene la Secretaría de la COSP-UNCAC en las negociaciones, si es crucial la formación de coaliciones previamente a la presentación de iniciativas, y si la coyuntura interna del Perú es un obstáculo

insuperable para continuar su participación en materia de lucha contra la corrupción.

3.2. Discusión de Resultados

Como se ha podido observar de la información recopilada, existen elementos de las percepciones de los entrevistados que se refuerzan entre sí. Primero, en cuanto al liderazgo del Perú, se tiene que el G1 sí considera que el Perú ha demostrado ser capaz de ejercer un liderazgo sostenido desde el año 2017 en materia de lucha contra la corrupción en el foro de la ONU, pero el G2 tiene una mirada menos optimista al respecto. No obstante, se debe considerar que la percepción expuesta por el G2 tiene un enfoque hacia el plano doméstico, y no necesariamente una visión de las relaciones entre actores en el plano internacional. Incluso se puede observar que para el G2 el liderazgo debe ser tangible, por lo que se le atribuye características más alineadas con el concepto de poder duro o poder estructural (capacidad de determinar las reglas de juego).

Dicha distinción conlleva a observar que la opinión del G2 en realidad no se contrapone con lo señalado por el G1, en la medida de que el G1 no afirma que el Perú ostente la capacidad o características necesarias para determinar el accionar de otros actores. Para el G1, en línea con una visión más constructivista, el Perú ha empezado a demostrar su liderazgo en un contexto específico gracias a la construcción de una reputación basada en la proactividad y el legítimo interés, y a la coherencia de sus acciones en el ámbito multilateral desde 2017.

Esta distinción en las perspectivas del G1 y el G2 conlleva a observar que el posicionamiento que el Perú se ha empezado a ganar coincide con la intensidad de su participación en las sesiones de la COSP-UNCAC. En el Anexo VI se identifica que el Perú tuvo una participación más activa en dicho espacio especializado desde el año 2015, pero esta primera participación no contó con el reconocimiento de sus pares y no le otorgó la habilidad de influenciar a otros

Estados. Ello se ve reflejado con que en dicho año el Perú llega a la mesa de negociación de la COSP-UNCAC con una iniciativa y esta no alcanza los apoyos requeridos.

Como consecuencia, el liderazgo del Perú es identificado a partir del año 2018, cuando Noruega le reconoce el papel de pionero en el impulso de una iniciativa contra la gran corrupción y, paralelamente, el Perú inicia su campaña de recolección de apoyos para su propuesta de sesión especial anticorrupción en la Asamblea General de la ONU. Así, el liderazgo del Perú resulta tangible para los funcionarios del MRE entrevistados (G1), pero es reciente.

Ya establecido ello, resulta de especial importancia retener y aprovechar esta ventana de oportunidad para fortalecer el liderazgo incipiente peruano en la COSP-UNCAC y que este pueda, en el futuro, extenderse hacia otros órganos del sistema de la ONU donde el tema de lucha contra la corrupción es tratado de forma transversal.

Un segundo punto en común de las opiniones del G1 y el G2 se refiere a la necesidad reconocida de mejorar el único instrumento de alcance universal existente sobre la materia: la UNCAC. En línea con lo actuado por el Perú a nivel multilateral, tanto para los entrevistados del G1 y del G2, una revisión de la propia UNCAC resultaría una alternativa riesgosa. En su lugar, ambos grupos tienen sus propias preferencias: mientras que para el G1 una opción factible es la propuesta de protocolos o instrumentos adicionales a la UNCAC, para el G2 una opción igual de válida es la elaboración de manuales o guías operativas que establezcan interpretaciones suficientemente claras para la aplicación segura de la UNCAC.

La tercera coincidencia en las percepciones de los entrevistados versa sobre la sensibilidad de la materia. Todos los entrevistados son conscientes de que la lucha contra la corrupción es un objetivo complejo no solo por su naturaleza, sino también por el nivel de incidencia que los esfuerzos

anticorrupción tienen en temas como estabilidad política, la afectación de recursos económicos y una mayor injerencia en asuntos de jurisdicción nacional. En conjunto, estas situaciones representan las trabas más prominentes para el avance en el combate de dicho flagelo.

Finalmente, en cuanto al cuarto punto, todos entrevistados consideran que la complejidad de la negociación recae tanto en la necesidad de lograr consensos entre los Estados representados en los foros multilaterales, y también en la de tener que organizar la coordinación de otros sectores y actores no estatales hacia dentro del Estado.

En esa línea, una entrevistada del G2 señaló que existe una atomización de la representación peruana en los diversos foros anticorrupción (no solo los del sistema de la ONU), por lo que será necesario considerar uniformizar qué Ministerios y la jerarquía con las que serían consultados para todo asunto relacionado con la lucha contra la corrupción. Otro entrevistado del G2 enfatizó que existen muchas ideas innovadoras de las asociaciones representantes de la sociedad civil, así como la contribución histórica que grupos como Transparencia Internacional han tenido en la materia.

Respecto a las diferencias encontradas en los mismos relatos deben de considerarse haciendo la salvedad de que son percepciones de las experiencias de los entrevistados. Por un lado, se tiene que el rol que tiene la ONUDD, como secretaria de la COSP-UNCAC, puede llegar a direccionar el curso de las negociaciones. Sobre ello, existen opiniones encontradas en el G1: mientras que un entrevistado consideró que la ONUDD impulsaba su propia agenda e iniciativas, otro percibió que sin la mediación de la ONUDD no se hubiera podido sacar adelante la Declaración Política. Lo último, debido a que la ONUDD recepciona las opiniones y recomendaciones de todos los Estados Parte de la UNCAC, como parte de su función como secretaria de la convención.

Por otro lado, un entrevistado del G1 afirmó que con la aprobación de la celebración de un período especial de la Asamblea General de la ONU dedicado a la corrupción se ha demostrado que el Perú puede sacar adelante una iniciativa sin formar coaliciones previas. Ello guarda relación con lo mencionado en el marco teórico, en el acápite dedicado a la ética en la política exterior, donde se explicó que existen temas en la esfera internacional que representan valores comunes a los integrantes de la sociedad internacional. De acuerdo con lo narrado por todos los entrevistados y en línea con lo mencionado en el acápite sobre la ética y las relaciones internacionales, la corrupción es un tema de la agenda internacional sobre el que ningún Estado está en capacidad de oponerse abiertamente sin comprometer su propia reputación.

En esa línea, para la propuesta de iniciativas anticorrupción, el Perú no necesariamente tendría que buscar coaliciones como condicionante al éxito de sus propuestas. De ahí que una conexión lógica entre las iniciativas que presente el Perú en ese contexto tiene un mayor peso de cara a obtener los apoyos requeridos para su aprobación. Dicha coherencia, como se ha adelantado en la sección sobre constructivismo del Marco Teórico, se relaciona con acciones pasadas del Estado que propone la iniciativa, así como la pertinencia de la misma en un contexto específico.

Relacionado a lo anterior, contar con coaliciones ya sea de forma anticipada o en paralelo a la presentación de iniciativas multilaterales en materia anticorrupción puede no ser un prerrequisito, pero sí un elemento ventajoso para impulsar las iniciativas peruanas. En este punto vale la pena desarrollar la tercera diferencia identificada en las entrevistas realizadas y que significaría una debilidad para las iniciativas anticorrupción peruanas: la incidencia que tendrían los asuntos nacionales en la participación del Perú en el sistema de la ONU. También en línea con la coherencia antes mencionada, es importante resaltar que la situación interna de todo Estado es relevante para su acción externa en

dos niveles: (i) al momento de formular sus objetivos de política nacional, que incluyen a los objetivos de su política exterior, y (ii) afectará el grado de coherencia de su actuación.

Al respecto, a pesar de que el Perú se ha encontrado involucrado en casos de corrupción significativos como los del expresidente Alberto Fujimori y el exoperador político Vladimiro Montesinos y Lava Jato, dicho pasado se convierte en la justificación preponderante de la acción exterior peruana en materia de lucha contra la corrupción. Estos antecedentes finalmente motivan la puesta en marcha de acciones afirmativas como la institucionalización de objetivos y normativa anticorrupción para evitar la repetición de los casos mencionados y reparar la imagen del país.

Sobre lo anterior, se observa que a nivel interno persisten acusaciones de corrupción entre los poderes ejecutivo y legislativo y ello reafirma la naturaleza de larga data y transcultural del fenómeno en el país. No obstante, hechos de naturaleza similar en otros continentes permite asegurar que esta no es una situación extraordinaria para otros Estados en el mundo. A modo de ejemplo, un caso reciente es la condena del expresidente francés Nicolás Sarkozy en 2021.

En ese sentido, y atemperando ese punto, la participación en foros multilaterales respecto a la lucha contra la corrupción no tendría por qué detenerse o ser menos válida. Por el contrario, ser un país donde la amenaza de la expansión de la corrupción es latente, aumenta los niveles de legitimidad de la acción exterior peruana cuando se propone la mejora de herramientas o mecanismos anticorrupción. Si la propuesta peruana fuese la de no promover nuevos instrumentos o refuerzos a los mecanismos anticorrupción actuales, sí se evidenciaría una contradicción originada porque un país que aún se enfrenta a los desafíos de la corrupción sostiene que los instrumentos internacionales existentes son suficientes para combatir dicho flagelo.

Este último punto ofrece un punto de retorno hacia las similitudes en las opiniones de los informantes. La sensibilidad del avance en la lucha contra la corrupción radica en que los instrumentos internacionales en la materia representan herramientas útiles que dotan a los Estados de un mayor número de alternativas y ofrecen beneficios como acceso a mecanismos de asistencia técnica estandarizados. Ello es un aspecto positivo del multilateralismo y de las obligaciones internacionales, en la medida de que reducen los costos de transacción de acordar bilateralmente ciertos asuntos o condiciones para la prestación de apoyos recíprocos en la materia. Además, significan pasos a favor de la reducción de la corrupción que son más difíciles de desdibujar con los cambios de gobierno.

La proactividad del Perú en la Lucha Contra la Corrupción Como Elemento Clave de su Liderazgo en la ONU (2017-2021)

Las iniciativas peruanas en materia de lucha contra la corrupción a nivel multilateral han sido diversas (Anexo VI). No obstante, a pesar de que el Perú ha sabido poner o contribuir a la puesta en agenda de cada espacio multilateral del que forma parte a la lucha contra la corrupción, estas propuestas no han respondido a un marco específico o preestablecido de objetivos. En conjunto, las iniciativas anticorrupción peruanas no son parte de un entretejido mayor debido a la falta de una estrategia en la materia.

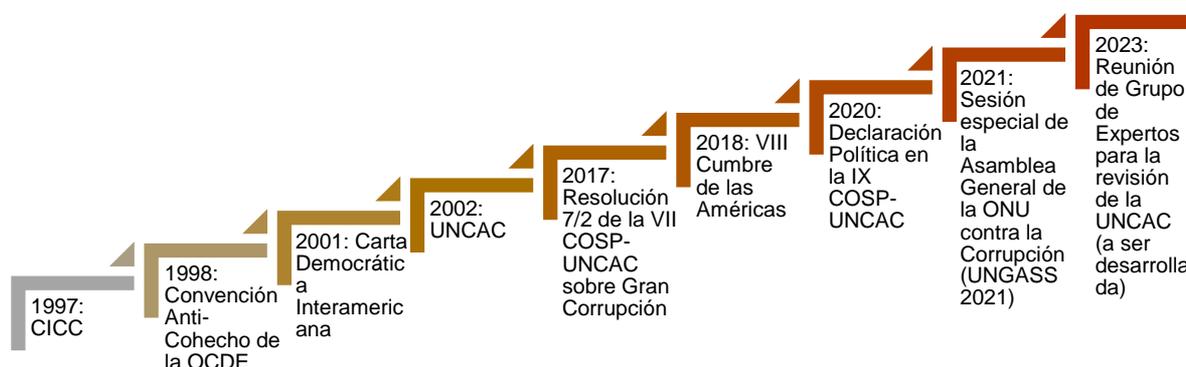
Al pensar en una estrategia anticorrupción peruana para el espacio multilateral se deben considerar otras normas, además que las sectoriales. Una estrategia como la mencionada no puede concebirse solo como una política sectorial. Dicho de otro modo, remitirse únicamente a los objetivos estratégicos del PESEM 2015-2025 resultaría en la fragmentación de un objetivo que no solo importa a la política exterior, sino que es transversal al Estado peruano. Así lo establecen la Política General de Gobierno vigente, el Acuerdo Nacional como

por la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción, todos revisados en el Capítulo 1 del presente trabajo.

De ahí que el tratamiento de la corrupción deba ser holístico, tanto hacia adentro de cada Estado, como por parte de la sociedad internacional. La naturaleza del fenómeno conlleva a que la lucha contra la corrupción deba tener el mayor alcance en cuanto al número de actores internacionales, así como número de instituciones del Estado y actores no estatales. Como se ha visto en el Marco Teórico, la corrupción adopta muchas formas y se desarrolla en diversos - por no decir todos- los aspectos de la vida diaria. Consecuentemente, para la formulación de una estrategia que englobe tanto las iniciativas existentes anticorrupción propuestas o apoyadas por el Perú como a la construcción de un futuro deseable para el Perú en dicha materia, será útil analizar el resultado obtenido de las iniciativas más destacadas. Posteriormente, se concordará lo actuado con una estrategia del Perú al futuro.

Figura 2

Línea de tiempo de iniciativas anticorrupción multilaterales destacadas que involucran al Perú



De las iniciativas enlistadas en la Figura 2, corresponde analizar las iniciativas anticorrupción multilaterales a partir del 2017. Ello responde a que es a partir de dicha fecha que se argumenta que el Perú destaca por su

participación en el sistema de la ONU. En correlación con las entrevistas realizadas, la proactividad de la participación peruana respecto a la lucha contra la corrupción fue reconocida desde el año 2015 gracias a la distribución de un documento oficioso (*non-paper*) en la VI COSP-UNCAC celebrada en Rusia.

Luego de la adopción de la Resolución 7/2 de la VII COSP-UNCAC de 2017 que tuvo como base el aporte peruano sobre la gran corrupción de 2015, el segundo momento donde el Perú influye en la toma de decisiones en el ámbito multilateral anticorrupción es con la propuesta de una sesión especial de la Asamblea General dedicada a la corrupción en 2018. La propuesta del Perú tuvo como finalidad generar consciencia sobre la necesidad de reforzar las medidas de prevención y lucha contra la corrupción internacionales, así como promover el cumplimiento pleno y efectivo de las obligaciones derivadas de la UNCAC (Asamblea General de la ONU, 2019, p. 2). A esta iniciativa se sumó la delegación colombiana, quien copatrocinó la propuesta del Perú. La Resolución 73/191 de la Asamblea General de la ONU decidió convocar la UNGASS2021 y la Resolución 176/74 establece la fecha en la que esta se realizaría, encargando a la COSP-UNCAC las sesiones preparativas para la misma e invita a los Estados Miembro y Observadores a participar en la UNGASS2021 al más alto nivel posible.

En consonancia con la iniciativa peruano-colombiana de 2018, ese mismo año el Perú se desempeña como anfitrión de la VIII Cumbre de las Américas. Aprovechando el reenfoque de la sociedad internacional hacia el tema de lucha contra la corrupción, el Perú tuvo a bien hacer de dicho tema el motivo principal del foro intergubernamental. Como resultado de ello se suscribió el Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción el 14 de abril de 2018.

El último documento resultante de una participación peruana activa a nivel multilateral en materia de lucha contra la corrupción es la Declaración

Política negociada y aprobada en el seno de la IX COSP-UNCAC y que fue luego adoptada por la UNGASS2021. La Declaración Política “Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional” contiene 14 cláusulas preambulares y 86 cláusulas operativas, y cuyo análisis se realiza a continuación:

Tabla 3

Análisis documental de la Declaración Política adoptada por la UNGASS2021

TIPO DE CLÁUSULA	PÁRRAFO Y CONTENIDO RESUMIDO
<p>CLÁUSULAS PRE-AMBULARES</p>	<p>Segundo: la corrupción amenaza la estabilidad y seguridad de las sociedades, al menoscabar las instituciones y los valores de la democracia, nuestros valores éticos y la justicia, y poner en peligro el desarrollo sostenible y el estado de derecho.</p> <p>Tercero: reconocimiento del 15vo aniversario de la UNCAC como “el instrumento universal jurídicamente vinculante más completo sobre la corrupción”.</p> <p>Cuarto: mención del estado de ratificación del instrumento (187 Estados que la han ratificado o se han adherido a ella hasta la adopción de la Declaración Política).</p> <p>Quinto: reforzamiento del apoyo a los órganos de la UNCAC (COSP-UNCAC y Mecanismo de Examen).</p> <p>Sexto: se afirma el compromiso con la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</p> <p>Sétimo: meta de prevenir y combatir la corrupción y a reforzar la cooperación internacional de forma coherente con el respeto de todos los derechos humanos, la justicia, la democracia y el estado de derecho a todos los niveles y nuestras obligaciones en la materia, y defenderemos los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y los principios fundamentales del derecho internacional, así como la UNCAC y UNCTOC.</p> <p>Octavo: establece como objetivo de los Estados el poner fin a la impunidad.</p> <p>Noveno: expresa la preocupación por el impacto negativo que todas las formas de corrupción incluso cuando afecta a grandes cantidades de activos, puede constituir una proporción considerable de los recursos de los Estados y tener un impacto especialmente negativo en los países en desarrollo y el disfrute de derechos fundamentales.</p> <p>Décimo: acepta que la pandemia del coronavirus ha dificultado la lucha contra la corrupción.</p> <p>Undécimo: reconocimiento de la naturaleza transnacional de la corrupción y de la necesidad de una cooperación y asistencia internacional sólidas en la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de corrupción, así como en la recuperación y restitución de los activos confiscados de conformidad con la UNCAC.</p> <p>Duodécimo: afirma que la lucha contra la corrupción exige una firme voluntad política, la participación de la sociedad, instituciones fuertes, justas, eficaces, imparciales y transparentes que rindan cuentas, marcos y enfoques amplios y equilibrados.</p>

**CLÁUSULAS
OPERATIVAS**

Décimo Tercero: admite la importancia de los esfuerzos de las organizaciones y los foros internacionales y regionales en la prevención y la lucha contra la corrupción.

