

Actores y mecanismos internacionales

La corrupción internacional es mucho más profunda que la corrupción local y a menudo es promovida por empresas o entidades de países desarrollados. Usualmente no se manifiesta de manera tan abierta y desenfrenada como la corrupción menor¹.

La corrupción puede arrojar enormes ganancias y muchas veces sus beneficios se hacen a costa de dineros públicos que han sido enviados por funcionarios corruptos a “cuentas bancarias” en el exterior para “lavarlos”. Más aún, la mayoría de los casos de gran corrupción en los países en vía de desarrollo, en megaproyectos de infraestructura o en adquisiciones multimillonarias, involucran negocios internacionales, agentes y cuentas ubicados en distintas jurisdicciones.

Pero ¿cómo es posible que los “actores internacionales” tengan tal relevancia para el Sistema Nacional de Integridad y sean una parte significativa de él?

Parte de la respuesta radica en el hecho de que, en ocasiones, un país tiene políticas y prácticas que impactan negativamente a otros países. En ese caso, un país debe mirar a otros países e instituciones en busca de cooperación o intervención cuando se trate de hacer cumplir sus leyes de anticorrupción. Esto sucede, en particular, cuando dicho país desea extraditar a funcionarios o sobornadores del sector privado que hayan huido al exterior, o para recuperar las ganancias producto de la corrupción escondida en el extranjero. Incluso, una vez que un delincuente ha sido localizado en el extranjero, el país que lo busca debe tomar en cuenta que aun cuando existe un tratado de extradición vigente, el país en donde se encuentra el acusado tendrá que verificar, de acuerdo con sus propias normas, que las condiciones necesarias para el retorno del fugitivo se hayan cumplido.

Pero ¿cómo se obtendrán las pruebas? En algunos casos, toda evidencia se encontrará en el país en donde la persona es buscada. Pero, ante el incremento en el número de delitos transnacionales ¿cómo se espera que la policía de un país conduzca sus investigaciones con elementos internacionales? En el pasado, la respuesta ha sido bastante sencilla: con frecuencia simplemente se han rendido. Las fuerzas nacionales policíacas carecen de la autoridad legal para ingresar a otro país y llevar a cabo pesquisas o revisar detenidamente documentos oficiales. Tampoco tienen derecho de arrestar un sospechoso, si es que lo encuentran. De hecho, lo contrario es lo que sucede en realidad. Los países se oponen por lo general a las operaciones policíacas del exterior que se llevan a cabo en su propio territorio.

El problema de la corrupción no es un problema doméstico. Es un problema presente en el ámbito internacional, que requiere soluciones en conjunto y que debe involucrar, en particular, mucho más que la exitosa detención y procesamiento de delincuentes en el

1 Véase S.J. Rubin en Aspectos Internacionales del Control de Pagos Ilícitos, Syracuse Journal of

International Law and Commerce, 1982, Vol. 9, p. 315.

propio país. Por esta razón, la cooperación internacional ha probado ser una herramienta necesaria en la lucha contra la corrupción, convirtiéndose en el complemento necesario mas no suficiente de los esfuerzos que a nivel interno realizan los países para eliminarlo.

Instrumentos internacionales contra la corrupción

De manera independiente de los esfuerzos que individualmente realizan los Estados para combatir la corrupción es incuestionable la necesidad de desarrollar una actividad concertada entre diferentes países y organizaciones internacionales para avanzar en forma coordinada en esta materia, fortaleciendo así los lazos de cooperación internacional.

Desde 1980, el lugar que ocupa el problema de la corrupción a nivel mundial ha motivado su inclusión en las agendas internacionales. Varias instituciones internacionales y organismos multilaterales han emprendido el diseño de estrategias y la realización de acciones en contra de la corrupción y sus consecuencias a nivel mundial.

Palabras de Kofi Annan

"...ningún país es inmune a la corrupción y muchos son especialmente vulnerables por sus leyes e instituciones débiles. La corrupción también tiene un elemento internacional. Las fronteras abiertas, los avances tecnológicos, las comunicaciones transnacionales y las transacciones comerciales, que son la característica de la sociedad mundial de hoy, pueden también permitir que la corrupción eche raíz y florezca. Por lo tanto, la cooperación internacional—entre gobiernos, el sector privado y la sociedad civil— es esencial si queremos vencer a esta amenaza...".

Palabras de Kofi Annan, Secretario de la Organización de Naciones Unidas en la reunión organizada por las Naciones Unidas y el gobierno de la República Argentina realizada entre el 4 y 7 de diciembre de 2001, en el marco de negociación de una Convención Internacional contra la Corrupción.

De manera general, las acciones desarrolladas a nivel internacional para combatir el problema de la corrupción están orientadas hacia tres tipos de estrategias: criminalización internacional de prácticas fraudulentas y corruptas; asistencia técnica y disuasión moral, y reducción de préstamos y ayudas por parte de organismos y países desarrollados.

