

# **Diagnóstico sobre la legalización del régimen internacional anticorrupción en la Comunidad Andina<sup>1</sup>**

Andrea Katherine Benítez Piñeros  
Andrea Tatiana Zambrano Gómez  
Carlos Andrés Padrón Barrios  
David Alejandro Mora Carvajal  
Jonnathan Stivel Pérez Santamaría

## **Resumen:**

Este artículo realiza un diagnóstico sobre el nivel de legalización de los esfuerzos de la Comunidad Andina para constituir un régimen internacional anticorrupción en el marco geográfico de la Organización. Para lograr este objetivo, se utiliza como referente teórico a Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter, su concepto de régimen jurídico internacional y sus criterios de legalización (obligación, delegación y precisión). Así, a través de fuentes documentales, se analizan los avances legales de la Comunidad Andina en términos de lucha anticorrupción y se leen a la luz de tales criterios de legalización. Se concluye que la Organización tiene un régimen anticorrupción en ciernes y que requiere de considerables esfuerzos de legalización, debido a que sus instrumentos jurídicos en la materia no son vinculantes sino programáticos, hay un amplio margen interpretativo de los Estados en lo que a estos respecta, sus disposiciones son abiertas y hay asignación de funciones en órganos consultivos y políticos, pero no judiciales.

**Palabras clave:** Comunidad Andina, régimen internacional, régimen internacional anticorrupción, lucha anticorrupción, legalización (obligación, delegación y precisión)

## **Introducción: corrupción y contexto andino**

### **i. Concepto de corrupción**

El comportamiento humano es el primer elemento que se debe tener en cuenta en el intento de definir la palabra corrupción. Las conductas corruptas son propias de las acciones humanas, por lo que su origen está y surge en el individuo como único ser racional. Desde esta perspectiva, la Teoría de la Elección Racional (en adelante, TER) tiene importantes herramientas que explican el proceso que experimentan los individuos al momento de tomar un determinado curso de acción o decisión, en este caso el comportamiento corrupto.

Desde la TER, las decisiones que toman los individuos están movidas por deseos y creencias. Por lo tanto, una acción racional es aquella que el individuo decide llevar a cabo porque considera (creencia) que maximiza su utilidad esperada (deseo) o grado de ganancia individual (Abitbol y Botero 2006). Así, actuar racionalmente (maximizar la utilidad esperada de las acciones propias) es actuar intentado lograr lo que se quiere y sujetándose a

---

<sup>1</sup> Este artículo fue desarrollado en el marco del Curso de Capacitación Diplomática y Consular dictado en el año 2019 en la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.

lo que se cree que se puede lograr. Ahora bien, los deseos, las creencias y las interpretaciones que mueven a los seres humanos, no surgen de la nada, sino que son fruto de la pertenencia y el desenvolvimiento de cada persona en su ambiente natural. Las cosas que la gente quiere y la forma como cada uno interpreta sus acciones y las de los demás, hacen parte de la manera como las personas resuelven problemas recurrentes de interacción social.

Sin embargo, el problema surge cuando los intereses individuales se trasladan a la esfera común. Esto implica una tensión entre lo individual y lo colectivo. A menos que el grupo sea muy pequeño, a los individuos racionales no les interesará cooperar para conseguir un bien público, a no ser que se les coaccione o se les ofrezca algún bien privado (Olson 1974). A medida que el grupo aumenta, disminuye la porción del bien que le corresponde a cada individuo, lo que significa que se reduce el beneficio individual y la tendencia siempre será la del egoísmo. El objetivo siempre será la maximización de la utilidad individual, incluso si ello implica la afectación de un bien común (Olson 1974).

Ahora bien, los comportamientos individuales, en la medida en que procuran el beneficio colectivo, se institucionalizan, se estructuran y se materializan. Cuando esto sucede, las conductas se hacen más estables y predecibles. Por tanto, las instituciones tienen dos rasgos determinantes: dan sentido a las normas al materializar su contenido y configuran procesos a través de los cuales las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad (Goodin 2003).

Sin embargo, no se puede dejar de lado que las instituciones, al ser producto de la acción humana, son vulnerables y están sujetas a fenómenos que afectan la consecución de sus objetivos, para el caso de las instituciones públicas, el bien común. Según Mockus y Cante (2005), la acción humana en general y las instituciones están compuestas de fines (metas) y medios (caminos). Los medios implementados permiten que la gente u organizaciones alcancen los propósitos que se han trazado. Algunos de estos toman tiempo, son largos e implican un importante esfuerzo por parte del aparato institucional. No obstante, existen caminos cortos (atajos) tentadores y fáciles que, por la vía más rápida, permiten alcanzar los fines propuestos y no siempre de la manera esperada.

La corrupción, entonces, es uno de estos fenómenos que obstaculizan la consecución del bien común. Implica el sacrificio de bienes colectivos para el beneficio propio o de unos cuantos. En este caso, los fines se tornan individuales e impiden el cumplimiento del objetivo general, pues los individuos movidos por sus deseos de maximización de su utilidad deciden adoptar un determinado curso de acción que necesariamente implicará el sacrificio del bienestar de otros.

Así, el término corrupción se define como un mecanismo de atajo que individualmente maximiza costos y esfuerzos en el presente, pero a nivel colectivo resulta muy costoso para el futuro (Mockus y Cante 2005). Esta acción de atajo es cortoplacista y se basa en una lógica racional en la que los bienes de uso común futuros se malversan en función de intereses particulares inmediatos. La lucha contra el fenómeno de la corrupción implica buscar lo que en la TER se han denominado “menores tasas de descuento” o lo que para el institucionalismo son los mecanismos formales (legales) que evitan el uso indebido de

cualquier tipo de capital, en especial los bienes públicos, y maximicen la utilidad colectiva (Evans 1996).

## **ii. América Latina, región con creciente corrupción**

“La corrupción es uno de los mayores desafíos de nuestra época, un desafío que debe y puede ser enfrentado. No hay atajos, no hay respuestas fáciles. La plaga de la corrupción de una forma u otra siempre estará con nosotros”. Estas palabras, tan vigentes en estos tiempos, fueron escritas en 1996, cuando el capítulo latinoamericano de Transparencia Internacional formulaba *El manual anticorrupción de la función pública, la hora de la transparencia en América Latina*. Hoy, 23 años después, este flagelo ha llegado al punto de traspasar las fronteras, como quedó demostrado con el escándalo de Odebrecht que creó toda una cadena de corrupción en la región latinoamericana.