Décimo Cuarto: se observa que ningún país está libre de corrupción y que, en general, aunque se ha avanzado en la prevención y la lucha contra la corrupción, esos esfuerzos no son suficientes.

Medidas preventivas – Párrafos 1-22

Se inicia reafirmando la responsabilidad de los Estados de adoptar medidas, políticas y prácticas preventivas urgentes para la lucha contra la corrupción señaladas en el capítulo II de la UNCAC; se invita a la ONUDD a intensificar su labor de sensibilización y divulgación a nivel mundial sobre la prevención y lucha contra la corrupción; se seguirá aplicando un proceso participativo que incorpore a las partes interesadas en la formulación y reforzamiento de estrategias, políticas y prácticas nacionales; compromiso a reforzar las capacidades de las autoridades especializadas en la aplicación y seguimiento de las políticas anticorrupción; compromiso a preservar la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores y otros órganos de supervisión, teniendo presentes los principios y normas formulados por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; impulso a la elaboración de programas de ética e integridad pública y otros programas conexos para los organismos públicos; meta de intensificar esfuerzos para gestionar los conflicto de intereses, mitigando los riesgos de corrupción; reconoce el rol esencial de un sistema judicial independiente, transparente y con ética; reforzar sistemas de recopilación de datos y bases de datos abiertas que sean accesibles y fáciles de usar, de conformidad con las leyes nacionales, y a comprender y permitir mejor la rendición de cuentas; se alienta a la inclusión de cláusulas anticorrupción en los contratos resultantes de los procesos de contratación pública; compromiso a mantener, reforzar y elaborar medidas destinadas a proteger la integridad de los procesos electorales; adoptar medidas estrictas anticorrupción para el sector privado que fomenten el comportamiento ético y la competencia leal; mención al impacto positivo de las inversiones internacionales; mitigar los riesgos de corrupción en la concesión de subvenciones, contratos y licencias, así como en las operaciones de privatización y en las alianzas público-privadas; adoptar las medidas apropiadas para mejorar la transparencia en cuanto a los beneficiarios finales de los actos de corrupción, velando por que las autoridades competentes dispongan de información adecuada, correcta, fiable y oportuna sobre ellos; compromiso a instaurar medidas para evitar que se utilice indebidamente el sistema financiero para ocultar, trasladar y blanquear activos procedentes de la corrupción; mejorar la cooperación judicial para que personas o empresas sean utilizadas para la corrupción; además, se señala que se establecerán amplios regímenes internos de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas físicas o jurídicas que presten servicios oficiales u oficiosos de transferencia de dinero o valores; reconoce la importancia de sensibilizar a la opinión pública sobre la existencia, las causas, la gravedad y los perjuicios de la corrupción, así como sobre las herramientas adecuadas para prevenirla y combatirla; y reconoce el importante rol de la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado y los medios de comunicación en la investigación, detección y denuncia de casos de corrupción; y compromiso a respetar, proteger y promover la libertad de buscar, recibir, difundir y publicar

información relativa a la corrupción y velaremos por que el público tenga acceso efectivo a la información.

Prevención y aplicación de la ley – Párrafos 23-31

Compromiso fundamental de penalizar, investigar, perseguir y enjuiciar actos de corrupción y delitos conexos en los sectores público y privado, además de instaurar y aplicar sanciones penales o no penales efectivas; se insta a los Estados a adaptar su legislación y reglamentos para tipificar los actos de corrupción contenidos en la UNCAC; implementar medidas para establecer la responsabilidad de las personas jurídicas y potenciar el uso de las buenas prácticas comerciales; se enfatiza que se buscará adoptar medidas eficaces anticorrupción teniendo en cuenta las limitaciones de inmunidades y jurisdicciones, para subsanar ese punto de reserva, se promueve el diálogo interparlamentario en coordinación de la Unión Interparlamentaria y análogas; se reconoce que la forma más eficaz de prevenir la corrupción es preservar la independencia del poder judicial y que se mantengan instituciones eficaces de supervisión, lo que está relacionado a la igualdad de acceso a la justicia para todos y el fortalecimiento de la integridad; compromiso a fortalecer las capacidades de las autoridades judiciales y policiales así como asignar recursos suficientes para garantizar una mayor eficacia en sus labores; meta de posibilitar una cooperación efectiva en el plano nacional, que promueva la colaboración en actividades conjuntas e intercambio de información entre autoridades especializadas en la materia; se impulsa la protección a los denunciantes(víctimas y testigos) de actos de corrupción; y también se reconoce la importancia de garantizar la seguridad de la prensa como actores importantes en la detección de actos de corrupción.

Cooperación internacional – Párrafos 32-40

Enfatiza la importancia de la cooperación entre Estados para la lucha contra la corrupción y compromiso a reforzar la voluntad política y a intensificar nuestros esfuerzos comunes para hacer pleno uso de la UNCAC y de otros instrumentos jurídicos; se alienta a los Estados a utilizar y reforzar los puntos focales apropiados para facilitar el intercambio de información entre nosotros, teniendo en cuenta los acuerdos existentes, los foros internacionales formales o las redes para este fin, como la Red Mundial de Puntos de Contacto sobre Recuperación de Activos de la Organización Internacional de Policía Criminal – INTERPOL y la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR) o la nueva Red Operativa Mundial de Organismos de Aplicación de la Ley encargados de Combatir la Corrupción; compromiso a establecer salvaguardias que impidan que estos delincuentes hagan un uso indebido de los programas de inmigración y protección de refugiados, así como de las políticas empresariales, de inversión y de inmigración, respetando al mismo tiempo la soberanía de los Estados; instar a los Estados a no aplicar medidas que socaven la cooperación internacional y que no son compatibles con la Carta de la ONU; insta a los Estados a instando a todos los Estados a celebrar e implementar acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales, en particular sobre extradición, asistencia judicial recíproca y restitución de activos de los delitos tipificados en la UNCAC; pedido al refuerzo de la colaboración a escala nacional, regional e internacional basada en un enfoque interinstitucional entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, la fiscalía, autoridades judiciales, las unidades de inteligencia financiera y otras autoridades competentes; exhorta a ONUDD e INTERPOL a apoyar en la reducción del tiempo para el envío de

solicitudes a través de canales oficiales, incluso a través de canales de comunicación electrónicos seguros; compromiso para un mejor uso de las redes internacionales, regionales e interregionales de cooperación policial y judicial; y con miras a prevenir la corrupción, se afirma que se atenderán adecuadamente las solicitudes basadas en actuaciones no penales, incluyendo a los procesos civiles, administrativos, los no basados en condenas y los relacionados a activos no justificados en poder de funcionarios públicos.

Recuperación de activos – Párrafos 41-52

Se subraya que la recuperación de activos es un principio fundamental de la UNCAC y una de sus finalidades principales; se reconoce que existen avances en la materia, pero no suficientes por lo que se pide reforzar la cooperación para evitar demoras indebidas y simplificar procesos, también se hace hincapié en que la recuperación de activos contribuye al desarrollo sostenible, promoción de la justicia y el estado de derecho; se declara que se esforzarán por hacer de la delincuencia una actividad no lucrativa; reforzar el intercambio de información confiable y oportuna; promover el fortalecimiento de las capacidades de autoridades centrales y autoridades competentes en la materia (expertos); compromiso a utilizar las herramientas disponibles para la recuperación y restitución de activos; reconoce que la restitución y la disposición de los bienes decomisados se basa en la cooperación entre los Estados requirentes y los Estados requeridos y la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos mutuamente aceptables basados en los principios de igualdad, integridad territorial y no intervención; enfatiza la importancia de asegurar la administración y disposición efectivas de los bienes decomisados; se acepta el uso de mecanismos jurídicos alternativos, resoluciones no judiciales y arreglos con miras a realizar mayores esfuerzos en el decomiso para esos casos; se observa que los Estados requeridos podrán deducir los gastos en los que se incurrieron para posibilitar la restitución o decomiso, pero se les insta a reducir dichos gastos al mínimo posible o renunciar a ellos; y compromiso a consolidar y ampliar los conocimientos y la recopilación de datos a nivel mundial sobre la recuperación y restitución de activos mediante la reunión y el intercambio de información sobre las dificultades y las buenas prácticas, el volumen de los activos embargados preventivamente, incautados, decomisados y restituidos en relación con delitos de corrupción, y el número y los tipos de casos, mediante las iniciativas en marcha.

Asistencia Técnica e intercambio de información – Párrafos 53-59

Reconoce la importancia de promover, facilitar y apoyar una asistencia técnica oportuna, sostenible, adecuada y eficaz para el fortalecimiento de las capacidades nacionales en la prevención y el combate contra la corrupción; también reconocer que la asistencia técnica multilateral y bilateral es más eficaz cuando está alineada con las estrategias y los planes de acción nacionales contra la corrupción; afirma que se continuará prestando asistencia mutua entre los Estados; se acepta que se desarrollarán programas de asistencia técnica y de formación específicos, teniendo en cuenta necesidades específicas; y reafirma el compromiso de seguir compartiendo información estadística y conocimientos analíticos así como sobre las mejores prácticas, a través del Mecanismo de Examen.

La lucha contra la corrupción como factor facilitador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Párrafos 60 -71

Se subraya a la corrupción como un impedimento para el logro de la Agenda 2030 y obstáculo para el desarrollo sostenible y se relaciona a la transparencia con la lucha contra la corrupción; mención explícita del ODS16 y su contenido dirigido a facilitar el acceso a la justicia y construir instituciones eficaces, inclusivas y transparentes, énfasis en la reducción de flujos financieros ilícitos; referencia al Informe del Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030; invitación a la ONUDD a trabajar en coordinación con el PNUD; destacar la responsabilidad del sistema de la ONU de ser un ejemplo para la lucha contra la corrupción a nivel institucional; reconocimiento de la ONUDD como órgano principal del sistema de la ONU en la lucha contra la corrupción; enfatiza la necesidad de concretar esfuerzos para aumentar la eficacia de la educación contra la corrupción (fortalecimiento del comportamiento ético), se solicita a organizaciones como la Academia Internacional contra la Corrupción a cooperar con la ONUDD; promoción del uso de las tecnologías para la detección, prevención y el combate contra la corrupción (gobierno electrónico); compromiso a mejorar la comprensión sobre el impacto distinto que tiene la corrupción entre hombres y mujeres; preocupación sobre la vinculación entre la corrupción y otras formas de delincuencia como blanqueo de dinero y delincuencia organizada; y protección del deporte frente a la corrupción (rendición de cuentas de organizaciones deportivas, sensibilización en valores como la equidad, entre otros).

Promoción de un programa y marco de lucha contra la corrupción con visión de futuro – Párrafos 72-86

Hacer parte de la recuperación post-pandemia las tareas de lucha contra la corrupción, adaptar las medidas anticorrupción para las situaciones de crisis o emergencia nacional; tipificar lo antes posible como delitos a los actos de corrupción contenidos en la UNCAC; fortalecer el apoyo a la COSP-UNCAC y su Mecanismo de Examen ya sea a través de contribuciones voluntarias estatales como contribuciones del sector privado; enfatizar el carácter no intrusivo, contencioso o punitivo del Mecanismo de Examen; creación de la Red Operativa Mundial de Organismos de Aplicación de la Ley encargados de Combatir la Corrupción bajo los auspicios de la ONUDD que complementa las plataformas existentes (Red Mundial de Puntos de Contacto sobre Recuperación de Activos de INTERPOL y la Iniciativa StAR); alentar a la COSP-UNCAC a mantenerse activa para monitorear, coordinar y fomentar avances en la lucha contra la corrupción; alentar a la ONUDD a cooperar con todo el sistema de la ONU para elaborar un marco estadístico con miras a informar a los Estados sobre el avance en la lucha contra la corrupción; reconoce la necesidad de reforzar y desarrollar nuevos enfoques anticorrupción; invitar a la COSP-UNCAC a definir las deficiencias y retos en la aplicación de la UNCAC considerando los resultados del Mecanismo de Examen y las recomendaciones de los Estados, para lo que se propone como primer paso convocar a un periodo extraordinario de sesiones con ese propósito luego de la finalización de la segunda fase del examen de aplicación de la UNCAC⁴; se pide un informe exhaustivo a la ONUDD sobre los resultados de la primera fase del Mecanismo de Examen exclusivamente sobre la prevención de la corrupción, la

⁴ Esta es la propuesta peruana.

cooperación internacional y la recuperación de activos en dicha materia; y dispone el compromiso de aplicar lo acordado en la Declaración y que la COSP-UNCAC realice el seguimiento de este, inclusive si para ello se necesitase otro periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

Además de haber dirigido la negociación y elaboración de la Declaración Política analizada gracias a su rol de cofacilitador, otro logro de la participación peruana en la IX COSP-UNCAC es el haber logrado incluir en el documento una propuesta propia. Esta, al mismo tiempo, representa la materialización de la intención con la que se propuso la celebración del periodo de sesiones especial de la Asamblea General de la ONU contra la corrupción.

La iniciativa peruana de revisar las deficiencias y retos en la aplicación de la UNCAC con la celebración de otro periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU con dicho fin es congruente con el objetivo estratégico 1 del PESEM. Ello es así debido a que la propuesta de iniciativas en el ámbito multilateral contribuye a mejorar su posicionamiento en dicho contexto. Como consecuencia, dicha propuesta va de la mano también con el lineamiento 1 para la acción del MRE contenido en el PEI que señala el deber de intensificar la participación peruana en los procesos multilaterales priorizando acciones para reforzar, entre otros, a la lucha contra la corrupción.

En esa línea, se puede observar que las acciones emprendidas por el Perú en el marco del sistema de la ONU son coherentes entre sí, pero su contenido es amplio. Es decir, no se han propuesto iniciativas técnicas ni especializadas en un ámbito de la lucha contra la corrupción. Este vacío identificado, de acuerdo a las entrevistas realizadas, se debe a dos motivos: (i) Ausencia de una articulación activa con los órganos especializados anticorrupción en el país (Secretaría de Integridad Pública de la PCM, Ministerio Público, Contraloría General de la República y Ministerio de Justicia), y (ii) El alto nivel de rotación de los funcionarios diplomáticos asignados a las

representaciones permanentes ante el sistema de la ONU, lo que impide una especialización más profunda en la materia.

Relación entre la COSP-UNCAC y la ONU

A pesar de no ser uno de los seis órganos principales de la ONU, la COSP-UNCAC es considerado el foro más importante en materia de lucha contra la corrupción a nivel internacional (Babu, 2006). Se le atribuye una relación directa con la ONU por el rol que desempeña la ONUDD en ella. La ONUDD es una de las oficinas integrantes de la Secretaría de la ONU bajo el mando del Secretario General. De ahí que, como ya se ha visto antes, sea esta oficina la que reemplace al Secretario General en su mandato de servir como secretaría a la COSP-UNCAC para facilitar el logro de sus objetivos.

De hecho, más que por las disposiciones de la UNCAC, la relación entre la COSP-UNCAC y la ONU surge en realidad desde su propio origen. La convención fue elaborada por decisión de la Asamblea General de la ONU en el año 2001, mediante la Resolución 55/61, y fue otra resolución de dicho órgano el instrumento que finalmente aprobó la versión final de la convención (Resolución 58/4).

Un ejemplo evidente de esta relación son los reconocimientos que la Asamblea General de la ONU realiza sobre el trabajo realizado por la COSP-UNCAC en sus resoluciones, así como la recepción directa de los trabajos de la COSP-UNCAC para su inclusión en las sesiones de la Asamblea General. El ejemplo más reciente es la Declaración Política de 2021 que fue preparada por la COSP-UNCAC, en reconocimiento de su especialidad, para su debate en la UNGASS2021. Así lo dispuso la cláusula operativa 10 de la Resolución 176 del 74 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU (2019):

10. Solicita a la Conferencia de los Estados Parte que elabore, a su debido tiempo, una declaración política concisa y orientada a la acción previamente acordada por consenso mediante negociaciones

intergubernamentales bajo los auspicios de la Conferencia, para que la Asamblea General la apruebe en su período extraordinario de sesiones. (p. 4).