Convenios en contra del soborno de los funcionarios extranjeros en transacciones internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE–

Los países industrializados tienen que desempeñar un papel especial en la asistencia para el mantenimiento de la integridad nacional en muchos países en desarrollo y en países en transición. Este es particularmente el caso del soborno transnacional.

Durante los años ochenta, en la medida en que los negocios se hicieron cada vez más globales, se volvió más y más irreal el considerar el problema del soborno como un asunto exclusivo de países en desarrollo. En 1994 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó unas recomendaciones a los países miembros para penalizar el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales y

proporcionar asistencia legal mutua para facilitar las investigaciones sobre las presuntas infracciones². Las recomendaciones se orientan hacia:

- § Leyes penales, o su aplicación, con respecto al soborno de funcionarios extranjeros;

2 El Convenio se encuentra en la sección de Mejores Prácticas en la versión de internet del Libro de Consulta de TI. Los informes de avances sobre la instrumentación de la convención pue-

den ser consultados en el sitio de la internet de la Unidad de Anticorrupción de la OCDE: www.oecd.org/daf/nocorruption.

- ⊞ Leyes y regulaciones civiles, comerciales y administrativas que reglamenten el soborno como un acto ilegal;
- ⊞ Legislación, regulaciones y prácticas en materia de impuestos, en la medida en que éstas puedan favorecer indirectamente el soborno;
- ⊞ Requisitos contables de compañías y negocios con el propósito de garantizar adecuadamente el registro de pagos relevantes;
- ⊞ Disposiciones bancarias, financieras y de otro tipo relevantes de manera que se conserven y hagan disponibles registros adecuados para la inspección e investigación; y,
- ⊞ Leyes y regulaciones relacionadas con subsidios públicos, licencias, contratos gubernamentales por licitación, u otras ventajas públicas, de forma que dichas ventajas sean negadas como sanción por soborno en casos apropiados.

Mediante estas medidas, el problema de la corrupción es abordado por primera vez desde el “lado de la oferta”. El Convenio se aplica al grueso del comercio mundial, y por ello es esencial que los actores principales se sientan cómodos con el acuerdo. Aunque la respuesta a esta iniciativa por parte de los países industrializados y exportadores será importante como base para una acción relevante, las reacciones de economías nacionales más pequeñas en los países en desarrollo también son cruciales. Sin una sólida respuesta conjunta de los países donde el impacto negativo del soborno transnacional es claramente significativo, el impacto de la iniciativa de la OCDE puede llegar a resultados modestos. La cooperación de los países en desarrollo y de las antiguas economías centralmente planeadas a través de iniciativas paralelas, es fundamental para detener el soborno transnacional.

El Convenio de la OCDE requiere que la legislación penal sea extendida al soborno “extra-territorial” para que se tipifique como delito el soborno planeado dentro de las fronteras nacionales, pero ejecutado en otros lugares. De manera similar, es importante establecer una legislación que especifique que cualquier persona que ofrezca un soborno a un funcionario, o a su agente, mientras que el funcionario se encuentre fuera de su país, también está cometiendo un acto delictivo en ese país.

El Consejo Presidencial Andino, con ocasión de la celebración del XXX Aniversario de la Comunidad Andina acuerda adoptar las medidas pertinentes para incorporar en la legislación de los países andinos el delito de soborno transnacional y realizar, conforme a sus procedimientos internos, todas las gestiones necesarias para la adhesión de todos los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones al Convenio de la OCDE.

Sobre el soborno, el Código Penal Colombiano³, ha tipificado en su artículo 433 el delito de soborno transnacional:

3 Ley 599 del 24 de julio de 2000.

**Declaración Final
Vencer la corrupción
a través de la integridad, la
transparencia y la obligación
de rendir cuentas**

Todos estamos hondamente preocupados por la propagación de la corrupción; un virus capaz de paralizar los gobiernos, desacreditar las instituciones públicas y las corporaciones privadas y ejercer un impacto devastador en los derechos humanos de los pueblos, menoscabando, así, a la sociedad y el desarrollo de ésta y perjudicando en especial a los pobres.

Estamos convencidos de la necesidad de sentar ejemplos: tanto por parte de los gobiernos, garantizando la integridad de sus funcionarios; como de los partidos políticos, fomentando la transparencia de sus finanzas; como del sector privado, aplicando niveles elevados de rendición de cuentas. (...)

Se subrayó la importancia de que los gobiernos apoyen los códigos de conducta voluntarios, programas de conformidad anti-soborno adoptados por empresas que incluyan medidas para denunciar casos de corrupción.

Así mismo, se hizo hincapié en la importancia de crear un marco legal apropiado que garantice normas adecuadas de rendición de cuentas y auditoría.

Por otra parte, se estimó muy importante disponer de legislación que contemple medidas preventivas eficaces, aplicables a instituciones financieras y otros intermediarios, como la tipificación del soborno de delito subyacente para fines de blanqueo de capitales.

