

INTERNATIONAL  
COUNCIL  
ON **HUMAN RIGHTS** POLICY

# La Corrupción y los Derechos Humanos Estableciendo el Vínculo



## **Consejo Internacional para las Políticas de Derechos Humanos**

El Consejo Internacional para las Políticas de Derechos Humanos se estableció en Ginebra en 1998 con el fin de realizar investigaciones aplicadas a temas actuales relacionados con los derechos humanos. Se pretende que sus investigaciones tengan relevancia práctica para los que definen políticas en las organizaciones internacionales y regionales, en los gobiernos y los órganos intergubernamentales, y en todo tipo de organizaciones voluntarias. El Consejo es independiente, internacional en cuanto a sus integrantes, y participativo en cuestión de metodología. Está registrado bajo las leyes suizas como fundación sin fines de lucro.

## **Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública**

La Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey tiene como misión formar personas éticas que ejerzan un liderazgo visionario en su comunidad, encaminado a promover el mejoramiento económico, político, empresarial y social del país.

Además, tiene entre sus objetivos coadyuvar a la profesionalización de la administración pública y buscar el análisis y el planteamiento de políticas públicas para el desarrollo del país.



Ilustración de portada

© Karen Massier  
www.iStockphoto.com  
Telaraña con rocío

La corrupción y los derechos humanos.  
Estableciendo el vínculo.

El Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH) agradece al Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), del Reino Unido, al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, al Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, a la Agencia Sueca para la Cooperación al Desarrollo Internacional (SIDA), a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a la Fundación Ford de los Estados Unidos, a un donante anónimo a través de la Fundación Tides y a la Agencia Católica para el Desarrollo de Ultramar (CAFOD) por sus contribuciones financieras a este proyecto.

El coordinador de la versión en español de este reporte agradece a la rectoría Académica y de Investigación del Tecnológico de Monterrey su colaboración en la presente publicación. Vicer-

# La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo.

© Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH), 2009.

48, chemin du Grand-Montfleury, A.P. 147, 1290 Versoix, Suiza.

© Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2009.  
Av. Eugenio Garza Sada Sur No. 2501, C.P. 64849, Monterrey, N.L., México.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida ni transmitida, mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información), sin consentimiento por escrito de los propietarios de los derechos.

La designación de entidades geográficas en este informe y la presentación del material no significan la expresión de opinión alguna por parte del CIEDH en cuanto al estatuto legal de un país, territorio o zona o de sus autoridades o de los deslindes de sus fronteras o límites.

El Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH) es una fundación no lucrativa, inscrita en Suiza.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH) y no necesariamente del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). La mención de sus nombres en esta publicación no significa que el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) o el coordinador de la publicación se solidaricen con el contenido de los mismos.

ISBN 978-607-7517-89-4

Ilustración de la portada: © Karen Massier, [www.iStockphoto.com](http://www.iStockphoto.com),  
"Telaraña con rocío".

Diseño y composición: LDG Miguel Flores.

Impresión: Grafiady, S.A. de C.V., Monterrey, N.L., México.

Edición bajo el cuidado del Programa Editorial de la Vicerrectoría Académica y de Investigación del Tecnológico de Monterrey.

Este informe se puede obtener en:

CIEDH  
48 chemin du Grand-Montfleury  
A.P. 147, 1290 Versoix  
Ginebra, Suiza  
Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00  
Fax: +41 (0) 22 775 33 03  
[ichrp@ichrp.org](mailto:ichrp@ichrp.org)  
[www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Alcance del proyecto	2
El informe	3
I. ¿POR QUÉ ES RELEVANTE VINCULAR LOS DERECHOS HUMANOS A LA CORRUPCIÓN?	7
Vulnerabilidad y desventaja	9
Derechos humanos y medidas preventivas	13
II. DEFINICIONES	19
Actos corruptos	23
III. LA CORRUPCIÓN COMO UNA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	27
Determinar de qué manera se violan los derechos humanos	28
IV. VINCULACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN CON DERECHOS HUMANOS ESPECÍFICOS	35
Cuando la corrupción puede violar los principios de igualdad y de no-discriminación	36
Cuando los actos de corrupción pueden violar los derechos a un juicio justo y a una reparación efectiva	39
Cuando la corrupción puede violar los derechos a la participación política	49
Cuando la corrupción puede violar los derechos económicos, sociales y culturales	51
Cuando la corrupción puede violar el derecho a la alimentación	56
Cuando la corrupción puede violar el derecho a una vivienda adecuada	57

Cuando la corrupción puede violar el derecho a la salud	59
Cuando la corrupción puede violar el derecho a la educación	63
Cuando la corrupción puede violar el derecho al agua	65
Cuando la malversación de fondos destinados a programas sociales puede violar los derechos humanos	66
V. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE AQUÉLLOS QUE INVESTIGAN Y DENUNCIAN ACTOS DE CORRUPCIÓN	73
Amenazas a los derechos humanos que enfrentan los defensores anti corrupción	73
Mecanismos que protegen los derechos humanos de los defensores anti corrupción	76
VI. OPORTUNIDADES PARA LA COLABORACIÓN	81
Puntos de entrada para la colaboración	81
Recomendaciones a Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y a las organizaciones de derechos humanos	89
Retos que puedan enfrentar las organizaciones de derechos humanos	92
CONCLUSIONES	97
APÉNDICE I. Selección de prácticas corruptas y su impacto en los derechos humanos	101
APÉNDICE II. Lista de cuadros de texto	107
BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA	109

## ACRÓNIMOS

ACHPR (en inglés)	Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos
ACtHPR (en inglés)	Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
ALAC (en inglés)	Centro para la Consultoría y la Defensa Legal
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAT (en inglés)	Comité contra la Tortura
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW (en inglés)	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CEEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CERD (en inglés)	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CDESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIEDH	Consejo Internacional de Estudio de los Derechos Humanos
CtEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC (en inglés)	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FDPL	Fundación para el Debido Proceso Legal
GOPAC (en inglés)	Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción
PIDCPICPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INECIP (en inglés)	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales

PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
KNCHR (en inglés)	Comisión de Derechos Humanos de Kenia
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no-gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCIJ (en inglés)	Centro Filipino para el Periodismo de Investigación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSC	Responsabilidad social corporativa
SADC (en inglés)	Comunidad para el Desarrollo de África del Sur
TI	Transparencia Internacional
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
UNESCO (en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNODC (en inglés)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
EPU	Examen Periódico Universal
USAID (en inglés)	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/ Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

Presentación a la Edición en Español del Informe sobre  
“Corrupción y Derechos Humanos. Estableciendo el vínculo”

Por el Dr. Luis Eduardo Zavala DeAlba  
Profesor investigador  
Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP)  
Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México

La Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey tiene como misión formar personas éticas que ejerzan un liderazgo visionario en su co-munidad, encaminado a promover el mejoramiento económico, político, empresarial y social del país. Además, tiene entre sus objetivos coadyuvar a la profesionalización de la administración pública y buscar el análisis y el planteamiento de políticas públicas para el desarrollo del país.

A través de la Cátedra Estado de Derecho, del Proyecto de Investigación en Derechos Humanos: Impacto, evaluación y generación de indicadores en materia de política pública y en colaboración con el Consejo Internacional sobre Política Pública en Derechos Humanos, presentamos el libro: “Corrupción y Derechos Humanos. Estableciendo el vínculo”. Queremos con ello contribuir a señalar en la agenda de la política pública y del estado de derecho un tema por demás actual y de urgente aplicación. No hay mayor satisfacción que aquella de dejar inscrita en la tarea diaria de todo servidor público la noción y comprensión del respeto irrestricto a los derechos humanos, cuanto más esta noción además de venir acompañada de una comprensión sobre las particularidades técnicas de implementación de los derechos humanos, forma parte de la conciencia y del compromiso, de la integridad y la convicción personal de todo servidor público además de la contribución que los derechos humanos hacen a la gobernanza y a la consolidación de un estado democrático social y de derecho.

Lo cierto es que los Derechos Humanos y el derecho a una vida libre de corrupción son pilares fundamentales de la función pública, estos garantizan la credibilidad del sistema y la acción de todo gobierno en cualquiera de sus tres órdenes: federal, estatal y local. Del mismo modo estos dos tópicos analizados en profundidad a través de la acción coordinada de un grupo de investigadores liderado por mi colega y compañera de la Universidad de Essex, la Dra. Magdalena Sepulveda hoy Experta Independiente de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Pobreza Extrema, representan un serio análisis sobre la relevancia del tema para la comprensión de la idea de justicia.

Por otra parte, proclamar los Derechos Humanos y una vida libre de corrupción representa también un fuerte pronunciamiento ético. Su comprensión como un acercamiento ético, más allá de lo estrictamente legal ratificado en un tratado internacional, adoptado en una legislación interna e implementado en una políti-

ca pública, es un imperativo categórico de tal modo que la lectura, comprensión, reflexión y análisis de estos dos principios, desde la óptica de un servidor público, se convierten en una herramienta no sólo útil sino urgente y necesaria para el ejercicio de la función pública. Es importante señalar que un acercamiento basado en Derechos Humanos demanda también el conocimiento de los derechos de cada persona en la forma de respeto a las libertades fundamentales y respectivas obligaciones a las cuales se les debe de proporcionar un reconocimiento ético. De ahí la importancia de poner al alcance por primera vez en lengua hispana, esta obra de trascendental comprensión que por primera vez reúne a expertos de los dos campos, es decir, de los derechos humanos y del combate a la corrupción pretendiendo con ello un intercambio muy interesante de imperativos éticos y su correspondiente legal. Lo relevante de esta comparación se sustenta precisamente en este importante contraste, entre lo que es propio de la ética (el combate a la corrupción) y lo que es propio del derecho (satisfacción inmediata y progresiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

Asimismo, la importancia y aplicación en el terreno de los derechos humanos como bases morales de iniciativas legales sin duda permitirá el avance de nuevas legislaciones, toda vez que la comprensión de cómo afecta la corrupción a la implementación de los derechos humanos comprendida en esta obra provea de inspiración para nuevas rutas de implementación legislativa en este rubro, ya sea para cerrar el escape a toda obligación legal de una vida libre de corrupción como el reconocimiento de los derechos humanos como criterios inspiradores que permitan ampliar cada día su campo de acción tanto legal como moral, en la conciencia del legislador como en la moral personal del servidor público. Los caminos y medios para permitir avanzar la ética de los derechos humanos necesitan no sólo ser confinada a nuevas leyes sino que pueden ayudar también a avanzar en alcanzar un conocimiento efectivo de los derechos humanos, por ello incluso esta obra pretende ser a manera de informe la secuela de nuevas rutas e investigaciones hacia esta importante relación e implicación entre la corrupción y los derechos humanos.

La lógica de la relación entre derechos humanos y una vida libre de corrupción estriba en el amplio espectro de posibilidades entre los derechos civiles y políticos y aquellos económicos sociales y culturales. Estos vienen analizados de manera detallada en la afectación directa de cómo la corrupción impacta a estos derechos.

Mientras los primeros impactan de manera particular libertades fundamentales que van desde el debido proceso hasta una vida libre del temor de ser torturado; los segundos enfrentan situaciones de inequidad sistémica como parte de un interés que ha puesto mayor presión sobre países en particular en aras a llevar a cabo reformas democráticas que lleven consigo políticas anticorrupción que permitan que los recursos lleguen a los grupos más vulnerables sin discriminación

alguna. De ahí que, que cuando la corrupción se disemina, la gente no tiene acceso a la justicia, vive en la inseguridad. La corrupción fomenta la discriminación, priva a los grupos vulnerables de recursos y evita el cumplimiento de la gente de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales

Por último, un claro entendimiento de la conexión entre los actos de corrupción y los derechos humanos empoderaría a aquellos que legítimamente demandan todos sus derechos en relación con los actos de corrupción, y ayudaría al Estado, y a otras autoridades públicas, a respetar, proteger y cumplir con sus responsabilidades en derechos humanos en cada nivel, federal, estatal o municipal. Una perspectiva en derechos humanos requiere de los decisores de la política preguntarse cómo el diseño e implementación de programas anticorrupción afectará a aquellos que viven en marginación o en extrema pobreza, sujetos a una discriminación social o vulnerables en muchos sentidos.

Adherirse a los principios de derechos humanos implica por ende, identificar y superar los obstáculos (como la discriminación de género, étnica, racismo, violencia) que hace a esta gente vulnerable a la corrupción. Mientras se parece estar de acuerdo de que la corrupción tiene un impacto específico sobre los grupos vulnerables, la incorporación de esta vulnerabilidad y de una perspectiva de género en el diseño de programas de anticorrupción aún está limitada y es cosa excepcional. Haciendo uso de los principios que sustentan los derechos humanos ayudará a fortalecer estas dimensiones.

Estamos convencidos que esta obra contribuirá a reconocer en qué momento la política anticorrupción necesita ser sometida a un ajuste estructural emprendiendo con decisión la marcha a través de la efectividad que la perspectiva y el acercamiento basado en derechos humanos le proporciona, contenido fundamental de esta obra.

Dr. Luis Eduardo Zavala DeAlba  
Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP)  
Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México



## RECONOCIMIENTOS

Este informe fue preparado por Magdalena Sepúlveda Carmona, Directora de Investigaciones del Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH), basado en los documentos de trabajo encargados por la CIEDH, en particular los informes preparatorios de Christian Gruenberg y Julio Bacio Terracino. Robert Archer editó la versión en inglés de este informe.

Se comisionaron los siguientes documentos: *Hard Law Connections between Corruption and Human Rights*, de Julio Bacio Terracino, el entonces Oficial Asociado para los Derechos Humanos en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), Ginebra; *How to Combat Corruption while Respecting Human Rights*, de Noel Kututwa, entonces Director Ejecutivo y miembro fundador del Consejo de administración de la Fundación de Derechos Humanos del Sur de África (SAHRIT, en inglés), Presidente del Foro de Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos de Zimbabue y vicepresidente de la Red de Apoyo Electoral de Zimbabue; *Corruption, Human Rights and Gender: An Empirical Investigation*, de Namawu Alhassan Aloo, entonces Investigador asociado del Programa de Religiones y Desarrollo, Universidad de Birmingham; *The Impact of Corruption on the Rights to Equal Access to Justice and Effective Remedy*, de Victoria Jennett, entonces Investigadora principal de Transparencia Internacional; *The Impact of Corruption on the Right to Health*, de Brigit Toebes, Profesora, Universidad de Aberdeen; *The Role of National Human Rights Institutions*, de Maina Kaiivi, entonces Presidente, Comisión de Derechos Humanos de Kenia; *The Right to Information as a Tool to Combat Corruption*, de Helen Darbishire, Directora Ejecutiva de Acceso Información Europa; *The Correlations between the Human Rights Situation in a Country and Levels of Corruption*, de Todd Landman, Presidente del Centro para la Gobernabilidad Democrática de la Universidad de Essex; *A Comparative Assessment of the Compliance of Anti-Corruption Legislation with Human Rights Standards*, de Christian Gruenberg, entonces Director de Políticas de Transparencia del Centro para la Implementación de Políticas Públicas Promoción en la Equidad y Crecimiento (CIPPEC); *The Challenges of Investigating Corruption: An Insider View*, de Carlos Castresana, ex fiscal del Ministerio Público de España; *A Human Rights Approach to National Integrity Systems*, de Lucy Koechlin, entonces Oficial Administradora del Programa del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza y *The Politicisation of Anti-Corruption Campaigns*, de José Ugaz Sánchez-Moreno, Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública, Perú. Todos los documentos, así como información sobre los investigadores puede consultarse en: [www.ichrp.org/en/projects/131](http://www.ichrp.org/en/projects/131).

El equipo para la investigación fue supervisado por un Grupo Consultivo integrado por: Chong San Lee, Malasia, Miembro del Consejo Internacional de Transparencia Internacional, ex ejecutivo de Exxon Mobile; Sandra Coliver, EEUU, Oficial Jurídico Superior, Libertad de Información y Expresión, Open Society Justice Ini-

tiative; Stuart Gilman, EEUU, Director Adjunto de Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR en inglés) y Asesor Superior de la Sección de Gobernabilidad, Seguridad e Imperio de la Ley, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); Colin Gonsalves, India, Director Ejecutivo de Human Rights Law Network; Nihal Jayawickrama, Sri Lanka, Coordinador, Grupo de la Integridad Judicial, patrocinado por las Naciones Unidas, ex Director Ejecutivo de Transparencia Internacional, Berlín; Ivan Krastev, Bulgaria, Presidente, Centro de Estrategias Liberales, Sofía; Philliat Matsheza, Zimbabue, Asesor de Política, Grupo Anticorrupción y de Gobernabilidad Democrática, Dirección de Políticas de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); C. Raj Kumar, India, Profesor Asistente de la Escuela de Derecho, Ciudad Universitaria de Hong Kong, China; Eduardo E. Rodríguez Veltzé, Bolivia, ex Presidente de la República y ex Presidente de la Suprema Corte de Bolivia e Ibrahim Wani, Uganda, Jefe de la División de Política Social y Desarrollo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). El CIEDH les agradece su valiosa contribución.

Los días 28 y 29 de julio del año 2008, una convocatoria a expertos, reallizada por el CIEDH, reunió a miembros del equipo de investigación, a los autores de los documentos de apoyo y a un conjunto de expertos provenientes de organizaciones anticorrupción y de derechos humanos. Participaron las siguientes personalidades (afiliadas en la fecha de la reunión): Anna Bossman (Ghana), Comisionada Adjunta de la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa de Ghana; Michael Hershman (EEUU), cofundador de Transparencia Internacional; Rodrigo Lara (Colombia), Director Ejecutivo del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en Colombia; Shervin Majlessi (Irán), Oficial Asociado de Derechos Humanos, OACDH; Devendra Raj Panday (Nepal), ex Ministro de Finanzas de Nepal, miembro electo del Consejo Directivo Internacional de Transparencia Internacional, Miembro del Consejo de CIEDH; Dimitrina Petrova (Bulgaria), Directora Ejecutiva de The Equal Rights Trust, Miembro del Consejo de CIEDH; Roy Poses (EEUU), Presidente de la Fundación para la Integridad y la Responsabilidad en la Medicina; Balakrishnan Rajagopal (India), Director del Programa de Justicia y Derechos Humanos del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT); Nuhu Ribadu (Nigeria), Presidente de la Comisión para Crímenes Financieros y Económicos (EFFC, siglas en inglés), Nigeria; Rita Roca (EEUU), Oficial de Educación del Instituto Danés de Derechos Humanos; Flora Sapio (Italia), Investigadora; Daniel Smilov (Bulgaria), Director de Programa del Centro de Estrategias Liberales, Sofía; Úrsula Wynhoven (EEUU), Jefe del Departamento Jurídico y de Políticas de la Oficina del Pacto Global. El borrador del informe se envió para recabar comentarios. El Consejo desea agradecer a aquellos que leyeron el borrador, brindaron consejos y observaciones o que, a lo largo de los trabajos, dieron su tiempo o su apoyo al proyecto. En particular, se agradece la colaboración de Sion Assidon, Guitelle Baghdadi-Sabeti, Maggie Beime, Gerardo Berthin, Shaazka Beberle, Jim Chalmers, Robert de Michele, Jan Hrivnak, Ramiz Huremagic, Bryane Michael, Mitchell O'Brien, Paul Okojie, Joachim Pohl, Roy M. Poses, Svend

Robinson, Paul Russell, Bernardo Sorj, Brigit Toebes, Transparencia Internacional, Frank Vogl, Claudio Weber Abramo y Peter Wilkinson.

Se agradece a Idowu Ajibade, Angela Osmond y Julio Sitanen, becarios del CIEDH, quienes también brindaron su apoyo a este proyecto.



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el tema de la corrupción ha recibido una atención considerable. El trabajo realizado en temas de gobernabilidad ha permitido que el tema emerja y deje de ser un tema prohibido. La corrupción es un asunto tratado por las instituciones financieras, agencias gubernamentales, agencias de financiación bilaterales, organizaciones internacionales, organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y los profesionales del desarrollo. Se han comprobado empíricamente las causas de la corrupción y sus impactos en el nivel de desarrollo humano. Se han investigado las instituciones y los procedimientos administrativos. Los países han negociado y han firmado tratados internacionales contra la corrupción. El Programa Global contra la Corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha actuado como un catalizador que ayuda a los países en la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). Transparencia Internacional (TI) y otros actores sociales<sup>1</sup> han creado un gran forum para la discusión y la defensa contra la corrupción en sus variadas formas; ha surgido una coalición internacional de ONGs que desafía a la corrupción “desde abajo”.

Sin embargo, la corrupción sigue siendo un reto. A pesar de incontables diagnósticos de políticas, de campañas públicas para crear conciencia y de las reformas institucionales y también legales para mejorar la administración pública, las investigaciones muestran que la corrupción continúa floreciendo. De hecho, las encuestas de opinión sugieren que el público es ahora más pesimista que antes ante la posibilidad de su erradicación.<sup>2</sup> El combate contra la corrupción requiere de esfuerzos colectivos potentes, desde diversos sectores de la sociedad que actúen en forma coordinada. El propósito de este informe es estimular y ayudar a los individuos y a las instituciones que trabajan por la promoción y protección de los derechos humanos para que asuman o refuercen su trabajo contra la cor-

---

1 Otros actores relevantes de la sociedad civil internacional incluyen, aunque no se limitan sólo a ellos, a Integridad Global ([www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)); Testigo Global ([www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)); el Revenue Watch Institute ([www.revenuewatch.org](http://www.revenuewatch.org)); Tiri ([www.tiri.org](http://www.tiri.org)) y la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) ([www.gopacnetwork.org](http://www.gopacnetwork.org)). Además, un número considerable de organizaciones contra la corrupción realizan una labor significativa a niveles nacionales.

2 Aunque diversas organizaciones han utilizado varias metodologías para medir los niveles de corrupción en los distintos países, dada su naturaleza embozada y la reticencia de aquéllos que la practican para discutir el tema, una documentación objetiva sigue siendo difícil de obtener. La mayor parte de la información sobre corrupción se basa, por lo tanto, en las percepciones sobre la corrupción en un país o profesión dados. Aunque estas percepciones son útiles a los investigadores, activistas y políticos, debe comprenderse que la mayor parte de la información sobre la corrupción de la que se dispone es de carácter subjetivo.

rupción y colaboren, en mayor medida, con las organizaciones anticorrupción. Para aquéllos que luchan contra la corrupción también puede ser de utilidad reconocer el valor agregado de los derechos humanos para su trabajo y las ventajas de una colaboración más cercana con las organizaciones de derechos humanos. Además, el informe puede contribuir a crear conciencia, entre las principales partes interesadas y el público, sobre los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos y de esta manera fortalecer el apoyo público a las medidas contra la corrupción. Asimismo, este informe propone herramientas adicionales que los individuos pueden utilizar para denunciar actos de corrupción, así como para proteger a aquéllos que la combaten.

Este es el primero de dos informes que ha preparado el Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos. El segundo examinaré cómo los derechos humanos pueden integrarse a los programas anticorrupción. Considera los lugares donde la utilización de los principios y normas de derechos humanos y sus requisitos pueden fortalecer los programas anticorrupción nacionales y locales, así como algunos de los obstáculos y conflictos que pudieran inhibir una cooperación eficaz.