Consideraciones sobre las Características del Orden Internacional Vigente

De acuerdo a lo visto en el Marco Teórico, las características de la sociedad internacional son uno de los elementos externos más importantes que influyen en la definición del interés nacional. Así, el análisis del orden internacional vigente es relevante a fin de establecer metas legítimas para el país, así como realizables a partir de las características propias del Perú como actor internacional.

En ese orden de ideas, se recuerda que la respuesta global a la corrupción inició, como se señaló en la sección sobre la definición del fenómeno, con una campaña generalizada anticorrupción en la década de los noventa. Esta involucró especialmente a actores no estatales como organizaciones no gubernamentales (Transparencia Internacional) y organizaciones internacionales (BM, FMI). Estos últimos se involucraron en el avance de la definición del fenómeno y al crear mayor conciencia sobre el mismo en la sociedad, lo que conllevó al logro de mayor consenso entre sus autoridades.

Sin embargo, para algunos autores como Bukovansky (2006) y Gephart (2013), dicho movimiento estaba destinado a no lograr su cometido por su parcialidad. Ambos argumentan que, como resultado del contexto en el que surge, la campaña anticorrupción internacional se encontró fuertemente influenciada por conceptos europeos, además de enfoques específicos por el interés del entonces hegemón: los Estados Unidos. De ahí que se concluya que los nuevos avances en la lucha contra la corrupción a nivel internacional deberán ser formulados de acuerdo a las condiciones de la nueva realidad internacional para asegurar una mayor eficacia.

En general, la definición del orden internacional propuesta por el neoliberalismo estructural, definido en el Capítulo I, ha recibido múltiples críticas. Todas ellas tienen como objeto demostrar que las características del orden liberal internacional ya no se encuentran vigentes. Ese sentido, dado que la interacción entre actores internacionales es un fenómeno difícil de describir y, aún más, de predecir, se emplearán algunos elementos del estudio de prospectiva para tratar de identificar un futuro probable. De ahí que se pueda diseñar una estrategia para avanzar hacia un futuro deseable para el Perú.

Tomando como base la teoría de Bishop & Hines (2012), el presente trabajo no tiene como finalidad predecir el futuro, simplemente busca estudiar aquellas tendencias más relevantes para su objeto de estudio (lucha contra la corrupción en el marco de la ONU). En esa línea, se parte de la idea de que el futuro puede ser construido o modificado debido al alto número de factores que influyen en él. De ahí que esta concepción del futuro sea concordante con el concepto de liderazgo planteado en el Marco Teórico, donde este es una habilidad que puede ser fortalecida o debilitada por las acciones del Estado, y no un simple estado de las cosas.

Como se ha adelantado, el presente trabajo tiene como objetivo diseñar una estrategia con mayor probabilidad de ser eficaz para mejorar el posicionamiento internacional del Perú y su objetivo de avanzar en la erradicación de la corrupción en todo nivel. En esa línea será relevante definir aquellos escenarios a los que el Perú se enfrentaría en la esfera internacional.

Corresponde, entonces, explicar qué se entiende como futuro probable. Este no es más que aquel futuro posible con mayor probabilidad de concretarse. Dicha definición guarda relación cuando se conjunta con una concepción del futuro como un conjunto de probabilidades o futuros posibles que pueden ser entendidos si se estudia el rango de plausibilidad de los hechos ocurridos en el pasado y los del presente (Bishop & Hines, 2012). En otras palabras, un futuro

probable tiene un mayor grado de certeza que un futuro plausible, que puede ser resultado de eventos aislados cuyos efectos son inciertos (eventos emergentes), o es construido en base a un mayor espacio de tiempo donde la incertidumbre aumenta (un escenario a largo plazo).

Dentro del conjunto de futuros probables, se podrá identificar aquel futuro que resulta más conveniente para determinado actor (futuro deseable). Es en ese sentido que, a fin de poder contribuir al fortalecimiento del liderazgo peruano e impulsar el avance en la lucha contra la corrupción en el espacio multilateral, una estrategia útil deberá considerar dicho escenario como aspiración.

En este punto cabe recordar que la presente investigación no busca ser propiamente un análisis de prospectiva. No obstante, es a raíz de tal investigación que se identifica la importancia de considerar algunos de sus elementos, como el análisis de tendencias en la sociedad internacional, para planificar la acción exterior del Perú. Con esa intención, a continuación, se presenta una recopilación de tendencias identificadas por académicos a partir de las cuales se pueden proyectar futuros probables. De las siete tendencias enlistadas, solo se tomarán tres para su análisis y el diseño de la estrategia integral anticorrupción peruana.

Tabla 4

Cuadro de tendencias en el orden internacional identificadas según autor

TENDENCIA	AUTOR QUE LA SOSTIENE	BREVE EXPLICACIÓN
1. Cambio en el modelo de multilateralismo tradicional	Kortunov (2022)	El multilateralismo nace como método en respuesta a un mundo dividido por la bipolaridad al inicio de los años 90, y que fue luego reemplazada por el modelo unipolar que duró una o dos décadas. En suma, afirma que la crisis del multilateralismo hoy se refiere a la crisis de un formato específico del mismo. De ahí que postule que dicho método se mantendrá aún con la reformulación del orden internacional.
2. Globalismo “multiplex”	Acharya (2021)	El orden internacional, como conjunto de interacciones, se mantiene al mantenerse el avance de la globalización. En ese sentido, el

	<p>orden internacional será cultural y políticamente diverso, pero cuyos actores se mantienen conectados por vínculos transnacionales, uno de ellos es el económico. “En un mundo así, los creadores y los que rompen el orden no son solo grandes poderes y estados, sino también actores no estatales (corporaciones, movimientos sociales y extremistas) que interactúan a nivel global, niveles regionales y subnacionales” (Acharya, 2021, p. 11). Por último, se reconoce que los desafíos para la comunidad internacional provienen de fuerzas transnacionales, como el cambio climático, terrorismo y pandemias.</p>
<p>3. Deslegitimación del sistema multilateral</p>	<p>(Buzan, 2021)</p> <p>Sostiene que el principal argumento contra la supervivencia del orden internacional liberal es el debilitamiento del núcleo occidental como su principal patrocinador. Dicho debilitamiento se ha dado en términos materiales (reducción de poder militar y económico) e ideacional (pérdida de legitimidad del sistema multilateral). La deslegitimización del sistema multilateral reside, según Buzan (2021) en la difusión cultural que trae consigo y que ha experimentado un retroceso creciente. A ello se suma que el interés nacional sigue siendo la primera prioridad de los Estados, por lo que los representantes del orden liberal pierden cada vez más la capacidad y la voluntad de resistir el viraje hacia una sociedad internacional “en disputa”.</p>
<p>4. Orden internacional liberal maleable</p>	<p>Katzenstein (2020)</p> <p>El concepto de orden liberal se encuentra entrelazado con los altibajos de la política exterior de los Estados Unidos. En esa línea, no es posible afirmar que existe un único modelo de orden internacional liberal. Por el contrario, “los órdenes liberales han existido en el pasado y continúan existiendo hoy en formas plurales” (Katzenstein, 2020, p. 157). Existen tres motivos por los que ello es afirmado: 1. El vacío propósito central del liberalismo, que permitió que este se transformara de imperialista a multiculturalista; 2. La evidente coexistencia de las distintas prácticas políticas de los Estados Unidos (multilaterales, bilaterales y unilaterales); y 3. Desde 1945 el orden liberal ya ha sabido superar múltiples fracturas provocadas por la propia política estadounidense (en 1979, en la década de los 2000 y luego de la elección de 2016).</p>
<p>5. El liberalismo como única opción</p>	<p>Ikenberry (2020)</p> <p>La falta de coordinación entre los Estados Unidos y sus aliados en 2020 es un ejemplo de la ruptura del orden internacional liberal como se conocía. No obstante, la mayor amenaza para los Estados Unidos no son potencias emergentes como China o Rusia, sino</p>

	<p>amenazas transnacionales como el COVID-19. La pandemia demostró que la globalización es una tendencia continua, pero que el orden liberal no lo es: “los países que enfrentan un brote global son tan seguros como el menos seguro entre ellos. Para bien o para mal, Estados Unidos y el resto del mundo están juntos en esto” (Ikenberry, 2020, p. 135). El autor afirma que no existe en el debate otro tipo de orden internacional que ofrezca una alternativa mejor al orden liberal. Enfatiza que las críticas solo tienen sentido en el marco de un orden que reconozca derechos individuales, la importancia de la economía y la seguridad, así como el respeto a la autodeterminación. Todas estas son las piedras angulares del orden liberal.</p>
<p>6. Multipolaridad y rebalanceo</p>	<p>Lechuga & Leyva (2020)</p> <p>Resalta que el escenario futuro con mayores probabilidades de suceder es aquel donde el liderazgo de Occidente (E.E.U.U. y Europa) y Japón se mantiene. Sin embargo, reconoce una diferencia esencial que surge a partir del fortalecimiento de nuevos núcleos de poder, esta es la oportunidad para la inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones internacionales. “Este cambio en el orden mundial, basado en un rebalanceo de la economía hacia los países emergentes, permitirá mayor pluralidad en la toma de decisiones en asuntos globales” (Lechuga & Leyva, 2020, p. 154). Como consecuencia, se espera que las decisiones en el ámbito internacional estén condicionadas por la participación de potencias mundiales y regionales por igual.</p>
<p>7. Gobernanza global basada en redes</p>	<p>Slaughter & LaForge (2021)</p> <p>Los autores postulan que el estudio de las redes ha demostrado que los vínculos fuertes y débiles tienen utilidad por igual. Mientras que unos conllevan a la toma de acción concreta, los otros maximizan el flujo de la información, participación e innovación. Se afirma que solo a través de una inclusión profunda es que se puede hacer frente a amenazas que trascienden jurisdicciones nacionales. De esa forma relatan que las instituciones actuales deberán adaptarse no solo a la influencia que ejercen nuevas potencias emergentes sino también a la de los actores no estatales.</p>

Como se observa de la breve muestra incluida en la tabla anterior, la mayoría de los autores coincide en que se ha dejado atrás el modelo tradicional de orden liberal, basado en la hegemonía de los Estados Unidos tras la Guerra Fría. Sin embargo, mientras algunos se aventuran a adelantar predicciones

sobre la nueva superestructura internacional, lo cierto es que por el momento el orden internacional es uno en transición. Ello significa que, si bien sus características por el momento no son determinadas, sí pueden ser determinables en la medida de que existen hechos que pueden proyectarse, bajo la forma de tendencias, hacia el futuro.

Los criterios empleados para la selección de tendencias a desarrollarse se rigen por el enfoque de Relaciones Internacionales elegido para la realización de la presente investigación (marco teórico), y los resultados derivados de la investigación cualitativa conducida. En esa línea, las tendencias seleccionadas son: (i) cambio en el modelo de multilateralismo tradicional, (ii) el liberalismo como única opción, y (iii) la multipolaridad y rebalanceo.

Slaughter (1997) ya reconocía que el sueño liberal del orden internacional se encontraría lejos de alcanzarse, debido a que para lograr un mundo donde la paz y seguridad internacional sea garantizada por instituciones internacionales se necesita que estas gocen de membresía universal y exista una jerarquía clara y una autoridad centralizada. En esa línea, la **primera tendencia** elegida es propuesta por Kortunov (2022), quien postula que en la actualidad la sociedad internacional experimente un cambio progresivo del modelo tradicional del multilateralismo.

Tanto Kortunov (2022) como Sanahuja (2013) concuerdan en que las características del orden internacional en el que se desarrolló el modelo de multilateralismo conocido hasta el momento ya no se encuentran vigentes. Mientras que Sanahuja (2013) cataloga a dicho modelo como multilateralismo hegemónico, Kortunov (2022) simplemente lo denomina “viejo multilateralismo”; pero ambos coinciden en que la hegemonía de los Estados Unidos y la jerarquía establecida por la supremacía de Occidente y los países avanzados son los elementos fundantes de dicho modelo.

Como consecuencia de la erosión de ambas situaciones, Kortunov (2022) postula que ha surgido una nueva versión del multilateralismo que, en lugar de caer en desuso como algunos académicos predecían, simplemente se ha adaptado. Así, se afirma que a pesar de los cambios en el orden internacional vigente el multilateralismo como método para la interacción en la sociedad es aún una constante. Ello se debe a que su principal ventaja es su naturaleza inclusiva y la legitimidad que infunde a las soluciones acordadas a través de él.

Adicionalmente, las dificultades a las que el multilateralismo enfrenta son también obstáculos para otras formas de interactuar en el plano internacional (bilateralismo o unilateralismo) (Kortunov, 2022). Algunas de estas son el nivel de equidad o confianza que una negociación multilateral puede ofrecer a sus participantes, o el nivel de efectividad que dichas soluciones tienen sobre el problema en cuestión, o inclusive lo complejo que significa transar entre varios actores.

En ese sentido, Kortunov (2022) ofrece las siguientes recomendaciones para la formación del “nuevo multilateralismo”: (i) enfocarse en obtener una solución sostenible, y no una simple “victoria diplomática”, (ii) aceptar que habrán concesiones para lograr un compromiso, (iii) aplicar el principio de “reciprocidad difusa” o no inmediata, (iv) los negociadores a nivel multilateral deben de contar con legitimidad suficiente dentro de sus Estados correspondientes, (v) establecer mecanismos para la implementación de los acuerdos desde el inicio.

Por su parte, Sanahuja (2013) sostiene que la construcción de una gobernanza global es una meta difícil, pues para ser realmente cosmopolita deberá basarse “tanto en objetivos comunes como en el respeto a la diversidad” (p. 46). En este punto vale la pena retomar algunos conceptos considerados en el acápite referido al constructivismo como el rol de las identidades e intereses y su reforzamiento gracias a las convicciones de sus defensores, así como su

interacción entre sí. Ello explica la referencia a una **segunda tendencia** que argumenta Ikenberry (2020), donde el liberalismo sería la única opción para mantener un orden en la sociedad internacional.

Para Ikenberry (2020) el orden liberal post IIGM ha provocado el arraigamiento de sus valores incluso en aquellos que se oponen a él, por lo que la propia estructura de la sociedad internacional se encuentra teñida por los ideales liberales. El autor incluso enfatiza que quienes critican al liberalismo, por imponer valores occidentales a culturas que tradicionalmente no los contemplan o tienen otra concepción de estos, se basa en ideas propias de dicha teoría: el respeto a las libertades individuales y la autodeterminación. De ahí que refuerce lo mencionado sobre el estructuralismo neoliberal en el Marco Teórico.

Sanahuja (2013) también concuerda con ello al explicar que el orden liberal internacional se mantendrá en el corto y mediano plazo, como resultado del efecto Rashomón:

“No es previsible que las crecientes exigencias de gobernanza global que impone la globalización logren cambiar de un día para otro las construcciones del interés (nacional), las identidades (nacionales) y los valores (propios de cada sistema político, sociedad o cultura... nacional) que nos han conformado desde hace decenios, incluso siglos” (p. 47).

La **tercera y última tendencia** a considerar está relacionada al período de transición del orden internacional y cómo este ofrece una oportunidad para Estados tradicionalmente marginados del centro de poder para adquirir mayor relevancia (Lechuga & Leyva, 2020). El surgimiento de nuevas potencias emergentes regionales provocará que nuevas voces sean consideradas en lo que Schwarzenberger (1964) denominó como la oligarquía internacional.

Si bien no se espera que nuevos Estados ingresen al círculo de los P5 formalmente, el involucrar a más Estados de los que tradicionalmente participaban en la toma de decisión internacional, contribuirá a que dichas

decisiones sean más sostenibles en el tiempo (o *“less contested”*). En línea con lo afirmado por Kortunov (2022), con el aumento de la inclusión de actores la multilateralidad dota a sus resultados de una mayor legitimidad.

Como consecuencia de las tres tendencias vistas sería razonable para el Perú continuar sus esfuerzos en el ámbito multilateral en la medida de que, como se ha visto, la cooperación en dicho espacio no ha perdido vigencia ni utilidad aún. Así, a fin de describir los escenarios a los que el Perú como integrante de la sociedad internacional, a continuación se plantean dos futuros probables, de acuerdo a las tendencias analizadas, y se construye un futuro deseable para el Perú en base a estas proyecciones.

Futuro probable 1. En el mediano plazo, la estructura internacional mantiene su esencia liberal. A pesar de sus disidentes, los valores liberales prevalecen por haberse arraigado en la mayoría de actores. Ello conlleva a que la forma de llevarse a cabo el multilateralismo cambie. Ya no se trata de involucrar a todos los actores internacionales, pues ya se ha visto que un mayor número de participantes resulta en un mayor costo de transacción y aumento de riesgos políticos y económicos. De ahí que en cuanto al multilateralismo la pregunta relevante ya no sería “cuántos” sino “quiénes”. Como consecuencia, factores como reputación, coherencia, y liderazgo se tornan aún más importantes de cara a que los actores internacionales clave para la negociación de ciertas temáticas dependerían altamente de si cuentan o no con tales características. Ello traería consigo al fortalecimiento de posiciones liberales reformuladas y no necesariamente significa que exista un cambio de roles o una nueva oligarquía internacional.