Una cooperación internacional eficaz que incluya a los paraísos fiscales y revierta en la restitución al país de origen de los fondos provenientes de prácticas corruptas, se considera un requisito fundamental en la lucha contra la corrupción.

Continúa pág. siguiente.

“Soborno transnacional. El nacional o quien con residencia habitual en el país y con empresas domiciliadas en el mismo, ofrezca a un servidor público de otro Estado, directa o indirectamente, cualquier dinero, objeto de valor pecuniario u otra utilidad a cambio de que éste realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones, relacionado con una transacción económica o comercial, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA

El tema de la corrupción siempre fue tratado en los foros interamericanos como un tabú. Al ser introducido en las primeras reuniones de 1990 por el embajador chileno Herald Muñoz, el rechazo fue casi total. Empezando por la terminología: el término "corrupción" fue

considerado inaceptable y se tuvo que recurrir a los términos "probidad administrativa" y "ética" a la vez. Sin embargo, el tema fue, poco a poco, asimilado por los países miembros de la OEA, frente a los hechos acaecidos en Brasil con Collor de Melo y en Venezuela con Carlos Andrés Pérez. Al mismo tiempo, los EE.UU. y Canadá introdujeron en sus programas de ayuda interamericana el concepto de "buen gobierno" y lucha contra el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

La Asamblea General de la OEA presidida por Baena Soares, realizada en Belém do Pará (Brasil), en 1994, decidió que el tema, que fue tratado en las Asambleas de México (1991), Santiago (1992) y Managua (1993), sería objeto de seguimiento en la Asamblea de 1995 en Montrouis, Haití, y que se avanzaría hacia a una Convención Interamericana Anticorrupción.

En diciembre de 1994, en la Cumbre de las Américas se reconoció el carácter multilateral del problema de la corrupción. Los mandatarios del hemisferio se comprometieron a promover el debate público sobre el problema de la corrupción presente en sus países y a establecer prioridades para ejecutar reformas que permitan:

⊞ Lograr transparencia y rendición de cuentas;

- ⊞ Controlar las funciones gubernamentales;
- ⊞ Facilitar el acceso del público a la información para realizar auditorías externas;
- ⊞ Establecer normas de conflicto de intereses para empleados públicos;
- ⊞ Desarrollar medidas contra el enriquecimiento ilícito;
- ⊞ Articular con los gobiernos de otros países sanciones contra el soborno en transacciones financieras o comerciales realizadas por las empresas de esos países en América Latina;

Continuación

El Foro Global II pone énfasis en la importancia de la decisión adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, expresada en la Resolución 55/61 del 4 de diciembre de 2000, de iniciar la elaboración de un instrumento legal internacional, eficaz contra la corrupción e independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Foro Global II alienta a los participantes de dichas negociaciones a que tengan en cuenta los resultados del proceso del Foro Global.

Declaración final del Segundo Foro Global sobre la Lucha contra la Corrupción y la Salvaguarda de la Integridad. La Haya, 28-31 de mayo de 2001.

- ⊞ Invitar a la OEA a que se vincule con la OCED en la lucha contra el soborno en transacciones internacionales;
- ⊞ Establecer mecanismos de cooperación con los sistemas bancario y judicial para investigaciones internacionales;
- ⊞ Fortalecer los procesos de recaudación de impuestos, administración de la justicia y procesos legislativos y electorales;
- ⊞ Establecer una Convención Interamericana Anticorrupción.

En noviembre de 1994, el Presidente Rafael Caldera propuso en Uruguay el proyecto de la Convención durante el "Seminario sobre Probidad y Ética Cívica". Posteriormente se desarrolló la "Conferencia Especializada sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción", en Caracas, en marzo de 1996, que condujo a la aprobación del documento por Resolución del 7 de junio de 1996, en la Asamblea General de Panamá.

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita inicialmente por 22 países para luchar contra los actos de corrupción domésticos y transnacionales⁴. Este instrumento no sólo facilita el regreso de dinero robado, sino también declara que los delitos de corrupción no deberían ser considerados como típicamente "políticos". Por ello, aquellos que tienen cargos de corrupción están sujetos a la extradición a su país de origen, sin que puedan protegerse detrás del familiar escudo de la "persecución política".

Entre 1996 y 2001 veintisiete países suscribieron la Convención: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Veintitrés de estos veintisiete países han ratificado este instrumento. Barbados, Brasil, Guatemala, Haití y Surinam faltan por ratificarla. Colombia ratificó la Convención el 25 de noviembre de 1998.

Es de destacar que a partir de 2001 la Convención Interamericana cuenta con un mecanismo de seguimiento a su aplicación que enfatiza en los compromisos asumidos por los *Estados parte*: facilitación para la realización de actividades de cooperación técnica, intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas, y armonización de las legislaciones de los Estados que suscribieron la Convención⁵.