## **ALCANCE DEL PROYECTO**

El Consejo Internacional reconoce que, para combatir la corrupción de manera eficaz, las políticas públicas deben enfrentar las prácticas corruptas en el sector privado. Los programas de Responsabilidad social corporativa (RSC) se adscriben a este punto de vista. El Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y las Corporaciones Transnacionales y Otras Empresas, ha incluido la corrupción entre los abusos contra los derechos humanos que cometen las corporaciones transnacionales.<sup>3</sup> La iniciativa de la RSC de las Naciones Unidas, el Pacto Global, contiene también un principio anticorrupción: “Las empresas deben actuar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el cohecho”<sup>4</sup> Sin embargo, cuando preparaba esta investigación, el Consejo Internacional decidió enfocarse hacia la responsabilidad estatal y por eso ninguno de sus dos informes analiza el grado tema de responsabilidad legal de las compañías privadas como potenciales responsables de violaciones de los derechos humanos. Esta decisión se tomó por razones prácticas. El objetivo del

---

3 Doc. UN E/CN. 4/2006/97, párrafos 25-27.

4 Este principio no fue enunciado cuando el Pacto Global se inició en el año 2000. Se convirtió en el “décimo principio” del Pacto en el año 2004, luego de que se comprendiera que el trabajo sobre este tópico era esencial. Las compañías que participan en el Pacto Global deben oponerse a la corrupción en su estrategia, cultura y operaciones cotidianas. Para más información sobre el Pacto Global ver [www.globalcompact.org/AboutTheGC/index.html](http://www.globalcompact.org/AboutTheGC/index.html).

proyecto ya era bastante exigente: pretendía aclarar los vínculos formales entre las violaciones a los derechos y los actos de corrupción por parte del Estado. Si este análisis se hubiera extendido hasta el tema de la corrupción privada su conclusión hubiera resultado extremadamente extensa.

La corrupción en el sector privado debe ser el objetivo de otra investigación; sin embargo, este informe sí se refiere indirectamente a los actos del sector privado al enfocarse en el compromiso de los estados de proteger a los individuos contra actos cometidos por personas o entidades privadas. Como veremos, los Estados contravienen sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando no “toman las medidas apropiadas ni ejercen la diligencia debida para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado con tales actos por las personas o entidades privadas” (Comité de Derechos Humanos (CDH), Observación General 31).

El Consejo también reconoce la importancia de oponerse a la corrupción en la ayuda para el desarrollo: tanto los países donantes como los países receptores necesitan combatir la corrupción en los programas de ayuda, porque socava su efectividad y, sin dudas, daña los derechos humanos de los potenciales beneficiarios. El tema de la corrupción en la ayuda al desarrollo no se analiza en este informe directamente. Es un tema presente en la agenda política internacional y se ha investigado con acuciosidad.<sup>5</sup>

No obstante, desde el punto de vista de la necesidad de que las políticas que acaben con la corrupción en los programas de ayuda deban alinearse con la rendición de cuentas local, varias de las recomendaciones incluidas en este informe pueden ser de utilidad para aquéllos que se ocupan de la corrupción en las ayudas al desarrollo. Asimismo, una discusión sobre los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos puede estimular a las agencias de cooperación para que traten el tema de una forma más pública. Algunos académicos han planteado la necesidad de reconocer “el derecho a vivir en un mundo libre de corrupción”. Consideran que la corrupción endémica destruye los valores fundamentales de la dignidad humana y de la igualdad política, porque atenta contra el derecho a la vida, a la dignidad personal y a la igualdad, entre otros muchos derechos.

Aunque se reconocen los méritos de tal propuesta, este proyecto propone un enfoque diferente. Se basa en los derechos humanos reconocidos por los principales tratados internacionales vigentes. Estos tratados son legalmente vinculantes para los Estados que ya los han ratificado (Estados partes). El informe constituye un alegato para afirmar que, el trabajo por la promoción y protección de los derechos humanos y el trabajo contra la corrupción se fortalecen mutuamente. Una mayor garantía de los derechos humanos reducirá la corrupción en forma drástica. Sin embargo, el proyecto no defiende la idea de que los derechos hu-

---

5 Ver, por ejemplo, el documento de políticas de TI, No.1/2007.

manos son una panacea para resolver todos los retos que enfrentan los especialistas anticorrupción. En realidad, analiza cuándo y cómo la implementación de los derechos humanos puede mejorar las políticas públicas en áreas específicas, también identifica los límites de un enfoque de derechos humanos en este campo. El objetivo es proporcionar un marco de acción que haga posible la aplicación de los principios y mecanismos de los derechos humanos, de manera útil, en los programas anticorrupción.

## EL INFORME

Los compromisos que los Estados han asumido para combatir la corrupción han corrido en paralelo a aquéllos que han contraído para promover y respetar los derechos humanos.<sup>6</sup> Muy pocas veces las convenciones internacionales anticorrupción mencionan los derechos humanos. La ausencia, en el derecho internacional, de referencias directas a los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos refleja la forma en que estos dos tópicos se discuten en el plano político, pero esto no concuerda con la experiencia: en la práctica, los vínculos son evidentes. Eso no significa, por supuesto, que todos los actos de corrupción supongan una violación de los derechos. Con frecuencia se asume que los unos implican a los otros, sin embargo, si se lleva esta suposición a los extremos, se banalizaría y se abusaría la aplicación sensata de los principios de los derechos humanos.

El objetivo de este informe es, por lo tanto, demostrar –primero– cómo se pueden describir de manera precisa los vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones de los derechos y, en segundo lugar, cómo se pueden distinguir entre los casos en que los actos de corrupción implican violaciones a los derechos de aquellos casos en los que esto no sucede.

El informe comienza con el análisis de la definición de corrupción ya que a menudo el término se ha aplicado en forma vaga. Asimismo, se han utilizado distintas definiciones y clasificaciones por diferentes organizaciones en contextos diversos. El informe luego profundiza sobre los distintos actos de corrupción tal y como han sido definidos por la CNUCC. Luego, analiza cómo el marco de acción de los derechos humanos puede ser valioso para el trabajo anticorrupción. Se

6 Hay excepciones: El Prefacio a la Convención de la justicia criminal sobre la corrupción del Consejo de Europa, subraya que la “corrupción amenaza el imperio de la ley, la democracia y los derechos humanos, socava la buena gobernabilidad, la honestidad y la justicia social, distorsiona la competencia, obstaculiza el desarrollo económico y pone en riesgo la estabilidad de las instituciones democráticas y los fundamentos morales de la sociedad.” Es interesante recordar que el Prefacio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, consideraba que la ignorancia, el olvido o el desprecio hacia los derechos humanos son las causas únicas de la desgracia pública y de la corrupción de los gobiernos. [Déclaration des droits de l’homme et du citoyen “considérant que l’ignorance, l’oubli ou le mépris des droits de l’homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements...”]

da especial atención al impacto que causa la corrupción en los derechos humanos de los grupos vulnerables y desventajados expuestos a riesgos específicos, donde se incluyen las mujeres y los niños.

Más adelante, el informe examina más detalladamente las formas en las que las prácticas de corrupción pueden violar derechos humanos específicos y también la protección a los activistas anticorrupción. Finalmente, el informe analiza las posibilidades de cooperación entre las organizaciones de derechos humanos y las de anticorrupción y los aspectos en los que esa colaboración pueda crear tanto oportunidades como obstáculos. El informe ofrece algunas recomendaciones para las organizaciones de derechos humanos que deseen trabajar contra la corrupción.

Se espera que, si los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos se establecen con claridad, las organizaciones y las agencias que trabajan en el campo de los derechos humanos puedan apreciar las ventajas de colaborar más estrechamente con las agencias anticorrupción nacionales e internacionales y viceversa.

Por lo tanto, este informe no es un tratado académico. El objetivo es dirigirse principalmente, a los especialistas y a las organizaciones de derechos humanos que buscan saber cómo pueden enfrentar con eficacia la corrupción y los daños que ocasiona.



## I. ¿POR QUÉ ES RELEVANTE VINCULAR LOS DERECHOS HUMANOS A LA CORRUPCIÓN?

Este informe analiza los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos suponiendo que, si la corrupción surge donde existe la inclinación y la oportunidad, un enfoque desde los derechos humanos puede ayudar a minimizar las oportunidades para el comportamiento corrupto y posibilitar que aquéllos que son corruptos puedan ser capturados y sancionados debidamente. Este enfoque de derechos humanos también centra la atención en las personas que por su vulnerabilidad tienden a sufrir una desventaja desproporcionada cuando son víctimas de la corrupción, brinda un enfoque de género y ofrece pautas para el diseño y la implementación de políticas anticorrupción.

Si se demuestra que la corrupción viola los derechos humanos puede influir en aumentar el apoyo público anticorrupción. Si los individuos son más conscientes del daño que la corrupción causa a los intereses públicos e individuales y toman conciencia del daño que pueda ocasionar hasta la menor forma de corrupción, estarán más dispuestos a apoyar las campañas y los programas para prevenirla. Esto es importante porque, a pesar de la fuerte retórica, el impacto político de la mayoría de los programas anticorrupción ha sido bajo. La identificación de los vínculos específicos entre la corrupción y los derechos humanos puede convencer a los actores claves (funcionarios públicos, parlamentarios, jueces, fiscales, abogados, empresarios, banqueros, contadores, los medios y el público en general) para que encaren con mayor rigor la corrupción. Esto puede suceder incluso en aquellos países donde referirse a los derechos humanos puede ser un asunto sensible.

Los estándares de derechos humanos, como se establecen en los principales tratados internacionales y las legislaciones nacionales, imponen obligaciones a los Estados. Un análisis de derechos humanos específicos ayudará a identificar quiénes pueden legítimamente reclamar cuando ocurren actos de corrupción y proteger a aquéllos que sufran perjuicios a causa de ellos. Una comprensión clara de las conexiones prácticas entre los actos de corrupción y los derechos humanos puede empoderar a quienes tienen reclamos legítimos para exigir sus derechos contra la corrupción y puede ayudar a los Estados y a otras autoridades públicas para que respeten, protejan y cumplan sus responsabilidades en materia de derechos humanos a todos los niveles.

La vinculación de los actos de corrupción con las violaciones de los derechos humanos también crea nuevas posibilidades para la acción, especialmente si — como discutiremos más adelante — los actos de corrupción pueden desafiarse utilizando los distintos mecanismos nacionales, regionales e internacionales que existen para supervisar el cumplimiento de las normas de derechos humanos. En

los últimos sesenta años, luego de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), se han creado muchos mecanismos para buscar la responsabilidad de los Estados y de los individuos en caso de violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, además de mecanismos judiciales, los informes parlamentarios son instrumentos importantes en muchos países, igualmente el monitoreo de la sociedad civil que es cada vez más amplio en muchos países. Las instituciones intergubernamentales también se han desarrollado y además de los mecanismos principales de las Naciones Unidas ahora encontramos una serie de mecanismos regionales como la Corte Europea de Derechos Humanos (CtEDH), la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACtHPR) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Es igualmente significativa la evolución de las instituciones nacionales de derechos humanos.<sup>7</sup>

Cuando los actos de corrupción se vinculan a las violaciones de los derechos humanos, todas estas instituciones pueden actuar para buscar la responsabilidad en caso de actos de corrupción y así disminuir los incentivos de la corrupción. Aunque los mecanismos de derechos humanos no sustituyen a los mecanismos tradicionales contra la corrupción —principalmente, a la justicia criminal— estos mecanismos pueden dar visibilidad a los casos de corrupción, pueden forzar a un Estado a que emprenda acciones preventivas o pueden disuadir a los funcionarios corruptos de un mal ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, pueden ayudar a crear conciencia y tienen un efecto persuasivo. En el capítulo VI analizaremos cómo los mecanismos de derechos humanos pueden emplearse para sancionar actos de corrupción.

Adoptar un enfoque de derechos humanos resulta crítico cuando se busca empoderar a los grupos vulnerables o desventajados. El sistema de los derechos humanos enfatiza el deber de dar protección prioritaria a los grupos vulnerables y desventajados contra abusos. Así, los derechos humanos tienen principios transversales —en especial, los relativos a no-discriminación, la participación y la responsabilidad— que buscan empoderar a aquéllos que se encuentran en una situación de desventaja. El sistema de los derechos humanos requiere que los Estados apliquen seriamente estos principios. Las comunidades no deben ser consultadas en forma superficial, por ejemplo. Se les debe permitir y estimular

---

7 El término “institución nacional de derechos humanos” (INDH) abarca una serie de organismos cuasi gubernamentales o establecidas por ley con un mandato de promoción y protección de los derechos humanos. Gozan de diversos grados de influencia e independencia. Se denominan comúnmente: comisiones de derechos humanos ombudsmen, defensores del pueblo, procuradores para los derechos humanos. La mayoría de las INDH pueden recibir e investigar quejas sobre violaciones de derechos humanos. Las INDH se inclinarán más a trabajar sobre temas de corrupción si tienen autonomía legal, son independientes e imparciales y si cuentan con recursos adecuados y personal calificado.

una participación activa en los esfuerzos para combatir la corrupción.<sup>8</sup> Desde el punto de vista de los derechos humanos los gestores de políticas públicas deben preguntarse de qué manera el diseño o la implementación de los programas anticorrupción afectarán a las personas marginadas, o víctimas de discriminación social o en desventaja en algún otro aspecto. Adherirse a los principios de los derechos humanos implica identificar y superar obstáculos (tales como diferencias lingüísticas y culturales, racismo y discriminación de género) que hacen que estas personas sean especialmente vulnerables a la corrupción. Aunque pareciera existir acuerdo en que la co-rrupción tiene impactos concretos específicos en los grupos más vulnerables o desventajados de la sociedad, la incorporación de criterios de vulnerabilidad y género en el diseño de los programas anticorrupción es aún limitada y excepcional. Utilizar plenamente los derechos humanos puede ayudar a fortalecer estas dimensiones de las políticas públicas. El principio de no-discriminación puede ser, especialmente, útil como guía para alcanzar este objetivo.

De conformidad con los tratados internacionales contra la corrupción, las medidas anticorrupción deben ser compatibles con los principios de los derechos humanos y no deben afectar los derechos de aquéllos que estén implicados. Sin embargo, los tratados ofrecen muy pocas orientaciones sobre cómo los funcionarios públicos deben conciliar su compromiso para combatir la co-rrupción con su obligación para promover y proteger los derechos humanos. Analizar los programas anticorrupción desde una perspectiva de derechos puede ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos en el diseño e implementación de las leyes y los procedimientos para investigar y sancionar los casos de corrupción. El segundo informe sobre corrupción que prepara el Consejo Internacional se referirá a los temas de la implementación más detalladamente.

## VULNERABILIDAD Y DESVENTAJA

La corrupción viola los derechos humanos de aquéllos a quienes perjudica y tiene un impacto desproporcionado sobre las personas que pertenecen a grupos vulnerables (tales como las minorías, los pueblos indígenas, trabajadores inmigrantes, personas con discapacidad, personas con VIH/ SIDA, refugiados, prisioneros y personas pobres). También afecta, en forma desproporcionada a las mujeres y a los niños.

Aquellos que cometen actos de corrupción intentarán protegerse para no ser

---

8 El segundo informe sobre corrupción que elabora el Consejo Internacional analizará diversas formas en las que la participación amplia y activa puede incorporarse a las estrategias contra la corrupción.

detectados y para mantener sus posiciones de poder. Al hacerlo, es posible que opriman más a aquéllos que no están en posición de ventaja, lo que incluye a la mayoría de las personas que pertenecen a los grupos antes mencionados. Estas personas tienen menos capacidad para defenderse frente a actos de corrupción por lo tanto, cuando son víctimas de corrupción se re-fuerza la exclusión social a la que están expuestos.

En algunos casos, es su propia vulnerabilidad la que hace a ciertos grupos víctimas fáciles de la corrupción. Por ejemplo, los funcionarios corruptos pueden obtener dinero de los trabajadores inmigrantes que carezcan de un permiso de residencia al amenazarlos con la deportación, a sabiendas de que ellos no tienen dónde presentar una queja. Por ejemplo, se ha comprobado que los miembros del pueblo de Roma/Sinti, comparado con otros grupos, es extorsionado en forma desproporcionada cuando intentan acceder a los servicios de salud y de educación.<sup>9</sup> La corrupción, en tales casos, puede magnificar y exacerbar los problemas de derechos humanos que ya existían para esos grupos.

### Las mujeres

La corrupción impacta de forma diferente a los hombres y a las mujeres y en muchos casos refuerza y perpetúa las desigualdades de género existentes. La falta de acceso de las mujeres al poder económico y político las excluye de las redes que dan acceso a los organismos de toma de decisión. En los lugares en que los hombres controlan las instituciones, las mujeres no tienen suficiente poder para desafiar la corrupción o al clientelismo. La corrupción en las ramas legislativa y ejecutiva del Estado puede permitir que queden vigentes leyes discriminatorias. La corrupción en la rama judicial puede discriminar contra las mujeres que carezcan de medios para pagar sobornos y tener así entrada al sistema judicial. En algunas sociedades, las mujeres se consideran –tradicionalmente– como participantes no-activos en los procesos judiciales (donde deben ser representadas por sus familiares varones). Asimismo, muchos procesos informales o paralelos de toma de decisiones no tienen controles para frenar la corrupción.

La falta de acceso de las mujeres a la justicia las puede exponer a una serie de actos de corrupción. El tráfico y la Trata, por ejemplo, a menudo incluye la corrupción de funcionarios de fronteras, policías y miembros del poder judicial. Como inmigrantes ilegales, con frecuencia sin documentos de identidad y sujetas a violencia (sexual), es evidente que a las mujeres que son víctimas del tráfico se les dificulta buscar protección ante los tribunales.

Muchas mujeres tienen también menos oportunidades que los hombres para recibir educación, tener acceso a la tierra, créditos y otros activos productivos. Cuando ellas tienen acceso al trabajo, se les paga con salarios inferiores que a los

---

9 Por ejemplo, ver el análisis del Relator Especial de la ONU sobre la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantiles. Doc. UN E/CN.4/2006/67/Add.2, párr. 47.

varones. Asimismo, tienden a asumir las responsabilidades domésticas de cuidar a los niños o a adultos mayores, lo que en muchos casos significa que son dependientes financieramente, no pueden trabajar o son más pobres. Por todas estas razones — pero, en esencia, porque las mujeres están representadas en un alto grado en los segmentos sociales más pobres de la sociedad y en un grado muy bajo en los órganos de adopción de decisiones— la corrupción y el clientelismo las afecta de forma muy particular y desproporcionada. Así por ejemplo, la corrupción que desvía los recursos públicos de los servicios públicos esenciales o de los programas contra la pobreza, perjudicará muy especialmente el bienestar de las mujeres y de las personas que ellas cuidan, puesto que las mujeres dependen en alta medida de esos servicios. De la misma forma, el soborno que se añade a los costos de los servicios públicos también afectará desproporcionadamente a las mujeres, puesto que significara una proporción mayor de sus ingresos, porque dependen más de los servicios públicos y, porque a veces, (por ejemplo, durante el embarazo) necesitan de servicios que los hombres no requieren.

### Los niños y niñas

La corrupción puede tener también un impacto desproporcionado en los niños. Aunque los niños poseen, en general, los mismos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que los adultos, también tienen ciertos derechos específicos. La mayoría de esos derechos están identificados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), de las Naciones Unidas, de 1989; en el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 10(3) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La corrupción puede violar muchos de los derechos que los niños comparten con los adultos, incluyendo el derecho a la vida y el derecho a la salud. Además, puede vulnerar algunos derechos especialmente importantes para ellos, como el derecho a la educación. Como se explica con más detalle en la sección sobre el derecho a la educación, la corrupción en el sector educacional viola, con mucha frecuencia, los derechos de los niños. Las prácticas de corrupción dañan también con frecuencia otros tres derechos particularmente relevantes para los niños tales como: el derecho del niño a ser protegido durante los procesos de adopción, el derecho a la protección contra el tráfico o la explotación sexual y el derecho a ser protegido del trabajo infantil.

### Personas que viven en la pobreza

Se ha comprobado que la corrupción tiene un impacto gravemente perjudicial sobre las personas que viven en la pobreza, cuando se comparan con los grupos de personas que disfrutan de un ingreso mayor. La corrupción no sólo afecta al desarrollo económico y desalienta la inversión extranjera en un país, afectando de manera indirecta a los más pobres, sino que además la corrupción reduce el ingreso neto de aquéllos que viven en la pobreza, distorsiona las políticas, pro-

## 1. La corrupción y los derechos de los niños.

### Adopción

Los niños poseen un derecho a protección especial durante la adopción, especialmente en los casos de adopción entre diferentes países. Los Estados deben asegurar que las adopciones sean autorizadas por una autoridad competente siguiendo los procedimientos legales y tomando en consideración el interés superior del niño, uno de los principios fundamentales de la Convención. Además, se requiere, específicamente, que los Estados tomen medidas para asegurar que una adopción no resulte en una ganancia financiera para los que estén implicados en ella (CDN, artículo 21. d). A pesar de esto, se ha detectado corrupción en muchos casos de adopción entre países. Los jueces y los orfanatos a veces reciben grandes sobornos para agilizar el proceso de adopción o los jueces pueden aceptar, por un pago, documentación falsa que contenga el consentimiento de los padres biológicos. Tales prácticas violan el derecho del niño a ser protegido, los procedimientos legales se fracturan y no se prioriza el interés superior del niño. Todo esto viola el artículo 21 de la CDN. La corrupción en las adopciones entre países también puede violar otros derechos del niño, como su derecho a la identidad.

### El derecho a la identidad

Todos los niños tienen el derecho a preservar su identidad, incluyendo la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (CDN, artículo 8). En los casos de adopciones corruptas entre países, para eliminar las huellas de un procedimiento ilegal, los implicados pueden borrar las pruebas de la línea familiar del niño, sus raíces étnicas y su historial médico. La corrupción en las adopciones entre países facilita la comercialización de los niños con todos los riesgos y los abusos que esto conlleva.

### El tráfico

Los individuos que trafican o explotan sexualmente a los niños, por lo general, están implicados en actos de corrupción. La corrupción, en tales casos, obviamente menoscaba los derechos de los niños, en especial de las niñas. Los niños deben ser protegidos de todas las formas de explotación y abuso sexuales (CDN, artículo 34) y del raptó, la venta y el tráfico (CDN, artículo 35 y Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño en cuanto a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil).

### Trabajo infantil

Los niños tienen el derecho a ser protegidos de la explotación económica y de realizar cualquier labor que sea dañina para su salud o su desarrollo (CDN, artículo 32). No debe permitirse que laboren niños que no tengan la edad estipulada por la ley. En muchos países, la aplicación de las leyes contra el trabajo infantil es mínima porque los departamentos de inspección laboral tienen escasos fondos o porque los empleadores sobornan a los inspectores para que ignoren los abusos. En esos casos, el Estado falla al no cumplir con su obligación de proteger al niño cuyos derechos a no ser explotados económica y laboralmente se violan.

gramas y estrategias dirigidas trazados para satisfacer sus necesidades básicas y desvía los recursos públicos para inversiones en infraestructura, que son elementos de importancia crucial para lograr reducir la pobreza en un país. Por ejemplo, cuando la corrupción es generalizada, los pobres están expuestos, como el resto de las demás personas, al cohecho en pequeña escala de los funcionarios públicos (especialmente en los servicios de salud, en la aplicación de la ley y en los sectores judiciales), sin embargo el efecto proporcional en sus ingresos es más gravoso. La corrupción en gran escala, por su parte, daña la calidad de los servicios públicos de los que dependen, en grado mayor, para cubrir sus necesidades básicas. De nuevo, son los más pobres quienes se afectan en forma desmesurada.

### Los indígenas y las minorías

Los pueblos indígenas y las minorías sufren, en forma especial, los efectos de la corrupción. Por lo general se encuentran entre los grupos más pobres y con mayor desventaja dentro de la sociedad. Las mujeres indígenas o pertenecientes a una minoría están expuestas a riesgos aún mayores.