Futuro probable 2. A largo plazo, el periodo de cuestionamientos sobre la efectividad del orden internacional liberal se convertirá en una oportunidad efectiva para el surgimiento de nuevas potencias regionales. Estas no buscarán enfrentarse para determinar quién de ellos sería el próximo hegemón, sino que

se posicionarían estratégicamente en áreas que les son de especial interés, de acuerdo a sus intereses nacionales prioritarios. Se debilitarán las barreras históricamente establecidas que dividían a Estados pequeños de Estados grandes, más desarrollados o más antiguos. Si bien no habrá una modificación estructural de las reglas de juego internacional, sí se abre una ventana al planteamiento de nuevos métodos más inclusivos para la toma de decisión internacional.

Futuro deseable para el Perú. En el corto y mediano plazo, el Perú continúa fortaleciendo su habilidad de influenciar el comportamiento de otros actores internacionales al mejorar su posicionamiento como un referente en materia de combate de la corrupción en el ámbito multilateral. A nivel estructural, el Perú se mantiene activa y diligente participación en los distintos foros internacionales que tienen a la lucha contra la corrupción como parte de su agenda, pero pone especial énfasis en la COSP-UNCAC y foros del sistema de la ONU. Estos mantienen sus bases liberales y ofrecen mejores oportunidades para la concreción de iniciativas internacionales gracias a las reglas de aplicación general para todos sus Estados Miembro.

Gracias a los cuestionamientos de la eficacia del orden internacional liberal, el liderazgo del Perú se concentra en identificar los objetivos comunes contra el avance de la corrupción de -al menos- un grupo de actores internacionales. Como consecuencia, se le otorga la posición de nueva potencia internacional en dicha materia y forma parte de los procesos de toma de decisión internacional en tal contexto. Esta mejora en el posicionamiento internacional del Perú, una vez materializada, le permitirá avanzar en la construcción de nuevos liderazgos respecto de otros ejes temáticos y ampliará así el margen de maniobra que el país tiene como participante en la política internacional.

3.3. Propuesta de Estrategia Integral Anticorrupción para el Fortalecimiento del Liderazgo del Perú en el marco de la ONU

Este último acápite tiene como finalidad desarrollar una estrategia integral anticorrupción con miras a fortalecer el liderazgo incipiente del Perú y subsanar las dos oportunidades de mejora identificadas en la acción exterior en la materia. La estrategia ha sido diseñada, primero para su utilización en la X COSP-UNCAC a celebrarse en los Estados Unidos en 2023, pero no solo se encuentra limitada a ello. Esta será aplicable a otros foros multilaterales, especialmente a ellos que conforman parte del sistema de la ONU y donde el Perú ya ha sentado algunos precedentes positivos gracias a su actuación en los últimos 5 años.

En atención al énfasis realizado por la participación del Perú en la COSP-UNCAC como foro anticorrupción por excelencia de la ONU, es vital realizar un análisis breve, pero más profundo que el adelantado en el Marco Teórico, de su instrumento fundante: la UNCAC. Así, contraria a las opiniones que rescatan a la UNCAC como un gran avance en la materia, una crítica que la alcanza es la afirmación de que los efectos prácticos de los esfuerzos multilaterales por controlar la proliferación de la corrupción han sido débiles (Bukovansky, 2006).

La idea mencionada fue apoyada por algunas de las entrevistas realizadas para el presente trabajo de investigación y en las que se enfatizó que existen múltiples iniciativas anticorrupción, pero no siempre con mecanismos de seguimiento eficaces o que promuevan la coherencia entre dichas propuestas. De ahí que la adopción de una estrategia en materia de lucha contra la corrupción, que tome en consideración iniciativas anteriores, para la futura participación peruana en el ámbito multilateral promueva la uniformidad y obtención de resultados concretos.

En ese sentido, algunas de las críticas a la UNCAC se concentran en: (i) su poca efectividad, (ii) la ausencia de un verdadero seguimiento a sus avances

o impactos, y (iii) su laxitud. Sobre lo primero, si bien las resoluciones de la Asamblea General de la ONU no tienen fuerza vinculante, la UNCAC no entra en vigor por medio de una resolución. La naturaleza de la UNCAC es, empleando la definición de la Convención de Viena de 1969 sobre Tratados, vinculante al ser un acuerdo internacional suscrito mediante un instrumento único y por escrito entre Estados (Art. 2(a)). De ahí que este se rija por el derecho internacional y que su contenido sea mandatorio para todos los Estados que formalizaron su consentimiento para ratificarla.

En segundo lugar, sobre a la ausencia de una importante reducción de los actos de corrupción y conexos, se podrá argumentar que la corrupción no puede ser erradicada por completo y que aspirar a ello sería excesivamente idealista (Almagro, 2018; Portocarrero, 2005; Rose-Ackerman, 2001). Lo cierto es que ni la sociedad internacional ni cualquier Estado soberano puede contar con un nivel de intervención tan alto que les permita controlar toda dimensión del día a día de sus ciudadanos, ergo erradicar la corrupción a todo nivel. Mas ello no deslegitima que esta sea una aspiración de todo Estado y, consecuentemente, de la sociedad internacional debido a que cualquier reducción de la corrupción beneficiaría a la ciudadanía debido a sus conocidos efectos nocivos.

De lo anterior se tiene, entonces, que (i) la erradicación de la corrupción es una aspiración válida en tanto forma parte del interés de los más de 180 Estados que ratificaron la UNCAC, y (ii) la UNCAC es el único instrumento de alcance universal de obligatorio cumplimiento para sus Estados Parte.

En cuanto a la tercera crítica, se debe partir de que hay quienes consideran que la falta de resultados de la UNCAC se debe a su falta de precisión (Babu, 2006; Bukovansky, 2006; Webb, 2005). Para Babu (2006) ello se debe a que -si bien todas las disposiciones de la UNCAC son obligaciones para los Estados Parte- estas responden a distintos niveles de obligatoriedad por

la forma en la que fueron redactadas. Para demostrarlo, a continuación, se realiza la interpretación literal de los 71 artículos la UNCAC a fin de categorizarlos según su nivel de obligatoriedad en la práctica:

Tabla 5

Análisis documental de las disposiciones de la UNCAC

ART. DE LA UNCAC	TÍTULO/ CONTENIDO	NIVEL DE OBLIGACIÓN			USO DE CLÁUSULAS "CLAWBACK"
		Obligación dura (imperativo)	Recomendación / posibilidad	Sugerencia	
ART. 4	Protección de la soberanía	Sí (Párr. 1 y 2)	-	-	-
ART. 5	Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Sí (Párr. 1 y 4)	Sí (Párr. 2 y 3)	-	Sí (Párr. 1 y 4)
ART. 6	Órgano u órganos de prevención de la corrupción	Sí (Párr. 1-3)	-	-	Sí (Párr. 1 y 2)
ART. 7	Sector Público	-	Sí (Párr. 1 y 4)	Sí (Párr. 2 y 3)	Sí (Párr. 1-4)
ART. 8	Códigos de conducta para funcionarios públicos	Sí (Párr. 1 y 3)	Sí (Párr. 2 y 5)	Sí (Párr. 4 y 6)	Sí (Párr. 1, 3-6)
ART. 9	Contratación pública y gestión de la hacienda pública	Sí (Párr. 1 - primera oración- 3)	Sí (Párr. 1 – segunda oración,	-	Sí (Párr. 1-3)
ART. 10	Información Pública	Sí	-	-	Sí
ART. 11	Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público	Sí (Párr. 1 - primera oración)	Sí (Párr. 1 - segunda oración)	-	Sí (Párr. 1)
ART. 12	Sector Privado	Sí (Párr. 1, 3 y 4)	Sí (Párr. 2)	-	Sí (Párr. 1, 3 y 4)
ART. 13	Participación de la sociedad	Sí (Párr. 1 y 2)	-	-	Sí (Párr. 1)
ART. 14	Medidas para prevenir el blanqueo de dinero	Sí (Párr. 1)	Sí (Párr. 4 y 5)	Sí (Párr. 2 y 3)	Sí (Párr. 1)
ART. 15	Soborno de funcionarios públicos nacionales	Sí	-	-	-
ART. 16	Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas	Sí (Párr. 1)	-	Sí (Párr. 2)	-
ART. 17	Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público	Sí	-	-	-
ART. 18	Tráfico de influencias	-	-	Sí	-
ART. 19	Abuso de funciones	-	-	Sí	-
ART. 20	Enriquecimiento ilícito	-	-	Sí	Sí
ART. 21	Soborno en el sector privado	-	-	Sí	-
ART. 22	Malversación o peculado de bienes en el sector privado	-	-	Sí	-
ART. 23	Blanqueo del producto del delito	Sí	-	-	Sí (Párr. 1)
ART. 24	Encubrimiento	-	-	Sí	-
ART. 25	Obstrucción de la justicia	Sí	-	-	-
ART. 26	Responsabilidad de las personas jurídicas	Sí (Párr. 3 y 4)	Sí (Párr. 1 y 2)	-	Sí (Párr. 1 y 2)
ART. 27	Participación y tentativa	-	Sí (Párr. 1)	Sí (Párr. 2 y 3)	Sí (Párr. 1)

ART. 28	Conocimiento, intención y propósito como elementos de un delito	-	Sí	-	-
ART. 29	Prescripción	-	-	Sí	Sí
ART. 30	Proceso, fallo y sanciones	Sí (Párr. 1, 5, 8 y 9)	Sí (Párr. 2, 3, 4, y 10)	Sí (Párr. 6 y 7)	-
ART. 31	Embargo preventivo, incautación y decomiso	Sí (Párr. 1-7, 9 y 10)	-	Sí (Párr. 8)	Sí (Párr. 1 y 3)
ART. 32	Protección de testigos, peritos y víctimas	Sí (Párr. 1, 2, 4 y 5)	-	Sí (Párr. 3)	Sí (Párr. 1 y 5)
ART. 33	Protección de los denunciantes	-	-	Sí	-
ART. 34	Consecuencias de los actos de corrupción	Sí (primera oración)	-	Sí (segunda oración)	Sí
ART. 35	Indemnización por daños y perjuicios	Sí	-	-	Sí
ART. 36	Autoridades especializadas	Sí	-	-	Sí
ART. 37	Cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley	Sí (Párr. 1 y 4)	-	Sí (Párr. 2, 3 y 5)	Sí (Párr. 3)
ART. 38	Cooperación entre organismos nacionales	Sí (primera oración)	Sí (segunda oración)	-	Sí
ART. 39	Cooperación entre organismos nacionales y el sector privado	Sí (Párr. 1)	-	Sí (Párr. 2)	Sí (Párr. 1)
ART. 40	Secreto bancario	Sí	-	-	-
ART. 41	Antecedentes penales	-	Sí	-	-
ART. 42	Jurisdicción	Sí (Párr. 1, 3, 5 y 6)	Sí (Párr. 2)	Sí (Párr. 4)	-
ART. 43	Cooperación internacional	Sí (primera oración del Párr. 1, y Párr. 2)	-	Sí (segunda oración del Párr. 1)	Sí (Párr. 1)
ART. 44	Extradición	Sí (Párr. 1, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16, y 17)	Sí (Párr. 2, 3, 9, 10 y 18)	Sí (Párr. 5, 13)	Sí (Párr. 4, 8, 9, 10, 12, 13 y 17)
ART. 45	Traslado de personas condenadas a cumplir una pena	-	-	Sí	-
ART. 46	Asistencia judicial recíproca	Sí (Párr. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29(a))	Sí (Párr. 3, 4, 9, 10, 16, 18, 29(b))	Sí (Párr. 30)	Sí (Párr. 2, 4, 17, 18)
ART. 47	Remisión de actuaciones penales	-	-	Sí	-
ART. 48	Cooperación en materia de cumplimiento de la ley	Sí (Párr. 1 y 3)	-	Sí (Párr. 2)	Sí (Párr. 1)
ART. 49	Investigaciones conjuntas	Sí (tercera oración)	Sí (segunda oración)	Sí (primera oración)	-
ART. 50	Técnicas especiales de investigación	Sí (Párr. 1)	Sí (Párr. 3 y 4)	Sí (Párr. 2)	Sí (Párr. 1)
ART. 51	Disposición general (principio para la restitución de activos)	Sí	-	-	-
ART. 52	Prevención y detección de transferencias del producto del delito	Sí (Párr. 1, 2, 3, 4 -primera oración-	-	Sí (Párr. 4 - segunda oración, 5 y 6)	Sí (Párr. 1, 2, 5 y 6)

ART. 53	Medidas para la recuperación directa de bienes	Sí	-	-	Sí
ART. 54	Mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso	Sí (Párr. 1(a), 1(b), 2(a), 2(b))	-	Sí (Párr. 1© y 2©)	Sí (Párr. 1 y 2)
ART. 55	Cooperación internacional para fines de decomiso	Sí (Párr. 1-5, 8 y 9)	Sí (Párr. 7)	Sí (Párr. 6)	Sí (Párr. 1, 4)
ART. 56	Cooperación especial	-	Sí	-	Sí
ART. 57	Restitución y disposición de activos	Sí (Párr. 1-3)	Sí (Párr. 4 y 5)	-	Sí (Párr. 1 y 2)
ART. 58	Dependencia de inteligencia financiera	Sí	-	Sí	-
ART. 59	Acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales	-	-	Sí	-
ART. 60	Capacitación y asistencia técnica	Sí (Párr. 1, 3)	Sí (Párr. 5, 6)	Sí (Párr. 2, 4, 6-8)	Sí (Párr. 1-3)
ART. 61	Recopilación, intercambio y análisis de información sobre la corrupción	-	-	Sí (Párr. 1-3)	-
ART. 62	Otras medidas: aplicación de la Convención mediante el desarrollo económico y la asistencia técnica	Sí (Párr. 1-3)	Sí (Párr. 4)	-	Sí (Párr. 1-3)
ART. 63	Conferencia de los Estados Parte en la Convención	Sí (Párr. 1-6-primera oración)	Sí (Párr. 6 -segunda oración-)	-	-
ART. 64	Secretaría	Sí	-	-	-
ART. 65	Aplicación de la Convención	Sí (Párr. 1)	Sí (Párr. 2)	-	Sí (Párr. 1)
ART. 66	Solución de controversias	Sí (Párr. 2)	Sí (Párr. 1, 3 y 4)	-	-
ART. 67	Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión	Sí (Párr. 1-4)	-	-	-
ART. 68	Entrada en vigor	Sí (Párr. 1 y 2)	-	-	-
ART. 69	Enmienda	Sí (Párr. 2-5)	Sí (Párr. 1,	-	-
ART. 70	Denuncia	Sí (Párr. 1 y 2)	-	-	-
ART. 71	Depositario	Sí (Párr. 1 y 2)	-	-	-

Como se puede observar, ninguno de los artículos de la UNCAC son instrumentos de *soft law* a nivel formal, pero su contenido permite distintos grados de discrecionalidad de los Estados Parte de la convención. Ello, en línea con lo postulado por Babu (2006), es evidente si se analizan los modos verbales empleados: imperativo o condicionales.

Adicionalmente, se ha encontrado que las frases “de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno”, “en consonancia con sus principios jurídicos” y otras similares, diluyen la fuerza de las obligaciones en

más de treinta artículos de la UNCAC, al supeditar su cumplimiento a condiciones jurídicas internas. Sin embargo, estos fraseos, son en muchas ocasiones, alternativas de solución muy comunes para las negociaciones diplomáticas complejas.

Tomando ello en consideración, la UNCAC presenta oportunidades de mejora, pero ha cumplido con establecer un suelo fértil para la construcción de instrumentos anticorrupción cada vez más eficaces. Debido al contexto en el que se aplica la UNCAC, su reforzamiento depende ampliamente de consideraciones políticas y de las tendencias existentes en la sociedad internacional.

En esa línea, la estrategia a plantearse a continuación se inspira en los ejes temáticos abordados por la UNCAC, como instrumento vinculante más amplio en la materia. Además, se parte de la premisa de que la UNCAC no será abierta para enmiendas. Esta asunción parte de la realidad de que la convención nunca ha sido modificada y que su artículo sobre enmiendas (Artículo 69) es una cláusula estándar que el sistema de la ONU usualmente incluye en sus tratados. Por ejemplo: Artículo 18 de la UNCTOC.

En otras palabras, la inclusión de dicha posibilidad no necesariamente indica la voluntad de los Estados de revisar los tratados cada cierto tiempo para la modificación del texto original. Todo lo contrario, la práctica internacional indica que, en la medida de que existan interés en reforzar algún instrumento jurídico internacional, la forma en la que se realizan las adiciones a los tratados es mediante la elaboración de protocolos o instrumentos similares adicionales.