La percepción de los ciudadanos de un aumento en la corrupción en América Latina crece. Según el Barómetro Global de la Corrupción 2019 elaborado por Transparencia Internacional, 53% de los encuestados señaló que había incrementado el último año, así mismo, el 85% consideraba que es un problema grave. Dentro de las figuras más corruptas están los mandatarios y parlamentarios. El escenario es similar en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 publicado en enero de 2019 en el que, en un ranking de 1 a 100, las Américas tienen un promedio de 44 puntos. Eso sí, Canadá y Estados Unidos tienen los puntajes más altos (superior a 70) mientras que Venezuela y Haití no pasan de 20.

Otra encuesta que mide la percepción de la opinión pública es la Corporación Latinobarómetro, la cual analiza cómo está la democracia y la situación económica. En la última edición de 2018, sobre el capítulo específico de corrupción, hubo importantes hallazgos: primero, esta ocupa el cuarto lugar dentro de lo que los ciudadanos consideran los principales problemas del país, sin embargo, Colombia es el único país donde está en primer lugar y no se refleja en la agenda de los medios de comunicación. En segundo lugar, en 2017, 62% de los latinoamericanos decían que la corrupción había aumentado y ahora es el 65%, es decir, confirma la idea de que es un tema que está en el radar de la ciudadanía.

## **iii. Comunidad Andina como unidad de análisis**

La Comunidad Andina (en adelante, CAN) es una organización internacional a la que pertenecen las repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, creada por el Acuerdo de Cartagena de 1969. Está compuesta por un conjunto de órganos e instituciones que a su vez conforman el Sistema Andino de Integración (SAI), los cuales facilitan el trabajo conjunto y la coordinación efectiva de acciones. La larga trayectoria en la interlocución interestatal de esta organización regional ha sido posible gracias al interés común de alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo. Sin olvidar que los Estados Miembro tienen una historia colectiva, territorios conectados, proximidad cultural, sistemas presidencialistas y una sólida confianza en la integración.

Sin embargo, no todos los puntos de referencia en la CAN son positivos ni están culminados. Aún hay asuntos pendientes que fracturan la estructura institucional y democrática, minan la confianza de la población en los órganos estatales y mancillan las

posibilidades contractuales que son esenciales para la integración. Uno de ellos es la corrupción nacional y transnacional, problema que ha convocado a los jefes de Estado en varias oportunidades para manifestar “[...] su compromiso de combatir la corrupción como requisito indispensable para resguardar el patrimonio del Estado, fortalecer el sistema democrático, consolidar la legitimidad institucional y potenciar el desarrollo integral de los pueblos andinos.” (Acta de Tarija 2007 y Decisión 668 2007).

Así, de conformidad con lo declarado en el Acta de Tarija, resultante de la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, se adoptó el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (Decisión 668) en junio de 2007. Uno de los elementos más destacables es la creación del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción, pues entre sus funciones están formular programas y proyectos de acción, principalmente de cooperación, capacitación y asistencia técnica para el tratamiento e intercambio de información judicial (Decisión 2007). En el Plan se insta a la armonización de las legislaciones nacionales y se propone la elaboración de una normativa andina anticorrupción (Decisión 668 2007).

La CAN ha expresado su preocupación sobre el tema, razón por la cual ha generado espacios de discusión para recibir propuestas de los gobiernos y de los propios órganos de la organización. Por ejemplo, entre el 2011 y 2012, el Parlamento Andino gestionó ante la Secretaría General de la organización la creación del Observatorio Andino de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, el cual no se ha materializado todavía. Dicho estamento tiene como finalidad la formulación, financiación y ejecución transparente de las políticas públicas, además de sancionar el fenómeno tanto en el sector público como el privado. La última propuesta fue la del gobierno de Colombia que ha venido promoviendo regionalmente la creación de una Corte Internacional Anticorrupción.

#### **iv. Legalización del régimen internacional anticorrupción**

Los Estados y otros sujetos y actores del sistema internacional han participado de alguna u otra manera en la lucha internacional contra la corrupción. Ahora bien, comprender esa dinámica en el escenario global implica un desafío que requiere herramientas teóricas adecuadas para analizar la forma en que los Estados actúan frente a un problema común. Es en este punto en el que cobra sentido analizar el fenómeno anticorrupción a través del lente del concepto de régimen internacional. Este elemento teórico, cuya definición pionera fue propuesta por Stephen Krasner, se entiende como “[...] un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los sujetos y actores participantes en una determinada área de las relaciones internacionales.” (Krasner 1982, 186)

El desarrollo teórico alrededor de los regímenes internacionales nos permite evaluar el desarrollo de las instituciones que surgen en la lucha contra la corrupción, gracias a la forma en que se evalúan los elementos que lo componen (principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión). Para ello, se propone considerar la existencia de un régimen internacional anticorrupción contemporáneo como el objeto sobre el cual se llevará a cabo la evaluación de la lucha internacional anticorrupción. Una forma posible de identificar un régimen es a partir de sus elementos en el marco de la institucionalidad y los instrumentos

jurídicos: la firma y ratificación de instrumentos jurídicos sobre la materia, acompañada de la creación de mecanismos de evaluación y toma de decisión, son algunas formas que en sí mismas demuestran la existencia de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de la lucha anticorrupción, que comprueban a la vez la presencia de un régimen (Krasner 1982).

Ahora bien, una de las propiedades de un régimen internacional es su legalización. Esta indica un estado de desarrollo en términos de reglas jurídicas y exigibilidad. Así, lo que hace la legalización es someter el régimen al ámbito del derecho internacional y, a menudo, al del derecho interno de los Estados Parte. A su vez, lo anterior supedita a los sujetos y actores del régimen a las reglas generales, procesos y discursos de estos órdenes normativos. En este sentido, la existencia de tratados, organizaciones internacionales y tribunales son indicadores de que un régimen ha alcanzado un nivel superior de legalización.