Las comunidades indígenas, están muy vinculadas a la tierra en la que viven de forma colectiva, por lo que son particularmente vulnerables a la corrupción no sólo en los proyectos de infraestructura (e.g. grandes represas donde pueden ser desplazados), sino que, también, se ven afectados cuando existe corrupción en la venta y registro de tierras.

La marginalidad que sufren muchas comunidades indígenas, que muchas veces carecen de acceso equitativo a la educación, no les permite apropiarse de sus derechos legales. El resultado es que, con mucha frecuencia, no tienen acceso a la información necesaria ni a los mecanismos para denunciar la corrupción. La falta de acceso a la justicia agrava los riesgos de sufrir perjuicios desproporcionados. Rara vez se escuchan las voces indígenas en las discusiones políticas por lo que estas poblaciones tienen muy poca influencia sobre el diseño y la implementación de las políticas y programas anticorrupción que pudieran mejorar su nivel de vida.

## DERECHOS HUMANOS Y MEDIDAS PREVENTIVAS

Una protección débil de los derechos humanos puede favorecer la corrupción, al tiempo que las políticas que promueven estos derechos pueden evitarla. Esta sección describe, brevemente, los principios de derechos humanos que son relevantes para la prevención de la corrupción.<sup>10</sup>

El derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación. Estos derechos permiten la participación y son vitales en el esfuerzo para combatir la corrupción.

En aquellos lugares donde los gobiernos permiten el libre flujo de la información, es más fácil identificar y denunciar los casos de corrupción. Sin embargo, como los periodistas y los editores son también corruptibles, no es suficiente con la protección de este derecho. Los gobiernos deben también garantizar las condiciones para que exista una diversidad y pluralidad de medios de comunicación y se proteja la independencia política de los medios de servicio público. Cuando no existe una tradición de respeto por la libertad de expresión, los medios de comunicación débiles carecen de la capacidad para denunciar la corrupción sin exponerse ellos mismos a demandas por difamación o a riesgos para la seguridad de su personal. La protección a la libertad para formar y afiliarse a asociaciones formales e informales, tales como las organizaciones de derechos humanos, es también un elemento vital en los esfuerzos contra la corrupción.

Derechos políticos. En aquellos lugares donde los derechos políticos no son protegidos, aumentan las oportunidades para la corrupción. Una escasa participación política crea condiciones para que exista impunidad y corrupción. El ejercicio real de derechos políticos (e.g. derecho a votar y ser elegido y libertad de expresión) contrarresta el poder del Estado, el abuso y la corrupción. En relación a estos derechos, un enfoque de género también es importante. Como se ha señalado, las mujeres se ven afectadas, en forma desproporcionada, por la corrupción y las políticas públicas deben garantizar la participación de ellas en la adopción de decisiones.

El derecho a la información. Hasta hace poco tiempo, se interpretaba este derecho como la obligación por parte de los Estados de no obstruir el flujo de información. Sin embargo, en el año 2002, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos introdujo explícitamente la obligación del Estado de permitir el acceso a la información y, en el año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció, sin ambigüedades, a favor del derecho al acceso de la información pública. Según este estándar, los Estados deben hacer públicos sus documentos oficiales (ver cuadro de texto 2).

Las organizaciones de derechos humanos juegan un rol clave para expandir las interpretaciones Estatales sobre el derecho a la información y defender, donde sea necesario, la inclusión de un concepto amplio de este derecho en las constituciones y las leyes nacionales. Los Estados deben establecer leyes de acceso a la información, garantizando el derecho de todos los ciudadanos a solicitar y recibir información pública sin la necesidad de justificar esta solicitud.

---

10 El segundo informe del Consejo Internacional analiza con mayor profundidad el tema de la prevención de la corrupción y explorará los puntos de entrada para la aplicación de los derechos humanos en los programas anti-corrupción.

## 2. El “derecho a saber”: el derecho humano a buscar y recibir información.

La diferencia crucial de opinión sobre si el derecho a saber implicaría el derecho al acceso a la información pública o a una flexibilidad mayor para reunir y divulgar información de los proveedores que estén dispuestos a facilitarla, se resolvió (en términos legales) en el mes de septiembre del año 2006, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que:

(Al) estipular expresamente el derecho a “buscar” y “recibir” información, el Artículo 13 de la Convención (Convención Americana sobre Derechos Humanos) protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude Reyes et al. v. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre del año 2006, párrafo 77).

En caso de rechazo, deben existir mecanismos efectivos para presentar las quejas administrativas o judiciales. El acceso a la información debe ser garantizado a todos los grupos vulnerables que, con frecuencia, carecen de los recursos económicos o de los conocimientos necesarios para obtener con éxito información por parte de los gobiernos. Además los gobiernos deben abstenerse de negar, obstaculizar o, discriminar en el acceso a información. Las organizaciones de derechos humanos pueden promover y ayudar a los grupos más vulnerables de la sociedad a exigir la información a la que tienen derecho. Una estrategia amplia de promover el acceso a la información pública esta en consonancia con los esfuerzos para prevenir y denunciar la corrupción.

El derecho a participar: Las organizaciones de derechos humanos también pueden ayudar a promover la participación activa de las personas de todos los niveles de la sociedad, en los asuntos públicos. Esto permitiría monitorear el actuar público de los funcionarios gubernamentales y otros actores. Si abogados, doctores, miembros del parlamento, ejecutivos de empresas, ingenieros, científicos, periodistas, etc., no pueden participar en la vida pública o ejercer sus derechos,

### 3. El acceso a la información según la Convención de Naciones Unidas la Corrupción CNUCC

Contra

#### 1. Adopción de las leyes de acceso a la información

El Artículo 13 de la CNUCC promueve la participación activa de la sociedad. Específicamente, obliga a los Estados Partes a tomar las medidas adecuadas para garantizar que el público tenga “un acceso eficaz a la información”. Además, los Estados deben (Artículo 10) adoptar procedimientos o regulaciones que permitan a los miembros del público en general obtener información sobre “la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público.” El Artículo 13 de la CNUCC también obliga a los Estados Partes para que respeten, promuevan y protejan la “libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción,” en cumplimiento con las normas internacionales. A la luz de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos antes citada, (Claude Reyes et al. v. Chile, 19 de septiembre del año 2006), esta disposición se puede interpretar como la imposición de una obligación para los Estados de que divulguen información relativa a la corrupción, si se les requiriera, y de publicarla.

#### 2. Transparencia en la información específica

La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción identifica varias categorías de información que deben encontrarse accesibles al público para ayudar en la lucha contra la corrupción y para asegurar una responsabilidad gubernamental efectiva.

(i) Contratación de empleados públicos: Habrá transparencia en la convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de los empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos (Artículo 7). Los elementos para el empleo en el sector público que se estipulan en el Artículo 7 indican, en particular, que se basarán en criterios objetivos tales como el mérito, la equidad y la aptitud (Artículo 7 (1)(a) y fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas (Artículo 7, (1)(c).

(ii) Información relacionada a los conflictos de intereses: Los Estados Partes “procurarán adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.” (Artículo 7, (4).

iii) La administración pública: Los Estados Partes deberán aumentar la transparencia en la administración pública en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones. (Artículo 10).

(iv) Proceso de adopción de decisiones en el Gobierno: Los Estados Partes deberán aumentar la transparencia y fomentar la participación activa del público en los procesos de adopción de decisiones. (Artículo 10).

(v) Gestión de la hacienda pública: Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas

para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. (Artículo 9(2)). Esto se ha de lograr, inter alia, con:

- (a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional.
- (b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- (c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente.
- (d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno.

(vi) Contratación pública: Los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en el principio de la transparencia (Artículo 9). Esto debe lograrse con:

- La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos.
- La información pública sobre licitaciones.
- La información pública sobre la adjudicación de contratos.
- Reglas claras para el proceso de licitación.
- La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación.
- Reglas de licitación y su publicación.
- Presentación de declaraciones de interés de aquéllos implicados en las contrataciones públicas.

(vii) Financiación de campañas electorales/ Partidos políticos: Los Estados Partes aumentarán la transparencia en la financiación de candidaturas para cargos públicos electivos y, cuando proceda, en la financiación de los partidos políticos (Artículo 7 (3)).

entonces no podrán conducir sus trabajos profesionalmente. Esto puede dañar el disfrute de los derechos a muchos niveles y propiciar acciones fallidas en la actuación y en la rendición de cuentas, y así promover la corrupción tanto en esas profesiones como en el gobierno. Además, el marco conceptual de los derechos humanos brinda atención especial a la participación de los grupos vulnerables o desventajados. El compromiso público en las elecciones es sólo un aspecto de la participación política: es tan importante asegurar que las poblaciones indígenas participen en las decisiones relativas a la utilización de sus tierras como que los habitantes de zonas marginales tomen parte en las decisiones de desarrollo que puedan afectar sus hogares, etcétera. Se ha hecho un trabajo interesante en varios países para mejorar la calidad y la probidad de las decisiones oficiales, utilizando a la vez el derecho a la información y el derecho a participar. Un segundo informe del Consejo Internacional analiza con más detalle cómo el derecho a participar puede fortalecer las estrategias anticorrupción. El informe confirma que el derecho a la participación requiere de un marco legal sólido y de un sistema político abierto. Además, si los individuos, las comunidades y las

organizaciones civiles actúan para combatir la corrupción o para promover los derechos humanos, pueden exigir más responsabilidad a sus gobiernos.

## II. DEFINICIONES

El término “corrupción” viene de la palabra latina *corruptio* que significa “moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness”,<sup>11</sup> (decadencia moral, comportamiento malvado, putrefacción o podredumbre). El concepto puede aplicarse a lo físico, como en “la destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; putrefacción”, o un significado moral como en “deterioro o decadencia moral... (la) perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo...”<sup>12</sup>

Estas definiciones se caracterizan por presentar dos deficiencias comunes: describen la corrupción sólo en términos de cohecho o en términos que son muy abarcadores. El resultado es que las definiciones sobre la corrupción tienden, o a ser muy restrictivas o a ser excesivamente amplias. En realidad, esto no es tan contradictorio como se pudiera suponer. De hecho, la corrupción tiene amplias causas y consecuencias. Como lo ha señalado Michael Johnston, Profesor de la Universidad Colgate: “En las sociedades en que se aprecian cambios veloces, el límite entre lo corrupto y lo que no lo es, no siempre está definido y el término corrupción se puede aplicar extensamente.”<sup>13</sup>

La corrupción exige un enfoque multidisciplinario: variados estudios, desde las ciencias políticas hasta la economía, se han ocupado del asunto. Cada uno tiene una percepción distinta del problema y, por lo tanto, generan políticas diferentes: las definiciones operacionales tienden, así, a comenzar en forma amplia y se hacen más específicas a medida que tratan de contabilizar la corrupción. Una clasificación muy conocida distingue a la gran corrupción (*grand corruption*) de la corrupción menor (*petty corruption*). La gran corrupción se refiere a la corrupción por parte de los jefes de estado, ministros y altos funcionarios y, por lo general, indica grandes cantidades de bienes.<sup>14</sup>

---

11 Milovanovic, 2001.

12 Oxford English Dictionary, 1978, pp. 1024-1025.

13 Johnston, 2005, p. 11.

14 Ver Centro de Recursos Anticorrupción, *Corruption Glossary*, que puede consultarse en [www.u4.no/document/faqs5.cfm#grandcorruption](http://www.u4.no/document/faqs5.cfm#grandcorruption). El término “Grand Corruption” fue utilizado por vez primera por Sir George Moody-Stuart para referirse al cohecho de funcionarios públicos extranjeros por parte de corporaciones trans-nacionales. Ver Moody-Stuart, 1997. El término más tarde evolucionó hasta abarcar la corrupción en los más altos niveles de la esfera pública, donde se formulan las políticas y las reglas. Generalmente, pero no siempre, es sinónimo de corrupción política.

La corrupción menor, también llamada “baja” o “de la calle”, indica el tipo de corrupción que las personas sufren en sus encuentros con funcionarios públicos y cuando utilizan servicios públicos (hospitales, escuelas, autoridades que otorgan licencias, policías, oficinas de recaudación de impuestos, etc.).<sup>15</sup> Son, casi siempre, sumas de dinero modestas.

Otros han clasificado la corrupción por su tipo. La corrupción política incluye a los que hacen las leyes ( legisladores, dictadores) porque actúan como creadores de las reglas o de los estándares mediante las cuales funciona una organización política. Estos funcionarios buscan fondos o sobornos para su beneficio político o personal y otorgan favores a sus seguidores en perjuicio de los beneficios públicos más extensos.<sup>16</sup> La corrupción administrativa comprende la utilización del cohecho y el favoritismo para disminuir los impuestos, evadir las regulaciones y ganar licitaciones para contratos de bajo nivel.<sup>17</sup> La corrupción corporativa ocurre entre los empresarios privados y los proveedores de servicios públicos. También incluye el comportamiento ilegal de los funcionarios corporativos con tal de asegurar ganancia económica personal.<sup>18</sup> La corrupción institucionalizada designa el comportamiento de aquéllos que abusan de sus cargos institucionales para influir sobre procesos o acciones institucionales tales como el personal que pone en práctica las leyes y los miembros del poder judicial; la corrupción operacional, de alcances más estrechos, describe actividades y objetivos específicos.<sup>19</sup> Otro enfoque hacia la definición se ha encaminado hacia un campo de estudios determinado. En el campo económico, por ejemplo, Robert Klitgaard ha definido la corrupción en términos de una ecuación: Corrupción = Poder monopólico + Discreción – Rendición de cuentas.<sup>20</sup> Según el Manual para combatir la corrupción (Handbook for Fighting Corruption), (1999), de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la corrupción puede asumir varias formas: “Incluye los abusos unilaterales por parte de los funcionarios de gobierno, ta-les

---

15 Ver Centro de Recursos Anticorrupción, Corruption Glossary, en [www.u4.no/document/faq5.cfm#pettycorruption](http://www.u4.no/document/faq5.cfm#pettycorruption).

16 Sobre la corrupción política, véase el abarcador trabajo de Heidenheimer et al., 2002.

17 Johnston, 2005; ver también la nota 14, p.11.

18 Clinard y Yeager, 2005; Almond y Sifert, 1997, pp. 389-447.

19 Bassiouni y Vetere, 1999. p. 891.

20 Klitgaard, 1988. Ver también PNUD, 2004. En esta Nota, PNUD considera otros factores tales como la integridad y la transparencia, que constituyen un contrapeso al monopolio y a la discreción. Para PNUD, por lo tanto, la definición de la corrupción es: Corrupción = (Poder monopólico + Discreción) – (Rendición de cuentas + Integridad + Transparencia).

como el desfalco y el nepotismo, así como abusos que vinculan al público con actores privados: soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción surge tanto en cargos políticos como burocráticos y puede ser grande o menor, organizada o no". Los bancos para el desarrollo y otras organizaciones nacionales e internacionales han explicado también la corrupción de variadas formas. Es probable que la definición más utilizada es la adoptada por TI: "la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio".<sup>21</sup>

Sin embargo, es necesaria una definición legal de la corrupción para vincularla con violaciones a los derechos humanos. En el plano legal, el término corrupción se utiliza casi siempre para agrupar varios actos criminales que corresponden al concepto general del abuso del poder encomendado. Las convenciones internacionales contra la corrupción así lo reflejan, ya que no definen ni sancionan la corrupción sino que enumeran los actos criminales en que consiste. No obstante, no existe un punto de vista único sobre el problema. Por ejemplo, algunas convenciones utilizan el término "corrupción" indistintamente de uno de los más frecuentes actos criminales que ella incluye: el soborno. Eso puede apreciarse en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Convenio Civil sobre Corrupción del Consejo de Europa,<sup>22</sup> la Convención de 1997 de la UE sobre la Lucha contra la Corrupción de Funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros<sup>23</sup> y la Decisión del Marco para Combatir la Corrupción en el Sector Privado del Consejo de la Unión Europea (Unión Europea, Decisión contra la corrupción en el Sector Privado).<sup>24</sup> La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sigue la misma línea, aunque su enfoque se refleja en el título.<sup>25</sup>

---

21 Ver [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

22 Ver Convenio Civil sobre Corrupción, Artículo 2, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999 y vigente desde el 1.º de noviembre del año 2003. European Treaty Series, No. 174.

23 Convención aprobada sobre la base del Artículo K.3 (2c) del Pacto de la Unión Europea sobre la lucha contra la corrupción de funcionarios de las comunidades europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, adoptado por el Acta del Consejo del 26 de mayo de 1997. Official Journal C 195, 25 de junio de 1997, pp. 1-11.

24 Decisión del Marco del Consejo 2003/568/JHA, del 22 de julio del año 2002, sobre combate a la corrupción en el sector privado, vigente desde el 31 de julio del año 2003, Official Journal L 192, 31 de julio del año 2003, pp. 54-56.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en su capítulo titulado “Criminalización y aplicación de la ley” (Cap. III) enumera expresamente los actos que se han de sancionar, sin dar una definición de corrupción.<sup>26</sup> Un enfoque similar sigue la Convención Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa.<sup>27</sup> Un tercer grupo de convenciones distingue la corrupción, como término, de manera más explícita para separar actos criminales de los actos reales que implican corrupción. Dos de tales convenciones son el Protocolo de la Lucha contra la Corrupción de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Protocolo Contra la Corrupción, CEEAO)<sup>28</sup> y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).<sup>29</sup> En el artículo 6, titulado “Actos de Corrupción”, ambas convenciones enlistan los actos que constituyen actos de corrupción. Dos convenciones adicionales distinguen aún más claramente entre la corrupción y los actos que la constituyen. La Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción (UA, Convención contra la Corrupción)<sup>30</sup> declara en su Artículo 1 que “la corrupción abarca los actos y prácticas que incluyen ofensas relacionadas, proscritas por esta Convención”. A continuación, enumera actos de corrupción tales como el soborno a un servidor público nacional, el abuso del cargo y el desfalco (Artículo 4). Una diferenciación, aún más clara, brinda la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC) en su Protocolo Contra la Corrupción.<sup>31</sup> Éste no sólo establece las diferencias entre la corrupción y los actos que la integran sino que, además, ofrece una definición general de la corrupción.<sup>32</sup>

A pesar de los diversos enfoques adoptados por las convenciones internacionales

- 
- 25 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adoptada por la OCDE el 21 de noviembre de 1997, vigente desde el 15 de febrero de 1999, DAFFE/IME/BR (97)20.
  - 26 CNUCC, adoptada por la Asamblea General, resolución 58/4 del 31 de octubre del año 2003, vigente a partir del 14 de diciembre del año 2005. Ver cuadro de texto 4.
  - 27 Ver el capítulo III de la Convención Penal contra la Corrupción, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, vigente a partir del 1ro. de julio del año 2002, European Treaty Series, No. 173.
  - 28 Protocolo de la Lucha Contra la Corrupción, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEEAO el 21 de diciembre del año 2001, aún no vigente.
  - 29 CICC, adoptada en la tercera sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 29 de marzo de 1999, vigente a partir del 3 de junio de 1997.
  - 30 Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, adoptada en la segunda Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión el 11 de julio del año 2003, vigente a partir del 4 de agosto del año 2006.
  - 31 Protocolo Contra la Corrupción del SADC, adoptado por los Jefes del Estado y Gobierno del SADC el 14 de agosto del año 2001, vigente a partir del 6 de julio del año 2005.

les, está claro que, desde un punto de vista legal, éstas no describen la corrupción como un acto criminal individual e identificable. Cuando se hace referencia a la corrupción en un texto legal, ésta es usada como un encabezamiento genérico que abarca un cúmulo de actos criminales diferentes y específicos. Una definición legal apropiada de la corrupción sería, por lo tanto: “la corrupción es la lista de actos penados por la ley bajo el encabezamiento ‘corrupción’.” Por eso, es esencial identificar los diferentes actos que se incluyen bajo el encabezamiento que se refiere a la corrupción.

## ACTOS CORRUPTOS

Al revisar los acuerdos que los Estados alcanzan cuando adoptan convenciones internacionales es posible tener una idea de lo que ellos generalmente consideran como “actos corruptos”. La mejor fuente para ello es la Convención Anti-Corrupción de Naciones Unidas, puesto que brinda la lista más reciente y amplia de tales actos. Además, representa a una amplia gama de puntos de vista, al ser el único tratado anticorrupción abierto a la membresía universal, ya que todas las otras convenciones son regionales. A continuación se enlistan los actos de corrupción medulares. Es importante observar, sin embargo, que esta no es una lista exhaustiva. El desarrollo progresivo pudiera incrementar esta lista, incluyéndose otros actos en el futuro.

### Soborno (Arts. 15 y 16 CNUCC)

Puede definirse como la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido, a un funcionario público, o que éste solicite o acepte, directa o indirectamente, un beneficio indebido para sí mismo u otra persona o entidad a cambio de que el servidor actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Se reconocen varias formas distintas de soborno. Al acto de ofrecer un soborno se le conoce comúnmente como soborno activo y al acto de aceptarlo como soborno pasivo. Además, la definición de soborno varía cuando el acto se refiere a un servidor público extranjero o cuando se produce, exclusivamente, en el sector privado. El soborno a los funcionarios públicos extranjeros y a los funcionarios de organizaciones públicas internacionales, también llamado soborno transnacional, añade la condición de que la ventaja indebida dada al funcionario debe estar

---

32 El Artículo 1 declara: La “corrupción” quiere decir cualquier acto al que se refiere el Artículo 3 y que incluye el cohecho o cualquier otro comportamiento relacionado con las personas a las que se han encomendado responsabilidades en los sectores público y privado que violan sus deberes como servidores públicos, empleados privados, agentes independientes u otras relaciones de ese tipo y que tienen como fin obtener ventaja indebida o de cualquier otra clase para ellos o para otros.

en el contexto de actividades comerciales.

El soborno en el sector privado, o el soborno privado-a-privado, puede definirse como la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido, directa o indirectamente, a cualquier persona que dirija o trabaje, en cualquier capacidad, en una entidad del sector privado; o la solicitud o aceptación de un beneficio indebido por parte de cualquier persona que dirija o trabaje, en cualquier capacidad, para una entidad del sector privado, para sí mismo o para otra persona con el fin de que, en quebranto de sus deberes, actúe o rehúse actuar.

#### Malversación o peculado (Art. 17 CNUCC)

Se puede definir como la apropiación indebida u otro desvío, por parte de un funcionario público, para fines no relacionados a aquéllos hacia los cuales los activos fueron destinados, para su beneficio o para el beneficio de otra persona o entidad de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se haya confiado al funcionario público en virtud de su cargo. La malversación también puede ocurrir en el sector privado en el transcurso de las actividades financieras o comerciales.

#### Tráfico de influencias (Art. 18 CNUCC)

Se puede definir como la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, o la solicitud o la aceptación, por parte de un funcionario público u otra persona, directa o indirectamente, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia, real o supuesta, para obtener de una administración o autoridad pública un beneficio indebido para el instigador original del acto o para cualquier otra persona. Para algunos es irrelevante si la influencia se ejerce realmente o no y si se alcanza o no el resultado que se pretendía. El tráfico de influencias se divide también, por lo general, en su forma activa (otorgar un beneficio a cambio de influencia) y su forma pasiva (solicitar o aceptar un beneficio a cambio de influencia).

#### Abuso de funciones (Art. 19 CNUCC)

Se puede definir como la realización u omisión de un acto en violación de la ley, llevado a efecto por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

#### Enriquecimiento ilícito (Art. 20 CNUCC)

Se puede definir como un incremento significativo del patrimonio de un funcionario público que no puede justificarse razonablemente en relación con sus ingresos legítimos. Este es un asunto especialmente polémico. Algunos alegan que la criminalización de esta conducta infringiría el principio de la presunción

de inocencia y que invierte la carga de la prueba. No obstante, ciertas decisiones jurídicas tienen un punto de vista contrario. Este tópico se analizará en detalle en el segundo informe.