Se definió una primera ronda de aplicación del mecanismo de seguimiento con la participación de Argentina, Colombia, Nicaragua y Paraguay. Para este proceso, el Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento diseñó un cuestionario dirigido a los Estados, sobre los aspectos normativos y prácticos en cada país, relacionados con el conjunto de disposiciones seleccionadas por la Convención para ser analizadas en el marco de la primera ronda.

4 Véase Una nueva visión de la OEA. OEA, Washinton DC., abril de 1995, documentos: La lucha Contra la Corrupción, el Convenio Interamericano contra la Corrupción, la Resolución y Plan de Acción, OEA, junio de 1996.

5 Los Alcances de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, intervención de la subsecretaria para temas globales, maestra Patricia Olamendi Torres, en el Foro México contra la Corrupción, 15 de abril de 2002.

El Centro para la Prevención Internacional del Delito

Esta entidad ha prestado asistencia a varias naciones en cuestiones como la reforma de la legislación, la gestión de la administración pública, la capacitación de funcionarios públicos y de empleados de los tribunales de justicia penal y en la presentación de proyectos para recibir ayuda internacional.

En 1999, el Centro para la Prevención Internacional del Delito puso en marcha un programa mundial contra la corrupción, mediante el cual se está ayudando a los países a evaluar las medidas nacionales contra las prácticas corruptas y a capacitar a los encargados de la adopción de políticas, los jueces, los fiscales, los encargados de hacer cumplir la ley y a los responsables del mundo de las finanzas.

Así mismo, está reuniendo información sobre medidas contra la corrupción en todo el mundo, que se incorporará a una base de datos internacional que creará el Centro en colaboración con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).

Por medio del programa mundial se obtendrán datos comparados acerca de la corrupción, para promover la responsabilidad, la transparencia y el mantenimiento del Estado de derecho. En particular, se investigará la vinculación entre la corrupción y la delincuencia organizada".

Declaración de Pino Arlacchi, Director Ejecutivo de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito.

En algunos países, entre los que se encuentra Colombia, el cuestionario fue entregado también a organizaciones de la sociedad civil, gracias a una importante gestión de Transparencia Internacional. Y en algunos de los casos, las respuestas de la sociedad civil fueron tenidas en cuenta en los informes finales, en otros no. Para el caso de Colombia, las respuestas preparadas por Transparencia por Colombia fueron aceptadas, y muchas de ellas, incluidas en el informe del Comité aprobado en la Asamblea en julio de 2003.

Las disposiciones de la Organización de Naciones Unidas - ONU

También en las Naciones Unidas se ha adoptado una serie de disposiciones y acuerdos para el combate de la corrupción. En 1996 se expidió una resolución que condena las prácticas corruptas y el soborno en las transacciones comerciales internacionales e insta tanto al sector privado como al sector público a cumplir con las leyes y normas de las naciones donde realizan negocios y a tener en cuenta las consecuencias de sus actos.

El 28 de junio de 1997 se adoptó una resolución en la cual los Estados Parte se comprometen a diseñar estrategias para prevenir y controlar la corrupción, enfatizando en el mejoramiento de los gobiernos como una condición para lograr un desarrollo humano sostenible.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) insta a los Estados Parte a adoptar medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos. Contempla medidas como el decomiso y la extradición entre países miembros.

Después de un largo proceso de negociaciones entre los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, en diciembre de 2003 se firmó la Convención de Lucha contra la Corrupción de la ONU en la ciudad de Mérida en México.

La Convención establece estándares, lineamientos y medidas tanto para el sector público como para el privado en la lucha global contra la corrupción y promueve la cooperación internacional para la prevención y sanción de la corrupción. Entre las disposiciones de la Convención se destaca el establecimiento de un mecanismo denominado *repatriación de dineros*,

que busca que los países que recibieron dinero de reconocidos dictadores corruptos, lo devuelvan a sus países de origen.

Acuerdos de apoyo internacional mutuo y tratados de extradición

Hoy en día se acepta que la internacionalización del crimen (incluyendo el tráfico de drogas, el fraude financiero y el terrorismo) exige a un Estado nacional modificar su negativa

tradicional a aplicar las leyes penales de otros países y extender la asistencia legal mutua cuando es necesario⁶. Dicha cooperación debe ser proporcionada ya sea por tratados o legislaciones paralelas que reflejen las mejores prácticas internacionales, incluyendo el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.

Muchos países avanzan hacia el desarrollo de acuerdos formalizados de asistencia internacional que pueden apretar más aún el nudo a la corrupción internacional. Por ejemplo, en 1992 la Organización de Estados Americanos, OEA, introdujo un marco para la asistencia legal mutua a través de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Aunque este instrumento no faculta a los Estados Parte para emprender en el territorio de otro Estado el ejercicio de la jurisdicción ni el desempeño de funciones reservadas exclusivamente a las autoridades de la otra Parte por su legislación interna, contribuye a la prestación de asistencia mutua entre los Estados Parte, para la notificación de resoluciones y sentencias; la recepción de testimonios y declaraciones de personas; la notificación de testigos y peritos con el fin de que rindan testimonio; la práctica de embargo y secuestro de bienes, inmovilización de activos y asistencia en procedimientos relativos a la incautación y el traslado de personas detenidas, entre otros actos más.