Otro motivo para descartar la reapertura de la UNCAC para su modificación es su efecto de espada de doble filo. A pesar de representar una opción valiosa para evitar la multiplicidad de instrumentos, la reapertura de un tratado implica dejar abierta la posibilidad de modificar todo su contenido y así desnaturalizar su finalidad original. Así como se puede ser más ambicioso en ciertas secciones, será posible retroceder en otras. Ella es, además, la opinión

de más de la mitad de los entrevistados, por lo que optar por iniciativas adicionales satisfaría la necesidad de reforzar las bases sentadas por la UNCAC sin poner en riesgo su alcance (número de Estados Parte).

Así, en atención a las iniciativas peruanas enlistadas en la Figura 2, se propone una estrategia que funcionaría como hilo conductor entre ellas al contribuir con su implementación y presentación de nuevas propuestas congruentes con las anteriores en la materia. Para lograrlo, y considerando que no existe en el plano de las relaciones internacionales una definición específica de estrategia, se tomará la definición de Porter (2008), quien señala que una estrategia es “la selección deliberada de un conjunto de actividades distintas para entregar una mezcla única de valor” (p. 6).

Así, más allá de pensar en un posicionamiento estático, una estrategia anticorrupción deberá enfocarse en generar valor para el Perú: sea a nivel nacional (adopción de mecanismos adicionales que faciliten la prevención, detección, y sanción de la corrupción, o internacional (aumentando el *soft power* del país). Ese objetivo solo podrá darse si, primero, la estrategia conduce a una ventaja sostenible en el tiempo, es decir, uno de sus componentes será la temporalidad de las metas planteadas. En segundo lugar, la estrategia debe tener en cuenta que “una posición valiosa llamará la atención (...) probablemente la imitarán” (Porter, 2008, p. 10). Como resultado de ello, la estrategia deberá considerar posibles “*trade-offs*” que les dificulten a los otros países competidores imitarla.

Los “*trade-offs*” crean la necesidad de elegir entre actividades que son incompatibles, limitando el alcance de la estrategia diseñada (Porter, 2008). Ello, a pesar de haberse extraído del ámbito empresarial, guarda relación con lo desarrollado en el marco teórico: no todos los Estados tienen la misma prelación de intereses y no todos los actores internacionales cuentan con las mismas

capacidades (poder). Todos los Estados deben elegir, tal como lo haría una empresa, al momento de seleccionar sus metas y estructurar sus proyecciones.

Algunos ejemplos de “trade-offs” según Porter (2008) son las contradicciones en la imagen o reputación, la poca flexibilidad que tienen los sistemas una vez creados, y los límites que tienen la cooperación y control internos. Ellos se pueden trasladar fácilmente al ámbito de las relaciones exteriores, como se ha mencionado antes un componente de las relaciones internacionales -a mayor o menor nivel- es la ética, por lo que la coherencia entre las actuaciones internas y externas es clave. Sobre ese mismo punto, Porter (2008) señala que la coherencia entre las distintas estrategias es un componente fundamental, ya que las actividades o acciones contenidas en ellas usualmente tienen un impacto entre sí.

Como resultado de la relación histórica entre el Perú y la corrupción, la lucha contra ella se ha convertido en un interés transversal para su política nacional, por lo que existe amplia coherencia en institucionalizarla como un lineamiento para el sector (PEI). La relevancia de dicho objetivo, inclusive, no excluye a ningún sector gracias a su institucionalización mediante la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Esto último se ve reforzado por su mención como eje de actuación en la Política de General de Gobierno vigente, lo que demuestra que este interés no tiene un carácter contingente.

La Política Nacional mencionada contiene tres ejes fundamentales sobre los que dispone una serie de objetivos estratégicos. En esa misma línea, se tiene que el último Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción clasifica a estos tres ejes en dos categorías: prevención y combate de la corrupción (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2018). Así, solo el eje 3, referido a la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción corresponde a la categoría del combate de la corrupción.

Considerando que el ámbito de aplicación de la política exterior es el internacional, no se han tomado en consideración varios de los lineamientos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción por establecer provisiones de administración y regulación interna específicos. Como consecuencia, la propuesta de estrategia aquí presentada tomará como base fundamental al Eje 3 de dicha norma y a algunos objetivos específicos del Eje 1. En ambos casos, se han omitido los lineamientos referidos a la mejora de legislación y sistemas nacionales ya existentes, y solo se han considerado aquellos que ofrecen oportunidades para la acción exterior.

Tabla 6

Recopilación de normativa nacional considerada para la elaboración de la Estrategia Integral Anticorrupción (EIA)

NORMA REVISADA	POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO 2021-2026	ACUERDO NACIONAL	POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	PESEM Y PEI DEL MRE VIGENTES
<p style="text-align: center;"><i>EJES, OBJETIVOS Y/O LINEAMIENTOS</i></p>	<p>Eje 6: Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, narcotráfico y terrorismo:</p> <p>6.1 Fortalecer el sistema democrático. 6.2 Fortalecer la articulación e interoperabilidad para el combate del crimen organizado. 6.3 Fortalecer las capacidades operativas e institucionales de las Fuerzas Armadas y policiales 6.4 Fortalecer la capacidad regulatoria y fiscalizadora del Estado.</p> <p>Eje 9: Conducción de una diplomacia nacional,</p>	<p>Política de Estado No. 6: Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración:</p> <p>(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 (...) (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; (...) un 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; (...) (g) respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención</p> <p>Política de Estado No. 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la</p>	<p>Eje 1: Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción</p> <p>1.2. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 que articule las bases de datos existentes de los sistemas administrativos y de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción. <p>1.3. Impulsar y consolidar la reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar los mecanismos necesarios para transparentar la información de financiamiento de las organizaciones políticas. <p>Eje 3: Capacidad sancionadora del Estado Frente a los Actos de corrupción</p> <p>3.1. Reforzar el Sistema de Justicia Penal</p>	<p style="text-align: center;">PESEM</p> <p>OES 1: Posicionar al Perú a nivel regional y global como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral</p> <p>OES 2: Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país</p> <p style="text-align: center;">PEI</p> <p>Lineamiento 1: Intensificar la participación peruana en los espacios multilaterales y globales, priorizando acciones para reforzar la gobernabilidad democrática, promover el fortalecimiento institucional, y la lucha contra la corrupción, así como impulsar el enfoque de “paz sostenible”, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y la acción contra el cambio climático.</p>

autónoma, democrática, social y descentralizada.

9.1 Fortalecer las relaciones de amistad, diálogo político, cooperación para el desarrollo, confianza, integración económica y comercial con todos los países y, de manera particular, con los países vecinos.

9.2 Articular y coordinar la acción de la política general del gobierno, incluyendo a todos los sectores del Poder Ejecutivo, con el fin de proyectarla en el exterior.

9.3 Defender y promover la democracia y los derechos humanos en los foros globales, regionales y subregionales, y reducir la desigualdad y proteger los derechos y aspiraciones de todos, y en particular de la población vulnerable, las mujeres y los jóvenes.

9.4 Proteger, cautelar y promover la defensa de los derechos de los peruanos en el exterior.

9.5 Contribuir en la difusión y la proyección de la política cultural peruana en el exterior.

evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas:

(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;

un 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 particulares.

- 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 judiciales mutua.

3.2. Reforzar el Sistema Nacional de Control

- 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/las profesionales encargados de ejercer el control.

3.3. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública

- 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.

OEI 1: Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas.

AEI 01.07: Ampliar el protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional, y la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como el medio ambiente y cambio climático.
Indicador AEI 01.07: Número de iniciativas peruanas aprobadas en organismos internacionales.

OEI 6: Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible.

AEI 06.04: Promover la cooperación multilateral, principalmente con el sistema de las Naciones Unidas, organismos financieros internacionales, mecanismos regionales, Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el desarrollo.

Indicador AEI 06.04: Número de esquemas de cooperación multilateral

En tal sentido, a partir de la comprensión de la lucha contra la corrupción como lastre histórico de la sociedad peruana, así como objetivo tradicional de su política interna y externa de combatirla y el contenido de sus iniciativas recientes, se presenta la Estrategia Integral de Lucha contra la Corrupción para la participación peruana en los espacios de negociación del sistema de la ONU.

Figura 3

Componentes de la Estrategia Integral Anticorrupción (EIA) para la acción exterior peruana



En línea con la definición de Porter (2008), para la composición de la estrategia se seleccionaron solo tres áreas prioritarias para el Perú en la materia en el espacio multilateral: cooperación internacional, recuperación de activos, y asistencia técnica. Todas ellas áreas relacionadas a los lineamientos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción incluidos en la Tabla 4, y que inciden en la capacidad preventiva y sancionadora del Perú de los actos de corrupción cometidos en su territorio.

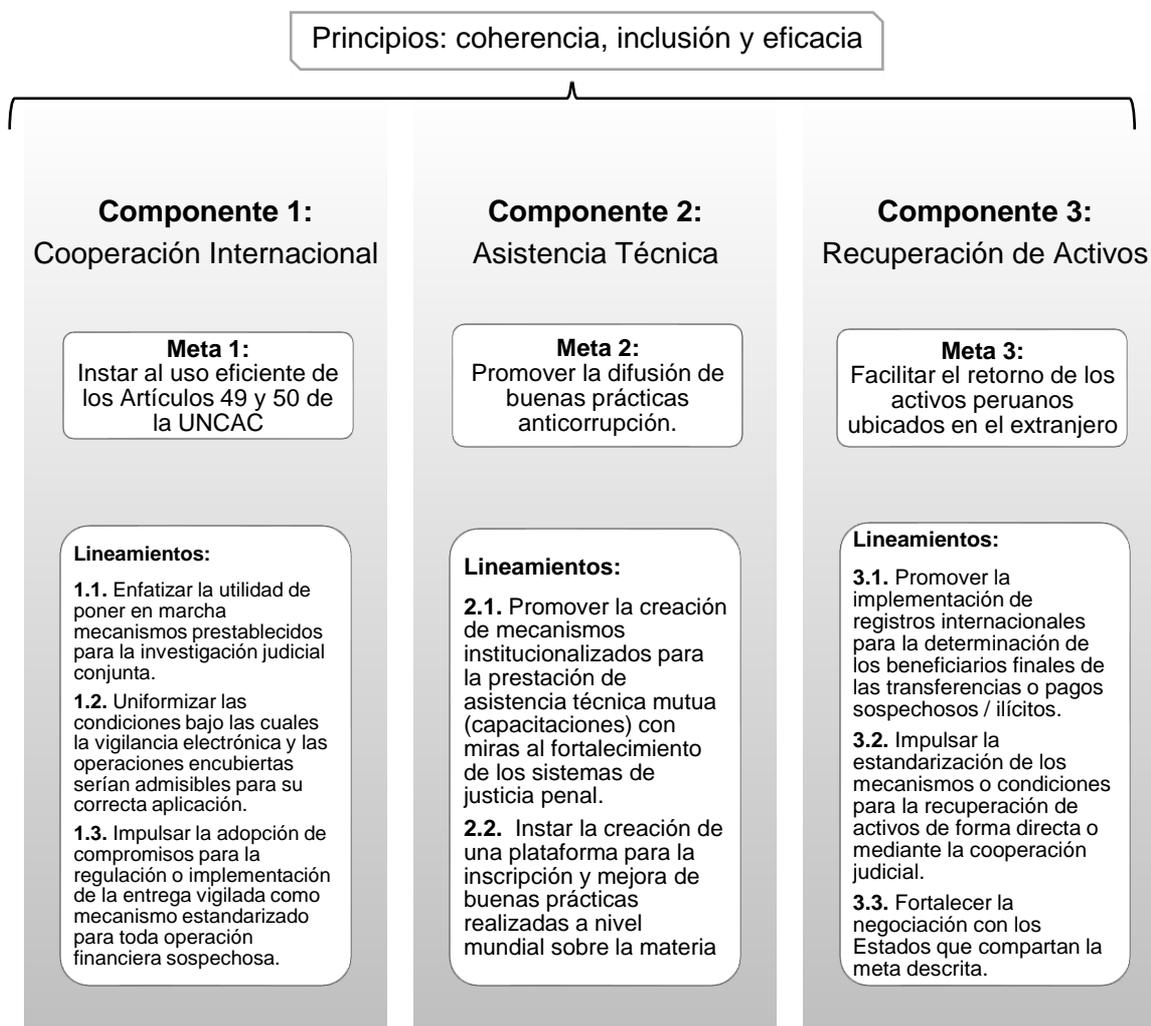
De este modo, se ha cumplido con delimitar el marco de acción del Perú, lo que es razonable dada la limitación de recursos disponibles (humanos y económicos) del MRE y promueve una participación más eficiente en las áreas seleccionadas y contribuye a su sostenibilidad.

En cuanto a los “*trade-offs*” que se asumirían, las áreas de prevención en sentido estricto (pues la asistencia técnica podría concretarse con miras a reforzar dicha capacidad nacional) y penalización y aplicación en la ley de los actos de corrupción no conformarían parte de las prioridades del país. Esto significa que el enfoque de las iniciativas anticorrupción multilaterales propuestas por el Perú se concentraría en los tres últimos capítulos de la UNCAC.

Respecto a los otros elementos de la Estrategia Integral, la Figura 5 ordena claramente los tres principios que inspiran al conjunto de metas y lineamientos propuestos:

Figura 4

Estrategia Integral Anticorrupción (EIA) para la participación del Perú en el sistema de la ONU



La EIA se inspira en tres principios rectores:

- Principio de inclusión: Busca promover un intercambio constante de opiniones entre los sectores, quienes al igual que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentran obligados por el Acuerdo Nacional y la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción a contribuir en la materia. Esta inclusión, a su vez, nutrirá la participación del Perú en el ámbito multilateral al ofrecer distintas perspectivas sectoriales técnicas sobre la lucha contra la corrupción.
- Principio de coherencia: Busca concentrarse en el componente de “relevancia de la materia” del concepto de poder comparado utilizado por Meerts (2015). Enfatiza que el Perú cuenta con legitimidad para actuar en materia de lucha contra la corrupción, de cara a su legislación nacional que ubica al tema como un interés prioritario y a sus actuaciones pasadas en foros internacionales. Aún más, el Perú forma parte de las tres iniciativas vinculantes más importantes del ámbito multilateral. Asimismo, resalta que la lucha contra la corrupción es una cuestión que los Estados aún encuentran preocupante y al que no se ha dado una efectiva solución y, por el contrario, cuyos efectos son cada vez más comunes.
- Principio de eficacia: Guarda relación con el establecimiento de indicadores para la medición de resultados, como lo proponen el PESEM y el PEI del sector. Es de especial importancia tener instrumentos objetivos para la evaluación de cada iniciativa propuesta, pues la sola propuesta de estas no necesariamente produce beneficios para el Perú (avances reales en la lucha contra la corrupción o fortalecimiento de su liderazgo).

Continuando con la explicación del contenido de la EIA, es necesario indicar que la numeración de sus componentes cumple un fin organizacional y se

inspira en el orden de los capítulos de la UNCAC, mas no indica jerarquía alguna. En esa línea, el Componente 1: Cooperación Internacional, se inspira en el sentimiento compartido por varios países en desarrollo respecto a la ineficacia o falta de uso de los mecanismos provistos en la UNCAC como la posibilidad de realizar investigaciones anticorrupción conjuntas. Basado en la experiencia del Perú en el caso Lava Jato, el primer componente de la EIA busca brindar mayor predictibilidad al procesamiento de los casos de corrupción cuando se identifiquen esquemas complejos de naturaleza transfronteriza. Así, los artículos 49 y 50 de la UNCAC que prevén la investigación judicial conjunta y la aplicación de técnicas especiales para la investigación, representan herramientas útiles para la lucha contra la corrupción a nivel internacional. Un mejor uso de los mismos (Meta 1) conllevaría a la recolección de información relevante para la continuación de una investigación con miras al enjuiciamiento diligente de los perpetradores de los actos de corrupción y a la trazabilidad de estos actos con el fin de identificar otras redes de corrupción conexas.

El Componente 2: Asistencia Técnica de la EIA tiene como sustento a los artículos 60, 61 y 62 de la UNCAC, al objetivo b) de la política de Estado 26 y a los lineamientos 1.2. y 3.2. de la Política Nacional de Integridad y de Lucha contra la Corrupción. Su meta se inspira en el Compromiso de Lima, adoptado durante la VIII Cumbre de las Américas, que prevé la creación de una plataforma intergubernamental para la recopilación y difusión de buenas prácticas anticorrupción. Sus lineamientos buscan facilitar la implementación de las disposiciones de la UNCAC. Así, el primero de ellos (2.1.) se dirige a la mejora de capacidades técnicas de los funcionarios del sistema de justicia penal, quienes se encuentran a cargo de la persecución y sanción de los actos de corrupción. El segundo lineamiento (2.2.) dispone llamar la atención a la necesidad de contar con una base de datos o plataforma con información

disponible de forma didáctica para los Estados para apoyar la innovación en buenas prácticas anticorrupción.

Lo último toma como punto de partida a la multiplicidad de iniciativas dedicadas a la coordinación judicial en el plano internacional, lo que provocaba su uso ineficiente. Tal fue el caso que la ONUDD consideró necesaria la creación de una nueva iniciativa que agrupe y coordine a 27 iniciativas de coordinación contra la corrupción: la Red Operativa Global de Autoridades de Aplicación de la Ley Anticorrupción (o GlobE).