#### 4. La CNUCC

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un tratado internacional anticorrupción, con fuerza legal, creado bajo los auspicios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Entró en vigor el 14 de diciembre del año 2005. Los capítulos principales de la Convención tratan de:

Prevención (capítulo II): obliga a los Estados a establecer y promover prácticas que prevengan la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Éstas incluyen:

- Formular políticas preventivas tales como establecer organismos anticorrupción y aumentar la transparencia financiera.
- Tomar medidas para promover la transparencia y la rendición de cuentas, por ejemplo, en el financiamiento público.
- Tomar medidas para asegurar que los servidores públicos estén sujetos a ciertas salvaguardas, como la exposición financiera:
- Tomar medidas que eleven la conciencia contra la corrupción.
- Imponer requisitos específicos en ciertas áreas, por ejemplo, en la legislación de contratación pública o en el sector judicial.

Determinar las ofensas criminales y otras ofensas para cubrir aquellos actos de corrupción que no estén ya contemplados en la legislación nacional (capítulo III). Los Estados están:

- Obligados, por fuerza legal, a establecer las ofensas básicas (tales como el cohecho y el desfalco por parte de los servidores públicos).
- Precisados a considerar la determinación de ofensas más sofisticadas (tales como el tráfico de influencias, el abuso del cargo y el enriquecimiento ilícito).

La Convención se ocupa de:

- Las formas básicas de corrupción, tales como el cohecho y el desfalco.
- Las formas complejas de corrupción, tales como el tráfico de influencias y el blanqueo del producto del delito.
- Las ofensas que se cometen para apoyar a la corrupción, tales como lavado de dinero u obstrucción de la justicia.
- La corrupción en el sector privado.

Cooperación internacional en la prevención, investigación y enjuiciamiento de los

ofensores (capítulo IV). Los Estados deben:

- Brindar formas específicas de ayuda legal mutua para el enjuiciamiento, los procedimientos legales, etc. (Artículo 46).
- Adoptar medidas que apoyen la detección, congelamiento, captura y confiscación de los productos del delito de corrupción (Artículo 54).

La recuperación de activos, como se establece en el Artículo 51, es un principio fundamental de la Convención (capítulo V). En esta área:

- El tratado reconcilia las necesidades de los países que buscan activos ilícitos con las salvaguardas de procedimientos y legales en los países cuya ayuda se solicita.
- Establece varias provisiones que especifican cómo han de funcionar la cooperación y la ayuda.
- El Artículo 43 obliga a los Estados a extender lo más ampliamente posible la cooperación mutua para la investigación y el enjuiciamiento de las ofensas definidas por la Convención.
- El Artículo 51 provee para la recuperación de los activos por parte de los países de origen.

### III. LA CORRUPCIÓN COMO UNA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un análisis de cómo la corrupción incide en los derechos humanos pone énfasis en el daño que la corrupción causa a los individuos. Desde este punto de vista, a menudo se asume que la corrupción “viola” los derechos humanos. Cuando las personas así lo declaran, están refiriéndose a varios aspectos. Quieren decir, por ejemplo que cuando la corrupción es generalizada, las personas no tienen acceso a la justicia, se sienten inseguras y no pueden proteger sus medios de subsistencia. Los funcionarios judiciales y la policía prestan mayor atención a los sobornos que a la ley. Los hospitales no curan a las personas porque el cuerpo médico brinda mejor tratamiento a los pacientes que les ofrecen sobornos o porque las clínicas carecen de suministros a causa de los procedimientos corruptos de contratación pública. Las familias pobres no alcanzan a alimentarse porque los programas sociales son corruptos o porque son desviados para apoyar a una red de patronazgo. Las escuelas no pueden ofrecer a sus estudiantes una educación sólida porque han sustraído del presupuesto asignado a la educación y, como resultado, a los maestros no se les paga y no se pueden comprar libros. Los campesinos y los intermediarios de los mercados no ganan lo suficiente para vivir porque la policía exige una parte de los productos y las ventas. De muchas formas, como las anteriormente mencionadas, la corrupción estimula la discriminación, priva de sus ingresos a los grupos más vulnerables e impide que los individuos gocen de todos sus derechos políticos, civiles, sociales, culturales y económicos.

Los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas han llegado a la conclusión de que, cuando la corrupción es extendida, los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.<sup>33</sup> Algunos documentos internacionales han llegado a considerar a la corrupción

---

33. Ver, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que “los Estados enfrentan serios problemas de corrupción que tienen efectos negativos para el pleno ejercicio de los derechos incluidos en el Pacto (PIDESC)” E/C.12/1/ADD.91 (CDESC, 2003, párrafo 12). El Comité de Derechos del Niño ha declarado su “preocupación por el impacto negativo que la corrupción pueda tener en la asignación, ya limitada, de recursos para mejorar con eficacia la promoción y la protección de los derechos de los niños, incluyendo sus derechos a la educación y a la salud.” CRC/C/COG/CO/1 párrafo 14. Ver también el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados en E/CN.4/2005/52/Add.4, párrafo 96.

como un “crimen contra la humanidad”, una categoría de crímenes que incluye al genocidio y a la tortura.<sup>34</sup>

Sin embargo, estas declaraciones, por lo general, se redactan en términos muy amplios. Rara vez se define o se explica el grado en que los actos de corrupción violan directamente los derechos humanos o conducen a su violación. La mayor parte de los trabajos que existen analizan las causas de la corrupción, los mecanismos y políticas para prevenirla y las formas de cooperación técnica para ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición económica. Sin embargo, se han hecho pocos esfuerzos para describir en términos exactos cuáles son los vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos.

Este capítulo, por lo tanto, muestra un marco conceptual que trata de establecer cuándo un acto corrupto viola los derechos humanos o conduce a su violación. El objetivo es ofrecer una herramienta para analizar la corrupción en términos de derechos humanos. La presentación, aquí, es inevitablemente ilustrativa. Una descripción completa de todos los vínculos sería imposible. Se invita, por lo tanto, a los lectores a que usen la lógica empleada en este capítulo para valorar otros casos y otras formas de corrupción y poder determinar si violan los derechos humanos y, de ser así, cuáles derechos se están violando.

## DETERMINAR DE QUÉ MANERA SE VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS

A pesar de que todas las prácticas corruptas pueden, a largo plazo, tener un impacto sobre los derechos humanos, desde un punto de vista legal, no se puede afirmar de forma mecánica que un acto de corrupción viola los derechos humanos sin que se realice un análisis específico del caso. Esto significa que, para aplicar el marco conceptual de los derechos humanos, con potencial efecto legal, es necesario distinguir entre (1) las prácticas corruptas que directamente violan un derecho humano, (2) las prácticas corruptas que conducen a la violación de un derecho humano (pero que, en sí mismas, no violan un derecho) y (3) las prácticas corruptas en las que no puede establecerse un vínculo causal con una violación de derechos específicos.

Un Estado es responsable de una violación de los derechos humanos cuando se puede demostrar que sus acciones (u omisiones) no se ajustan a las obligaciones

---

34. Ver, por ejemplo, la Declaración de Seúl, XI Conferencia Internacional Anticorrupción, Seúl, mayo del año 2003; y la Declaración de Nairobi, adoptada por la Conferencia Regional sobre las Dimensiones de la Corrupción en los Derechos Humanos, convocada por la Comisión de Derechos Humanos de Kenia (KNCHR), marzo del año 2006.

nacionales o internacionales en materia de derechos humanos. Para determinar si una práctica corrupta específica viola o no un derecho humano, es necesario establecer, primero el alcance y contenido de la obligación del derecho humano en cuestión y si deriva de una ley nacional, tratado internacional, costumbre o principios generales de ley. En este informe analizaremos las obligaciones que los Estados han asumido cuando ratificaron los tratados internacionales sobre los derechos humanos. Las obligaciones en materia de derechos humanos son aplicables a todas las ramas del gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial) y a todos los niveles (nacional, regional y local). Según la jurisprudencia de órganos de derechos humanos, un acto (u omisión) es atribuible al Estado cuando se comete, instiga, incita, estimula o acepta por cualquier autoridad pública u otra persona que actúe en una capacidad oficial.

Desde el punto de vista de la lucha contra la corrupción, es interesante observar que la CNUCC tiene una amplia definición de “funcionario público” que incluye a “cualquier persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte”. (CNUCC, Artículo 2) (ver cuadro de texto 5).

#### Los tres niveles de obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

Es generalmente aceptado que los Estados tienen tres niveles de obligaciones

##### 5. Definición de “funcionario público” según la CNUCC:

Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte; toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas contenidas en el capítulo II [Medidas Preventivas] de la presente Convención podrá entenderse por, “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.

en relación con los derechos humanos: las obligaciones de “respetar”, “proteger” y “garantizar o cumplir”.

#### La obligación de respetar

Exige al Estado que se abstenga de tomar cualquier medida que pueda privar a los individuos del disfrute de sus derechos o de su capacidad para satisfacer esos derechos por sus propios medios. Este tipo de obligación se asocia, con frecuen-

cia, a los derechos civiles y políticos (por ejemplo, obligación de no torturar) pero se aplica también a los derechos económicos, sociales y culturales. En relación con el derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, los Estados tienen el deber de abstenerse de realizar desalojos forzados o arbitrarios.

#### La obligación de proteger

Exige al Estado prevenir violaciones a los derechos humanos por terceras personas. La obligación de proteger se considera, normalmente, como una función central de los Estados los cuales deben evitar que un daño irreparable se inflija a los miembros de la sociedad. Esto exige de los Estados: a) prevenir violaciones de los derechos por individuos u otros actores no-estatales; b) evitar y eliminar incentivos que conduzcan a la violación de los derechos por terceras partes y c) brindar acceso a remedios legales, cuando las violaciones han ocurrido, así prevenir pérdidas mayores.

El incumplimiento de este nivel de obligación puede ser un factor clave para determinar la responsabilidad del Estado en los casos de corrupción. Una omisión estatal puede implicar una infracción de las obligaciones de proteger. Si los Estados, por ejemplo, no penalizan prácticas corruptas específicas o fracasan en aplicar ciertas normas, no podrán prevenir, suprimir o castigar formas de corrupción que causen o conduzcan a la violación de los derechos.

La obligación de proteger nos puede ayudar a demostrar cómo el comportamiento corrupto por un actor privado puede activar la responsabilidad estatal. Aunque puede resultar difícil de establecer el vínculo causal en un caso concreto, un Estado puede resultar responsable de violar un derecho humano específico, por ejemplo, si fracasa en adoptar una legislación adecuada para prevenir o castigar la corrupción cometida por las empresas privadas. También es posible que un Estado sea responsable por su negligencia. Por ejemplo, si los empleadores quebrantan las leyes laborales (por ejemplo, normas sobre salario mínimo, regulaciones de salud y seguridad laboral) y, sistemáticamente, sobornan a los inspectores laborales para que solapen este comportamiento, en este caso, que el deber del Estado de proteger a los trabajadores ha sido vulnerado. En el caso de las empresas transnacionales, tanto los Estados de origen como los de residencia tendrían responsabilidades, aunque los primeros están en mejores condiciones para asegurar que las empresas respeten los derechos humanos.

Este nivel de proteger es también relevante de analizar en los procesos de privatización. La privatización de los servicios públicos (tales como servicios de salud, transporte o telecomunicaciones) puede multiplicar las oportunidades para la corrupción y puede perjudicar el disfrute de derechos específicos (por ejemplo, el acceso al agua potable). En algunos casos de privatización, el Estado retiene, con claridad, la responsabilidad directa sobre el servicio en cuestión (por ejemplo, cuando compañías conservan ciertas funciones públicas después de la privatización). En otras, el Estado entrega la autoridad a las compañías privadas; pero

el Estado sigue siendo responsable de las violaciones a los derechos humanos que ellas cometan y en este sentido será responsable si no evita la corrupción (o la exposición a ella) mientras ocurre la privatización o si no protege los derechos de los grupos vulnerables que dependen de los servicios en cuestión.

#### La obligación de garantizar o cumplir

Exige que el Estado tome medidas para garantizar que las personas bajo su jurisdicción pueden satisfacer sus necesidades básicas (como están reconocidas en los instrumentos de los derechos humanos) cuando no puedan hacerlo a través de sus propios medios. Aunque ésta es la obligación clave de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el deber de cumplir o garantizarlos también surge en relación con los derechos civiles y políticos. Es evidente, que el disfrute de todos los derechos humanos requiere de costes por parte del Estado. Por ejemplo, la prohibición de la tortura supone que el Estado investigue y juzgue a los perpetradores, apruebe leyes para sancionar actos de tortura y tome medidas preventivas tales como la capacitación policial. Asegurar el derecho a un juicio justo requiere de inversiones en tribunales y jueces y asegurar elecciones libres y justas o asistencia legal, requieren de costos e inversiones considerables.

Una violación a los derechos humanos ocurre, por tanto, cuando los actos u omisiones de un Estado no se ajustan a las obligaciones del Estado a respetar, proteger o garantizar los derechos humanos reconocidos para las personas bajo su jurisdicción. Para evaluar el comportamiento de un Estado específico, en la práctica, es necesario además determinar, cuáles son las conductas específicas a la que el Estado está obligado en relación con cada derecho. Esto dependerá de las obligaciones que haya asumido el Estado en materia de derechos humanos, así como de su sentido y alcance que debe tener en cuenta el objeto y fin de cada obligación y los hechos de cada caso. El término “violación” sólo se utilizará formalmente cuando exista una obligación de carácter legal (nacional o internacional).

La utilización de esta tipología tripartita es una herramienta analítica práctica para comprender mejor las complejidades de las situaciones reales. Nos guía para analizar las complejas interconexiones e interdependencias de los diversos niveles de obligaciones que se han de cumplir para lograr la efectiva protección de los derechos humanos. En este sentido, es crucial recordar que en cada uno de los tres niveles de obligaciones los Estados deben cumplir con obligaciones transversales, tales como el deber de establecer normas, procedimientos y una maquinaria institucional esencial para la observación de los derechos y el deber de cumplir con los principios de derechos humanos tales como la no-discriminación, la participación y la rendición de cuentas.

#### El vínculo causal

## Violaciones directas

La corrupción se podría vincular, en forma directa, a una violación de derechos humanos cuando un acto corrupto se utiliza, deliberadamente, como un medio para violar un derecho. Por ejemplo, un soborno ofrecido a un juez afecta inmediatamente su independencia e imparcialidad y, por lo tanto, viola el derecho a un juicio justo. Si un funcionario no causa, de manera deliberada, un daño, el test para determinar el vínculo será el de la diligencia debida: ¿era previsible la violación? ¿ejercieron los funcionarios la diligencia debida (todos los medios a su alcance) para prevenirla? En tales casos, la responsabilidad del Estado depende tanto de las circunstancias específicas como del derecho violado.

La corrupción puede también violar directamente un derecho humano cuando un Estado (o una persona con una responsabilidad oficial) actúa u omite actuar de forma tal que impide que los individuos tengan acceso a ese derecho. A modo de ilustración: cuando un individuo tiene que sobornar a un médico para obtener un tratamiento de salud en un hospital público o a un maestro de escuela pública para obtener una inscripción para su hijo en esa escuela, la corrupción infringe los derechos a la salud y a la educación.

## Violaciones indirectas (la corrupción como una condición necesaria)

En otras situaciones, la corrupción puede ser un factor esencial que contribuye en una cadena de acontecimientos que, eventualmente, conduce a la violación de un derecho. En este caso, el derecho se viola por un acto que se deriva de un acto corrupto y el acto corrupto es una condición necesaria para esa violación. Esta situación surgirá si, por ejemplo, los funcionarios públicos permiten la importación ilegal de desechos tóxicos desde otros países a cambio de un soborno. Y si ese deshecho se coloca en, o próximo a, una zona habitada, los derechos a la vida y a la salud de las personas que allí residen serían violados indirectamente, como resultado del soborno. En el caso del ejemplo, estos derechos no son violados de manera directa por el soborno, pero éste resulta un factor esencial sin el cual la violación no hubiera ocurrido. Por lo tanto, aun sin un vínculo directo, la corrupción puede ser un factor esencial que contribuya en una cadena de acontecimientos que conduzcan a la violación y, de esta forma, puede violar indirectamente los derechos humanos.

Con frecuencia, la corrupción causa violaciones a los derechos de las mujeres y los niños. Cuando se trafica con mujeres y niños (en particular para su explotación, abuso sexual, secuestro, venta, prostitución y pornografía), los responsables son, con frecuencia, funcionarios corruptos. Casi siempre, a cambio de sobornos, estos funcionarios suministran documentación que permite cruzar las fronteras, o aparentan no ver la actividad del tráfico. En estos casos también la corrupción es una condición esencial y, si no existiera, la violación de los derechos de estas

personas no ocurriría.

La corrupción puede ser también una causa indirecta cuando las autoridades corruptas buscan evitar que se denuncien actos de corrupción. Cuando un denunciante (whistleblower), (alguien que investiga o informa de un caso de corrupción) es silenciado por el acoso, las amenazas, la prisión, o incluso asesinado, los derechos a la libertad de expresión, a la vida, y el derecho a no sufrir torturas o un tratamiento inhumano, cruel o degradante pueden todos resultar violados. En tal caso, además del acto original de corrupción que el denunciante trataba de dar a conocer, lo más probable es que los actos que le sucedieran y que violaron sus derechos tendrían también a la corrupción como causa principal. De nuevo, los actos de corrupción serían entonces los factores esenciales en la violación.

#### Violaciones remotas

(donde la corrupción es un factor entre varios otros)

A veces la vinculación entre la corrupción y la violación de derechos es remota. Por ejemplo, cuando durante un proceso electoral reclamaciones de posible corrupción ponen en tela de juicio la exactitud del resultado final, pueden surgir tensiones y protestas sociales que pueden ser reprimidas con violencia. En tal caso, el derecho a la participación política puede ser violado directamente por la corrupción, pero además la represión de las protestas sociales pueden también causar serias violaciones a los derechos humanos (por ejemplo, los derechos a la vida, la prohibición de la tortura y maltratos y la libertad de asociación). Sin embargo, en este ejemplo, la corrupción en el proceso electoral no sería necesariamente la única causa o al menos, la determinante de que se produjeran tales protestas o de su represión arbitraria. Muchos otros factores pueden contribuir y, en ese sentido, la corrupción tiene un vínculo más remoto con las violaciones en cuestión.

## 6. Resumen de una violación a los derechos humanos

Identificar el acto corrupto.

- Determinar de cuál acto corrupto se trata (soborno, malversación, etc.).
- Identificar al perpetrador (o perpetradores):
  - Un actor Estatal (por ejemplo, un funcionario del gobierno) o algún otro que actúe en ejercicio de funciones públicas o a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia (por ejemplo, si un particular comete una violación pero funcionarios públicos están implicados significativamente en ordenar, propiciar o permitir la violación, o si los funcionarios cometen la violación y los particulares están implicados en propiciarla),
  - Una tercera persona (privado) existiendo omisión del Estado para prevenirla.

Identificar las obligaciones de derechos humanos del Estado.

- Estudiar el alcance y el contenido del derecho humano del que se trate;
- Establecer cuáles fueron los actos o las omisiones exigidos por el derecho que el Estado realizó o se abstuvo de realizar.

Identificar a la víctima (o víctimas).

- Identificar quién era el titular del (o los) derechos humanos en cuestión;
- Identificar el daño;
- Establecer si el daño sufrido por la víctima se debe al incumplimiento por parte del Estado de sus deberes de respetar, proteger o garantizar los derechos humanos en cuestión.

Evaluar el vínculo causal entre el acto o la práctica corrupta y el daño o perjuicio causado.

- Establecer cuán directa es la conexión, por una parte, entre el acto corrupto y el daño sufrido por la víctima y, por el otro, entre el contenido de obligaciones impuestas por el derecho humano en cuestión y la acción u omisión del Estado:
  - Directa: el acto corrupto en sí atenta contra el contenido del derecho humano;
  - Indirecta: el acto corrupto es un factor esencial en la cadena de acontecimientos que condujeron a la transgresión de los derechos humanos;
  - Remota: el acto corrupto, en sí, no viola los derechos humanos.

Evaluar la responsabilidad del Estado por el daño causado.

- Determinar si el Estado ha realizado una investigación eficaz y sancionado a aquéllos que se han considerado como responsables;
- Determinar cuáles formas de reparación pudieran ser las adecuadas para el caso dado (por ejemplo, la restitución, la compensación, la satisfacción, etcétera).

#### IV. VINCULACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN CON DERECHOS HUMANOS ESPECÍFICOS

Este capítulo ofrece una herramienta analítica para guiar en el proceso de determinar cuándo y cómo los actos de corrupción pueden vincularse a las violaciones de los derechos humanos. Este capítulo se inicia con una descripción del alcance y el contenido de diferentes derechos humanos según han sido desarrollados por los organismos internacionales de derechos humanos. Después, brinda ejemplos concretos de cómo el contenido de derechos específicos pueden ser violados por actos de corrupción, estos últimos definidos según la CNUCC. Esta es una de las varias etapas necesarias para determinar los vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos que identificamos en el capítulo anterior.

El capítulo ha sido redactado desde la perspectiva de los derechos humanos y se expresa con el lenguaje de los derechos humanos. El objetivo es ayudar a las organizaciones de derechos humanos para que puedan enfrentar los impactos de la corrupción e introducir estándares internacionales de derechos humanos en las actividades anti corrupción. Por razones prácticas, este informe se refiere a los derechos humanos que se reconocen en tratados internacionales ampliamente ratificados, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Cada uno de estos tratados internacionales impone obligaciones vinculantes a los Estados partes. Es importante recordar que varios de estos derechos también se encuentran en tratados internacionales adoptados en el marco de organismos regionales de derechos humanos tales como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) y la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), así como en muchas constituciones y leyes nacionales.

Este capítulo analiza algunos derechos que son vulnerados de manera frecuente por actos de corrupción. Se debe considerar, sin embargo, que el impacto de la corrupción sobre los derechos humanos no se restringe sólo a los derechos analizados en esta sección. La corrupción, con frecuencia, está implicada en la violación de otros derechos humanos que no han sido incluidos (tales como el derecho a la vida, o la prohibición de la tortura). Este es el caso en particular cuando existe corrupción en la policía, en las fuerzas militares o en otras agencias implementadoras de la ley. Asimismo, aunque analicemos cada derecho por separado, la interdependencia de todos los derechos humanos debe tenerse presente. En la práctica, la corrupción puede afectar el disfrute de varios derechos simultáneamente. La falta de protección de los derechos asociados con la participación política, por ejemplo, puede tener un impacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales porque la falta de participación puede afectar el diseño y la implementación de políticas sociales y, de esta forma, el disfrute de esos derechos.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO-DISCRIMINACIÓN

Los principios de igualdad y de no-discriminación son principios fundamentales de derechos humanos. El principio de que cada individuo es igual ante la ley y tiene el derecho a ser protegido por ésta sobre la base de la igualdad, aparece en los principales tratados sobre derechos humanos (ver cuadro de texto 7). Estos principios, sin embargo, no implican que cualquier diferencia en el tratamiento sea discriminatoria. No es discriminatorio diferenciar, por ejemplo, si los criterios utilizados son razonables y objetivos y si el propósito es legítimo. Así mismo, acciones afirmativas, y otras formas de iniciativas pre-ferenciales, no violan necesariamente el principio de no-discriminación y, en algunos casos, pueden ser necesarios para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha definido la discriminación como cualquier “distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.<sup>35</sup>

Cuatro características de esta definición son relevantes en relación con la corrupción. Primero, los actos de discriminación se definen con amplitud (“cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia”) y los actos corruptos intrínsecamente distinguen, excluyen o prefieren. Segundo, la definición relaciona una serie de “motivos” para la discriminación (raza, religión, color, sexo, etc.), pero esos motivos no son los únicos: la inclusión de la frase “o de otra índole” así lo demuestra. El resultado es que la discriminación por cualquier motivo está prohibida. Tercero, la definición de discriminación prohíbe los actos que tengan un “objeto” o “resultado” discriminatorio. Por definición, la corrupción resulta discriminatoria tanto por su propósito, como por su efecto. Cuarto, la discriminación trae como resultado específico anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de un derecho humano, tales como el derecho a la vida, el derecho a la educación o el derecho a la salud. Muchos casos de corrupción tienen tales consecuencias: crean distinciones o excluyen, restringen o prefieren, en formas que impiden a los individuos ejercer uno o más derechos.