De modo que, se partirá de la propuesta de Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000) respecto al concepto de legalización. Según los autores, son tres las dimensiones que conforman la idea de legalización de un régimen internacional: obligatoriedad, precisión y delegación. Entonces:

- La obligatoriedad se refiere a qué tanto los sujetos y actores se sienten vinculados respecto a los compromisos y reglas fijados en el régimen. Un nivel bajo de obligatoriedad pueda hallarse, por ejemplo, en disposiciones que expresamente se definan como no vinculantes, mientras que un nivel superior de obligatoriedad ha de identificarse en la alusión al derecho imperativo, *ius cogens*, dentro de los instrumentos del régimen.
- La delegación atiende a la existencia de autoridades o instituciones que garanticen la interpretación y aplicación de las reglas del régimen. Un nivel alto de delegación se vería demostrado en la existencia de una corte o una organización internacional. Un bajo nivel de delegación será dado por una gestión exclusivamente diplomática del régimen.
- Finalmente, la precisión alude a la claridad en la delimitación de esos compromisos y reglas, es decir, al grado de especificidad de la conducta requerida, autorizada o proscrita en el régimen. Un régimen altamente preciso tendrá normas con una elaboración exhaustiva y minuciosa, mientras que un bajo nivel de precisión estará dado por un régimen reglado exclusivamente por principios jurídicos.

Un ejemplo de un régimen internacional con un nivel alto de obligatoriedad, precisión y delegación es el de comercio multilateral (Organización Mundial del Comercio). En contraste, un régimen con una escasa legalización en las tres dimensiones podría ser el del Grupo de los 7 (G-7). Por otro lado, un régimen con una satisfacción intermedia de tales dimensiones sería el de las agencias especializadas de las Naciones Unidas (con medianas dimensiones de obligación y precisión, pero con alta delegación) o el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales (con un alto sentido de la obligación para los Estados, pero con una baja precisión y delegación).

En este sentido, la constatación de un régimen internacional sobre la lucha anticorrupción entre los países de la Comunidad Andina lleva a la delimitación del objeto de

este artículo: ¿qué tan legalizado está un régimen internacional para la lucha contra la corrupción entre los Estados andinos? Una respuesta a esta cuestión ha de pasar por tres diagnósticos generales: el primero, la identificación de las propiedades para cada dimensión de legalización (obligatoriedad, precisión y delegación); el segundo, la identificación de información relevante del régimen en estudio conforme a las propiedades de cada dimensión; el tercero, la estimación de un nivel de desarrollo para la obligatoriedad, la precisión y la delegación, y para la legalización del régimen en general.

## **I. Obligación: disposiciones no vinculantes y meramente exhortativas**

Las normas internacionales, que usualmente están definidas en tratados, fijan el comportamiento de los Estados en la escena global. Dependiendo de estos, los Estados están vinculados o no a cumplir una determinada obligación bilateral o multilateral. Entonces, la obligatoriedad, como categoría, consiste en la idea de la vinculación a los compromisos jurídicos que los actores estatales han adquirido respecto a un tema (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000). A lo anterior se añade que, aunque los sistemas normativos internos son fundamentales para el mantenimiento del orden, la seguridad o el bienestar de los ciudadanos que habitan un Estado, ello no resta importancia al cumplimiento de una obligación adquirida internacionalmente, en tanto esta tiene la capacidad de influir ostensiblemente en la realidad interna de un Estado (Orellana 2014).

Ahora bien, el concepto de legalización de un régimen en cualquier tema de la agenda política adquiere mayor alcance y posicionamiento cuando se evidencia respecto a ese tema una real positivización en normas escritas y de carácter obligatorio. Esto quiere decir que los Estados, al ser los sujetos por excelencia del derecho internacional (no los únicos), conciben patrones de comportamiento apropiados según lo establecido por acuerdos entre ellos. Sin embargo, el derecho internacional proporciona alternativas que flexibilizan la forma en que los Estados se relacionan; ya sea a través de válvulas de escape negociadas o por la simple disposición y lenguaje de los instrumentos jurídicos pactados, que pueden sustraerse de la vinculatoriedad internacional (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000).

Cada Estado tiene la autonomía para obligarse y el grado de compromiso varía según el tema que concierne, salvo ciertas excepciones relacionadas con el derecho imperativo. El criterio de obligación en el marco de la legalización de un posible régimen internacional tiene un espectro que va desde la negación explícita de la aceptación de cualquier tipo de vinculación, hasta la decisión de obligarse en lo formal y demostrar la firme intención de hacerlo legalmente (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000). En este orden de ideas, recae en el Estado la voluntad de asumir responsabilidades en el ámbito internacional.

En este marco de acción, la CAN nace como una organización regional de integración que inició con la suscripción de un instrumento denominado Acuerdo de Cartagena de 1969. Este tratado constitutivo de la organización junto con otros instrumentos compone la estructura jurídica comunitaria, la cual reglamenta el comportamiento de sus Estados Miembros. Por consiguiente, “el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es [...] de aplicación obligatoria por los órganos del Acuerdo, por todos los Países Miembros comprometidos con ese régimen, por los funcionarios que en estos ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, y aun para los particulares.” (San Miguel 2018, 19)

En cuanto al fenómeno de la corrupción y como se ha indicado, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Decisión 668 de 2007 sobre el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción. El mencionado instrumento se deriva de documentos como “los Artículos 1, 16, 17 y 30 del Acuerdo de Cartagena, la Decisión 458 -Lineamientos de la Política Exterior Común- y la Decisión 587 -Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina-” (Decisión 668 de 2007). Los aspectos que dan forma a la Decisión 668 son los mismos de una norma comunitaria, autónoma e independiente. Por ende, esta ejerce un efecto directo y vinculante que no requiere de una incorporación legislativa por parte de sus Estados Miembro.

Pese a lo anterior, la Decisión 668 presenta un lenguaje que se sustrae de la creación de derecho y obligaciones entre los Estados Miembro. Por supuesto, en la Organización hay otras normas comunitarias con efectos vinculantes en función de la cesión de soberanía, pero estas se inscriben en mayor medida a la integración económica. Con todo, los Estados Miembros promueven el papel que tiene la Comunidad Andina en cuanto a la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias afines, como la corrupción.

Conforme a lo anterior, la corrupción ha estado en la lupa de los Estados Miembros y los órganos de la Comunidad Andina, razón por la cual:

Los Países Miembros de la Comunidad Andina han reafirmado en diversas oportunidades su compromiso de combatir la corrupción como requisito indispensable para resguardar el patrimonio del Estado, fortalecer el sistema democrático, consolidar la legitimidad institucional y potenciar el desarrollo integral de los pueblos andinos (Decisión 668 2007, 1).