Sin embargo, normalmente no es posible para un Estado proporcionar a otro Estado asistencia de la que no dispondría para su propia investigación y para las autoridades fiscales. Por ello, es posible que algunos procedimientos de investigación (tales como las indagatorias e interrogatorios) no estén disponibles en un país extranjero, a pesar de que estos sí se encuentren en el propio país.

En segundo lugar, antes de que la mayoría de los Estados puedan concretar su cooperación, un órgano judicial o administrativo del país ante el cual se presenta la solicitud de asistencia, debe estar convencido de que “los estándares de justicia y administración penal del país solicitante sean tales que la liberación de un fugitivo sea por el interés de la justicia”⁷. Además, otros asuntos de carácter procesal también deben ser resueltos, por ejemplo: si dicho órgano tiene jurisdicción sobre los eventos que han sucedido; si la investigación o procesamiento del crimen tiene motivaciones políticas; si el proceso corresponde a la jurisdicción ordinaria; si el delito sujeto a procesamiento fue también un delito en su momento; y si el Estado de Derecho está siendo acatado en el país solicitante. Varios países también requieren la garantía de que la pena capital no será impuesta o que no se infligirá castigo corporal. Finalmente, la supuesta falta debe ser usualmente reconocida como constitutiva de delito en los dos países en cuestión (la

Reuniones preparatorias de la Convención de la ONU

Entre enero y febrero de 2002 se llevó a cabo el primer período de sesiones del Comité Especial encargado de la negociación de una Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En dicha sesión el embajador de Colombia en Viena, Héctor Charry Samper (q.e.p.d), fue elegido Presidente del Comité.

La reunión contó con la asistencia de representantes de 88 países, y la participación de Colombia tuvo su principal fortaleza en los oportunos insumos recibidos de diversas entidades para las reuniones previas que sobre la Convención se habían realizado en 2001.

Por sugerencia del Presidente del Comité, para efectos de las discusiones, se tomó como base de las negociaciones el articulado que surgió en la reunión preparatoria de Buenos Aires y se efectuó una primera lectura artículo por artículo. Los temas más relevantes analizados fueron: declaración de objetivos, definiciones, ámbito de aplicación, protección de la soberanía, medidas preventivas, órganos de lucha contra la corrupción, código de conducta de los funcionarios públicos, contratación pública y gestión financiera del sector público.

El diplomático colombiano señaló en su momento que el documento preparatorio puede considerarse ambicioso, pero corresponde a las necesidades actuales: “Yo creo que se están presentando coincidencias y convergencias importantes. Tenemos confianza de que la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción va a ser un instrumento eficaz, como lo demanda el tema y la opinión pública y los intereses de distintos miembros de la ONU”.

Héctor Charry Samper consideró que la corrupción se debe combatir no sólo por razones éticas sino porque constituye una hipoteca que pesa sobre los sectores más vulnerables de la sociedad y países.

6 La asistencia “informal” tal como el uso de leyes de inmigración para deportar fugitivos, generalmente no es aceptada debido a que pasa por alto garantías procedimentales esenciales y, con frecuencia, es inconstitucional.

7 Extradición (Cmnd. 9421) (1985), p. 15. Documento Líder [Command Paper] publicado por el gobierno británico.

prueba de “doble criminalidad”), y también estar sujeta a la sanción mínima prescrita o convenida (normalmente de uno o dos años de prisión).

En el Estado colombiano, por ejemplo, la extradición se puede solicitar de acuerdo con la ley⁸, por las siguientes razones:

- ⊖ A causa de delitos cometidos en el exterior, si ellos son considerados como tales por la ley penal colombiana.
- ⊖ Cuando la persona se encuentre en el exterior y en Colombia se ha proferido resolución que resuelva su situación jurídica (medida de aseguramiento, resolución de acusación en firme o sentencia condenatoria) por delito que tenga señalada pena privativa de la libertad no inferior a dos años.

No hay lugar a extradición por delitos políticos cuando por el mismo hecho la persona cuya entrega se solicita, haya sido o esté siendo juzgada en Colombia.

Asistencia mutua y combate al lavado de dinero

La conexión entre los esquemas de lavado de dinero, los sistemas financieros con poca regulación y la corrupción se ha ubicado en el centro de atención de la comunidad internacional.

De la misma manera, un país extranjero, estableciéndose a sí mismo como un “centro financiero”, puede convertirse en un facilitador de lavado de dinero robado por funcionarios corruptos en otros países. Los sectores financieros de esos países se encuentra por lo general inadecuadamente regulados y supervisados: su legislación no garantiza el acceso a la información de las autoridades judiciales, sus leyes de confidencialidad dificultan el rastreo de fondos y sus leyes empresariales permiten la creación de compañías y fideicomisos falsos, para ocultar la verdadera identidad de los beneficiarios de las transacciones y de los propietarios reales de los fondos, creando así un paraíso seguro para individuos corruptos en otros países.