Al mismo tiempo, puede existir discriminación aún cuando no se afecte un de-

---

35 Observación General No. 18, párrafo 7, CDH.

recho específico (aparte del derecho a la igualdad). El Artículo 26 del PIDCP prohíbe cualquier discriminación por ley o por hechos en cualquier campo regulado y protegido por las autoridades públicas y su aplicación no se limita a aquellos derechos contemplados en el PIDCP. Cuando una persona obtiene un tratamiento privilegiado por medio del soborno por ejemplo, si se soborna para obtener un documento oficial, tales como un pasaporte o visa, o para extraer mercancías de aduanas sin pagar deberes o impuestos, no se afecta necesariamente, de manera directa, otro derecho humano salvo el derecho a la igualdad, esto es, el derecho a ser tratado de manera igual en situaciones iguales como cuando se obtiene una visa o se extraen mercancías de aduana. Este derecho es independiente de otros derechos humanos. Sin perjuicio de lo anterior, es probable que un tratamiento privilegiado debido al pago de un soborno pueda, de hecho, afectar indirectamente otros derechos. Por ejemplo, si muchas personas no pagan sus impuestos de aduana debido a corrupción, éstos pueden aumentar, afectando a familias pobres que reciben mercancías de sus familiares en otros países; si algunas personas son beneficiadas en la rapidez de sus procedimientos para obtener visas, otras podrán sufrir demoras, etcétera.

En resumen, cada individuo tiene derecho a ser tratado equitativamente por los funcionarios de gobierno y si una persona soborna a un funcionario público esa persona adquiere un status privilegiado en relación con otros individuos en su misma situación que no han sido cómplices del acto corrupto. Hay una violación del derecho a la igualdad en ambos ejemplos porque existe violación a este derecho cuando casos similares se tratan de diferente manera y si la diferencia en el tratamiento es resultado de la corrupción, esto obviamente no es una justificación objetiva o razonable.

Las prácticas corruptas, por lo general, traen como consecuencia la desigualdad y la discriminación en el disfrute de los derechos humanos. Si la corrupción restringe el acceso de una persona, por ejemplo, a una vivienda adecuada habría discriminación en el disfrute de este derecho. La vivienda debe ser accesible para todos y, en especial, a los grupos vulnerables se les debe garantizar algún grado de prioridad. Después de un desalojo forzoso, con frecuencia se les promete a las personas afectadas una vivienda alternativa, pero si luego se niega el acceso efectivo a una nueva vivienda porque los funcionarios a cargo exigen sobornos, habría violación del derecho a la vivienda. De la misma manera programas de vivienda, bien intencionados y de bajo costo, planeados para beneficiar a los grupos vulnerables, pueden ser explotados para el beneficio económico de funcionarios corruptos en violación a los derechos humanos.

La corrupción, en el sector de la salud, a menudo viola el derecho a la igualdad y a la no-discriminación. Como se ha descrito antes, cuando se exige soborno a los pacientes, se restringe gravemente su acceso a la salud. En tales casos, los Estados tienen el deber de actuar de inmediato para asegurar que el derecho a la salud esté al alcance de todos, sin discriminación. Existe un vínculo interesante entre los

sobornos pagados a los trabajadores de la salud y los requisitos que deben cumplir estos servicios para que sean accesibles y de calidad. Algunas veces, cuando se hace un pago o un regalo a un funcionario de servicios de salud, es difícil determinar si el propósito del pago fue para obtener tratamiento, para ahorrar tiempo o para asegurarse un tratamiento adecuado por medios corruptos, o para expresar gratitud. Los límites entre un acto corrupto o de gratitud es una línea muy fina que se debe analizar con cuidado. En este sentido se podrían diferenciar tres situaciones: Primero, se viola el derecho a la salud si un soborno fue exigido por un trabajador de la salud o si fue dado como condición para recibir un tratamiento adecuado. Segundo, y contradictoriamente, si el pago se hizo por gratitud o por obtener un tratamiento de mejor calidad, lo que importa es si el paciente hubiera recibido cuidados médicos de un buen nivel haya o no dado el pago o el regalo. Tercero, queda la dificultad de determinar si, incluso en esa situación, se aplica en todos los casos el derecho a la igualdad (la prohibición de discriminación). Como resultado, aún si el soborno o el pago informal no tienen consecuencias sobre el tratamiento recibido o sobre el acceso al tratamiento, los actos corruptos pueden aún, técnicamente, violar el derecho a la salud.

A veces, las normas anti discriminación dejan claro que la prohibición no se limita a los derechos establecidos por el instrumento específico, sino que se trata de una prohibición general. Por ejemplo, el Artículo 26 del PIDCP, el Artículo 3 de la CADHP, el Artículo 24 de la CADH y el Protocolo No. 12 de la Convención Europea

#### 7. La igualdad y la no-discriminación en los tratados internacionales de derechos humanos

Estos principios se afirman explícitamente en la mayoría de los documentos internacionales de derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas (Artículos 1 (3), 13 (1)(b), 55(c) y 76; la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (Artículos 2 y 7); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (Artículos 2(1) y 26) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Artículo 2), contienen varias formulaciones sobre la prohibición de la discriminación. Algunos instrumentos prohíben la discriminación por motivos específicos, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Otros se pronuncian contra la discriminación en el ejercicio de varios derechos: por ejemplo, la Convención 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), de la Organización Internacional del Trabajo, aborda la discriminación en el derecho al trabajo y una convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aborda la discriminación en la educación.

El principio de no-discriminación e igualdad también se establecen en instrumentos Regionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Artículo 24) y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) (Artículos 2 y 3).

de Derechos Humanos (CEDH) establecen derechos autónomos para la igualdad. Su aplicación no se limita a los derechos contenidos en esas Convenciones, sino que prohíben cualquier tipo de discriminación.

La importancia de esta distinción se ilustra con el Artículo 14 CEDH y el Protocolo No. 12 de la CEDH. El Artículo 14 brinda una protección limitada porque prohíbe la discriminación sólo en cuanto al “disfrute de los derechos y libertades” establecidos por la propia Convención. Para llenar ese vacío, el Protocolo No. 12 no sólo afirma un derecho autónomo a la igualdad por varios motivos específicos (incluyendo sexo, raza, color, idioma, religión, origen nacional o social y nacimiento) sino que incluye una cláusula de prohibición general de la discriminación. Como resultado, su protección se extiende más allá de los derechos y las libertades que la Convención establece. Bajo las normas de derechos humanos, cualquier discriminación que tenga como propósito o resultado anular o menoscabar el disfrute de igual condición o el ejercicio de los derechos, está prohibida. Esto implica que se prohíbe la discriminación tanto de forma directa como indirecta. La discriminación indirecta ocurre cuando una ley, práctica o criterio, en apariencia neutrales, al ser aplicados a todos por igual, trae como resultado una ventaja de un grupo sobre otro. Cuando se detecta que existió discriminación indirecta, no es relevante si hubo o no la intención de discriminar por alguno de los motivos prohibidos, lo que importa es el resultado.

#### CUANDO LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN PUEDEN VIOLAR LOS DERECHOS A UN JUICIO JUSTO Y A UNA REPARACIÓN EFICAZ

El derecho a un juicio justo se establece en varios tratados de derechos humanos así como en legislaciones nacionales (por ejemplo, Artículo 14 PIDCP; Artículos 6 y 7 CEDH; Artículos 8 y 9 CADH y Artículo 7 CADHP). Sobre la base de estos artículos se ha desarrollado una amplia gama de estándares que respaldan una administración de la justicia eficaz y eficiente. Estos estándares se refieren a la administración de la justicia e incluyen los derechos de las partes implicadas, la eficiencia de los procedimientos y su eficacia. Nos referiremos a cada uno de ellos. De nuevo debe enfatizarse que, cuando nos remitimos al alcance y contenido del derecho al debido proceso, estamos aplicando estándares que los órganos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos han desarrollado, constituyendo una interpretación autoritativa de los tratados internacionales que son vinculantes para los Estados que los han ratificado. Como después se menciona (ver cuadro de texto 9), algunos estándares importantes de soft law (“ley blanda”) son también relevantes –como los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial establecidos por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial. Los estándares de “soft law” no tienen la misma autoridad vinculante que los tratados, pero pueden tener un peso importante en la interpretación de las normas.

En el contexto del sistema judicial, la corrupción puede definirse como “actos u omisiones que llevan al uso de la función pública para el beneficio propio o de terceros y que resultan en decisiones judiciales injustas e inapropiadas. Dichos actos u omisiones pueden incluir soborno, extorsión, intimidación, tráfico de influencias o uso inadecuado de los mecanismos judiciales para beneficio propio”.<sup>36</sup> El “beneficio personal” incluye tanto los beneficios financieros o materiales como

#### 8. El Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial

El grupo, también conocido como el Grupo de Integridad Judicial, es una entidad independiente y autónoma dirigida por sus miembros, todos los cuales son, o fueron, presidentes de judicaturas o magistrados en sus países respectivos, en foros regionales o internacionales. Lo componen ocho Presidentes de Tribunales o Cortes Supremas de cuatro países africanos y cuatro países asiáticos y su objetivo es mantener la integridad del sistema judicial al brindar una serie de recomendaciones a otros jueces en todo el mundo. El grupo, que se adhiere al principio de la independencia judicial, sostiene que es deber de los funcionarios judiciales afirmar y proteger su integridad, así como la de los procesos que presiden.

El Grupo de Integridad Judicial se formó a comienzos del año 2000, bajo los auspicios del Programa Global de las Naciones Unidas contra la Corrupción, para ofrecer respuestas a la percepción pública, en una gran parte del mundo, de que la integridad judicial estaba en declive. En el año 2001, el grupo formuló un conjunto de recomendaciones que se conocen como los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (ver cuadro de texto 9).

los beneficios que no lo son, por ejemplo, el progreso de la ambición profesional.

La definición de corrupción judicial cubre un amplio espectro de actos que realizan personas en diferentes puntos del sistema judicial (la judicatura, la policía y los fiscales). Por ejemplo, se puede sobornar a un juez para que excluya pruebas que, de otra forma, conducirían a la convicción criminal. Se puede sobornar a un funcionario de tribunal para que designe un caso a un juez afín, para que extravíe los expedientes de un caso o para que apresure la audiencia. Se puede sobornar a la policía para que manipule las pruebas del delito. Se podría pagar a los fiscales para que impidan llevar un juicio a corte o para que evalúen las pruebas de manera injusta. Cualquier actor dentro del sistema judicial actúa en forma corrupta si influye inadecuadamente y afecta la imparcialidad del proceso judicial. Como veremos, tales actos implican una violación directa del derecho al debido proceso, garantizado en un gran número de tratados de derechos humanos.

Puede ser que las percepciones públicas sobre la corrupción judicial sean incorrectas o exageradas. Sin embargo, la judicatura no puede ignorarlas, la autoridad

---

36 Transparencia Internacional, 2007.

judicial depende, finalmente, de la aceptación pública en cuanto a la integridad ética de los funcionarios judiciales.

### Estándares relacionados con la administración de justicia

Estos estándares internacionales de derechos humanos exigen que se acaten varios principios, que incluyen la independencia, competencia e imparcialidad de los tribunales. La corrupción puede amenazar la independencia judicial de diversas formas. En los procesos de designación de jueces, la corrupción puede obstruir estos principios en varios aspectos. Por ejemplo, a través de la interferencia políti-

#### 9. Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial

Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial se formularon por un grupo de Presidentes de Tribunales o Cortes (el Grupo de Integridad Judicial) como respuesta a una creciente evidencia que indicaba que, en muchos países, el público estaba perdiendo confianza en los sistemas judiciales, principalmente por la percepción de que los funcionarios judiciales eran corruptos. Luego de extensas consultas a magistrados de más de setenta países, se revisaron y adoptaron los Principios de Bangalore en la Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores celebrada en La Haya, en el año 2002. Estos principios se incluyeron, entonces, como un anexo al noveno informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los abogados y de los jueces (E/CN.4/2003/65, 10 enero del año 2003). A partir de ese momento se han convertido en el modelo para los códigos nacionales de conducta judicial en varios países y son un elemento del Programa Global de las Naciones Unidas contra la Corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

El documento incluye una serie de principios que se deben considerar por los jueces en todas las actividades judiciales. Identifica seis valores medulares, a saber: independencia, imparcialidad, integridad, igualdad, propiedad y competencia y diligencia. Cada uno de estos valores está elaborado como un principio y se proporcionan guías para su aplicación. Aunque existen una serie de mecanismos de rendición de cuentas que salvaguardan la integridad judicial, los Principios de Bangalore tienen un valor extraordinario porque fueron formulados por los propios operadores judiciales.

Otros mecanismos, subrayan principalmente la responsabilidad del Estado. Esto también significa que no son normas legalmente vinculantes. Los Principios son un código de responsabilidad profesional que, aunque no obligatorios legalmente, establecen una base para el ejercicio apropiado de la responsabilidad judicial.

Los Principios de Bangalore han sido bien recibidos por la comunidad internacional. Han sido traducidos a varios idiomas y se están utilizando por varias instituciones internacionales, así como por ONGs que trabajan en el reforzamiento de la integridad judicial. Aun cuando no es un instrumento de "hard law" (ley dura), el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) invitó a los Estados Miembros de las NNUU, en el año 2006, para que enviaran al Secretario General de las Naciones Unidas sus comentarios al documento y a que sugirieran revisiones. Estos puntos de vista se analizaron por el Grupo Intergubernamental de Expertos con mandato de ECOSOC

que concluyó que era prematuro considerar su enmienda, pero que se debían incluir las aclaraciones en un comentario. En la resolución 2004/23, adoptada unánimemente y ratificada al año siguiente en la resolución 2007/22, el ECOSOC reconoce los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial “como representativos de un desarrollo mayor de, y complementarios a, los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1965” e invitó “a los Estados Miembros, que en forma consistente con sus sistemas legales nacionales, a estimular a los miembros de la judicatura para que consideren los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, anexados a la presente resolución, cuando revisen o desarrollen reglas relativas a la conducta profesional y ética de los miembros de la judicatura”.

Los Principios de Bangalore tienen un enorme valor potencial para los miembros de la judicatura, pero también para el público general; las ONGs de derechos humanos deben utilizar estos Principios con mayor frecuencia. La UNODC ha publicado “Un comentario sobre los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial” (2007) que constituye una guía autorizada para su aplicación.

ca en el sistema judicial, que ocurre cuando aquéllos que poseen el poder político utilizan su influencia (que implica la amenaza, la intimidación o el soborno) para forzar o inducir a un juez (u otro funcionario judicial) para que actúe y dicte según sus intereses y no de acuerdo con la aplicación de la ley. La interferencia política también ocurre cuando se manipulan las designaciones judiciales, los salarios y las condiciones de servicio, y se permite a aquéllos con poder político ejercer presión sobre los jueces, fiscales y personal de los tribunales. De esta forma, se crea un sistema judicial que es dócil y deferente donde se fuerza a los jueces a la renuncia o se les reasigna a otros puestos si ocupan posiciones sensibles. En algunos casos los jueces pueden no ser promovidos o resultar lastimados o intimidados físicamente. La interferencia política también incluye la aplicación de las leyes de inmunidad a los jueces. Mientras los jueces corruptos pueden, a veces, escudarse tras leyes de inmunidad anticuadas (contempt law), al carecer de una ley de inmunidad los jueces independientes pueden ser víctimas de casos engorrosos fabricados por las autoridades políticas en su contra. Las leyes de desacato pueden utilizarse de igual forma para hostigar a los jueces independientes forzándolos a la renuncia o para proteger injustamente a los jueces corruptos. Como hemos señalado, el soborno también puede ser empleado por los poderes políticos para controlar a los jueces. Esta tipología, sin embargo, se refiere, principalmente, al cohecho que se exige de, o se da por, los actores de la sociedad civil, incluso los ciudadanos vulnerables y de bajos ingresos que tienen mucha dificultad para pagarlo. Todo funcionario en el sistema, un juez, administrador de tribunal u oficial investigador de la policía, puede, potencialmente, solicitar soborno por los servicios que debe brindar por obligación.

El principio de imparcialidad es de gran importancia para la protección del derecho al debido proceso. La imparcialidad debe manifestarse en términos objetivos y no debe existir apariencia de parcialidad.

En este contexto, se debe resaltar que la existencia de corrupción en el proceso de designación de jueces y de funcionarios judiciales, puede incidir en la disminución de su calidad de la justicia. La designación de funcionarios judiciales debe basarse en las calificaciones personales, en la autoridad moral y en la competencia de los funcionarios. Si las designaciones están influidas por intereses corruptos, probablemente la judicatura se hará menos capaz e independiente y los derechos de aquéllos que acuden al sistema judicial no estarán completamente protegidos.

La corrupción también afecta la administración de justicia y el derecho a un juicio justo cuando los actos corruptos ocurren antes de que un caso llegue a la corte o tribunal, por ejemplo durante la investigación policial oficial. La policía puede manipular las pruebas a favor de una de las partes, por ejemplo, o un fiscal puede alterar los hechos de un caso. Estas situaciones no son asuntos menores. El valor de juzgar y castigar los actos de corrupción puede evaporarse si se manipulan las pruebas.

#### Estándares relacionados con los derechos de las partes implicadas en el proceso judicial

Otros estándares internacionales de derechos humanos protegen los derechos de las partes en un juicio. Los derechos individuales y los principios relacionados con el derecho a un juicio justo incluyen: el derecho a una vista pública y al pronunciamiento de sentencia; igualdad de procedimiento durante el juicio (equality of arms); presunción de inocencia; derecho a no ser forzado a una auto-incriminación; derecho a conocer la acusación; tiempo y facilidades adecuadas para preparar una defensa; derecho a la asistencia legal; derecho para examinar a los testigos; derecho a un intérprete; derecho a apelar en asuntos penales; derechos de protección a los ofensores juveniles; no castigo sin ley; ne bis in idem (no ser castigado dos veces por el mismo acto); ex post facto (ley que hace ilegal un acto cuando al cometerse no era ilegal) y derecho a compensación en caso de error judicial.

Estos son garantías básicas del procedimiento a las que tienen derecho todos los seres humanos. Si actos de corrupción menoscaban cualquiera de estos elementos, habrá una violación al derecho a un juicio justo. Los actos de corrupción pueden producirse en la forma de soborno para lograr una sentencia favorable o de una forma más sutil al afectar el principio de igualdad durante el proceso del juicio (como impedir a algunas partes que estén en una posición de igualdad de procedimiento durante el juicio).

## Estándares relacionados con la eficiencia del procedimiento

Los estándares que se refieren a la eficiencia del procedimiento exigen que el juicio se realice “en un tiempo razonable”. Según los órganos de derechos humanos, el significado de “demora indebida” o “procedimiento expedito” depende de las circunstancias y de la complejidad del caso, así como de la conducta de las partes implicadas (ver cuadro de texto 10).

El derecho a ser juzgado sin demora indebida puede ser afectado si, por ejemplo, se soborna a un juez para que demore indebidamente el procedimiento. Aunque en estos casos, el derecho a un juicio justo es vulnerado por el soborno en sí, en los casos donde no hay pruebas suficientes para demostrar que un juez ha sido sobornado, podría ser más accesible impugnar un proceso corrupto probando a violación del requisito de que el juicio se conduzca en un “tiempo razonable”.

### Juicio justo durante la investigación de delitos de corrupción

#### 10. Usos y abusos del debido proceso legal

De igual forma que el principio del debido proceso puede utilizarse para combatir la corrupción, puede ser también empleado para su abuso. En los litigios sobre delitos de corrupción y fraude financiero, una de las estrategias más comunes de la defensa legal consiste en presentar mociones de demora para obstaculizar el desarrollo de la investigación judicial, tales como mociones para descalificar a los jueces, objeciones a las pruebas de los expertos, mociones para anular actos de procedimiento u otras maniobras para dilatar los procedimientos o hacer que se anulen los cargos. En la mayoría de tales casos, el abuso de procedimiento es menos problemático que la tolerancia excesiva del abuso por parte de las autoridades judiciales que esgrimen argumentos de independencia judicial. Desde un punto de vista de derechos humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos y otros órganos internacionales de supervisión han abordado el “tiempo razonable” sobre una base casuística. Los elementos a considerarse incluyen: (a) legislación nacional, (b) qué está en riesgo para las partes interesadas, (c) la complejidad del caso, (d) la conducta del acusado y las otras partes en la disputa y, (e) la conducta de las autoridades. Juicios que han demorado tanto como diez años, han sido considerados dentro del tiempo razonable, mientras otros que han durado menos de un año se estiman demorados sin razón, dependiendo del caso específico. La riqueza de la jurisprudencia internacional ha generado criterios excelentes que permiten evaluar la eficiencia de los tribunales y los estándares de la administración de justicia (incluyendo la legislación que permite el funcionamiento eficiente de los tribunales).

El derecho a un juicio justo debe respetarse también, naturalmente, en los casos de corrupción. El segundo informe del Consejo Internacional analizará, con mayor detalle, cómo se puede combatir a la corrupción respetando los derechos

humanos de los inculpados. Examinará también las tensiones que se pueden presentar entre una investigación eficaz de la corrupción y la observancia de los principios y normas de derechos humanos e incluirá los elementos más importantes que se necesitan considerar para que las investigaciones, enjuiciamientos y sanciones anticorrupción acaten los derechos humanos de los inculpados. En realidad, reconciliar las prácticas anticorrupción con las normas y principios de derechos humanos no presenta dificultades insuperables; por el contrario, si se toman las precauciones necesarias, no hay razón para que una buena práctica anticorrupción no sea coherente con los derechos humanos.

A pesar de que el tema será analizado en el Segundo Informe del Consejo, algunos comentarios preliminares pueden señalarse aquí.

El respeto del principio de presunción de inocencia es muy relevante para los casos de corrupción y, especialmente, para los de enriquecimiento ilícito. El derecho de todo inculpado de que se presuma inocente exige que los jueces, los jurados y todos los demás funcionarios públicos se abstengan de prejuzgar cualquier caso. Esto significa que las autoridades públicas, especialmente los fiscales y la policía, no declararán sobre la culpabilidad o la inocencia de un acusado antes del resultado del juicio. Implica, también, que las autoridades tienen el deber de evitar que los medios de comunicación u otros grupos sociales poderosos influyan sobre el resultado al pronunciarse sobre el caso. Según el principio de presunción de inocencia, las normas de las pruebas deben asegurar que la fiscalía lleve la carga de las pruebas durante un juicio.

Sin perjuicio de que este principio debe respetarse en todos los casos, es extremadamente importante en los casos de corrupción donde la fiscalía tiene toda la maquinaria del Estado a su disposición. El principio se viola de manera flagrante si a un acusado no se le da acceso a la información que necesita para la preparación de su defensa, si se niega su acceso a testigos expertos o si es excluido de una audiencia de apelación en la que está presente el fiscal. El derecho a un juicio justo también se infringe cuando los jueces independientes, los fiscales o los miembros de las comisiones anticorrupción que están investigando casos de corrupción son despedidos ilegítimamente o se evita que prosigan con sus funciones legales a través de amenazas, inducimiento o una reducción arbitraria de fondos a sus respectivos organismos.