El componente final de la EIA, Componente 3: Recuperación de Activos, se construye con base al último caso de éxito en la recuperación de activos del Perú, donde estuvieron involucrados los Estados de Suiza y Luxemburgo para su concreción. El lineamiento 3.1. guarda estrecha relación con el numeral 1 del Artículo 52 de la UNCAC, referido a la prevención y detección de transferencias producto del delito, que establece como obligación para los Estados Parte adoptar medidas para la identificación de beneficiarios finales de transacciones sospechosas, entre las que se enlistan a transferencias valor elevado, cuentas “solicitadas o mantenidas por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes, de sus familiares y estrechos colaboradores” Artículo 52).

Tanto el lineamiento 3.1. y el 3.2. suponen un reforzamiento de las obligaciones contenidas en los artículos 52, párrafo 4, y 59 de la UNCAC. Ambos se limitan a imponen a los Estados considerar ciertas opciones para aumentar la eficacia en la recuperación de activos, como el establecimiento de sistemas eficaces de divulgación de información con otros Estados Parte involucrados y la celebración de acuerdos multilaterales más específicos.

El último lineamiento (3.3) se dirige al fortalecimiento de la postura peruana, con el fin de poner énfasis en el mejoramiento de las disposiciones sobre recuperación de activos. Como ya se ha revisado, la construcción de

coaliciones con otros Estados para la propuesta de iniciativas multilaterales anticorrupción no constituye un pre-requisito esencial para el Perú. Sin embargo, si se consideran las tendencias del orden internacional vigente, la consolidación de un bloque de países con el mismo interés en la recuperación de activos contribuirá a la dotación de mayor sostenibilidad y legitimidad de dicha propuesta.

Como posibles aliados se sugieren, en orden de cercanía con las iniciativas presentadas por el Perú, a: a) la República de Colombia, debido a su apoyo en dos de las iniciativas peruanas, la propuesta de la UNGASS2021 y la elección del Perú como cofacilitador de la Declaración Política, pero se hace la observación que Perú y Colombia tienen posturas distintas en cuanto a la naturaleza que las medidas de reforzamiento de la UNCAC deberían tener; b) al Reino de Noruega, por la sinergia demostrada en el primer paso hacia el reconocimiento de la gran corrupción como un asunto de preocupación en la materia; c) la República Federal de Nigeria, que en el 2017 patrocinó el proyecto de la resolución 7/1 sobre asistencia judicial recíproca para la cooperación internacional y la recuperación de activos y en la última COSP-UNCAC patrocinó 5 de las 8 resoluciones aprobadas; y d) a la Federación Rusa, que de acuerdo a uno de los entrevistados ya se encontraba preparando un proyecto de protocolo adicional para la recuperación de activos y cuyo interés en impulsar esta temática no tendría por qué afectar la postura del Perú respecto al conflicto ruso-ucraniano.

Este lineamiento puede conllevar a la formación de grupos de coordinación para impulsar iniciativas relacionadas a la mejora de los mecanismos de recuperación de activos a través de grupos para el consenso informal o *informal – informal groups*.

Cabe enfatizar que para contribuir al logro de cualquiera de las metas planteadas será vital el conformar una comisión intersectorial ad-hoc

permanente integrada por representantes de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, Ministerio Público, Poder Judicial y Contraloría de la República para incrementar la participación técnica del Perú en foros especializados.

CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, los principales hallazgos de la investigación realizada indicaron que el liderazgo peruano, entendido como su habilidad de influir en el actuar de otros actores internacionales sin el uso de la coerción o amenaza, en materia de lucha contra la corrupción se puede describir como incipiente, pero tangible. Lo último, gracias a su proactividad en el espacio multilateral, especialmente en el foro de la COSP-UNCAC. Como consecuencia, se ha cumplido con determinar el nivel de liderazgo que posee el Perú en materia de la lucha contra la corrupción en el sistema de la ONU.

Asimismo, se ha identificado que el Perú forma parte de los principales instrumentos multilaterales anticorrupción y que los niveles de participación peruana en ellos han sido variados, pero a partir del año 2017 se observa una participación sostenida. Ello ha contribuido a que se concluya que posee liderazgo en la sociedad internacional en el asunto de la lucha contra la corrupción. En otras palabras, ostenta cierta capacidad de influenciar a algunos actores de la sociedad internacional, sin necesidad de que medien elementos de coerción, por ser reconocido como un actor activo en la materia.

A través del análisis del tratamiento de la corrupción a nivel internacional, se ha confirmado la naturaleza intersistémica, transtemporal y transcultural. La evolución del monitoreo y toma de medidas por parte de organizaciones internacionales como la OEA, OCDE y ONU ha demostrado el paulatino agrandamiento de su enfoque, pasando de lo estrictamente económico a relacionarse con el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

En esa medida, y debido a los retos que la lucha contra la corrupción entraña, erradicarla en todas sus formas no es un objetivo realizable, pero ello no descarta la legitimidad que dicha meta pueda poseer de cara a los valores y necesidades de las sociedades. De modo que el tratamiento de la corrupción cumple un fin instrumental para la consecución de otros fines como el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo sostenible.

Al no existir una política exterior anticorrupción, los esfuerzos del Perú en su participación en la ONU no han contado con un objetivo a largo plazo claro, pero han servido para poner el tema en agenda de los diversos espacios multilaterales en los que se cuenta con representación. También se han identificado debilidades para la participación peruana en materia de lucha contra la corrupción en el marco de la UNCAC, para lo que este trabajo ha diseñado una estrategia que contribuya a fortalecer su participación en dicho contexto y superarlas ofreciendo un marco de objetivos y lineamientos preestablecidos.

La Estrategia Integral Anticorrupción (EIA) para el Perú en el marco del sistema de la ONU toma en cuenta el contexto internacional. De ese modo, se identifican tres tendencias clave para el orden internacional vigente de las cuales se concluye que el orden liberal internacional prevalecerá, pero con una estructura distinta a la tradicionalmente conocida.

Además, se ha confirmado que existe una relación de interdependencia entre los planos interno y externo de la actuación estatal, sobre todo en cuanto a sus objetivos. En esa línea, cabe reconocerse que la voluntad política sigue siendo el factor determinante para el avance en la lucha contra la corrupción. Como reflejo de ello se tiene que, tanto a nivel nacional como internacional, los avances normativos en materia de lucha contra la corrupción han sido impulsados por el Perú gracias a situaciones o intereses específicos (década infame, caso Lava Jato e ingreso a la OCDE).

Finalmente, se observa que contar con acuerdos multilaterales o reglas globales facilitan la lucha contra la corrupción; sin embargo, la sola existencia de mecanismos internacionales no basta para el mejoramiento de la situación interna. De ahí que se haya reconocido a nivel internacional la necesidad de reforzar los esfuerzos anticorrupción. En ese sentido, se confirma que el avance en la materia depende estrictamente de la actuación posterior y/o complementaria de los Estados para implementarlos, quienes deben saber aprovechar dichas herramientas.

RECOMENDACIONES

1. Creación de una política exterior temática sobre lucha contra la corrupción a fin de mejorar y profundizar la EIA aquí presentada, con un análisis más extenso, acciones más específicas y que cuente con el visto bueno y aportes de las autoridades especializadas y rectoras de la lucha contra la corrupción dentro del Perú.
2. Realización de un análisis de prospectiva más profundo sobre la materia a fin de considerar nuevas tendencias y eventos emergentes significativos, que conlleven a un resultado distinto que la sola reducción temporal del impulso de los esfuerzos anticorrupción.
3. Conformar una comisión intersectorial ad-hoc permanente integrada por representantes de la CAN, Ministerio Público, Poder Judicial y Contraloría de la República que funcione de canal de comunicación entre las autoridades especializadas en el combate de la corrupción y el MRE, quien tiene la representación del Perú en los foros anticorrupción multilaterales como se ha visto.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, G. (2019). El liberalismo en la teoría de relaciones internacionales: su presencia en la Escuela Española. *Comillas Journal of International Relations*, 16, 56-64. <https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.004>
- Acharya, A. (2021). Back to the Future or a Brave New World? - Reflections on How the COVID-19 Pandemic is Reshaping Globalization. En H. Wang & A. Michie (Eds.), *Consensus or Conflict? China and Globalization in the 21st Century*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-5391-9>
- Alcalde, J. (2015). El orden internacional: antecedentes, situación, prospectiva. En *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas* (pp. 15-38). IDEI - PUCP.
- Almagro, L. (2018). Prólogo. En *Impacto de la corrupción en los derechos humanos* (pp. 13-18). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Andina. (2015). *Transparencia Internacional iniciará investigación en varios países sobre caso Lava Jato*. <https://andina.pe/agencia/noticia-transparencia-internacional-iniciara-investigacion-varios-paises-sobre-caso-lava-jato-569212.aspx>
- Annan, K. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Prefacio*. ONUDD. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
- Arteta, J. (2022). Análisis de la visión política exterior peruana, formulada por el Embajador Carlos García Bedoya. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN*, 3(2), 53-71. <https://www.recide.caen.edu.pe/index.php/recide/article/view/73/96>
- Asamblea General de la OEA. (2001). *Resolución No 1784: Mecanismo de*

Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1784.htm

Asamblea General de la ONU. (1975). *A/RES/3514(XXX): Medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas, de sus intermediarios y de otros implicados en tales prácticas.* UN Documents. <https://www.un.org/es/documents/ag/res/30/ares30.htm>

Asamblea General de la ONU. (1996a). *A/RES/50/225: Administración Pública y desarrollo.* UN Documents: Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su 50 Periodo de Sesiones. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/001/00/IMG/N9700100.pdf?OpenElement>

Asamblea General de la ONU. (1996b). *A/RES/51/191: Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.* UN Documents. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/768/76/PDF/N9776876.pdf?OpenElement>

Asamblea General de la ONU. (1996c). *A/RES/51/59: Medidas contra la Corrupción.* Secretaría Anticorrupción. <https://secretaria.anticorrupcion.org/wp-content/uploads/2019/12/Resoluciøn-de-las-Naciones-Unidas-51.59-Medidas-contra-la-corrupciøn.pdf>

Asamblea General de la ONU. (1998). *A/RES/52/87: Cooperación internacional contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.* UN Documents. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/764/68/PDF/N9876468.pdf?OpenElement>

Asamblea General de la ONU. (1999). *A/RES/53/176: Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.* UN Documents. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/763/96/PDF/N9976396.pdf?OpenElement>

- Asamblea General de la ONU. (2019). *A/RES/74/276: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General contra la corrupción*. UN Documents.
- Babu, R. (2006). The United Nations Convention Against Corruption: A Critical Overview. *SSRN Electronic Journal*, 32. <https://doi.org/10.2139/ssrn.891898>
- Barbé, E. (1995). Relaciones Internacionales. En *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos S.A.
- Benites-Chapoñán, T. (2017). *Influencia de la OCDE en el ordenamiento jurídico peruano para contrarrestar el planeamiento fiscal internacional de las empresas* [Universidad de Piura]. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3286/MAE_DER_057.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*, 9-61. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2038>
- Bishop, P. C., & Hines, A. (2012). *Teaching about the Future*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137020703>
- Boletín del Secretario General ONU. (2004). *ST/SGB/2004/6: Organización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/272/95/PDF/N0427295.pdf?OpenElement>
- Bukovansky, M. (2006). The hollowness of anti-corruption discourse. *Review of International Political Economy*, 13(2), 181-209. <https://doi.org/10.1080/09692290600625413>
- Buzan, B. (2021). Will the liberal international order survive? An English School perspective. *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order*, 166-185. <https://doi.org/10.4324/9780429288272-11>
- Calduch, R. (1993). La Política Exterior de los Estados. En *Dinámica de la*

Sociedad Internacional (pp. 1-33). CEURA. <https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/libro-dinamica-de-la-sociedad-internacional-1>

Carnegie Council. (s. f.). *Ethics and International Affairs: A Primer*. Carnegie Council for Ethics in International Affairs.

<https://www.carnegiecouncil.org/explore-engage/classroom-resources/ethics-101/eiaprimer>

CEPLAN. (2015). *Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Relaciones Exteriores (2015 – 2020)*. CEPLAN.

Cerna, C. (2020). *Propuesta para la medición de recursos de Soft Power en la Gestión Política de la Pandemia ocasionada por el COVID-19: Utilidad en la política exterior peruana* [Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar]. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/157%0A>

CIDH. (2017). *Resolución 1/17: Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*. OEA.

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>

CIDH. (2018). *Resolución 1/18: Corrupción y Derechos Humanos*. OEA.

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>

Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, (2017) (testimony of Comisión de Alto Nivel Anticorrupción).

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (2018). *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra La Corrupción 2018-2021*. D.S. N° 044-2018-PCM.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1226049/Decreto-Supremo-N_-048-2018-que-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupcion-2018-202120200811-2730953-l8jzdk.pdf?v=1654551190

Comunidad Andina. (2007). *Plan Andino de Lucha contra la Corrupción*.

Normativa Andina: Decisiones.

<https://www.comunidadandina.org/normativa->

andina/decisiones/?ressources_term=corrupción&ressources_order=DESC
<https://www.comunidadandina.org/normativa->

andina/decisiones/?ressources_term=corrupción&ressources_order=DESC

Consejo de la OCDE. (2009). *OECD/LEGAL/0378: Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales Traducción no oficial*. OECD Legal Instruments.

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

COSP-UNCAC Secretariat. (2022). *CAC/COSP/IRG/2022/CRP.2: Performance of the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption, and the measures required for the completion of its first phase, as well as initial considerations regarding the*. Conference Room Papers - Implementation Review Group 13th Session.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/8-9September2022/CAC-COSP-IRG-2022-CRP.2.pdf>

CPI. (2021). *CPI 2021: Puntos destacados y conclusiones*. Transparency International. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2021-highlights-insights>

Creus, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. *Estudios Internacionales*, 45(175), 63-78. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27372>

Dahl, R. (2004). La Democracia. *Postdata*, 10(10), 11-55.

<https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf>

Davis, K. (2010). *Does the Globalization of Anti-corruption Law Help Developing Countries?* (N.º 09-52; LAW & ECONOMICS RESEARCH PAPER SERIES, Número April).

- Destradi, S. (2008). *Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers* (N.º 79; Número June).
- Dewey, J. (1923). *Ethics and International Relations*. Foreign Affairs.
- Farrales, M. (2005). What is corruption?: A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate. *Social Sciences - University of California San Diego (UCSD)*, 220, 23-24. <https://doi.org/10.4324/9781843927303-7>
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa* (2da ed.). Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza.
- García-Sayán, D. (2015). Democracia y Derechos Humanos. En *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas* (pp. 331-346). IDEI-PUCP.
- Gephart, M. (2013). *Convergence, Divergence and a Complex Interplay: Chile and the International and Transnational Anti-Corruption Campaign* (N.º 224).
- Glynn, P., Kobrin, S. J., & Naím, M. (2001). La Globalización de la Corrupción. En K. A. Elliott (Ed.), *La corrupción en la economía global* (pp. 21-44). Limusa - Noriega Editores.
- Goig, J. M. (2016). La OCDE en la era de la globalización: Desarrollo e influencia. *Revista de Derecho UNED*, 19, 111-150. http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2016-19-7030/pag_111.pdf
- Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En C. Del Arenal & S. J. Antonio (Eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (p. 378). Tecnos.
- Gurría, A. (2014). *Lanzamiento del Programa País de la OCDE con Perú*. OCDE. <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/lanzamiento-del-programa-pais-de-la-ocde-con-peru.htm#:~:text=El Programa País con la,para fortalecer sus políticas públicas.>
- Hernández, M. (2004). *Acuerdo Nacional. Pasado, presente y futuro*. IDEA

- International. http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Pasado_Presente_Futuro-MH_10_04.pdf
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta ed.). McGraw Hill.
- Hurd, I. (2009). Constructivism. *The Oxford Handbook of International Relations*, 298–316.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0017>
- Ikenberry, J. (2020). The Next Liberal Order. The age of contagion demands more internationalism, not less. *Foreign Affairs*, 99(4), 133-142.
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2013). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches* (5.^a ed.). Oxford University Press.
- Katzenstein, P. J. (2020). Fractures and resilience of liberal international orders. En Y. Chu & Y. Zheng (Eds.), *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order* (p. 20). Routledge.
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429288272-10/fractures-resilience-liberal-international-orders-peter-katzenstein>
- Kennan, G. (1985). *Morality and Foreign Policy*. Foreign Affairs.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1985-12-01/morality-and-foreign-policy>
- Keohane, R. (1993). Institucionalismo neoliberal. Una perspectiva de la política mundial. En *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 13-38).
- Kortunov, A. (2022). *International Multilateralism in a Non-Hegemonic World*.
<https://russiancouncil.ru/en/activity/workingpapers/international-multilateralism-in-a-non-hegemonic-world/>
- Latinobarómetro. (2021). *Informe: Latinobarómetro 2020*.
<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

- Lechuga, J., & Leyva, O. (2020). Escenarios 2020 del Orden Mundial. Análisis desde la Prospectiva Estratégica. *Ánfora*, 27(48), 137-161.
<https://doi.org/10.30854/anf.v27.n48.2020.672>
- López, J. (2003). Normas y políticas internacionales contra la corrupción. En *Corrupción y Derechos Humanos*.
- Meerts, P. (2015). Diplomatic Negotiation Essence and Evolution. En *Diplomatic Negotiation* (2.^a ed.). Clingendael Institute.
- MERCOSUR. (2019). *Comunicado Conjunto Estados Partes*. Mercosur: Documentos.
[https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/75384_Comunicado Conjunto Estados Partes_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/75384_Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes_ES.pdf)
- MERCOSUR. (2022). *Logro 29: Combate al lavado de dinero y a la corrupción*. Logros del Mercado Común. <https://www.mercosur.int/logro-29-combate-al-lavado-de-dinero-y-a-la-corrupcion/>
- Mesa, M. (2018). El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza: desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación. *Anuario CEIPAZ 2017-2018*, 29-62.
- Meza-Cuadra, G. (2017). El Perú en las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible y el sostenimiento de la paz. *Agenda Internacional*, 24(35), 129-135. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/agenda.201701.007>
- Miller, S. (2017). Defining Corruption. En *Institutional Corruption: A Study in Applied Philosophy* (pp. 64-88). Cambridge University Press.
<https://www.cambridge.org/core/books/abs/institutional-corruption/defining-corruption/69FF36BB7CF49EB44FCD6C3CA1B72129#access-block>
- Mindreau, M. (2001). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- MRE. (2010). *Decreto Supremo N° 135-2010-RE: Reglamento de Organización y*

Funciones (ROF) del MRE.