Dadas las características particulares del lavado de activos (la realización de una actividad ilícita por parte de una persona u organización criminal, la existencia de ganancias o utilidades provenientes de dicha actividad, la necesidad de tener rápido acceso a dichas utilidades, la realización de transacciones que impliquen conversión o movimiento del producto de la actividad ilícita y la necesidad de ocultar o disfrazar la procedencia ilícita de dicho producto como legítimo para disponer libremente de él), a través de Tratados y Convenios Internacionales así como de las legislaciones internas, se han establecido diferentes medidas que resultan indispensables para prevenir el delito de lavado de activos y detectar las actividades ilícitas de las cuales se deriva esta actividad.

Según la Organización de las Naciones Unidas, las ganancias y la influencia del crimen organizado son inmensas, tanto en países industrializados como en países en desarrollo.

⁸ Ley 600 de 2000, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

Medidas internacionales contra el lavado de activos		
MEDIDA	INSTRUMENTO	ORGANISMO
Obligación de tipificar como delito el lavado de activos.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Convención de Viena de 1988. ❖ Declaración y Programa de Acción de Ixtapa. ❖ GAFI. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ONU ❖ OEA
Conductas que se constituyen en lavado de activos.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Convención de Viena de 1988. ❖ Convención sobre lavado, detección, decomiso y confiscación del producto de un delito. ❖ Reglamento modelo sobre delitos de lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ONU ❖ Consejo de Europa ❖ CICAD/OEA
Control y sanción del lavado de activos: asistencia legal mutua, confiscación, extradición.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Convención de Viena de 1988. ❖ Convención sobre lavado, detección, decomiso y confiscación del producto de un delito. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ONU ❖ Consejo de Europa ❖ GAFI

Los ingresos de las organizaciones criminales transnacionales en el ámbito mundial suman alrededor de un billón de dólares, cifra equivalente al Producto Interno Bruto (PIB) combinado de todos los países de bajos ingresos⁹.

Las tradicionales vías de cooperación, en particular los canales diplomáticos bilaterales, se vuelven insuficientes, al no garantizar un eficaz ni rápido tratamiento al problema. En consecuencia, las medidas multilaterales adoptadas para contrarrestar estas actividades han adquirido gran importancia en el ámbito internacional. Es así como en el seno de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, el Grupo de los 7, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se han venido adoptando una serie de medidas y han sido suscritos diversos acuerdos, convenios y convenciones destinados a prevenir, controlar y reprimir el lavado de activos.

Estos esfuerzos internacionales contra el lavado de activos han llevado a la adopción de una serie de medidas de carácter penal y otras de carácter financiero que buscan hacer menos atractivos los beneficios del lavado.

De otro lado, la especialización de los métodos, instrumentos y técnicas utilizadas para lavar dinero hacen que la adopción de medidas de control financiero se vuelvan indispensables para prevenir el lavado de activos. Las medidas de carácter económico giran en torno a la protección de los sistemas bancarios y de las instituciones financieras no bancarias, de su uso indebido por parte de quienes lavan dinero, así como de la detección de las actividades ilícitas conexas de las cuales se derivan los recursos lavados y sus autores. Las medidas sugeridas en este ámbito por la comunidad internacional se relacionan con los temas de información financiera: identificación de los clientes, reglamentación del registro de datos de las transacciones nacionales e internacionales realizadas en una institución financiera, reporte de actividades sospechosas, freno del secreto bancario e

9 Ver actas de la Conferencia de la ONU sobre Prevención del Crimen. El Cairo, mayo de 1995.

intercambio de información con otras autoridades (policiales, administrativas, judiciales) y medidas reguladoras: diseño y aplicación de normas, procedimientos y controles internos, capacitación de los funcionarios, entrenamiento técnico.

Para prevenir el lavado de activos, en Colombia tanto el gobierno como el sector financiero han adoptado múltiples medidas. Colombia puede presumir de ser uno de los países más avanzados en la lucha antilavado. Cuenta desde 1996 con una ley específica para la prevención del blanqueo de capitales y a partir de 1999 con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), que se encarga de detectar prácticas asociadas con el lavado de activos. Además, desde 1992 el sector financiero colombiano voluntariamente ha adelantado esfuerzos significativos para apoyar a las autoridades en su cruzada contra el lavado de dinero. En abril de 2001, Estados Unidos y Colombia firmaron un acuerdo para el intercambio de información tributaria, por medio del cual se comparten datos de las declaraciones de renta de individuos y empresas. Dicho acuerdo ha conducido hasta el momento a más de 180 investigaciones en Estados Unidos de sospechosos de lavado de dinero y de evasión de impuestos en Colombia¹⁰.