En casos de corrupción, un sistema de protección eficaz a los testigos puede tener un impacto disuasivo importante y puede aumentar las denuncias y la investigación judicial. Ofrecer una protección adecuada a las víctimas y a los testigos en los casos de corrupción es un incentivo eficaz para obtener información que pueda ayudar a la investigación de este tipo de crimen y para lograr un castigo adecuado para los responsables. En este contexto, en muchos países la ausencia de reglas firmes para la protección a los testigos, es una debilidad manifiesta. Si la intimidación, la extorsión y las amenazas contra los testigos y sus familias, puede causar que los testigos retiren las pruebas, se violaría no sólo los derechos de las víctimas y el derecho a un juicio justo; pero también se daña la autoridad del sis-

tema judicial y su capacidad para sancionar eficazmente la corrupción.

### Los grupos vulnerables y el derecho a un juicio justo

Existen varios factores que impiden que los grupos vulnerables y desventajados tengan acceso a las cortes y a los tribunales: los costos económicos, la falta de información, la complejidad de los procedimientos, la burocracia, las barreras lingüísticas y la distancia geográfica. Desde un punto de vista de derechos humanos, es importante tener en cuenta el impacto de la corrupción sobre los grupos vulnerables y desventajados. Aunque los sistemas judiciales que exigen a los ciudadanos el pago de sobornos afectan a todos, tienen una consecuencia negativa desproporcionada en los más pobres, impidiéndoles el acceso a la justicia, negando así las oportunidades para zanjar con imparcialidad las disputas que tengan con los vecinos o con las autoridades. Las mujeres, quienes por lo

#### 11. Leyes para "whistleblowers" (denunciantes)

El trabajo de la fiscalía depende, en gran medida, de la participación de testigos que informen: sobre los actos de corrupción, el destino de pagos corruptos y la organización de las actividades corruptas. Como esta información es esencial, es muy importante proteger la identidad de los testigos y, en especial, asegurar que no sean tratados injustamente o puestos en peligro por haber entregado la información. La CNUCC exige a los Estados que aprueben leyes nacionales destinadas a proteger a las personas que denuncian actos de corrupción y que brinden protección a los testigos en casos penales. Como hemos señalado, la falta de protección a los testigos y a las víctimas estimula prácticas corruptas, la impunidad y desalienta a los testigos de cumplir con una responsabilidad pública.

Las leyes para whistleblowers protegen a los individuos que denuncian la mala administración, la corrupción u otros comportamientos ilícitos, dentro de sus organizaciones, de los actos de victimización, despidos u otras formas de represión. También regulan que la información recibida sea tenida en cuenta, aún cuando no exista la certeza sobre su veracidad o si el whistleblower violó la ley al incumplir con reglas sobre confidencialidad, siempre que se actúe de buena fe y no exista intención maliciosa.

El acto de denuncia, sin embargo, está expuesto a abusos, porque falsas acusaciones pueden difamar y dañar la reputación de personas inocentes. Aquí, las leyes para whistleblowers y los principios de derechos humanos podrían entrar en conflicto. Las leyes para whistleblowers, por lo tanto, necesitan incluir medidas que protejan y reparen la reputación de los individuos que han sido acusados de manera falsa y maliciosa, así como sanciones a los individuos que, a sabiendas, hagan estas acusaciones falsas. Deben implementarse mecanismos para evitar que la acción de whistleblowers se haga de "mala fe" o de forma maliciosa.

general son más pobres que los hombres, tienen que soportar el peso mayor de tal injusticia.

Según los estándares de derechos humanos, los Estados deben adoptar procedimientos administrativos, judiciales y legislativos adecuados y eficaces, y deben tomar todas las medidas que sean apropiadas para brindar acceso a la justicia de forma equitativa, eficaz y rápida. Además, se deben tomar las medidas necesarias para prevenir la corrupción en el sistema judicial. Es crucial que los Estados implementen procedimientos adecuados que hagan posible el acceso a la justicia para los grupos vulnerables y que comprendan medidas de acceso a información sobre sus derechos legales, asistencia legal, facilidades que les permitan comunicarse en un idioma que entiendan y mecanismos para denunciar los abusos y la corrupción en el sistema.

La corrupción judicial que adopta la forma de interferencia política en la designación de los jueces o la asignación de casos, también causa un impacto negativo desproporcionado sobre los pobres, porque éstos se hallan en desventaja respecto a las personas que tienen dinero o que están bien relacionadas. La corrupción judicial no sólo daña económicamente a aquéllos que buscan justicia, también socava la confianza en la propia justicia. En las sociedades que han sufrido un conflicto interno, la infraestructura judicial está, a menudo, dañada. Esto también crea un ambiente que propicia la corrupción. Las instituciones que se ocupan de la transparencia y la rendición de cuentas son, con toda probabilidad, débiles y por lo general el Estado no puede pagar salarios adecuados. En todos estos casos los funcionarios judiciales son vulnerables al soborno. Como los conflictos tienen, con frecuencia, una dimensión étnica o religiosa, los miembros de algunos grupos minoritarios o religiosos pueden ser, particularmente, afectados por la explotación o la corrupción. Después de una situación de conflicto, las instituciones estatales son débiles, las fuerzas de seguridad y paramilitares por lo general buscarán la forma de influir en los procesos judiciales para evitar que las personas tengan acceso a los tribunales sin que medie un soborno, o intentarán influir en el resultado de los casos a través de amenazas a los funcionarios judiciales.

Aunque las organizaciones anticorrupción han analizado con detalle estos problemas, muchas organizaciones de derechos humanos no se han comprometido seriamente con la corrupción judicial como tema de derechos humanos. Por su parte, las organizaciones anticorrupción en muchas ocasiones tampoco han considerado el valor agregado que la aplicación de los principios y normas de derechos humanos puede otorgar al trabajo que realizan en materia de corrupción judicial.

### El derecho a una reparación efectiva

El derecho a una reparación efectiva está garantizado por la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos (por ejemplo, Artículo 2(3) PIDCP; Artículos 2 y 3 CEDAW; Artículo 6 CERD; Artículos 2 y 3 PIDESC; Artículos 12, 13 y

37(d) CDN). Estas normas afirman que, cuando ocurre una violación de derechos humanos, el Estado tiene el deber de proveer a las víctimas con una reparación efectiva. En caso de no hacerlo, se puede crear un clima de impunidad, lo que atenta gravemente contra los derechos humanos, especialmente cuando los Estados, de forma regular o intencional, niegan el desagravio.

Los Estados tienen la obligación de brindar reparaciones accesibles, eficaces y exigibles en caso de violaciones a los derechos humanos. Una persona que solicita reparación tiene el derecho de que su demanda se determine y se aplique por una autoridad nacional competente y los Estados deben asegurar que así suceda.

Poner fin a una violación continua también es un elemento esencial del derecho a una reparación eficaz.<sup>37</sup> Un Estado que no investiga las acusaciones de violación ni lleva a los perpetradores ante la justicia viola las obligaciones impuestas por el PIDCP. La administración eficaz de la justicia es esencial para el goce del derecho a una reparación eficaz. Para respetar este derecho, los Estados deben garantizar la igualdad ante la ley y los tribunales de justicia. La corrupción en la administración de la justicia infringe tanto el derecho a un juicio justo como el derecho a una reparación efectiva. Supongamos, por ejemplo, que una mujer es despedida injustamente y demanda a su empleador quien soborna al juez para obtener un fallo favorable. En este caso se violan el derecho de la mujer a un juicio justo, así como su derecho a una reparación efectiva por despido injusto. Que los Estados deban garantizar que las reparaciones sean accesibles, eficaces y exigibles significa no sólo asegurar la igualdad en el acceso a los tribunales, audiencias justas y públicas, sino también funcionarios judiciales competentes, imparciales e independientes.

En resumen, desde un punto de vista de los derechos humanos, el respeto del derecho a un juicio justo requiere el respeto de varios estándares y normas internacionales de derechos humanos. Los Estados deben organizar sus sistemas judiciales de forma tal que respeten los requisitos del debido proceso. Si los Estados no adoptan medidas para organizar sus sistemas judiciales con eficacia y si no dan a los jueces, personal judicial, fiscales, abogados y oficiales de la policía la capacidad suficiente para manejar los casos, facilitarían las condiciones para el surgimiento de la corrupción.

Si no se respetan algunos de estos estándares necesarios para un debido proceso y un juicio justo, debido a la existencia de corrupción, es posible desafiar las decisiones judiciales específicas utilizando mecanismos de protección de derechos humanos.

---

37 Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31, párrafo 15.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR LOS DERECHOS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Desde un punto de vista de derechos humanos, el derecho a la participación significa que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los procesos de adopción de las decisiones que los afecten. Las expresiones principales de los derechos a la participación son el derecho a voto y a presentarse como candidato a elecciones, el derecho al acceso equitativo a los servicios públicos y las libertades de reunión y asociación. Estos derechos se consagran en diversos tratados de derechos humanos (tales como, Artículo 25 PIDCP; Artículo 7 CEDAW; Artículo 3 del Primer Protocolo CEDH; Artículo 23 CADH y Artículo 13 ACHPR).

El derecho a voto ya presentar candidatura a elecciones se refiere al derecho que todo ciudadano tiene para participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o por una representación elegida. Las personas participan de forma directa en la conducción de los asuntos públicos ejerciendo su derecho a votar o su derecho a ser candidato, en elecciones libres y justas, que se celebran sobre la base del sufragio común y universal, por medio de boletas electorales secretas que garantizan la libre expresión de la voluntad de los electores.

Con respecto al derecho a votar, el Estado tiene el deber de garantizar que los individuos que resulten elegibles puedan ejercer con libertad este derecho. Las personas aptas para votar deben ser libres de hacerlo, a favor de cualquier candidato, sin influencia indebida o algún tipo de coerción que pueda distorsionar o inhibir la libre expresión de su voluntad. Los votantes deben ser capaces de emitir y formar sus opiniones independientemente, libres de violencia o amenazas, obligación, incentivos o interferencia manipuladora. Los Estados deben proteger a los votantes de cualquier forma de coerción u obligación y de cualquier interferencia arbitraria o ilegal respecto al proceso de la votación.

El derecho a igual acceso a los servicios públicos significa que todos tienen el derecho al acceso equitativo a los servicios públicos en su país y que ese acceso debe basarse en criterios objetivos y razonables.<sup>38</sup>

El derecho a la libertad de asociación permite a los individuos que se unan a grupos, en pos de intereses colectivos, tales como clubes deportivos, partidos políticos, ONGs y corporaciones. La libertad de asociación afirma el derecho para formar y unirse a asociaciones libremente, pero para que este derecho sea disfrutado, las propias asociaciones no deben estar sujetas a interferencias excesivas por parte de los gobiernos. Es muy evidente afirmar que sobornar a los votantes para convencerlos de votar o que se abstengan de hacerlo interfiere en la integridad de la elección y viola, por lo tanto, el derecho al voto. Sobornar a los funcionarios electorales interfiere en el proceso electoral; de igual forma, rellenar las urnas para favorecer a un candidato(a) o partido en particular y falsificar el conteo de las boletas, son acciones que violan el derecho al voto. Los Estados deben adoptar medidas efectivas para que todas las personas aptas para votar puedan ejercer sus derechos. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) ha

declarado que cualquier interferencia abusiva en el registro o en la votación, incluso la intimidación o coerción hacia los votantes, debe estar prohibida por la legislación penal y que las sanciones se deben aplicar estrictamente.<sup>39</sup>

Se puede restringir el derecho a ser candidato a una elección a través de varios medios corruptos. Una Comisión Electoral puede ser cooptada políticamente o ser objeto de tráfico de influencia o de soborno y por esas razones puede descalificar a un candidato(a) o rechazar la autorización para su registro. El tráfico de influencias ocurre cuando los comisionados electorales abusan de sus cargos para obtener una ventaja indebida (monetaria o de otro tipo) de una persona que se beneficiará con el resultado de la acción. Este tipo de corrupción viola el derecho a postularse para las elecciones.

Las prácticas corruptas también pueden afectar negativamente otro derecho de participación política: el derecho al acceso equitativo al servicio público. El acceso a los cargos en el servicio público debe estar basado en un proceso de designación objetivo y razonable. Diversas formas de prácticas discriminatorias, directas e indirectas, excluyen a las mujeres y frenan así su capacidad para participar en las actividades y organizaciones políticas.

En otros casos, las personas se involucran en actos de corrupción, como el soborno para obtener empleos en el servicio público. Cuando se dan o aceptan tales sobornos, se viola directamente el derecho al acceso equitativo al servicio público. En general, no se permiten distinciones entre los ciudadanos para el goce de este derecho por ningún motivo. Cualquier distinción debe realizarse sobre la base de criterios objetivos y razonables y sin discriminación alguna. Si se les niega empleo a los individuos o estos pierden sus trabajos en el servicio público porque se resisten a sobornar o ser sobornados, se viola su derecho al acceso equitativo al servicio público y su derecho a la igualdad y a la no-discriminación como consecuencia de la corrupción.

Todos los ejemplos en esta sección violan el derecho de los ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos, ya sea en forma directa o por sus representantes elegidos. Por definición, la corrupción es incompatible con un proceso electoral libre y justo o con un enfoque basado en los méritos para la designación de personas para el servicio público. De igual manera, el cohecho, el abuso de los cargos y el tráfico de influencias infringen la libre expresión de la voluntad del electorado y, así, violan directamente los derechos de todos los ciudadanos, sean electores o candidatos.

La corrupción también constituye una amenaza para el más amplio marco in-

---

38 Comité de Derechos Humanos (CDH), Observación General No. 25, párrafo 23.

39 Comité Derechos Humanos, Observación General No. 25, párrafo 11.

stitucional y normativo de la gobernanza democrática. Por ejemplo, en un régimen represor, donde se limita la participación política, no existen mecanismos de rendición de cuentas y se violan los derechos a la vida, la seguridad de la persona, la libertad de expresión y de asociación, se aumentan considerablemente las oportunidades para la corrupción. Si se promueven las libertades políticas y la participación efectiva, probablemente se mejore la transparencia y el acceso a la información.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Es muy importante brindar atención al impacto de la corrupción sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los Estados han aceptado, a través de un variado número de tratados internacionales en materia derechos humanos, un amplio espectro de obligaciones relativas a proveer o regular los servicios públicos relativos a la salud, vivienda, agua potable y educación. Estos servicios generan grandes contratos públicos que no sólo crean oportunidades para la corrupción sino que además de existir corrupción, éstas tienen un impacto desproporcionado sobre los grupos vulnerables y desventajados, especialmente las mujeres. La corrupción generalizada en los servicios de salud o educacionales, por ejemplo, impide a las personas más pobres obtener atención médica o acceso a la educación, arruina sus oportunidades y hace descender sus niveles de vida.

Cuando el Estado privatiza áreas tales como la salud pública, la educación o el servicio del agua potable y saneamiento, las responsabilidades entre los sectores público y privado pueden desdibujarse. Como se discutió antes, (capítulo III), aun cuando se privaticen los servicios públicos, el Estado mantiene responsabilidad sobre algunas de las violaciones a los derechos humanos que las compañías privadas pueden incurrir y debe responder si no toma las medidas necesarias para prevenir la corrupción (o la exposición a ella) en el momento en que ocurre la privatización. Asimismo, el Estado es responsable si no protege los derechos de los grupos vulnerables que dependen de los servicios en cuestión, aun luego que éstos han sido privatizados.

Se debe considerar que los derechos analizados a continuación sólo sirven como ejemplos. La corrupción puede impactar sobre el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Al valorar si un acto de corrupción viola o no los derechos económicos, sociales y culturales, deben considerarse dos aspectos esenciales: (1) la obligación del Estado de dar cumplimiento progresivo a estos derechos y deberá priorizar el disfrute de los derechos humanos al destinar sus recursos. (2) Es de gran ayuda la aplicación de dos instrumentos analíticos: la tipología de los tres niveles de obligación del Estado (respetar, proteger y garan-

tizar o cumplir (ver capítulo III) y los principios de disponibilidad y accesibilidad.

### El cumplimiento progresivo de los derechos

Este principio merece un análisis particular porque se aplica, de forma explícita, a todos los derechos económicos, sociales y culturales. Cuando los Estados ratifican el PIDESC, aceptan una obligación legal de disponer el máximo de los recursos de que disponga y así lograr, en forma progresiva, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 2, PIDESC). De esta manera, el Estado acepta tres obligaciones implícitas: (a) actuar de inmediato para asegurar que todos los ciudadanos bajo su jurisdicción tengan acceso, progresivamente, a los derechos económicos, sociales y culturales; (b) prohibir medidas con carácter regresivo y dedicar el máximo de recursos disponibles a este objetivo. Los Estados deben tomar medidas deliberadas, específicas y dirigidas hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

La obligación de tomar medidas es una obligación inmediata. Los Estados deben adoptar una serie de medidas, tales como promulgar legislación relevante, adoptar disposiciones administrativas, financieras, educacionales o sociales. Los Estados deben dirigirse tan rápida y objetivamente como sea posible hacia la plena efectividad de los derechos; cualquier medida deliberada de carácter regresivo se debe justificar con referencia a la utilización del máximo de los recursos de que dispongan.

La existencia de corrupción implica que el Estado no está tomando medidas en la dirección correcta. Cuando los funcionarios corruptos se roban fondos públicos o cuando el acceso a la salud pública, a la educación o a la vivienda dependen del soborno, es evidente que los recursos del Estado no se están utilizando al máximo para dar plena efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de la salud física y mental, ha señalado que cuando un Estado no toma medidas progresivas hacia la plenitud del derecho a la salud a causa de la corrupción, no se encuentra en cumplimiento de sus obligaciones en relación con el derecho a la salud.<sup>40</sup>

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha señalado que la corrupción disminuye los recursos disponibles para implementar la Convención sobre este derecho. Ha sugerido que los Estados donde la corrupción está generalizada no pueden cumplir con su obligación de implementar los derechos económicos, sociales y culturales de los niños como se establece en el Artículo 4 de la Convención.<sup>41</sup>

### La prohibición de tomar medidas deliberadamente regresivas

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) ha señalado que “cualquier medida regresiva adoptada deliberadamente (...) exigirá la consideración más cuidadosa y precisará ser justificada

plenamente con referencia a la totalidad de los derechos asentados en el Pacto y en el contexto del uso total del máximo de los recursos de que se disponga”<sup>42</sup>.

Para comprender la declaración del Comité DESC es importante analizar qué constituye una “medida deliberadamente regresiva”. A pesar de que el Comité no ha emitido una definición, se puede encontrar alguna orientación en la Observación General No. 4 que afirma que “(Un) declive general en las condiciones de vida y de vivienda, que se atribuya directamente a decisiones de política y legislativas por los Estados Partes, y en ausencia de medidas compensatorias que las acompañen, sería inconsistente con las obligaciones contraídas bajo el Pacto”<sup>43</sup>. Es, por lo tanto, posible afirmar que una “medida deliberadamente regresiva” significa cualquier disposición que implique un paso atrás en el nivel de protección otorgado a los derechos contenidos en el Pacto y que resulte de una decisión intencional por el Estado en cuestión.

#### El deber de dar prioridad a los derechos humanos en la asignación de recursos

Como los recursos son siempre limitados, los Estados necesitan priorizar. A pesar de que los Estados tienen discreción para decidir dónde y cómo asignan sus recursos, al ratificar tratados sobre derechos humanos, en especial el PIDESC, los Estados contraen obligaciones que limitan su discrecionalidad.

La obligación de dar prioridad a los DESC es el resultado de la obligación de actuar progresivamente para el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Si un Estado ratifica el PIDESC, no cumplirá con su obligación bajo el Artículo 2(1) del Pacto si no ofrece alguna prioridad para su implementación. Por lo tanto, está obligado a reconocer que su discrecionalidad en los gastos no es absoluta.

#### Los tres niveles de obligaciones del Estado

Como se ha mencionado, los Estados tienen una obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la obligación de respetar exige a los Estados que se abstengan de interferir, directa o indirectamente, con estos derechos. La obligación de

---

40 E/CN.4/2006/48, párrafo 40.

41 CRC/C/15/Add. 136, párrafo 5; CRC/C/15/Add. 160, párrafo 9 y CRC/C/15/Add. 124, párr. 18 y 19.

42 CDH, Observación General No.3, párrafo 9.

43 CDH, Observación General No.4, párrafo 11.

proteger exige a los Estados que tomen las medidas necesarias para prevenir que terceras partes interfieran, de cualquier forma, en el goce de los DESC. La obligación de garantizar o cumplir exige a los Estados que tomen medidas positivas para ayudar a los individuos y a las comunidades a que disfruten de sus DESC en particular cuando no puedan satisfacerlos a partir de sus propios medios.

La obligación de satisfacer o garantizar requiere de una mayor atención. Los Estados dan cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales de varias formas. Éstas pueden incluir una amplia variedad de acciones que van desde la provisión de servicios públicos hasta la creación de programas sociales para la reducción de la pobreza. Todas estas actividades dan oportunidades para la corrupción y, donde esto suceda, habrá un impacto desproporcionado sobre los pobres. Los programas sociales redistribuyen recursos cuantiosos a través de subsidios directos, transferencias de ingresos y provisión de servicios, y representan una fuente vital para la alimentación, la vivienda, la salud, el empleo y el ingreso de las personas que viven en la pobreza, aunque el apoyo que ofrezcan sea insuficiente para satisfacer todas las necesidades. Si estos programas carecen de transparencia, no son monitoreados con rigor, o son totalmente discrecionales se brinda mayores oportunidades para el clientelismo y otras formas de corrupción. En muchas partes del mundo, los programas de bienestar social se han convertido en uno de los instrumentos que más se valoran por los partidos políticos para mantener o desarrollar sus redes de apoyo. Cuando los partidos políticos utilizan los programas sociales para favorecer a ciertos grupos y discriminar a otros – una práctica que neutraliza el goce efectivo de DESC, los Estados no dan cumplimiento sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

La forma más efectiva para combatir la corrupción es asegurar que los programas sociales se regulen y fiscalicen. Asimismo, es importante garantizar que los beneficiarios de tales programas, incluyendo a las poblaciones desventajadas o marginadas, sean consultadas y se hagan partícipes en el diseño, implementación y monitoreo de dichos programas. La participación tendría que ser efectiva, para ello la población necesita tener acceso a la información y, oportunidades para expresar sus opiniones, que éstas sean escuchadas y tomadas en cuenta.

#### Los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

La práctica de los derechos humanos ha conducido al desarrollo de estándares para medir el cumplimiento de los derechos económicos y sociales por parte de los Estados. Por lo general, los cuatro estándares —disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad— se utilizan para los servicios públicos tales como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación y el agua potable.

Estos estándares protegen el contenido medular de los derechos económicos, sociales y culturales. El cumplimiento de estos estándares asegura que los servicios públicos estén disponibles, en cantidad y calidad suficientes, para satisfacer las necesidades de la comunidad en cuestión (disponibilidad); que los servicios se asignen y se provean a toda la comunidad sin discriminación y que estén a su alcance (accesibilidad); que el acceso físico a los bienes y servicios sea seguro y que los servicios se organicen en forma tal que se evite la discriminación. Además, el costo no debe ser prohibitivo para los servicios esenciales (como el agua), lo que significa que los usuarios más pobres no deben ser excluidos al acceso por causa del precio.