<http://www.rree.gob.pe/elministerio/documents/reglorgfunc.pdf>

MRE. (2020). *R.M. 0536-2019-RE: Plan Estratégico Institucional (2020-2022)*.

MRE Transparencia. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-institucional-pei/pei-2020-2022/14975-pei-2020-2022-rm-0536-re-2019-1/file>

Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E., & Villagómez, A. (2014). *Metodología de la Investigación Cuantitativa-Cualitativa y Redacción de Tesis* (4a ed.). Ediciones de la U.

Noticias ONU. (2005). *Entra en vigor Convención de la ONU contra la Corrupción*. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2005/12/1069531>

Novak, F., & Namihás, S. (2020). *El Bicentenario de la Política Exterior Peruana y su proyección en un mundo de cambios* (Vol. 148). Instituto de Estudios Internacionales - IDEI PUCP.

Nye, J. (2008). Poder blando y la política exterior Norteamericana. *Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid*, 14, 117-140.

OCDE. (s. f.-a). *Nuestra proyección mundial*. OCDE. Recuperado 11 de octubre de 2022, de <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>

OCDE. (s. f.-b). *The OECD's role in the fight against corruption*. OECD Work on Anti-corruption and Integrity.

OCDE. (2016). *Programa País OCDE-PERÚ: Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones*. https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation_Executive_Summaries_CP_Peru_WEB_version_with_covers_ESP.pdf

OCDE. (2018). *Estado de Ratificaciones*. OCDE. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/wgbratificationstatus.pdf>

OCDE. (2022). *OCDE: Instrumentos Legales*. OCDE.

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced>

Ochoa, L., & Prado, J. (2017). Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(37), 273-299. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i37.14>

OEA. (s. f.-a). *Antecedentes y Cumbres previas*. Secretaría - Cumbres de las Américas. Recuperado 20 de octubre de 2022, de http://www.summit-americas.org/previous_summits_sp.html

OEA. (s. f.-b). *Convención Interamericana contra la Corrupción: Estado de Firmas y Ratificaciones*. OEA. Recuperado 11 de octubre de 2022, de https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp

OEA. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. OEA.
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

OEA. (2022). *Asamblea General: Declaraciones y Resoluciones*. OEA.
<https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>

ONU. (s. f.-a). *Official Document System*. ONU. Recuperado 15 de octubre de 2022, de <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/xpSearchResultsE.xsp>

ONU. (s. f.-b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

ONU. (2002). *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

ONU. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, 67.
<https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/C>

orrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

ONU. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf

Otiniano, R. (2019). *La Política Exterior y la Repatriación de Activos de Procedencia Ilícita con Suiza, Luxemburgo y Andorra: Su incidencia en la lucha contra la corrupción en el Perú*. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.

Palma, H. (2015). Los retos en materia de seguridad. En *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas* (pp. 295-310). IDEI-PUCP.

Pearson, F. S., & Rochester, J. M. (2000). Comportamiento de los países en materia de política internacional: ¿Por qué hacen las naciones-Estado lo que en efecto hacen? En *Relaciones Internacionales: Situación Global en el siglo XXI* (4.ª ed., p. 655). McGraw Hill.

Peña, F. (2005). La Compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur. *América Latina Hoy*, 40, 29-47.
<https://www.redalyc.org/pdf/308/30831392008.pdf>

PERUOEA. (2018). *VIII Cumbre de las Américas: Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción*. <https://www.peruoea.org/viii-cumbre-las-americas/>

Porter, M. (2008). ¿Qué es la estrategia? *Harvard Business Review América Latina*, 1-20.
<http://200.0.31.75/bitstream/20.500.11962/28281/1/2.%2BQué%2Bes%2Be%2Bstrategia.pdf>

Portocarrero, F. (2005). Impulsos moralizadores: el caso del Tribunal de Sanción

Nacional 1930-1931. En *El Pacto Infame: Estudio sobre la Corrupción en el Perú* (pp. 35-74). Universidad del Pacífico.

<http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2024/PortocarreroFelipe2005.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=288>

Proética. (s. f.). *Caso Lava Jato*. Casos Emblemáticos.

<https://www.proetica.org.pe/casos-emblematicos/caso-lava-jato/>

Quiroz, A. W. (2005). Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano.

En *El Pacto Infame: Estudio sobre la Corrupción en el Perú* (pp. 75-98).

Universidad del Pacífico.

Ríos, J. (2020). *La participación del Perú en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente en el período 2018-2019. Análisis de desempeño y diseño de estrategia para la próxima participación en el bienio 2039-2040* [Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar].

<http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/138>

Rose-Ackerman, S. (2001). La Economía Política de la Corrupción. En K. A.

Elliot (Ed.), *La corrupción en la economía global* (pp. 47-81). Limusa -

Noriega Editores.

Rose, C. (2015). International Anti-Corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems. En *Oxford University Press*. Oxford University Press.

Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. J. (2019). *Súper estructura de corrupción Lava Jato en Brasil y Perú* (Número 32).

<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35133.20964>

Salcedo-Albarán, E., Garay-Salamanca, L. J., & Macías, G. (2019). *Lava Jato Perú* (Número December). [https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Salcedo-](https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Salcedo-Albaran/publication/337910929_Lava_Jato_Peru/links/5df25b7c4585159aa)

[Albaran/publication/337910929_Lava_Jato_Peru/links/5df25b7c4585159aa](https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Salcedo-Albaran/publication/337910929_Lava_Jato_Peru/links/5df25b7c4585159aa)

479153a/Lava-Jato-Peru.pdf

Salomón, M. (2002). Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones.

Revista Electrónica de Relaciones Internacionales, 56, 7-52.

Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y

cambio de poder. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101, 27-54.

<http://www.jstor.org/stable/23611630>

Schouten, P. (2008). Teoría social de la política internacional - Alexander Wendt

y el constructivismo social en las Relaciones Internacionales. *Universidad*

Complutense de Madrid, 1-50.

[https://www.scribd.com/document/250330168/Teoria-Social-de-La-Politica-](https://www.scribd.com/document/250330168/Teoria-Social-de-La-Politica-Internacional-libre-WENDT)

[Internacional-libre-WENDT](https://www.scribd.com/document/250330168/Teoria-Social-de-La-Politica-Internacional-libre-WENDT)

Schwarzenberger, G. (1964). *Power Politics* (3ra ed.). Stevens & Sons Limited.

Shack, N., Pérez, J., & Pportugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción*

y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria.

[https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf)

[especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf)

[.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf)

Slaughter, A.-M. (1997). The Real New World Order. *Globalization and the*

Challenges of a New Century, 76(5), 112-122.

<https://doi.org/10.2307/j.ctt2005tk7.14>

Slaughter, A.-M., & LaForge, G. (2021). Opening up the order-A more inclusive

international system. *Foreign Affairs*, 100(2), 154-162.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-02-16/opening-order>

Solórzano, Ó. (2018). Recuperación de activos de la corrupción en Perú. En

Impacto de la corrupción en los derechos humanos (pp. 295-333). Instituto

de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Tanzi, V. (1998). *Corruption around the World: Causes, consequences, scope*

and cures.

Toledo, A. (2003). *Discurso del presidente Alejandro Toledo en suscripción solemne del Acuerdo Nacional*. Acuerdo Nacional.

<https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/discurso-del-presidente-alejandro-toledo-en-suscripcion-solemne-del-acuerdo-nacional/>

Ugaz, J. (2010). Algunos apuntes sobre la corrupción. *Ius et Veritas*, 20(40), 370-379.

Ugaz, J. (2018). *Gran Corrupción y Derechos Humanos* [Pontificia Universidad Católica del Perú].

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13363/UGAZ_SÁNCHEZ_GRAN_CORRUPCION_Y_DERECHOS_HUMANOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

UNODC. (2021). *UNCAC: Signature and Ratification Status*.

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

UNODC. (2022). Corruption and Economic Crime 2021 Annual Report:

Strengthening Cooperation, Building Integrity. En *United Nations* (Número 1). <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/2021-annual-report.html>

Velásquez, S. (2019). *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*. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.

Vicher, D. (2014). La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica. *Ola Financiera*, 7(18), 114-132.

<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2014.18.45606>

Webb, P. (2005). The United Nations Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity? *Journal of International Economic*

Law, 8(1), 191-229. <https://doi.org/10.1093/jielaw/jgi009>

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1-47.

LISTA DE ANEXOS

Anexo I: Instrumentos no vinculantes de la OEA estrictamente relacionados con corrupción (1992-2021)

Periodo Ordinario	Año	Nº de Instrumento	Título
XXII	1992	AG/RES. 1159	Prácticas Corruptas en el Comercio Internacional
XXIV	1994	AG/RES. 1294	Probidad Ética y Cívica
XXIV	1994	AG/DEC. 6	Declaración de Belém do Pará (fortalecimiento de la OEA como oro de concertación política)
XXV	1995	AG/RES.1346	Probidad Ética y Cívica
XXVI	1996	AG/RES. 1397	Probidad Ética y Cívica
XXVI	1996	AG/RES.1398	Convención Interamericana Contra la Corrupción
XXVII	1997	AG/DEC. 13	Compromiso de Lima: Hacia una Cultura de Paz y Desarrollo en las Américas
XXVII	1997	AG/RES. 1477	Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXVIII	1998	AG/RES. 1552	Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXIX	1999	AG/RES. 1649	Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXX	2000	AG/RES. 1723	Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXXI	2001	AG/RES. 1784	Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
XXXI	2001	AG/RES. 1785	Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXXII	2002	AG/RES. 1870	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de su Programa de Cooperación
XXXIII	2003	AG/DEC. 33	Respaldo al Perú en su lucha contra la corrupción y la impunidad
XXXIII	2003	AG/DEC. 35	Apoyo al Ecuador en el combate contra la corrupción
XXXIII	2003	AG/RES. 1943	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de su Programa de Cooperación
XXXIV	2004	AG/RES. 2022	El esfuerzo conjunto de las Américas en la lucha contra la corrupción y la impunidad

XXXIV	2004	AG/RES. 2034	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de su Programa de Cooperación
XXXIV	2004	AG/DEC. 36	Declaración de Quito sobre desarrollo social y democracia frente a la incidencia de la corrupción
XXXV	2005	AG/RES. 2064	El papel de los poderes legislativos en la lucha contra la corrupción y la impunidad en el Hemisferio
XXXV	2005	AG/RES. 2071	2006: Año Interamericano de Lucha contra la Corrupción
XXXVI	2006	AG/RES. 2219	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de su Programa de Cooperación
XXXVI	2006	AG/RES. 2222	Cooperación entre los Estados Miembros en la lucha contra la corrupción y la impunidad
XXXVI	2006	AG/RES. 2225	Cooperación entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos para asegurar la protección de los derechos humanos y luchar contra la impunidad
XXXVII	2007	AG/RES. 2275	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXXVIII	2008	AG/RES. 2410	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XXXIX	2009	AG/RES. 2516	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XL	2010	AG/RES. 2576	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XLI	2011	AG/RES. 2655	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XLII	2012	AG/RES. 2730	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XLIII	2013	AG/RES. 2786	Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción
XLIV	2014	AG/RES. 2848	Acompañamiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción

Fuente: OEA, 2022.

**Anexo II: Directrices y Recomendaciones de la OCDE sobre corrupción
(1976-2022)**

Fecha	No. De instrumento	Título
20 de junio de 1976	OECD/LEGAL/0144 (original)	Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales
27 de mayo de 1994	C(94)75/FINAL	Recomendación del Consejo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales
11 de abril de 1996	C(96)27/FINAL	Recomendación sobre la deducibilidad fiscal de los sobornos de funcionarios públicos extranjeros
7 de mayo de 1996	OECD/LEGAL/5013	Recomendación relativa a las propuestas anticorrupción para la contratación de ayuda bilateral
23 de mayo de 1997	C(97)123/FINAL	Recomendación Revisada del Consejo para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales
27 de junio de 2000	C(2000)96/REV1	Líneas Directrices Revisadas de la OCDE para Empresas Multinacionales
23 de enero de 2002	OECD/LEGAL/0311	Recomendación del Consejo sobre la Mejora del Desempeño Ambiental de las Compras Públicas
24 de mayo de 2009	OECD/LEGAL/0371	Recomendación del Consejo sobre Medidas Fiscales para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales
26 de noviembre de 2009	OECD/LEGAL/0378	Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales
18 de febrero de 2010	OECD/LEGAL/0379	Recomendación del Consejo sobre Principios de Transparencia e Integridad en el Cabildeo (Lobbying)
24 de mayo de 2011	OECD/LEGAL/0144 (enmienda)	Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (enmienda)
25 de mayo de 2011	OECD/LEGAL/0386	Recomendación del Consejo sobre la guía de diligencia debida para cadenas de suministro responsables de minerales de áreas afectadas por conflictos y de alto riesgo
17 de julio de 2012	OECD/LEGAL/0396	Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la manipulación de licitaciones en la contratación pública
18 de febrero de 2015	OECD/LEGAL/0411	Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública

13 de julio de 2016	OECD/LEGAL/0427	Recomendación del Consejo sobre la Guía de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas en el sector extractivo
13 de julio de 2016	OECD/LEGAL/0428	Recomendación del Consejo sobre la Guía OCDE-FAO para cadenas de suministro agrícola responsable
11 de diciembre de 1997	C(97)195/FINAL	Recomendación del Consejo relativa al Modelo de Convenio sobre el Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio
15 de noviembre de 2016	OECD/LEGAL/0431	Recomendación del Consejo para los Agentes de Cooperación para el Desarrollo sobre la Gestión del Riesgo de Corrupción
26 de enero de 2017	OECD/LEGAL/0435	Recomendación del Consejo de Integridad Pública
17 de mayo de 2017	OECD/LEGAL/0437	Recomendación del Consejo sobre la Guía de diligencia debida de la OCDE para cadenas de suministro responsables en el sector de la confección y el calzado
30 de mayo de 2018	OECD/LEGAL/0443	Recomendación del Consejo sobre la Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable
12 de marzo de 2019	OECD/LEGAL/0447	Recomendación del Consejo sobre Cohecho y Créditos Oficiales para la Exportación
21 de mayo de 2019	OECD/LEGAL/0451	Recomendación del Consejo sobre las Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas

Fuente: OCDE, 2022.

**Anexo III: Principales Instrumentos no vinculantes de la Asamblea General
de la ONU relacionadas con la corrupción (1975-2022)**

Año	Período	Nro. de instrumento	Título
1975	50	A/RES/3514(XXX)	Medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas, de sus intermediarios y de otros implicados en tales prácticas
1996	50	A/RES/50/225	Administración Pública y Desarrollo
1996	51	A/RES/51/59	Medidas contra la corrupción: Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos
1996	51	A/RES/51/191	Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales
1997	52	A/RES/52/87	Cooperación internacional contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales
1999	53	A/RES/53/176	Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales
2000	55	A/RES/55/61	Un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción
2001	55	A/RES/55/188	Prevención de las prácticas corruptas y la transferencia ilícita de fondos y lucha contra ellas y repatriación de esos fondos a sus países de origen
2002	56	A/RES/56/186	
2002	57	A/RES/57/244	
2003	58	A/RES/58/4	Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
2007	62	A/RES/62/202	Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia de activos de origen ilícito y repatriación de esos activos, en particular a los países de origen, en consonancia con la UNCAC
2018	73	A/RES/73/191	Sesión Especial de la Asamblea General contra la Corrupción
2020	74	A/RES/74/276	
2020	75	A/RES/75/194	Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia del producto de la corrupción, y medidas para facilitar la recuperación de activos y la restitución de esos activos a sus legítimos propietarios, en particular a países de origen, de conformidad con la UNCAC
2021	S-32	A/RES/S-32/1	Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional

Fuente: ONU, 2022.