Ahora, las expresiones usadas en el mismo texto del articulado de la Decisión 668 de 2007, son más acordes con una intención voluntaria que sometida. Es decir, el uso de verbos como “propiciar”, “promover”, “incentivar”, “impulsar” o “reforzar”, no se refieren a algo más que un documento declarativo y no vinculante. En general, parece deducirse que el objetivo de la Decisión es promover el establecimiento de políticas, estrategias, metas y mecanismos para aumentar la eficacia y eficiencia en la lucha contra la corrupción, a través de acciones de cooperación entre los Estados Miembro.

Según la escala de Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000, 410), las “normas adoptadas sin autoridad legislativa, recomendaciones o pautas” están en uno de los niveles más bajos de obligación. Sin embargo, un posible régimen anticorrupción regional en la Comunidad Andina no llega al grado más bajo porque en la Decisión 668 tampoco se expone textualmente el propósito de no adquirir obligaciones. La organización proyecta llegar a un grado de obligación más alto a partir de unos compromisos procedimentales y logísticos, los cuales buscan ser exhortativos. Así, un instrumento enmarcado como “recomendación” no puede invocar procedimientos legales, pero sí “pueden hacer afirmaciones normativas, participar en un discurso normativo y recurrir a remedios políticos.” (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000, 411)

Cabe preguntarse qué tanta diferencia hace en la práctica de la lucha contra la corrupción este tipo de instrumentos con carácter no vinculante. Quizás, el costo político de hacer obligatoria una práctica es muy alto, sobre todo cuando se trata de conductas individuales y colectivas tan difundidas como la corrupción. Las responsabilidades legales sobre un comportamiento de sujetos que afectan la institucionalidad de un Estado o una Organización serían recurrentes. La corrupción tiene unos componentes tan estructurales que las apuestas políticas de los Estados pueden no estar dispuestas a obligarse totalmente frente a su erradicación.

En este sentido, no se observa que la Decisión 668 de 2007 aporte plena vinculatoriedad de los Estados Miembros de la CAN a un programa específico frente a la lucha anticorrupción, sino que es apenas un instrumento marco que delimita ciertas exhortaciones para que se desarrolle una lucha conjunta contra este fenómeno dentro de la organización.

## **II. Delegación: limitada, poco eficiente y lejos de la supranacionalidad**

La delegación implica que las partes han otorgado autoridad a otra entidad para implementar, interpretar y aplicar las normas y principios adoptados, con el fin de resolver las disputas que surjan entre ellas y, eventualmente, adoptar nuevas reglas (Van 2018). Ejemplo de esto son los mecanismos de resolución de controversias que crean algunos tratados y a los cuales se atribuye distintos grados de influencia o capacidad en la efectiva resolución de las disputas.

Cada vez que aumenta el criterio de delegación en el marco de la legalización de un determinado régimen internacional, las acciones de los tomadores de decisión tienden a estar permeadas por reglas o normas que limitan el nivel de acción del actor. No obstante, esto dependerá del grado en que dichas reglas puedan restringir efectivamente las funciones del actor delegado (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000). Sin embargo, la delegación no solo hace referencia a aquellos actores asignados para resolver disputas. Esta dimensión también implica el establecimiento de simples arreglos consultivos o recomendaciones que muchas veces pueden ser formulados por comisiones, paneles, secretarías u órganos cuya función es decidir, adaptar o desarrollar nuevas reglas, implementar normas acordadas e incluso responder a su violación.

Vale señalar que una de las tendencias más marcadas que se observa en esta área es la creciente judicialización. La delegación no se trata solo de la multiplicación de órganos e instancias de solución de controversias, sino del tratamiento jurisdiccional de las relaciones internacionales. Es decir, temas que históricamente hacían parte de la política internacional como las gestiones, negociaciones diplomáticas o políticas de defensa que permanecían congeladas, hoy son llevados a cortes u otras instancias de solución de controversias (Van 2018).

La delegación, como criterio de legalización, se comporta con cierta gradualidad dentro de un régimen internacional. En ese sentido, cuando la delegación se da en el marco de la solución de disputas, un nivel alto se dará a través de la judicialización de esa solución con un tribunal con competencias claras, generalmente enmarcadas en un tratado. Por su



parte, un nivel bajo se mantendrá en la fase de negociación diplomática de los diferendos, dependiendo de la voluntad política de cada Estado o sujeto internacional.

En el área de la producción normativa y su ejecución, un nivel alto de delegación estará dado por un órgano supranacional cuyas decisiones sean vinculantes, así como en una institucionalidad de ejecución centralizada, permanente y con competencias definidas. En el extremo bajo de delegación en esta materia, estaría, verbigracia, un foro de negociación que produzca declaraciones no vinculantes, y cuya ejecución no estaría asignada a un órgano específico del régimen sino a los esquemas institucionales de cada Estado Parte (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000).

Ahora, en el marco del régimen internacional anticorrupción, la Comunidad Andina ha desarrollado incipientes esfuerzos de delegación que se materializan específicamente en la Decisión 668 de 2007. En esta se delegan competencias enmarcadas en la siguiente institucionalidad:

- Primero, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, según la Decisión, es el responsable de la definición de programas de acción anuales (que son la forma de ejecución general del Plan) y realiza seguimiento a la ejecución del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (numeral V, anexo de la Decisión) (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2007).
- Segundo, el Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción está conformado por autoridades de órganos con competencias en la materia de conformidad con el ordenamiento jurídico de los Estados Miembro, por sus Ministerios de Relaciones Exteriores y por los funcionarios de alto nivel técnico que se designen. A este Comité se podrán invitar, solo con carácter consultivo, al Consejo Consultivo Laboral Andino y al Consejo Consultivo Empresarial Andino (artículo 2, Decisión 668 de 2007) (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2007).

El espectro de competencias del Comité Ejecutivo del Plan es amplio e incluye funciones como: elaborar los programas de acción anual del Plan y ponerlos a consideración del Consejo, recomendar acciones de cooperación, proponer programas de capacitación y asistencia técnica, estudiar mecanismos de recopilación, intercambio y análisis de información, impulsar un sistema de indicadores de medición y fomentar el intercambio de información. Todas las anteriores en el marco de los objetivos de lucha contra la corrupción. Así mismo, su ámbito de competencia tiene adherida una cláusula abierta en función de la voluntad del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (numeral VI, anexo de la Decisión) (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2007).