La corrupción en la provisión de los servicios públicos afecta y distorsiona la entrega de servicios en una variedad amplia de formas. Puede causar carencias, merma de la calidad, incremento de los costos, pérdida de materiales, generación de gastos o, sencillamente, destrucción del servicio o hacerlo inalcanzable.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación, también conocido como el derecho de cada persona a estar protegida contra el hambre, es un componente del derecho más general a un estándar de vida adecuado (Artículo 11(2) PIDESC). El derecho a una alimentación adecuada afirma que todas las personas deben estar en situación de poder alimentarse.

Debe aclararse que el derecho a la alimentación no significa que los Estados deben proveer de comida a todas las personas. La obligación del Estado es adoptar medidas que hagan posible, de manera progresiva, que todas las personas se puedan alimentar, brindar acceso a la alimentación de forma igual y no-discriminatoria y ayudar a las personas para que se alimenten si éstas no están en situación de hacerlo por su propio esfuerzo.

### Contenido medular del derecho a la alimentación

Según la Observación General No. 12 del CDESC, el contenido medular del derecho a la alimentación implica que la comida debe estar disponible en una cantidad y con una calidad suficiente para satisfacer las necesidades nutricionales de los individuos. Las personas deben alimentarse gracias a la producción de la tierra o por otros recursos naturales, y los sistemas de distribución, procesamiento y de mercado deben ser capaces de trasladar los alimentos desde los lugares de producción a donde sea necesario según la demanda. Los alimentos deben ser seguros (libres de sustancias nocivas). Esto significa que el gobierno debe establecer

y aplicar normas de seguridad y sanitarias para garantizar la calidad de la comida. La aceptabilidad significa que los alimentos también deben ser adecuados culturalmente en cada comunidad determinada. Lo anterior implica la necesidad de considerar, tanto como sea posible, los valores detectados no-nutritivos, vinculados a la comida y al consumo de alimentos y a las preocupaciones de los consumidores informados. La accesibilidad incluye tanto la accesibilidad económica como la física. La accesibilidad económica quiere decir que los costos personales o del hogar, asociados con la adquisición de alimentos para una dieta adecuada, deben ser tales que permitan que todos los hogares puedan satisfacer sus necesidades básicas. Los grupos socialmente vulnerables pueden necesitar una atención específica a través de programas especiales. La accesibilidad física significa que la alimentación adecuada debe estar al alcance físico de todos, incluyendo las personas más vulnerables, tales como los infantes y los niños pequeños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los enfermos terminales y las personas con problemas médicos crónicos, las personas refugiadas, las víctimas de desastres naturales y otros grupos que se encuentren particularmente en desventaja pueden necesitar atención especial y una consideración prioritaria. La corrupción puede socavar de forma muy seria la plena efectividad del derecho a la alimentación. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, identificó la corrupción como uno de los siete principales obstáculos económicos que frenan o previenen la plena efectividad del derecho.<sup>44</sup> En 1996, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación mencionó expresamente a la corrupción como una de las causas de la inseguridad alimentaria. La corrupción desvía recursos esenciales del gasto social y así, de manera directa o indirecta, obstaculiza la plena efectividad del derecho a la alimentación y así como también de otros DESC.

Las prácticas corruptas en relación a la posesión y la utilización de la tierra y de los recursos naturales también pueden restringir la disponibilidad de alimentos en violación de este derecho. Por ejemplo, si se exigen sobornos para la compra de tierra o la obtención de una licencia para cultivarla, se puede perjudicar el acceso a la alimentación. También se viola el derecho si como resultado de prácticas corruptas, la tierra se asigna en forma discriminatoria.

Las poblaciones indígenas pueden ser especialmente vulnerables a las violaciones de su derecho a la alimentación como consecuencia de ventas corruptas o expropiación de tierras de las que ellas dependen. Los negocios de tala de árboles, petróleo y minería, que con frecuencia son poco transparentes en cuanto a la adquisición de la tierra, han desplazado a numerosas comunidades indígenas de sus tierras ancestrales en violación a sus derechos a la alimentación y otros DESC.

La corrupción puede también afectar otros elementos del derecho a la alimentación. La seguridad alimentaria se ve amenazada si los productores de alimentos obtienen licencias a través de sobornos a las autoridades. El derecho a la salud (y a la vida) pueden comprometerse si esos productores de alimentos, a su vez, colocan productos adulterados o inseguros en el mercado. La corrupción en los

programas y planes de alimentación diseñados para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables, puede también significar una abierta violación a su derecho a la alimentación. Cuando una persona se apropia ilegalmente de los fondos de un programa de alimentación o desvía fondos o productos alimenticios de un programa hacia el mercado informal o para su beneficio personal, el derecho a la alimentación de los potenciales beneficiarios del programa está, claramente, en riesgo.

#### CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

El derecho a una vivienda adecuada se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado. Se refiere a la obligación de asegurar que todos tengan una vivienda segura, higiénica y adecuada (Artículo 11(1) PIDESC). Además, el derecho prohíbe la discriminación con respecto al acceso a la vivienda, así como desalojos forzosos. El derecho a una vivienda adecuada no obliga al Estado a construir casas para toda la población o que la vivienda sea otorgada sin costo alguno a cualquiera que la solicite. Este derecho es, principalmente, un derecho de acceso. Lo que constituye el término “adecuado” depende de factores sociales, económicos, climáticos, ecológicos u otros. Sin embargo, ciertos elementos mínimos integran el derecho y se deben tomar siempre en consideración. La corrupción puede violar este derecho restringiendo uno o más de sus elementos.

#### Contenido medular del derecho a la vivienda

Los elementos medulares del derecho a la vivienda han sido definidos por la Observación General No. 7 del CDESC. Todas las personas deben tener un grado de seguridad jurídica de la tenencia que les garantice la protección contra el desalojo forzado, el acoso y las amenazas. La vivienda debe ser, también, de costos admisibles: el precio de la vivienda no debe ser tan alto que impida a la economía familiar satisfacer otras necesidades básicas. La vivienda debe ser habitable. Las casas deben ofrecer facilidades esenciales para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, tales como calefacción, agua potable, iluminación, sanitarios y lavaderos. Deben ser adecuadamente espaciosas y proteger del frío, la lluvia, las amenazas a la salud y los riesgos estructurales. La vivienda debe ser accesible y los grupos vulnerables deben tener algún grado de prioridad. El lugar es también importante: la vivienda debe permitir el acceso al empleo, a las instalaciones de salud, a las escuelas, a los centros de atención infantiles y a otros servicios sociales y no debe estar ubicada en zonas contaminadas. Finalmente, las políticas de vivienda deben ser culturalmente adecuadas, permitiendo la expresión de la identidad cultural.

---

44 E/CN.4/2001/53, párrafo 69.

La corrupción socava la seguridad de la tenencia. Las compañías pueden sobornar a los funcionarios para que les otorguen concesiones de tierras que ya están ocupadas. Los funcionarios públicos o los empresarios pueden sobornar directamente a los propietarios de las viviendas para que las vendan, lanzando, a menudo, a los inquilinos pobres a la calle. Los líderes indígenas pueden ser sobornados para que firmen contratos en blanco con la administración agraria local que, luego, vende la tierra a las compañías constructoras. El desfaldo en los fondos asignados a un programa destinado a la construcción de unidades habitacionales o el soborno en la selección de los contratistas, puede tener como consecuencia la construcción de viviendas de baja calidad en detrimento de la habitabilidad de las mismas.

La accesibilidad se puede afectar también por la corrupción. En muchos países, la forma más fácil para obtener una vivienda es sobornando a los funcionarios a cargo. Los programas subsidiados pueden ser manejados ilícitamente por sus administradores, quienes pueden exigir pagos antes de acordarla asignación de una vivienda o si asignarlas a sus amistades. En aquellos casos donde existen asentamientos informales que a menudo ocupan tierras públicas, se crean condiciones para que fácilmente surja corrupción, rentas abusivas o los desalojos forzosos.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR EL DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud se incluye en varios tratados de derechos humanos. De manera muy destacada, el Artículo 12 del PIDESC establece el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, definido como el “derecho al disfrute de una variedad de medios, bienes, servicios y condiciones necesarios para la plena efectividad del más alto nivel posible de salud”<sup>45</sup> Aunque el contenido de este enunciado es extenso, no implica que las personas tienen el derecho a ser saludables. El derecho a la salud requiere de atención médica y también factores determinantes y subyacentes tales como el agua potable, las medidas sanitarias, el suministro seguro de alimentos, la nutrición, la vivienda, la salud ocupacional, la salud ambiental y el acceso a la información relacionada con la salud. Otro componente medular de este derecho que ha sido identificado y que el Estado debe garantizar, en todas las circunstancias, independientemente de los recursos de que disponga, es el acceso al cuidado de la salud materna e infantil, que incluye la planificación familiar, la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, el tratamiento apropiado de enfermedades y heridas frecuentes, las medicinas esenciales, el suministro adecuado de agua potable, la higiene básica y la erradicación de graves amenazas ambientales contra la salud.

### Contenido medular del derecho a la salud

Los elementos medulares del derecho a la salud se encuentran en la Observación General No. 14 del CDESC. Las instalaciones, los bienes y los servicios, así como los programas, deben estar disponibles en cantidades suficientes. Por lo tanto, los Estados necesitan asegurar que la disponibilidad de bienes y servicios de salud no se afecte por los actos de corrupción que, en el sector de la salud, pueden tener consecuencias mortales.

Las instalaciones, bienes y servicios de salud deben ser accesibles para todas las personas sin discriminación. La accesibilidad tiene cuatro dimensiones que se superponen. La no-discriminación: las instalaciones, bienes y servicios de salud deben estar al alcance físico, que resulte apropiado para todas las personas, incluyendo a los grupos vulnerables o marginados. La corrupción en el sector de la salud puede conducir también a la discriminación directa cuando los proveedores y profesionales tratan a los pacientes en forma diferente, basados en sus ingresos o en sus relaciones personales con el equipo médico. El acceso físico: los centros, bienes y servicios de salud deben tener el alcance físico asegurado para todas las capas de la población, incluso de los grupos vulnerables o marginados. La corrupción en el sector de la salud puede conducir a decisiones que sean desfavorables a una comunidad. Por ejemplo, pueden construirse hospitales en zonas más baratas de la ciudad, o en lugares insalubres o inaccesibles para los medios del transporte público. El acceso económico: (asequibilidad financiera): ya sea que los provean las instituciones privadas o públicas, los centros, bienes y servicios de la salud deben tener un precio razonable. La asequibilidad de los servicios de salud se afecta cuando, por ejemplo, los funcionarios de la salud exigen pagos a cambio de medicinas que han sido suministradas gratuitamente por compañías farmacéuticas u organizaciones donantes, o cuando exigen “pagos informales” a cambio de tratamientos. Cuando a una persona que busca un servicio de salud se le exige un soborno, no sólo se viola su derecho a la salud sino también el principio de no-discriminación porque el soborno coloca al paciente en una posición de desigualdad en relación con los otros. Las mujeres sufren desproporcionadamente por la corrupción en el sector de la salud porque ellas tienden a solicitar cuidados médicos para ellas o para sus hijos, con más frecuencia que los hombres, y se exponen, con mayor regularidad, a la corrupción en el sector. Las mujeres embarazadas y las mujeres con problemas de salud reproductiva, que no tienen dinero para sobornar, están especialmente en riesgo como resultado de lo anterior.

El acceso a la información: Los pacientes y el público en general deben tener el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas relacionadas con la salud. Los Estados deben adoptar medidas para asegurar que los pacientes sean capaces de tomar decisiones informadas y escoger proveedores adecuados a precios y estándares de calidad apropiados. Este componente es muy importante en lo que se refiere al derecho a la salud, dadas las muchas asimetrías existentes en la

---

45 CDESC, Observación General No. 14.

información sobre la salud.

**Aceptabilidad:** Las instalaciones de salud deben respetar la ética médica y deben resultar apropiadas culturalmente. Entre otras cosas, estas instalaciones deben estar diseñadas para respetar la confidencialidad y mejorar el status de salud de los involucrados. Los Estados deben adoptar medidas que garanticen que los profesionales de la salud no abusarán de sus posiciones de poder y, de tal modo, desatender la “aceptabilidad” de los servicios que ellos proveen.

**Calidad:** Los centros servicios de salud deben ofrecer servicios científica y médicamente, de buena calidad. La corrupción puede afectar la calidad de las medicinas, por ejemplo, cuando se sobornan a los inspectores para que realicen verificaciones menos rigurosas o aprueben medicinas sin una investigación adecuada, o cuando los administradores de los hospitales compran fármacos más baratos, menos efectivos (incluso caducos) y desfalcan la diferencia en el costo. Los Estados deben asegurar que la calidad en los servicios de salud se garantice en todos los niveles del sector de la salud y que la calidad de los servicios de salud no se afecte negativamente por la corrupción. La corrupción que afecta la calidad de los servicios de salud, especialmente la calidad de las medicinas, es una grave infracción, no sólo del derecho a la salud sino también del derecho a la vida.

Las prácticas corruptas en la industria farmacéutica son de especial relevancia. La promoción poco ética de fármacos puede generar conflictos de interés para los médicos y, terminar dañando la salud de los pacientes. Si no se regula bien el mercadeo de medicinas por las compañías farmacéuticas, los médicos, según han mostrado los estudios sobre el tema, pueden recetar fármacos bajo la influencia de los alicientes del mercadeo, medicamentos que pudieran no beneficiar (e incluso ser perjudiciales) a los pacientes y al sistema de salud. Si los Estados no protegen contra este tipo de abuso, podrán violar su deber para proteger el derecho a la salud (ver cuadro de texto 12). En términos generales, la corrupción en el sector de la salud ocurre de tres formas principales: en la administración de los recursos financieros (asignación de presupuesto, etc.); en la distribución de suministros médicos (compra, mercadeo) y en las relaciones de los trabajadores de la salud con los pacientes.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación está garantizado por varios instrumentos internacionales, particularmente en los Artículos 13 y 14 del PIDESC y en el Artículo 28 de la CDN. En términos generales, este derecho tiene dos dimensiones principales. La dimensión social afirma el derecho a recibir una educación que refleje los propósitos y objetivos identificados en el Artículo 13(1) del PIDESC. Se exige a los Estados que den acceso a varios niveles de educación (primaria, secundaria y superiores) y que éstos deben ser accesibles para todos. La educación tiene, además, una dimensión de libertad: requiere de una libertad académica y de una

autonomía institucional e implica la libertad personal de los individuos o de sus padres o tutores para escoger las instituciones educacionales que reflejen sus convicciones educacionales, religiosas y morales. Esto, a su vez, implica que los individuos deben ser libres para establecer y dirigir instituciones educacionales.

### Contenido medular del derecho a la educación

Los elementos medulares del derecho a la educación son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (Observación General No. 13, CDESC). La disponibilidad exige a los Estados que aseguren la educación primaria gratuita y obligatoria para todos, mientras que la educación secundaria y superior deben estar disponibles y accesibles para todos a través de la introducción progresiva de la educación gratuita. Además, la provisión de los programas y de las instituciones educacionales debe ser adecuada y los programas e instituciones educacionales, deben estar equipados con lo que necesiten para funcionar (edificios, maestros entrenados y bien pagados, materiales de enseñanza, higiene, agua potable, etc.). Las prácticas corruptas en el sector de la educación lesionan la disponibilidad de la educación.

La accesibilidad implica que la educación debe ser accesible para todos sin discriminación. Se refiere no sólo al acceso físico sino también al económico. En este contexto, toda la educación debe poder ser costeadada y la educación primaria debe ser gratuita. La aceptabilidad exige que la forma y el contenido de los pro-

#### 12. Las violaciones del Estado al derecho a la salud, asociadas con la corrupción

Violaciones a “la obligación de respetar”:

La obligación de respetar comprende que los Estados deben abstenerse de realizar actividades que dañen la salud. Los Estados pueden violar este nivel de obligaciones si ellos, o sus agentes:

- se apropian indebidamente de los fondos que han sido asignados al sector de la salud.
- aceptan sobornos a cambio de, por ejemplo, un permiso de construcción para una instalación de salud.
- desfalquen o roben dinero del presupuesto para la salud.
- realicen tráfico de influencias en el sector de la salud.
- abusen de su cargo en relación con el sector de la salud.
- se coludan con una organización que imite fármacos o venda medicinas adulteradas o falsas.
- desvíen fármacos que se han destinado para su país hacia el mercado internacional de fármacos.

#### Violaciones a la “obligación de proteger”:

La obligación de proteger exige a los Estados que protejan a las personas de las infracciones a la salud realizadas por terceras partes (por ejemplo, compañías privadas y otras organizaciones que proveen de bienes y servicios para el cuidado de la salud). Con este fin, los Estados deben promulgar leyes o políticas públicas que aseguren un acceso equitativo a los servicios de cuidado de la salud y otros relacionados provistos por terceras personas; debe controlar el mercadeo de equipos médicos y medicinas por terceras personas y debe asegurar que los médicos y otros profesionales de la salud satisfagan los estándares apropiados en términos de educación, capacidad y conducta ética.

Los Estados pueden violar sus obligaciones relativas a la salud si ellos, o sus agentes, fracasan institucionalmente en adoptar leyes u otras medidas para:

- proteger a los individuos de la corrupción en el sector de la salud (por ejemplo, de mercadeo o publicidad engañosos por parte de las compañías).
- regular y monitorear a los actores en el sector de la salud (por ejemplo, contra la manipulación de la investigación médica).
- proveer compensación para las víctimas de la corrupción en el sector de la salud.

#### Violaciones a la “obligación de garantizar (o cumplir)”:

La obligación de garantizar exige a los Estados que adopten medidas apropiadas, de índole legislativa, administrativa, presupuestal, judicial, promocional y otras, que se dirijan hacia la plena efectividad del derecho a la salud. Los Estados pueden violar la obligación de garantizar el derecho a la salud si fracasan en adoptar e implementar las estrategias que frenen la corrupción en su sistema de salud.

#### Otros actores

##### Violaciones a “la obligación de respetar”:

Los actores del sector de la salud pueden violar sus obligaciones si ellos:

- aceptan pagos informales.
- discriminan a los pacientes por su estado de salud, edad o medios económicos.
- cuidan en exceso cuando terceras partes cubren los costos.
- se dejan influir por la industria farmacéutica, o si permiten que una compañía farmacéutica o productor de equipos médicos, influya de manera impropia sobre los proveedores de cuidados médicos para que privilegien sus fármacos o equipos.

##### Violaciones a “la obligación de proteger”:

Los proveedores de servicios de salud y otros actores del sector de la salud pueden

violar sus obligaciones en relación con la salud si fracasan en adoptar regulaciones y no toman otras medidas para proteger contra:

- la facturación ilegal e inflada.
- el consumo exagerado de servicios médicos.
- el cuidado exagerado por parte de los médicos cuando terceras partes cubren los costos.
- el pago exagerado por bienes y servicios.
- las intervenciones médicas innecesarias que elevan los ingresos en los honorarios.
- la venta de cargos públicos y la exigencia de sobornos para la promoción.
- el desvío de los presupuestos o de los ingresos por honorarios de los usuarios para su beneficio personal, o robo de fármacos o de suministros médicos o de equipos.
- la aceptación de pagos informales por el personal de la salud.
- el tratamiento preferencial para los individuos bien relacionados.
- la utilización de los equipos del hospital para sus negocios privados.
- las remisiones impropias de los pacientes de hospitales públicos a las prácticas médicas privadas.
- el ausentismo del personal médico cuando se les está pagando.

Violaciones a la "obligación de garantizar":

Los proveedores de servicios de salud y los otros actores del sector pueden violar la obligación de garantizar el derecho a la salud si fracasan en adoptar una estrategia anticorrupción que se dirija contra la corrupción en sus hospitales, centros de salud, compañías farmacéuticas u otra institución relacionada con la salud.

gramas de educación sean aceptables para los estudiantes y para los padres (en términos de relevancia, adecuación cultural y calidad). La adap-tabilidad implica que la educación debe adaptarse a las necesidades de las sociedades a medida que éstas cambian.

La corrupción es frecuente en el sector de la educación. En la mayoría de los países, las instituciones educacionales ocupan un largo porcentaje de los fondos públicos. Esto crea muchas oportunidades e incentivos para la corrup-ción. Las formas frecuentes de abuso incluyen: proposiciones o licitaciones amañadas, desfalco de fondos, cobros ilegales por las matrículas, ausentismo y fraude en los exámenes.

La mayoría de las prácticas corruptas en el sector de la educación infringe uno o más elementos del derecho a la educación. La corrupción puede restringir el acceso a la educación de muchas formas. Por ejemplo, a los niños(as) se les puede pedir que realicen pagos informales por los servicios o puede exigírseles que paguen sobornos para la admisión; a los padres se les puede pedir pagos por

lecciones privadas adicionales (que cubren el material del currículum básico que debe enseñarse a lo largo de la jornada escolar), o por corregir los trabajos de los alumnos. En tales casos, el acceso a la educación no se basa en la igualdad sino en la capacidad para pagar el soborno, lo que equivale a un acto de discriminación y coloca en especial a los grupos vulnerables en desventaja puesto que ellos son los que menos pueden sufragar esos gastos. Todas las prácticas corruptas que ocasionen un desembolso de dinero en la educación primaria violan el derecho a la educación porque la educación primaria debe ser gratuita.

La corrupción que daña la calidad de la educación afecta su aceptabilidad. La corrupción en la obtención de materiales educacionales, comidas, edificios y equipos, por lo general, disminuye la calidad de la educación. La corrupción en los procedimientos de contratación puede traer como resultado maestros menos calificados, disminuyendo así el nivel de la educación que los alumnos reciben. Estos efectos infringen el derecho a la educación.

La corrupción en el sistema de educación puede discriminar a las niñas y limitar sus oportunidades. Por ejemplo, cuando las familias que viven en la pobreza tienen que pagar un soborno para enviar a sus hijos a la escuela, en algunos países se priorizará la educación de sus hijos varones a expensas de sus hijas, ya sea por razones religiosas, socio-culturales o económicas.

La corrupción en la educación es especialmente dañina porque tiene efectos a largo plazo. Socava el acceso y perjudica la cantidad y la calidad de los servicios y centros educacionales. Esto trae como consecuencia un impacto negativo desproporcionado para los grupos vulnerables quienes, sin acceso a la educación (o con acceso sólo a una educación de mala calidad), tienen muy pocas oportunidades, o ninguna, para romper el círculo de la pobreza. Como resultado, la corrupción en el sector de la educación es un catalizador para otras graves violaciones de derechos. Los niños que abandonan las escuelas porque sus padres no pueden pagar sobornos, en el futuro ganarán menos y, con mayor probabilidad, trabajarán en empleos de más riesgo y tendrán una vida más corta.

Además, si los niños están expuestos a la corrupción en las escuelas, será difícil crear una cultura de transparencia e integridad en la sociedad. Los efectos de la corrupción en la educación, como los propios efectos educativos, tienen consecuencias muy duraderas, incluso generacionales; por lo tanto, es un área donde la corrupción tiene efectos especialmente profundos y perniciosos.

## CUANDO LA CORRUPCIÓN PUEDE VIOLAR EL DERECHO AL AGUA

Los derechos al agua potable y al saneamiento y el derecho a un nivel de vida adecuado están vinculados. El acceso al agua potable es esencial para el disfrute pleno del derecho a un nivel de vida adecuado (Artículo 11 PIDESC) y para el derecho a la salud (Artículo 12 PIDESC). Sin su garantía, estos derechos son inal-

canzables.