Anexo IV: Cuadro de Cumbres de las Américas celebradas

Número	Año	País Anfitrión
I	1994	Estados Unidos
II	1996	Bolivia
III	1998	Chile
IV	2001	Canadá
Cumbre Extraordinaria	2004	México
V	2005	Argentina
VI	2012	Colombia
VII	2015	Panamá
VIII	2018	Perú
IX	2022	Estados Unidos

Anexo V: Objetivos Específicos y Lineamientos del Eje 3 de la Política

Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Nº	Objetivo Específico	Lineamientos
3.1.	Reforzar el Sistema de Justicia Penal	<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.
3.2.	Reforzar el Sistema Disciplinario	<ul style="list-style-type: none"> ○ Implementación de 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.
3.3.	Reforzar el Sistema Nacional de Control	<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/las profesionales encargados de ejercer el control. ○ Impulsar la incorporación de servidores/as 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.
3.4.	Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública	<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.

Anexo VI: Participación del Perú como patrocinador de resoluciones en la COSP-UNCAC

Sesión	Resoluciones	Patrocinado por el Perú
IX COSP- UNCAC (2021)	9/1: Declaración de Sharm el-Sheikh sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en la prevención y lucha contra la corrupción en situaciones de emergencia y en la respuesta a las crisis y la recuperación posterior	X
	9/2: Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional	X
	9/3: Seguimiento de la declaración de Abu Dabi sobre el fortalecimiento de la colaboración entre las entidades fiscalizadoras superiores y los órganos anticorrupción para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficaz, y utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones	X
	9/4: Fortalecimiento de la aplicación de la UNCAC	-
	9/5: Mejorar la cooperación internacional en materia de aplicación de la ley contra la corrupción	-
	9/6: Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción	-
	9/7: Mejorar el uso de la información sobre los beneficiarios final es para facilitar la detección, recuperación y restitución del producto del delito	X
	9/8: Promoción de la educación, la sensibilización y la capacitación contra la corrupción	-
VIII COSP- UNCAC (2019)	8/1: Fortalecimiento de la cooperación internacional para la recuperación de activos y de la administración de los bienes embargados, incautados y decomisados	X
	8/2: Celebración del décimo aniversario del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC	-
	8/3: Promoción de la integridad en el sector público entre los Estados partes en la UNCAC	X
	8/4: Proteger el deporte de la corrupción	X
	8/5: Fortalecer la integridad mediante la sensibilización del público	-
	8/6: Aplicación de las obligaciones internacionales de prevenir y combatir el soborno de conformidad con la UNCAC	X
	8/7: Aumentar la eficacia de los órganos de lucha contra la corrupción en el desempeño de su labor	-
	8/8: Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción	X
	8/9: Fortalecer la recuperación de activos en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	X
	8/10: Medición de la corrupción	X
	8/11: Fortalecimiento de la aplicación de la UNCAC en los pequeños Estados insulares en desarrollo	-
	8/12: Prevención y lucha contra la corrupción en lo relativo a los delitos que repercuten en el medio ambiente	-
	8/13: Declaración de Abu Dabi sobre el fortalecimiento de la colaboración entre las entidades fiscalizadoras superiores y los órganos anticorrupción para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficaz	X

	8/14: Promoción de buenas prácticas con respecto al papel que desempeñan los parlamentos nacionales y otros órganos legislativos en lo concerniente a prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas	X
VII COSP- UNCAC (2017)	7/1: Fortalecimiento de la asistencia judicial recíproca para la cooperación internacional y la recuperación de activos	-
	7/2: Prevenir y combatir más eficazmente la corrupción en todas sus formas, incluidas, entre otras, las que entrañan vastas cantidades de activos, mediante un enfoque amplio y multidisciplinar, de conformidad con la UNCAC	X
	7/3: Promoción de la asistencia técnica para apoyar la aplicación efectiva de la UNCAC	-
	7/4: Aumento de las sinergias entre las organizaciones multilaterales pertinentes responsables de los mecanismos de examen en el ámbito de la lucha contra la corrupción	X
	7/5: Promoción de medidas preventivas contra la corrupción	X
	7/6: Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción	-
	7/7: Fortalecimiento de la aplicación de la UNCAC en los pequeños Estados insulares en desarrollo	-
	7/8: La corrupción en el deporte	-
VI COSP- UNCAC (2015)	6/1: Continuación del examen de la aplicación de la UNCAC	X
	6/2: Facilitación de la cooperación internacional en la recuperación de activos y la restitución del producto del delito	X
	6/3: Fomento de la recuperación eficaz de activos	-
	6/4: Mejora de la utilización de los procedimientos civiles y administrativos contra la corrupción, en particular mediante la cooperación internacional, en el marco de la UNCAC	-
	6/5: Declaración de San Petersburgo sobre la promoción de la colaboración público-privada en la prevención y lucha contra la corrupción	X
	6/6: Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción	X
	6/7: Promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la aplicación de la UNCAC	-
	6/8: Prevención de la corrupción mediante la promoción de la prestación transparente, responsable y eficiente de servicios públicos gracias a la aplicación de mejores prácticas y de innovaciones tecnológicas	X
	6/9: Fortalecimiento de la aplicación de la UNCAC en los pequeños Estados insulares en desarrollo	-
	6/10: Educación y capacitación en el contexto de la lucha contra la corrupción	-
V COSP- UNCAC (2013)	5/1: Aumento de la eficacia de la cooperación en materia de cumplimiento de la ley para la detección de los delitos de corrupción en el marco de la UNCAC	-
	5/2: Fortalecimiento de la aplicación de las disposiciones sobre penalización contenidas en la UNCAC, en particular en lo que respecta a la solicitud de sobornos	-
	5/3: Facilitación de la cooperación internacional en la recuperación de activos	-

	5/4: Seguimiento de la declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción	-
	5/5: Promoción de la contribución de los jóvenes y los niños a la prevención de la corrupción y el fomento de una cultura de respeto de la ley y de integridad	X
	5/6: El sector privado	-
IV COSP- UNCAC (2011)	4/1: Mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC	-
	4/2: Convocación de reuniones intergubernamentales de expertos de composición abierta para mejorar la cooperación internacional	-
	4/3: Declaración de Marrakech sobre la prevención de la corrupción	-
	4/4: Cooperación internacional en materia de recuperación de activos	-
	4/5: Participación de signatarios, no signatarios, entidades y organizaciones intergubernamentales en la labor del Grupo de examen de la aplicación	X
	4/6: Las organizaciones no gubernamentales y el Mecanismo de examen de la aplicación de la UNCAC	-
III COSP- UNCAC (2009)	3/1: Mecanismo de examen	-
	3/2: Medidas preventivas	-
	3/3: Recuperación de activos	-
	3/4: Asistencia técnica para aplicar la UNCAC	-
II COSP- UNCAC (2008)	2/1: Examen de la aplicación de la Convención	-
	2/2: Llamamiento a los Estados Parte en UNCAC e invitación a los Signatarios a fin de que sigan adaptando sus leyes y reglamentaciones	-
	2/3: Recuperación de activos	-
	2/4: Fortalecimiento de la coordinación y mejoramiento de la asistencia técnica para la aplicación de la UNCAC	-
	2/5: Examen de la cuestión del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas	-
I COSP- UNCAC (2006)	1/1: Examen de la aplicación de la Convención	-
	1/2: Mecanismo de reunión de información sobre la aplicación de la UNCAC	-
	1/3: Llamamiento a los Estados Parte en UNCAC e invitación a los Signatarios a fin de que sigan adaptando sus leyes y reglamentaciones	-
	1/4: Establecimiento de un grupo de trabajo intergubernamental sobre recuperación de activos	-
	1/5: Asistencia Técnica	-
	1/6: Seminario de cooperación internacional sobre asistencia técnica para la aplicación de la UNCAC	-
	1/7: Examen del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas	-
	1/8: Prácticas óptimas en la lucha contra la corrupción	-

Anexo VII: Matriz de consistencia para la investigación cualitativa

Título de la investigación: Evaluación del liderazgo del Perú en materia de lucha contra la corrupción en el marco de las Naciones Unidas: propuesta de estrategia integral

PROBLEMA	OBJETIVO	MARCO TEÓRICO	HIPÓTESIS	VARIABLE	METODOLOGÍA
Problema General:	Objetivo General:	A nivel nacional:	Hipótesis General:	Variable 1:	
¿Qué nivel o grado de liderazgo ostenta el Perú en la lucha contra la corrupción en el marco de la ONU?	Determinar el nivel de liderazgo del Perú en la lucha contra la corrupción en el marco del sistema de la ONU.	Elementos de la política exterior Interés nacional Prioridades nacionales	Una estrategia integral anticorrupción contribuirá a la promoción de nuevas iniciativas y seguimiento de iniciativas anteriores con miras a fortalecer el liderazgo peruano en el plano multilateral	Liderazgo del Perú Dimensiones: Liberalismo Neoliberalismo Institucionalismo Estructuralismo	Tipo: Cualitativa Diseño: narrativo y fenomenológico Muestra: 6 informantes
Problemas específicos :	Objetivos específicos:	A nivel internacional:	Hipótesis específicas:	Variable 2:	Técnicas: Análisis documental y entrevistas personales.
(1) ¿Qué se considera liderazgo en materia de lucha contra la corrupción a nivel internacional?	(1) Analizar el tratamiento actual de la lucha contra la corrupción a nivel internacional y la incidencia del rol del Perú.	Iniciativas multilaterales existentes Nivel de implementación o efectividad de las iniciativas existentes	La promoción de iniciativas anticorrupción coherentes en el marco de la UNCAC será facilitada por una estrategia integral que considere avances anteriores y avances posibles en la materia es coherente con las Políticas de Estado peruanas, sus actuaciones pasadas a nivel internacional, y contribuirá al fortalecimiento del liderazgo peruano.	Lucha contra la Corrupción Dimensiones: Política Económica Social	Instrumentos: Fichas y guías de entrevistas. Técnicas de procesamiento de datos: cronología de eventos e historias, y análisis de significados y experiencias
(2) ¿Existe liderazgo peruano en materia de lucha contra la corrupción a nivel internacional?	(2) Diseñar una estrategia en materia de lucha contra la corrupción que pueda contribuir al fortalecimiento del liderazgo peruano en la ONU	Oportunidades de mejora del marco regulador vigente		Variable 3: Organización de las Naciones Unidas Dimensiones: Instrumentos vinculantes y no vinculantes	

Anexo VIII: Matriz de Análisis de Datos – Entrevistas

A continuación, se describe el proceso realizado para el análisis de datos. Como punto de partida del análisis de las entrevistas, se identifica a cada uno de los informantes:

Tabla Referencias de los informantes

Informante / Rol	Ref.	Objetivo de la entrevista	Fecha, hora y lugar de la entrevista
Emb. Rolando Ruíz-Rosas Cateriano Director de la Dirección de Organismos y Política Multilateral del MRE (2017-2022)	E1	Validar los ejes temáticos de la investigación y obtener referencias de los funcionarios involucrados en el fenómeno estudiado (lucha contra la corrupción en el marco de la ONU); además de comprender sus percepciones y sentidos respecto a las últimas iniciativas en la lucha contra la corrupción en el marco de la ONU como director de la política peruana multilateral.	13 de abril de 2022, de 6:30p.m. a 8:00p.m, en una cafetería de Lima.
Cons. Samuel Ashcallay Samaniego Miembro de la Representación Permanente del Perú en la OEA	E2	Comprender sus percepciones y sentidos respecto a la lucha contra la corrupción en la OEA y su experiencia como parte del equipo que representó al Perú en la VIII Cumbre de las Américas.	29 de abril de 2022, de 3:00p.m. a 4:40p.m., por zoom.
Mg. Elmer López Chirinos Jefe de la Oficina de Cooperación Judicial del MRE (2012 – actualidad)	E3	Comprender sus percepciones y sentidos respecto al funcionamiento de los mecanismos de cooperación judicial como instrumentos de la lucha contra la corrupción internacional.	20 de mayo de 2022, de 5:00p.m. a 5:50p.m., por zoom.
P.S. Alonso Esquivel Durán Miembro de la Representación Permanente del Perú en la ONU	E4	Comprender sus percepciones y sentidos respecto a las iniciativas presentadas por el Perú en materia de la lucha contra la corrupción en el marco de la ONU.	2 de setiembre 2022, de 5:10p.m. a 6:45p.m., y 25 de octubre de 2022, de 6:05p.m. a 6:50p.m., por zoom.
Emb. Eric Anderson Machado Miembro de la Representación Permanente del Perú en la ONU	E5	Validar los ejes temáticos de la investigación, además de comprender sus percepciones y sentidos respecto a las iniciativas presentadas por el Perú en materia de la lucha contra la corrupción en el marco de la ONU.	3 de octubre 2022, de 8:00a.m. a 9:20a.m., por videollamada.

Mg. Magali Rojas Delgado Asesora Legal Administrativa del Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores (2007 – 2011)	E6	Comprender sus percepciones y sentidos respecto a la relación existente entre las políticas anticorrupción nacionales y las normas anticorrupción internacionales.	13 de octubre de 2022, de 8:30 ^a .m. a 10:00a.m., en una cafetería de Lima.
Dra. Ana Teresa Revilla Vergara Jefa de la Oficina General de Asuntos Legales del MRE (2017-2019 y 2020-2021)	E7	Comprender sus percepciones y sentidos respecto al funcionamiento de los mecanismos de recuperación de activos existentes.	13 de octubre de 2022, de 4:00p.m. a 6:00p.m., en el domicilio de la entrevistada.
T.S Blanca Gómez Funcionaria de la Subdirección de Asuntos Multilaterales y ONU de OPM	E8	Comprender sus percepciones y sentidos sobre las prioridades del Perú en el ámbito multilateral y las disposiciones contenidas en la UNCAC.	17 de octubre de 2022, 3:00p.m. a 3:30p.m., vía telefónica.
Mg. Walter Albán Peralta Director Ejecutivo de Proética	E9	Comprender sus percepciones y sentidos respecto a las disposiciones contenidas en la UNCAC y su implementación en el Perú.	18 de octubre de 2022, de 12:30p.m. a 1:20p.m., por zoom.
Dra. Rosa Elena Arias Rojas Asesora legal de la Dirección General de Asuntos Multilaterales del MRE	E10	Comprender sus percepciones y sentidos respecto a las acciones realizadas por el Perú en materia de lucha contra la corrupción durante la IX COSP-UNCAC y otros eventos relevantes.	19 de octubre de 2022, de 12:30p.m. a 1:10p.m., vía telefónica.
Emb. Gustavo Meza-Cuadra Funcionario a cargo de la negociación del ODS16	E11	Conocer su experiencia como encargado de la negociación del ODS16 en el marco de la elaboración de la Agenda 2030 y su relación con la lucha contra la corrupción.	20 de octubre de 2022, de 11:45a.m. a 12:05p.m., en el descanso de su clase en la Academia.
Con. Álvaro Salcedo Teullet Subdirección de Asuntos Hemisféricos y OEA de OPM	E12	Comprender sus percepciones y sentidos respecto al significado de la VIII Cumbre de las Américas para la lucha contra la corrupción y el Perú.	21 de octubre de 2022, de 10:00a.m. a 10:30a.m., por zoom.
M.C. Carlos Sánchez del Águila Miembro de la Misión de Representación Permanente del Perú en Viena	E13	Determinar si se cuenta con una estrategia definida en materia de lucha contra la corrupción y sus percepciones sobre el impacto que las acciones pasadas tuvieron para la representación en Viena.	26 de octubre de 2022, de 12:00p.m. a 1:15p.m., por zoom.
Dr. José Ugaz Sánchez-Moreno Experto en anticorrupción	E14	Comprender sus percepciones y sentidos respecto al funcionamiento de los mecanismos de recuperación de activos existentes y las disposiciones contenidas en la UNCAC.	24 de octubre de 2022, de 12:00p.m. a 1:00p.m., en la oficina del entrevistado.

Dra. Susana Silva Hasembank	E15	Comprender sus percepciones y sentidos sobre la utilidad de la UNCAC para el Perú y sus oportunidades de mejora.	9 de noviembre de 2022, de 2:00p.m. a 3:00p.m. en el centro de trabajo de la entrevistada.
------------------------------------	-----	--	--

El análisis de las entrevistas realizadas a los quince informantes se realiza siguiendo la técnica de análisis de contenido y se distingue entre dos categorías: G1 y G2. De cada una de las entrevistas se tomaron apuntes en formato Word, para luego ser analizados con un enfoque cruzado e integrados al Capítulo III de la investigación. Los integrantes de cada grupo de entrevistados fueron los siguientes:

- Grupo 1 (G1): Funcionarios del MRE involucrados en la participación peruana en el ámbito multilateral en materia de lucha contra la corrupción. Integrantes: E1-E8 y E10-E13.
- Grupo 2 (G2): Expertos en materia de lucha contra la corrupción a nivel nacional. Integrantes: E9, E14 y E15.