- Tercero, se establece la Secretaría General de la Comunidad Andina, que tiene por competencias ser la Secretaría del Comité Ejecutivo y que “[...] procurará la gestión de la cooperación técnica necesaria para la plena realización de este Plan Andino ante los Gobiernos, Organismos Internacionales y otras entidades, y convendrá los términos en que aquella será presentada” (artículos 3 y 4, Decisión 688 de 2007) (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2007). Así mismo, la

Secretaría tendrá la competencia propositiva sobre los instrumentos y procedimientos jurídicos que se requieran para ejecutar las acciones del Plan.

Ahora bien, la Decisión 668 también preceptúa que los Estados Miembros incorporarán, de ser posible en sus órdenes jurídicos, las estrategias y acciones previstas en el Plan y los planes de acción anuales (numeral VII, anexo de la Decisión) (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2007). De este modo, las autoridades nacionales pueden ser determinadas como ejecutoras indirectas del Plan.

Como corolario, se puede determinar que la Decisión 668 desarrolla tres grandes competencias: la nomogenética (creación de normas), la ejecutiva (que incluye, en ese sentido, la de proposición de adopción de normas) y la de supervisión o seguimiento. La competencia de adopción de normas corresponde, de manera exclusiva, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La competencia ejecutiva está compartida entre el Comité Ejecutivo del Plan, que desarrolla labores de corte sustancial, y la Secretaría General de la Comunidad Andina, que tiene funciones técnico-jurídicas. Por último, la función de supervisión y seguimiento también está en cabeza del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, no hay desarrollo de la competencia adjudicativa en sentido estricto, es decir, no hay una remisión expresa a un órgano de judicialización en la Decisión. Esto sucede pese a que, en principio y al ser adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Plan tendría la calidad de norma supranacional, preferente y vinculante. Esto parece entendible puesto que: primero, la consistencia de las disposiciones jurídicas desarrolladas en la Decisión no tiene un corte obligatorio, sino que se mueve dentro de una programática de esfuerzos comunitarios blanda y abierta, sin la determinación de compromisos claros, expresos y exigibles hacia sujetos específicos; segundo, la Decisión 668, más que una carta de disposiciones es un instrumento de mera delegación que remite a un anexo donde se incorpora el marco del Plan.

Así mismo, la incorporación de las medidas de cada plan anual en el derecho interno de los Estados tiene un corte facultativo. Esto se justifica, quizá, por la supranacionalidad automática de la Decisión. De hecho, la judicialización en la materia es compleja, porque el corte jurídico del Plan es laxo y la falta de tareas específicas de los órganos internos de los Estados Miembros, que de por sí son disímiles, hacen de la Decisión 668 una herramienta de naturaleza poco clara en cuanto a su exigibilidad. Además, la delegación judicial comunitaria parece ser eficiente solo en los asuntos comerciales y en temas de corte estrictamente económico.

Conforme a esto, el Parlamento Andino (2019) propone una reforma al Plan de Acción que se basa, en el marco de la dimensión de delegación, en la idea de no crear más órganos que los ya dispuestos en la Decisión, y en efectivizar, bajo un marco de principios, la acción de estos órganos. Así, los propósitos actuales de la Comunidad Andina no se traducen en ahondar en la implementación de medidas de supranacionalidad a partir de figuras judiciales (como una segunda instancia en el Tribunal Andino ante casos de impunidad frente a la corrupción en los Estados), sino, más bien, mantenerse en un nivel discreto pero efectivo de delegación ejecutiva y legislativa en cooperación para la lucha

anticorrupción (a través de la incorporación de lineamientos transversales para la transparencia), y obviar, dada la imposibilidad competencial, figuras de judicialización supranacionales en la materia.

El proyecto de reforma de la Decisión 668 establece dentro de sus consideraciones el problema de la efectividad de sus disposiciones, así como la falta de acción de la institucionalidad en ella creada. Esta situación es definida por el Parlamento Andino como “una falta de efectividad jurídico-institucional para evitar fenómenos de corrupción” (Parlamento Andino 2019, s.p.). Tal proyecto tiene, entonces, por objetivo declarado: “[...] adecuarla [la Decisión 668 de 2007] a las realidades actuales y presentar lineamientos de política pública y desarrollo legislativo integrales, innovadoras y efectivas” (Parlamento Andino 2019, s.p.).

Así, este proyecto reconoce: primero, la falta de información disponible sobre la implementación de la Decisión 668; segundo, que desde 2009 no se registran avances en los compromisos derivados de esa norma comunitaria; tercero, que no se han establecido anualmente los planes de acción como lo ordena la Decisión, pues esto solo se hizo para los años 2007-2008 y 2008-2009; cuarto, que hasta el 2009, la mayoría de actividades realizadas sobre el tema en el marco del Sistema de Integración Andino solo consistió en la circulación y redacción de documentos entre autoridades e intercambio de experiencias; quinto, que hay un insuficiente número de medidas en los Estados Miembros sobre la lucha contra la corrupción, la gobernanza y la transparencia, lo que hace necesaria la toma de medidas de cooperación multilaterales en la Comunidad Andina (en el estudio del proyecto de reforma se menciona, por ejemplo, los altos grados de impunidad frente al caso de la firma Odebrecht) (Parlamento Andino 2019; Edelman 2017).

Así mismo, el proyecto del Parlamento Andino introduce las siguientes innovaciones institucionales: la optimización de recursos y la prohibición de duplicación de funciones; la fijación de plazos e indicadores de resultados como medios de control para los órganos creados en el Plan; y la inclusión de una disposición en la cual el contenido de la Decisión sea aplicable al mismo Sistema de Integración Andino, toda vez que en este también se presentan casos de corrupción y falta de transparencia (Parlamento Andino 2019).

Finalmente, no se rastrea el desarrollo de otro tipo de instancias de delegación dentro del régimen internacional anticorrupción desarrollado en el marco de la Comunidad Andina. En ese sentido, la Decisión 668 de 2007 es protagonista dentro de la dimensión de delegación en la materia, pero puede catalogarse como limitada, ineficiente y lejos de la supranacionalidad:

- Limitada, en tanto las competencias delegadas no se orientan hacia un nivel amplio del tratamiento de la cuestión, sino que se basan en una mera lógica de cooperación y consultas orgánicas. No hay opciones de lucha contra la corrupción que se orienten a la judicialización de casos de corrupción en los Estados Miembros. Esto puede entenderse por las competencias limitadas de la Comunidad en la materia y conforme al Acuerdo de Cartagena. La lógica comunitaria es, además de limitada, abierta, discreta y cooperativa; y se desarrollan en ella competencias como la nomogenética, ejecutiva y de supervisión.