No obstante lo anterior, el lavado de activos continúa, debido, entre otras razones, a la competencia entre los bancos privados por atraer negocios, y por el empleo de figuras como el testaferrato que dificultan el seguimiento de las transacciones. (Ampliación de esta información en el Capítulo 22 de ésta publicación).

Cooperación policíaca internacional e INTERPOL

La Interpol (Organización de Policía Internacional), ahora con base en Lyon, Francia, es una red de comunicación que les permite a las fuerzas policíacas nacionales contactarse unas a otras rápidamente, e intercambiar información. La Interpol descansa en las fuerzas policíacas de sus países miembros para establecer Oficinas Centrales Nacionales (NCB por sus siglas en inglés) cuyo fin es actuar como puntos de referencia en investigaciones internacionales y proporcionar una asistencia expedita y efectiva a otras fuerzas policíacas.

Una de las herramientas de anticorrupción más conspicuas en el proceso de la Interpol es la “Circular Roja”. Este instrumento de cooperación internacional tiene validez jurídica y opera como orden de captura en 79% de los 178 países miembros de la Interpol. Se emite a solicitud de una oficina central nacional con el fin de buscar y capturar a una persona con fines de extradición. Sin embargo, en Colombia la “Circular Roja” no tiene validez.

El papel de los organismos multilaterales

Para los países que reciben cantidades significativas de flujos de ayuda, los donantes juegan un papel especial frente al Sistema Nacional de Integridad. Así como sucedía con el sector privado, los pagos a los funcionarios de gobierno eran normales y se consideraban un costo del negocio. Las instituciones financieras internacionales tampoco presentaban demasiada oposición para pagar los sobornos y veían la “corrupción” como un asunto “político”.

¹⁰ Revista Semana, edición No. 1019, noviembre 12-19 de 2001.

Hoy en día, tanto los países donantes como los organismos multilaterales han determinado la importancia de un buen manejo de los recursos entregados o prestados y se han hecho esfuerzos por penalizar la corrupción, difundir experiencias y desarrollar la habilidad de los funcionarios para erradicar los movimientos de corrupción en sus países de origen y presionar por su erradicación en todas partes del mundo, especialmente en los países en vía de desarrollo.

El papel de los donantes ha cambiado

La corrupción se encuentra en los primeros lugares de la agenda política; aparece en las discusiones que los donantes tienen con los líderes de gobierno en los niveles más altos. Esto es nuevo. Hasta muy recientemente, el tema era un tabú. Se hace ahora un uso mayor de las organizaciones no gubernamentales para canalizar ayuda a las comunidades, con frecuencia como una forma de evadir administraciones no confiables, pero no siempre por medio de ONG puede haber mayor confiabilidad.

También es novedoso el hecho de que los donantes hayan tenido que modificar sus formas tradicionales (y no siempre exitosas) de proporcionar asesoramiento “experto”. Los bancos de desarrollo se encuentran buscando de manera activa quejas sobre actos de corrupción en los proyectos que financian.

De otra parte, se considera que el papel de los donantes debe estar por tanto limitado a facilitar las discusiones internas y asistir a la construcción de la apropiación interna de programas de reforma bien documentados. Los donantes no deben intentar dictar éstas desde fuera, o imponer condiciones que sean irrealizables o que no estén apoyadas por actores internos significativos. Este concepto de asociación [*partnership*] aparece ahora considerado en los acuerdos multilaterales.

Los donantes también deben garantizar de la mejor manera posible, y tantos como son ahora, que su ayuda no está marcada por la corrupción, ya sea en la licitación efectuada en sus países de origen o en los países donde se ejecuta la ayuda. Los proveedores que actúen de manera corrupta para obtener o ejecutar proyectos de ayuda deben ser nombrados, expuestos y enumerados de manera pública. En su campo, su propio personal debe ser escrupuloso en su conducta. Sus agencias deben también “hacer lo que dicen”, y ser un modelo de la conducta que ellos esperan de sus beneficiarios. Donde las instituciones son vistas como laxas en sus propios arreglos, encaminados al combate de la corrupción de su personal, es claro que éstas no se encuentran en la posición de decirles a los demás cómo comportarse.

Las acciones anticorrupción del Banco Mundial

El combate a la corrupción y el apoyo a los países que decidan luchar en contra de ella, se ha incorporado a la agenda prioritaria del Banco Mundial durante los últimos diez años. Finalmente, el BM reconoce que muchos de sus esfuerzos para apoyar a los países en vía de desarrollo en su empeño por salir de la pobreza, se ven afectados seriamente por la corrupción que, a la postre, termina desviando importantes cantidades de dinero de su

destino inicial hacia las arcas de funcionarios corruptos. La institución percibe el fenómeno de la corrupción como una complicada combinación de factores económicos, políticos, sociales, morales e históricos, y este fenómeno es analizado en cuanto a su impacto, porque afecta directamente la capacidad de la institución para llevar adelante proyectos con resultados óptimos.