- Ineficiente, porque, como lo demuestra el proyecto de reforma de la Decisión 668 del Parlamento Andino, la institucionalidad creada poco ha hecho para desarrollar sus competencias. Hay una inactividad generalizada desde el 2012 y desde el 2009 no se incorpora un plan de acción para la lucha contra la corrupción. Esto habla de la necesidad urgente de un relanzamiento del Plan y de la incorporación de modificaciones que lo hagan efectivo, como la propuesta del Parlamento Andino, que, para el caso de la delegación, se atiene a lo dispuesto por la institucionalidad originaria de la Decisión 668.
- Está lejos de la supranacionalidad, pues las competencias y la voluntad comunitaria apuntan a que el Plan continúe dentro de la órbita de la cooperación, en la cual, ni siquiera, se han tenido buenos réditos. Desde la iniciativa de reforma del Parlamento Andino no se prevé un ánimo de profundizar o crear nuevas competencias institucionales que se dirijan a un tratamiento supranacional de los casos de corrupción en los Estados Miembros, pese al reconocimiento de serias eventualidades de impunidad en la materia.
- En ese sentido, la lucha anticorrupción se mantiene dentro de la legalización comunitaria en una perspectiva de delegación baja. Esta lucha carece de cualquier medida de judicialización. Por último, la ejecución y creación de normas está en cabeza de órganos no permanentes, de carácter consultivo y con un marcado énfasis transitorio, blando y cooperativo.

De este modo, conforme a los criterios de Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000), la Decisión 668 de la Comunidad Andina no establece una delegación en términos de resolución de disputas, por ende, esta no puede clasificarse bajo sus estándares. Por su parte, respecto al proceso de creación y ejecución de normas, el desarrollo comunitario en materia anticorrupción podría ubicarse en un nivel bajo, donde los órganos creados son esencialmente consultivos, de debate político y coordinación, y realizan seguimiento y publicidad a los instrumentos jurídicos del régimen.

### **III. Precisión: incipiente y con amplios márgenes de interpretación**

La precisión alude a la claridad con que se representa una norma, que prescribe o prohíbe un comportamiento (Van 2018). Entre más específicas sean las obligaciones que pactan los Estados en el marco del establecimiento de un compromiso internacional, más se reduce el campo de interpretaciones para su cumplimiento. La precisión implica que cada regla es inequívoca, libre de contradicciones y cuya aplicación puede darse de manera coherente tanto en el objetivo que se traza, como en los medios que utiliza o contempla. Por esto, la claridad resulta esencial para conocer hasta qué punto los Estados pueden realizar una determinada acción sin que ello viole una obligación.

Ahora bien, mientras más generales sean las disposiciones de un acuerdo, mayor será el nivel de discreción de los sujetos que de él son parte. Sobre esto, la ambigüedad en las disposiciones legales, las obligaciones y los derechos de los instrumentos internacionales suelen obstaculizar su evaluación, cumplimiento y efectividad. Incluso, si se evalúa desde el

punto de vista de la obligatoriedad, puede decirse que, así un compromiso sea plenamente vinculante, tiene poca utilidad práctica si su contenido es impreciso o si no existen mecanismos externos para verificar su implementación (Duncan 2018).

Así las cosas, la precisión de la norma tiene una relación directa con la aplicabilidad de lo dispuesto en ella. Esta característica, propia de la legalización en los regímenes internacionales, interactúa con la lucha anticorrupción de una forma particular, no solo debido a que es la voluntad de los líderes políticos la que busca regular la conducta de estos mismos, sino porque la corrupción suele funcionar aprovechando la ambigüedad de la norma. En este sentido, los instrumentos de lucha contra la corrupción se enfrentan a un fenómeno que requiere un alto estándar de precisión para garantizar su funcionamiento (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000).

Con este propósito, se considera pertinente identificar el grado de precisión de otros instrumentos internacionales en materia de lucha anticorrupción, en el escenario global y hemisférico, para así tener un estándar que permita comparar lo regulado en la materia por parte de la CAN. Por ello, se partirá de describir la precisión de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 (escenario global), así como la de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 (escenario hemisférico).

Con independencia de la efectividad o eficacia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, esta define desde el inicio de su articulado conceptos necesarios para diagnosticar la corrupción, como lo son funcionario público (diferenciando entre los funcionarios extranjeros y aquellos que actúan en el marco de una organización internacional pública), bienes, producto del delito, decomiso, embargo preventivo, entre otros.

A continuación, los artículos de la Convención proceden a enumerar compromisos que se esperan de los Estados en materia de prevención de la corrupción, su represión y expone medidas para abordar las consecuencias del fenómeno. Para cada una de estas etapas, el tratado parece buscar la mayor precisión posible basándose en los conceptos que define desde su inicio. Por ejemplo, en cuanto a los códigos de conducta de los funcionarios públicos, la Convención de las Naciones Unidas dispone en el artículo 8, párrafo 5:

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

Desde el principio, es evidente que el uso del verbo ‘procurará’, abre un margen de interpretación en cuanto a la obligatoriedad. Sin embargo, la conducta relacionada al mandato ‘procurará’ es específica, al menos en cuanto a la determinación de aquello que se espera del Estado, incluyendo las acciones llevadas a cabo por las entidades internas de cada uno de estos.

La precisión es más evidente cuando la Convención se refiere a las conductas que se comprenden como corruptas. Cabe resaltar que este instrumento no define en ningún momento la corrupción propiamente, y más bien enumera un conjunto de delitos que expone como conductas indeseables y que deben ser objeto de acción por parte de los Estados. Así las cosas, es posible interpretar que la Convención entiende por corrupción un espectro de conductas delictivas relacionadas con: soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado y apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado; blanqueo del producto del delito; encubrimiento y obstrucción de la justicia.

Frente a cada uno de estos delitos, la Convención dispone de lo que cada Estado Parte debe hacer. El nivel de precisión varía entre sus disposiciones. Por ejemplo, en algunos puntos emite párrafos vagos y con un enorme margen de interpretación, como en su Artículo 19 referente al abuso de funciones. Pese a esto, en otras disposiciones profundiza tanto en la conducta punible como en el curso de acción que los Estados Parte deben seguir, siendo así mucho más precisa. Esto puede verse en su Artículo 23, respecto al blanqueo del producto del delito.

De esta manera, la Convención de las Naciones Unidas aborda cada delito y describe, con niveles variables de precisión, tanto la conducta indeseable como el curso de acción esperado del Estado Parte. En el espectro de análisis de la precisión como criterio de la legalización, este instrumento tendría “problemas sustanciales pero limitados de interpretación” (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000) que, aunque no implica la existencia de una norma absolutamente taxativa, clasificaría como un régimen de precisión alto. Esto se debe a que, aunque su lenguaje fluctúa en cuanto a la obligatoriedad, las conductas esperadas de los Estados son claras teniendo en cuenta lo que permite la diversidad de los ordenamientos jurídicos respecto de delitos específicos.

Ahora bien, otra forma de analizar la precisión de un instrumento internacional sería a través de la posibilidad que acarrea la misma norma de ser evaluada en su aplicación por sus Estados Parte. Si las disposiciones del texto permiten evaluar su cumplimiento, el instrumento en cuestión puede entenderse, hasta cierto punto, como preciso. Esta premisa permite confirmar el diagnóstico del párrafo anterior, teniendo en cuenta que la Convención de las Naciones Unidas incorpora un Mecanismo de Examen que identifica, en períodos determinados, la implementación del tratado a través de la evaluación de las legislaciones y políticas nacionales anticorrupción (atendiendo específicamente los delitos mencionados con anterioridad).

El siguiente nivel de análisis se limitaría al contexto regional o hemisférico, a través de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Tal tratado fue adoptado con anterioridad al instrumento de las Naciones Unidas e, incluso, es percibido como un precedente fundamental para el instrumento global. A diferencia de la Convención de las Naciones Unidas, el caso regional no profundiza sobre distintos delitos relacionados con la corrupción, tampoco determina mecanismos de delegación o cursos de acción de cada Estado

Parte. De hecho, la Convención Interamericana parte de un acervo conceptual menos específico, solo definiendo los conceptos de función pública, funcionario público y bienes, de manera menos precisa y con un margen de interpretación más amplio en cada uno.

La Convención Interamericana enumera las conductas que entenderá como corrupción, al igual que el instrumento de las Naciones Unidas, aunque de una forma más amplia y, por ende, menos precisa. Además, no determina cursos de acción diferenciales por cada conducta, sino que aplica la misma cláusula sucinta para todos los delitos en su Artículo VII:

Los Estados Parte que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1. y para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención.

De esta manera, aunque en términos estructurales ambas Convenciones son similares, el instrumento interamericano es menos preciso, tal vez ubicándose entre el de las Naciones Unidas y lo que Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000) llamarían “área amplia de discreción”. Esta clasificación pondría a la Convención en un espectro medio entre lo que sería un régimen de precisión alto y bajo. También cabe destacarse que el instrumento interamericano delega un mecanismo de examen: el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), aunque debido al margen de interpretación de su tratado base, se enfrenta a un margen de discreción estatal más amplio que en el caso de las Naciones Unidas.

El último nivel de análisis de este apartado implica, entonces, examinar el régimen anticorrupción en la Comunidad Andina. A diferencia de los otros niveles, no existe un tratado multilateral limitado a esta organización internacional que determine una línea clara de acción en cuanto a la lucha anticorrupción. Sin embargo, las perspectivas, intenciones y acciones institucionales de este nivel de análisis pueden concretarse en el derecho derivado en la Decisión 668 de 2007.

Este Plan es, a todas luces, poco preciso en términos de legalización. No solo omite definir los conceptos base que permiten limitar la interpretación de sus disposiciones, sino que además se limita a establecer cursos de acción para sus organismos delegados sin emitir ningún tipo de normatividad clara para los Estados. Incluso, en cuanto a las conductas que se entienden por corrupción, la Decisión 668 se refiere implícitamente a delitos similares a los enumerados por las Convenciones mencionadas, pero en ninguna parte los define ni se refiere directamente a ellos.

Así las cosas, a partir de un ejercicio de comparación entre los diferentes instrumentos relativos a la lucha contra la corrupción a nivel global, hemisférico y andino, es posible percibir un patrón de reducción de la precisión de las normas y disposiciones de los instrumentos anticorrupción a medida que se aterriza a un espectro menor de Estados involucrados. Mientras que la Convención de las Naciones Unidas es lo más exhaustiva posible para un régimen global, la Comunidad Andina solamente emite lo que los autores de la teoría clasificarían como “estándares que solo tienen significado en algunas situaciones

específicas” (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000), propios de un nivel de precisión que tiende a ser bajo.

### **Conclusión. La legalización del régimen anticorrupción y sus criterios**

Luego de haber estudiado si en la Comunidad Andina se cumplen o no las condiciones de un régimen internacional anticorrupción a la luz de Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000), según el criterio de obligación, se encontró que, pese a que la Decisión 668 tiene un efecto directo y vinculante que no requiere de incorporación legislativa en los Estados Miembro, el lenguaje con el cual se pretende crear (en apariencia) derechos y obligaciones para los Estados y los particulares de la Comunidad, esta es más acorde con una intención voluntaria que sometida. Es decir, el uso de verbos como propiciar, promover, incentivar, impulsar o reforzar no refieren a algo más que un documento declarativo.

En ese sentido, según Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter, esas “normas adoptadas sin autoridad legislativa, recomendaciones o pautas” están en uno de los niveles más bajos de obligación. Sin embargo, este régimen en el marco de la CAN no puede llegar, incluso, a ubicarse en un nivel bajo de obligación, pues el texto de la Decisión 668 se limita a ser exhortativo. De esta manera, esas “recomendaciones” que da la Decisión 668, lo hacen más un instrumento que puede llevar a los Estados Miembro a participar de un futuro discurso normativo y recurrir a salidas de tipo jurídico al problema de la corrupción (Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter 2000).

Ahora bien, la delegación, que implica otorgar autoridad a un tercero para que implemente, interprete o aplique las normas y principios adoptados con el fin de resolver las disputas que surjan entre las partes e incluso adoptar nuevas reglas, tampoco se ve en un gran nivel en la Comunidad Andina en la materia *sub examine*. En esta se han desarrollado incipientes esfuerzos de delegación a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción y la Secretaría General de la Comunidad Andina (que no son más que órganos consultivos).