Con fundamento en las consideraciones anteriores y otras que de ellas se derivan, el BM ha adoptado importantes determinaciones para coayudar en la lucha anti-corrupción, entre las que se contemplan:

- ⊞ La prevención del fraude y la corrupción en los proyectos y programas financiados por el Banco.
- ⊞ La ayuda a países que requieren asistencia para la lucha contra la corrupción.

Dentro de los esfuerzos anticorrupción realizados por el Banco es necesario destacar el importante papel que viene desempeñando el Instituto del Banco Mundial a través de programas de asistencia y entrenamiento con base en un enfoque por el cual el país cliente es el responsable sin restricciones ni condiciones prestatarias.

Los programas en contra de la corrupción desarrollados por el Instituto enfatizan en tres componentes: la disponibilidad de la información pública, el liderazgo político y la acción colectiva. Entre los productos de entrenamiento en gobernabilidad y anti-corrupción se cuenta con:

- ⊞ El Programa de Gobernabilidad para Latinoamérica - Controlando la Corrupción: Hacia una Estrategia Integrada.
- ⊞ Programas nacionales Anti-corrupción.
- ⊞ Programa de gobierno abierto y participativo: preparando servidores públicos federales para el buen gobierno.

Así mismo, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de un sector judicial más imparcial, independiente, responsable y efectivo que pueda controlar la corrupción, está siendo implementado un programa piloto en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe.

Para el caso particular de Colombia, el Instituto del Banco Mundial en asocio con la Vicepresidencia de la República y el apoyo de Transparencia por Colombia realizó durante el año 2001 el estudio sobre *Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*, el cual se constituyó en un importante aporte para iniciar una línea de base en la medición de los indicadores de corrupción en el país.

El Banco Interamericano de Desarrollo y la lucha contra la corrupción

El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo encomienda a la institución la misión de alentar el desarrollo económico y social de sus países miembros prestatarios. La corrupción, en todas sus formas, socava el desarrollo y disminuye el apoyo que el Banco, en sus actividades, pueda prestar a la región. Por esta razón y atendiendo los mandatos establecidos por sus accionistas, el programa de desarrollo del Banco incorpora elementos como la modernización del gobierno (incluidos, *inter alia*, los sistemas fiscales y presupuestarios, los poderes ejecutivo, judicial y legislativo del Estado, y los mecanismos de reglamentación y supervisión) y el fortalecimiento de la sociedad civil, con el objetivo de consolidar los sistemas democráticos y fortalecer los procesos de gestión y apoyar los esfuerzos de los países miembros para luchar contra las causas y efectos de la corrupción.

En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo viene adoptando diferentes medidas para impulsar la lucha contra el fraude y la corrupción de manera global en tres campos generales:

- ⊞ Velar para que sus funcionarios actúen de conformidad con normas de integridad y para que las políticas y procedimientos internos reflejen este compromiso institucional.
- ⊞ Asegurar que las actividades financiadas por el Banco estén exentas de fraude y corrupción y que se ejecuten en un adecuado ambiente de control.
- ⊞ Apoyar actividades financieras y no financieras de lucha contra la corrupción adelantadas por los países miembros prestatarios para fortalecer la buena gestión del gobierno, mantener el Estado de Derecho y aportar a la lucha contra la corrupción.

Las iniciativas anticorrupción desarrolladas por el Fondo Monetario Internacional

Finalmente, y no menos importantes, resultan las iniciativas de lucha contra la corrupción desarrolladas por el Fondo Monetario Internacional. Dichas iniciativas se enmarcan dentro del mandato del Fondo de promover la estabilidad macroeconómica y un crecimiento no inflacionario sostenible. Con base en elementos como la transparencia, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de buenas prácticas e instituciones efectivas y el cumplimiento efectivo de la ley, el Fondo busca limitar la oportunidad para la corrupción y las prácticas fraudulentas.

Desde 1996, a través de los principios establecidos en la declaración “Partnership for Sustainable Global Growth”, adoptada en Washington, el Fondo ha fortalecido y expandido su rol en promover iniciativas orientadas al buen gobierno, tanto al interior del Fondo como en las actividades que realiza con sus miembros.

Las iniciativas desarrolladas al interior comprenden el diseño y promoción de códigos y estándares de buenas prácticas, la transparencia y la rendición de cuentas, y la guarda del buen uso de los recursos, entre otras.

Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad

En relación con el apoyo y asistencia a sus miembros, el trabajo del Fondo no se limita a la aplicación de códigos y estándares. En 1999, en asocio con el Banco Mundial, el Fondo presentó diferentes programas: “Evaluación a la Observancia de Estándares y Códigos”, “Programa de Evaluación del Sector Financiero” y “Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero”. Recientemente, el Fondo desarrolló un programa para el fortalecimiento del manejo del gasto público en países en desarrollo con una deuda externa grande.