La Decisión 668 de 2007 de la Comunidad Andina, no establece una delegación en términos de resolución de disputas. Por su parte, respecto al proceso de creación y ejecución de normas, el desarrollo comunitario en materia anticorrupción podría ubicarse en un estado bajo, donde los órganos creados son esencialmente consultivos, de debate político y coordinación, y realizan seguimiento y publicidad a los instrumentos jurídicos del régimen.

Por último, el apartado sobre la precisión implica el estudio de los regímenes en términos de disposición semántica de sus instrumentos. Se tiene como punto de partida que es fundamental que cada regla sea inequívoca y no tenga contracciones, puesto que la existencia de ambigüedades son las que facilitan una interpretación divergente e incoherente. Para facilitar su comprensión y tener un referente, se describieron dos tratados en la escala global y hemisférica en materia anticorrupción y en atención al criterio de precisión. Sobre la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción se encontró que es un régimen de precisión alta, pese a que tiene “problemas sustanciales pero limitados de interpretación” según el espectro propuesto por Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000). Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción es mucho más amplia, por tanto,



cabría en lo que Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter llaman el “área amplia de discreción”, es decir que no es un régimen de precisión alto ni bajo.

Sin embargo, al revisar la Decisión 668 de 2007 de la Comunidad Andina se encontró que es poco precisa en cuanto su legalización, puesto que, además de que no define sus conceptos base, ni siquiera establece normas claras para los Estados y propone cláusulas vagas. Es lo que Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000) denominan como “estándares que solo tienen significado en algunas situaciones específicas”, propios de un nivel de precisión que tiende a ser bajo.

Así las cosas, sobre la legalización de un régimen internacional anticorrupción para la CAN, estudiado a través de la teoría de Abbott, Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000), se puede diagnosticar que aún queda bastante para la constitución de un régimen que satisfaga de manera óptima sus criterios de delegación, precisión y obligatoriedad. Teniendo a la Decisión 668 de 2007 como instrumento fundante de un plausible régimen en la materia, debe decirse que este: primero, establece una incipiente delegación hacia órganos de la CAN que tienen un mero carácter consultivo; segundo, sus disposiciones son amplias, no delimitan el concepto de corrupción o los fenómenos considerados como corruptos y carece de un examen de aplicación de la Decisión (que le resta, en últimas, efectividad); y tercero, no resulta obligatoria sino meramente programática, es decir, su carácter es esencialmente exhortativo.

### **Referencias bibliográficas**

1. Abitbol, P. y Botero, F. (2005). Teoría de Elección Racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Revista Colombia Internacional*, número 62, pp. 132-145.
2. Abott K., Keohane R., Moravscik A., Slaughter A. y Snidal, D. (2000). The Concept of Legalization. *International Organization*, 54, 3, summer, pp. 401-419.
3. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (2007). Decisión 688 del 13 de junio de 2007. Adoptada en la Decimoctava Reunión Ordinaria del Consejo. Tarija, Bolivia.
4. Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. En: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Consultado: 3 de octubre de 2019.
5. Duncan, B. (2018). Definiendo los Tratados. Comité Jurídico Interamericano. Curso de Derecho Internacional. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaria General. Rio de Janeiro.
6. Edelman, T. (2017). Integridad pública: una estrategia contra la corrupción. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. OCDE.
7. Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista de Desarrollo Económico*, volumen 35, número 140.

8. Chacón, C. (15 de noviembre de 2019). Entrevista sobre el régimen internacional anticorrupción en la Comunidad Andina.
9. Giraldo, J. (9 de marzo de 2019). América Latina pierde US\$220.000 millones por la corrupción de sus gobiernos. La República. En: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/america-latina-pierde-us220000-millones-por-la-corrupcion-de-sus-gobiernos-bid-2837566>. Consultado: 3 de octubre de 2019.
10. Goodin, R. (Compilador). 2003. Teoría del diseño institucional. Barcelona: Editorial Gedisa.
11. Henao, J. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. Revista de Derecho Privado, número 28, pp. 277-366.
12. Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. International Organization, pp.185-205.
13. Lozano, J. y Merino, V. (1996). La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública.
14. Mockus, A. y Cante, F. (2005). Superando la guerra y otros atajos. Acción política no-violenta, una opción para Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.
15. Naciones Unidas (10 de septiembre de 2018). La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año. En: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>. Consultado: 15 de octubre de 2019.
16. Olson, M. (1974). The logic of collective action. Public goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, Massachusetts.
17. Orellana, M. A. (2014). Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional. CEPAL, Preparado para el grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional
18. Ospina-Valencia, J. (19 de noviembre de 2019). La cadena de corrupción de Odebrecht: los casos más destacados en América Latina. DW. En: <https://www.dw.com/es/la-cadena-de-corrupci%C3%B3n-de-odebrecht-los-casos-m%C3%A1s-destacados-en-am%C3%A9rica-latina/a-46367480>. Consultado: 15 de octubre de 2019.
19. Parlamento Andino (2019). Proyecto de Recomendación: Reforma a la Decisión 668 del Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción. Sin lugar ni fecha de adopción.
20. Plata López, L. C., & Yepes Ceballos, D. (2009). Naturaleza jurídica de las normas comunitarias andinas. Revista de Derecho, (31), 196-223

21. Transparencia Internacional (2019). Américas: el debilitamiento de la democracia y el auge del populismo. En: [https://www.transparency.org/news/feature/el\\_debilitamiento\\_de\\_la\\_democracia\\_y\\_el\\_auge\\_del\\_populismo\\_en\\_las\\_americas](https://www.transparency.org/news/feature/el_debilitamiento_de_la_democracia_y_el_auge_del_populismo_en_las_americas). Consultado: 3 de octubre de 2019.
22. Transparencia Internacional (2019). Barómetro global de la corrupción. América Latina y el Caribe 2019. En: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019>. Consultado: 3 de octubre de 2019.
23. Van, A. (2018). Derecho Internacional y Regímenes Internacionales. Comité Jurídico Interamericano. Curso de Derecho Internacional. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaria General. Rio de Janeiro.
24. VIII Cumbre de las Américas (2018). Compromiso gde Lima “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. En: <http://www.viiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>. Consultado: 3 de octubre de 2019.