### Contenido medular del derecho al agua

El contenido medular del derecho al agua se analiza en la Observación General No. 15 del CDESC. Disponibilidad: cada persona tiene el derecho a un suministro de agua suficiente y continuo para su uso personal y doméstico (tales como beber, aseo personal, lavado de ropa, preparación de comida, higiene personal y del hogar). El agua debe ser de una calidad adecuada. El agua para el uso personal o doméstico debe estar libre de micro-organismos, sustancias químicas y riesgos radiológicos que constituyan amenazas para la salud. Además, el agua debe tener un color, olor y gusto aceptables para el uso personal o doméstico. Accesibilidad: las fuentes y los servicios del agua deben ser física y económicamente accesibles a todos, sin discriminación. La accesibilidad a la información se define como la inclusión del derecho a buscar, recibir e impartir información relativa a los asuntos del agua.

Se ha dicho que la escasez de agua limpia y su contaminación creciente no son causadas por una carencia de fuentes naturales o por problemas de ingeniería sino por consecuencia de la corrupción.<sup>46</sup> La corrupción viola el derecho al agua cuando, por ejemplo, las empresas sobornan a los inspectores estatales para que les permitan extraer cantidades excesivas de los ríos y de los depósitos subterráneos, negando o limitando el acceso al agua para las comunidades vecinas. La corrupción también ocurre cuando los ciudadanos tienen que pagar sobornos para conectarse a la red nacional del agua o para evitar tener que beber agua no potable de fuentes tales como ríos o represas. Las mujeres tienden a utilizar más agua por su condición de cuidadoras del hogar. En las casas pobres, en las que las mujeres son las jefas de hogar, la falta de dinero para sobornar a los funcionarios del agua las exponen a tener que recurrir a fuentes insalubres de agua, aumentando así su riesgo de contraer enfermedades. En aquellos lugares donde las mujeres son las responsables de proveer el agua para su hogar, las interrupciones del suministro debido a la corrupción provocarán que las mujeres tengan que caminar más lejos para disponer de agua.

La corrupción puede dañar también la calidad del agua. Si una empresa soborna a un inspector público para que ignore la descarga de desechos en los recursos hidráulicos, los suministros de agua se contaminarán y se infrin-girá el derecho de las personas que dependen de esa agua. El derecho al agua de poblaciones indígenas y minoría étnicas se ve amenazado con frecuencia, ya que muchos asentamientos indígenas se localizan cerca de los lagos y de los ríos.

### CUANDO LA MALVERSACIÓN DE FONDOS DESTINADOS A PROGRAMAS SOCIALES PUEDE VIOLAR LOS DERECHOS HUMANOS

El alegato de que la corrupción viola los derechos humanos se basa, por lo gen-

eral, en el razonamiento de que el dinero perdido a causa de la corrupción pudo haberse utilizado para la compra de medicinas, equipos o el suministro de agua, mejor educación, etc.. Por lo tanto, es útil analizar la malversación de fondos con mayor detalle, especialmente la malversación de los fondos destinados a los programas sociales. Esta práctica corrupta puede afectar a un amplio espectro de derechos humanos.

Como se ha señalado, el derecho a la salud (Artículo 12, PIDESC) se entiende casi siempre en términos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la salud pública y de los centros, los bienes, los servicios de los programas de salud. Las instalaciones de salud, así como los bienes y servicios, tienen que estar disponibles, en cantidades suficientes, para que sean accesibles a todos sin discriminación; deben ser adecuados, científica y médicamente, y de buena calidad. La mayor parte de los casos de corrupción afectan a varios de estos elementos. Esto es especialmente cierto en el caso de la malversación de los fondos públicos realizado por los funcionarios públicos. Parte del presupuesto de salud puede “desaparecer” antes de efectuarse el pago desde el Ministerio de Finanzas al Ministerio de Salud. Más dinero aún puede ser sustraído en el proceso de canalizar los fondos desde el gobierno nacional a las administraciones de provincias y, eventualmente, por los directores o administradores de los hospitales locales. A medida que estos recursos merman por causa de la malversación y por el fraude en las adquisiciones, menos dinero existe para pagar los salarios, financiar las operaciones y mantener los edificios y los equipos. Le siguen a lo anterior las consecuencias para el personal, la infraestructura y la calidad en el cuidado de la salud. De esta forma, los actos corruptos y en especial la malversación, casi simultáneamente, interfieren en la disponibilidad, accesibilidad y calidad del derecho a la salud.

La malversación también puede afectar la seguridad de la alimentación y de las necesidades nutricionales reconocidas en el derecho a la alimentación (Artículo 11(2), PIDESC). Cuando un funcionario público se apropia indebidamente de parte de un plan de subsidios u otros fondos designados para un programa de alimentación y, a su vez, realiza compras de bajo costo y adquiere alimentos por debajo del estándar, el programa puede fracasar al no satisfacer las necesidades nutricionales y puede incluso proveer alimentos que no son idóneos para el consumo. Ambos efectos violan el derecho a la alimentación de los beneficiarios. Los alimentos deben ser también accesibles a todos, debe ser posible adquirirlos y estar, físicamente accesibles. En particular, deben estar al alcance de los grupos socialmente vulnerables (tales como las personas que son muy pobres o carecen de tierras) cuyas necesidades exigen que se les brinde una atención especial. La corrupción socava la accesibilidad cuando afecta programas de alimentación, que, en la práctica, son muy vulnerables a la corrupción porque tienen grandes

---

46 Casa del Agua Sueca, 2006, p.3. Ver también Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hidráulicos, 2006, p.9.

presupuestos y un número elevado de beneficiarios (casi siempre anónimos), lo que crea muchas oportunidades y alicientes para el abuso. Cuando un funcionario desfalca los fondos que han sido creados para comprar y distribuir alimentos, o roba o vende la comida, el resultado es que las personas se ven privadas de aquellos alimentos que necesitan y a los que tienen derecho. Con tal comportamiento se viola, claramente, el derecho a una alimentación adecuada. La malversación de los fondos destinados a la educación elimina recursos que son necesarios para dotar de equipos a las instituciones educacionales y pagar a los maestros. El derecho a la educación (Artículos 13 y 14, PIDESC) provee que las instituciones y los programas educacionales deben estar disponibles en cantidades suficientes. La disponibilidad significa también que las instituciones y los programas educacionales deben estar dotados del equipo que sea necesario para su funcionamiento, incluyendo maestros capacitados y pagados, materiales para la enseñanza, edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, etc. Las prácticas corruptas, diferentes y variadas, en el sector de la educación dañan la disponibilidad y la calidad de la misma. Se afectan los alumnos cuando se roban los fondos porque los equipos educacionales serán de inferior calidad y los maestros carecerán de recursos. El no pago de los salarios a los maestros conducirá a otras prácticas corruptas tales como el ausentismo frecuente o la aceptación de sobornos. De esta forma, la malversación crea una nueva corrupción. En estas condiciones, el Estado no puede cumplir con su obligación de asegurar el derecho a la educación y así se viola ese derecho.

La malversación de los fondos para financiar los servicios a las prisiones también provoca serias violaciones de derechos. Esta práctica tiene el mismo efecto que en la educación: reduce la calidad de las instalaciones y la calidad de los servicios que provee. Todas las personas que son privadas de su libertad y enviadas a prisiones, hospitales, campos de detención, instituciones correccionales y otras, tienen el derecho a ser tratados con humanidad y dignidad (Artículo 10, PIDCP). Esto implica, por ejemplo, que en las cárceles, cada prisionero debiera tener un espacio físico personal mínimo y el acceso a un contenido mínimo de aire cúbico, a instalaciones sanitarias adecuadas, a ropa que no sea degradante o humillante, a una cama personal y a una alimentación con el adecuado valor nutricional (Reglas Mínimas para el Trato de Prisioneros, Naciones Unidas).<sup>47</sup> La malversación de los fondos asignados a las prisiones puede ocurrir en muchos niveles, desde el nivel ministerial hasta los custodios. La corrupción de este tipo ciertamente afectará el tratamiento a los prisioneros, posiblemente hasta el grado de darles un tratamiento inhumano, violando así los tratados de derechos humanos (por ejemplo, Artículo 10, PIDCP). Esto puede suceder si las faltas de fondos traen como consecuencia escasez en la comida de la prisión, o la imposibilidad de proveer cobijas o camas, por ejemplo. En tal caso, la corrupción se puede asociar con la violación del derecho de una persona privada de su libertad a ser tratada en forma humana y digna.

La malversación o apropiación indebida de bienes pueden también afectar el

derecho a un juicio justo y a una reparación efectiva (Artículos 14 y 2(3), PIDCP). La malversación priva al sistema de justicia de los recursos necesarios y esto afectará su calidad y su efectividad. La propia falta de recursos puede significar que se contrate a un número insuficiente de empleados judiciales quienes, a su vez, crearán una acumulación de casos y causarán lentitud en los procedimientos, infringiendo el derecho a ser juzgado sin dilación indebida como lo estipula el Artículo 14(3(c) del PIDCP y, por consiguiente, violando el derecho a un juicio justo y a una reparación eficaz.

Cuando el dinero público se pierde, el Estado no cumple con una de las principales obligaciones de los derechos humanos: utilizar el máximo de los recursos de que disponga para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 2(1) del PIDCP.

En la mayoría de los casos, el desfalco imposibilita al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y, probablemente, resulte en violaciones a estos derechos.

El efecto negativo acumulativo de la corrupción se hace evidente, en especial, en los programas sociales a gran escala. Considerando que por lo general muchos funcionarios administran este tipo de programas, si la corrupción es endémica y extendida, los niveles en la malversación de fondos pueden ser muy altos.

---

47 Adoptado por el Primer Congreso sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento a los Ofensores de las Naciones Unidas, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 663 C (XXIV) del 13 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

### 13. Situaciones de alto riesgo

En ciertas situaciones, es muy probable que la corrupción se asocie a las violaciones más generalizadas de los derechos humanos. Así es, por ejemplo, en países ricos en recursos naturales que carecen de instituciones democráticas fuertes; durante los períodos de reconstrucción después de un conflicto, y cuando se implementan grandes proyectos de infraestructura sin que se tengan en cuenta los derechos humanos.

Si en países ricos en recursos naturales no existen instituciones democráticas sólidamente establecidas y no existen mecanismos de rendición de cuentas ante los ciudadanos, es muy probable que exista un terreno propicio para la corrupción. Los ingresos provenientes de los recursos no renovables (petróleo, gas, minerales y metales) y de los renovables (bosques, pesca, tierras) son cuantiosos y concentrados. Los funcionarios públicos corruptos tienen oportunidades para robar grandes cantidades significativas de dinero y pueden hacerlo de un solo golpe o a través de

una sola fuente de ingresos. En estas condiciones, no es sorprendente que, con frecuencia, la corrupción se vuelva institucional y apoye a los grandes sistemas de patronazgos. Esto, a su vez, socava aun más la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas y puede crear rápidamente las condiciones en las cuales la violencia política institucionalizada (financiada por la corrupción y por los ingresos públicos) genera graves violaciones de los derechos. En este sentido, el establecimiento de instituciones democráticas sólidas, que incluyan controles sobre el poder ejecutivo, pueden considerarse como particularmente importantes en aquellos países que son ricos en recursos naturales y que dependen económicamente de ellos.

Situaciones similares surgen en los países que están dejando atrás un conflicto porque, casi por definición, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se encuentran en proceso de reconstrucción y apenas pueden cumplir con sus responsabilidades. Recursos provenientes de la ayuda internacional e inversiones extranjeras por lo general invaden esos países cuando aún sus sistemas de gobernanza están débiles creando un vasto campo de oportunidades para la corrupción y otras formas del crimen. Además, existe el riesgo particular de que los grupos de personas que se han sido mayormente afectadas por el conflicto sean expropiadas o explotadas. Aquellos que están en peligro son las comunidades muy pobres cuyos títulos de propiedad de las tierras no están bien documentados; los que han sido desplazados por la guerra, que al retornar a sus tierras y propiedades pudieran hallarlas expropiadas. En general, las personas asociadas a la parte derrotada en un conflicto; los grupos que, históricamente, han sufrido por causa de la discriminación (por ejemplo, por su raza o religión); las mujeres y los niños, ahora viudas y huérfanos, que carecen de ingresos y hogares, etcétera, se encuentran especialmente expuestos a abusos. Una amplia gama de derechos pueden ser violados en esas condiciones y, con frecuencia, la corrupción es el factor que penetra en tales circunstancias.

Los grandes proyectos de infraestructura implican la destinación de considerables sumas en dinero público y en inversión privada. Dada su magnitud, en estos proyectos los funcionarios públicos entran en contacto estrecho con las grandes corporaciones, que muchas veces son las que administran e implementan esos proyectos. Esto crea numerosas oportunidades para la corrupción, en algunas ocasiones en gran escala: para asegurar pagos por servicios, para simplificar procedimientos, para flexibilizar las obligaciones contractuales, para encubrir problemas o tolerar demoras, para esconder la propia corrupción o para proteger a aquéllos que están siendo investigados o procesados. Si el proyecto es muy grande y el país pequeño, la corrupción puede incluso socavar la integridad de las instituciones oficiales.

Si existe corrupción, esta puede llevar a una asignación de trabajos innecesarios (con fondos del dinero público); la utilización de materiales de calidad inferior (con el dinero público y se incluyen costos adicionales de mantenimiento; algunas veces se pone en riesgo la salud o la vida); la exposición al peligro por merma de la seguridad laboral (se violan las leyes del trabajo y, a veces, se amenaza la salud y la vida); la exacerbación del impacto ecológico de los proyectos (donde resultan perjudicados los intereses de las comunidades locales). También existe un riesgo de que los programas de compensación por tierras adquiridas y de los programas para mitigar el daño no se realicen de manera apropiada y se prive a las comunidades locales de la reparación

en violación de sus derechos. Se da también lugar a la cooptación, de las autoridades que los deben monitorear y de los críticos (comunidades afectadas, parlamentarios, los medios de comunicación).



## V. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE AQUELLOS QUE INVESTIGAN Y DENUNCIAN ACTOS DE CORRUPCIÓN

Algunos gobiernos han utilizado las campañas anticorrupción para reprimir a los opositores o a los políticos críticos de su gestión, también para restringir los derechos de aquéllos que combaten y denuncian la corrupción. Cuando esto sucede, en vez de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas que debe resultar de las campañas anticorrupción, éstas pueden debilitar la democracia y la confianza pública. En esos casos, los derechos humanos de aquéllos que han sido identificados como objetivos políticos pueden ser vulnerados. Este capítulo analiza la protección de los derechos humanos de los defensores anticorrupción. Se analizan los derechos que son violados con mayor frecuencia y se identifican los mecanismos de derechos humanos que se pueden utilizar para protegerlos y demandar una reparación en caso de daños.

Este capítulo subraya la necesidad de proteger los derechos de los defensores anticorrupción así como reducir las oportunidades para obtener ganancias políticas de las campañas anticorrupción: estos objetivos brindan accesos claves para la colaboración entre las organizaciones de los derechos humanos y las organizaciones que trabajan contra la corrupción.

### AMENAZAS A LOS DERECHOS HUMANOS QUE ENFRENTAN LOS DEFENSORES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Aquéllos que hacen campañas contra la corrupción y claman por un gobierno transparente, a menudo se convierten en víctimas de violaciones a los derechos humanos. Los riesgos y las amenazas a que se ven expuestos asumen muchas formas. Los periodistas y los defensores contra la corrupción a menudo son acosados, amenazados y, algunas veces, asesinados, para evitar que hagan públicos los casos de corrupción.<sup>48</sup> Los denunciantes (whistleblowers) se reducen al silencio por medio de la prisión, las amenazas o la violencia. Algunas veces, aquéllos que investigan o informan sobre casos de corrupción tienen que enfrentar acusaciones criminales que han sido fabricadas o a una aplicación impropia de la ley (e.g. leyes contra afrentas al gobierno o de subversión, por ejemplo, o

---

48 Ver los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, especialmente *The Right to Freedom of Opinion and Expression: Addendum: Summary of Cases Transmitted to Governments and Replies Received*, Doc. de las NU, E/CN.4 /2005/64/Add.1, 29 de marzo del año 2005. Ver también los informes sobre el estado de la libertad de expresión en diferentes países por la organización Artículo 19, en [www.article19.org](http://www.article19.org)

leyes para la seguridad nacional). Periodistas distinguidos o defensores de derechos humanos pueden ser acusados calumniosamente de aceptar sobornos o de adulterar las cifras de sus ingresos económicos, falsas acusaciones de corrupción pueden evitar que candidatos de la oposición se postulen para las elecciones. Tales prácticas infringen, no sólo el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, sino también el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a buscar y recibir información sin interferencias (ver cuadro de texto 14). También tienen el efecto de silenciar a otros individuos que tendrán temor de denunciar casos de corrupción en el futuro.

Las campañas de los medios de comunicación y la presión de la opinión pública también pueden hacer que las autoridades se sientan obligadas a castigar a personas supuestamente responsables de actos de corrupción aun cuando carezcan de pruebas para sentenciarlos. Los jueces, así como los fiscales y otras autoridades que son responsables de juzgar los casos de corrupción a menudo son acusados de ser “blandos” contra la corrupción o, incluso, de resultar cómplices, si no castigan los supuestos abusos en forma expedita y conspicua. Esto puede inclinarlos algunos jueces hacia la violación de las garantías del debido proceso legal (ver capítulo IV).

Aunque los gobiernos tienen el derecho jurídico de poder privar a los individuos de su libertad en ciertas circunstancias, no pueden hacerlo de forma ilegal o arbitraria y la utilización de ese poder debe regirse por los estándares legales del debido proceso que están diseñados para evitar su abuso o mal empleo.<sup>49</sup> El procedimiento penal debe ser justo y cumplir con los estándares legales establecidos. Si estos estándares no se observan, se violan los derechos humanos de los acusados.

Para evitar interferencias a la privacidad, los jueces independientes tienen un

#### 14. Los derechos amenazados de los defensores anticorrupción

##### Libertad de opinión y de expresión

Todas las personas tienen el derecho a sostener opiniones y a expresarlas sin impedimento (ver Artículo 19 del PIDCP; y la Observación General No. 10 CDH, Artículo 19 CDH). Este derecho incluye la libertad para sostener opiniones sin que exista obstá-

49 Sobre el debido proceso, ver el capítulo IV. Como hemos visto, un Estado está obligado, por el derecho internacional de los derechos humanos, a proteger a los individuos de los abusos que puedan cometer el Estado o los actores privados, aun cuando el Estado no sea directamente responsable de ellos. Los Estados incumplen sus obligaciones de derechos humanos cuando el Estado “no adopta las medidas adecuadas o no ejerce la debida diligencia en el control de las acciones de los agentes estatales para evitar, castigar, investigar o reparar el daño causado por actos de personas o entidades privadas” (Observación General No. 31, CDH).

culo para ello y a buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio. Estos derechos deben ser protegidos contra la interferencia tanto de las autoridades públicas como de otras partes o entidades privadas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos permite ciertas restricciones o limitaciones a la libertad de expresión. En general, éstas restricciones buscan proteger los derechos o la reputación de los otros; la seguridad nacional o el orden público (order public) y la salud o la moral pública (ver Artículo 18(3) PIDCP). Estas limitaciones deben interpretarse con meticulosidad y deben ser interpretadas de manera restrictiva. Otras limitaciones violarían las disposiciones internacionales. Asimismo, es importante destacar que un marco normativo de derechos humanos presupone y requiere de medios pluralistas y de una judicatura independiente.

#### El derecho a la libertad y el derecho a la seguridad personal

El derecho a la libertad de la persona no garantiza la libertad total contra el arresto o la detención. Este derecho, a su vez, provee una garantía importante de que el arresto o la detención no sean arbitrarios o ilegales. Así, el derecho a la libertad de la persona significa que nadie debe ser privado de su libertad de forma arbitraria (ver Artículo 9, PIDCP). Una persona sólo puede ser privada de su libertad si esta decisión está basada en los motivos y procedimientos establecidos por la ley y además, es necesario respetar un mínimo de garantías. Por ejemplo, una persona detenida tiene derecho al recurso de habeas corpus ante un tribunal y debe ser informada, en el momento de su detención, de las razones que existen para su arresto o notificada de cualquier cargo que se le haya hecho; debe ser llevada sin dilación ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales quien deberá, o liberar a la persona, o autorizar su detención antes del juicio; debe ser juzgada dentro de un plazo razonable; y obtener reparación si la detención fuese ilegal. La detención antes del juicio debe ser la excepción y no la regla. Este derecho abarca todo tipo de privación de la libertad, ya sea que se fundamente en actividad criminal, enfermedad mental, vagancia, adicción a las drogas, propósitos educativos o violaciones de inmigración.

Aunque el derecho a la seguridad fue pensado originalmente, para proteger la seguridad personal de los individuos privados de la libertad, ahora se acepta como un derecho independiente y ha sido reconocido en los casos relativos a amenazas de muerte, intentos de asesinato, acoso e intimidación. Los Estados están obligados, por el derecho internacional de derechos humanos, a tomar medidas adecuadas y razonables para proteger a las personas de tales peligros.

#### Derechos a la privacidad

La familia, el hogar, la correspondencia, el honor y la reputación constituyen los aspectos principales de la vida privada pero, en modo alguno, son los únicos (ver el Artículo 17, PIDCP). Otros aspectos específicos de la privacidad son: la protección de los datos personales, el control sobre el nombre personal, la privacidad sexual y contra los registros y la vigilancia. Todas las personas tienen el derecho a ser protegidas contra la interferencia arbitraria e ilegal en su privacidad y en su vida familiar, ya sea por parte de las autoridades estatales, de individuos o de empresas.

papel vital cuando supervisan las investigaciones anticorrupción con el fin de asegurar el pleno acatamiento con las garantías del debido proceso. El monitoreo que realiza la sociedad civil independiente de los derechos de las personas acusadas, también provee un elemento importante de protección. Las personas acusadas de corrupción tienen derechos y deben recibir las garantías judiciales que les corresponden.

### La politización de las campañas anticorrupción

Las campañas anticorrupción no tienen lugar en un vacío político. Muchas campañas anticorrupción que proclamaban que ponían fin a la continuidad de la práctica (a menudo a los niveles más altos del gobierno) también promovían intereses políticos.

En Tailandia, en el año 2007, en Bangladesh, en el año 2007 y en Fiji, en el año 2006, los jefes de gobierno que habían resultado electos fueron depuestos por militares que adujeron razones de luchas contra corrupción. La injerencia militar en los programas anticorrupción supone amenazas específicas para los derechos humanos. Con frecuencia se suspende la constitución, se imponen restricciones a las libertades civiles, como la libertad de reunión. Por lo general, se detienen ilegalmente a los políticos y activistas de la oposición. En muchos casos, se restringe con severidad la libertad de prensa.

### **MECANISMOS QUE PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS DEFENSORES CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EVITAN ABUSOS**

Las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción tienen, por lo tanto, buenas razones para colaborar en la protección de los derechos de los defensores contra la corrupción y en la reducción del riesgo de que las campañas anticorrupción puedan ser explotadas políticamente.

Aquéllos que hacen campañas contra la corrupción o piden un gobierno transparente no se consideran a sí mismos, necesariamente, defensores de los derechos humanos y, quizás, no utilicen el término “derechos humanos” cuando se refieren a su trabajo. Cuando ellos exponen los casos de corrupción, sin embargo, tratan de lograr que las instituciones sean responsables, que se ponga fin a la impunidad y que se mejore la gobernabilidad. Estas actividades son también objetivos de las organizaciones de derechos humanos. Los periodistas, también, pueden actuar como defensores de los derechos humanos cuando investigan e informan sobre los casos de corrupción. Todas estas personas necesitan y merecen protección por el trabajo que realizan. Dos de los mecanismos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas son particularmente relevantes para los defensores anti-corrupción: los tratados y los “procedimientos públicos especiales” (ver cuadro de texto 15).

Los “procedimientos públicos especiales” más adecuados para la protección de

estos defensores son el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la promoción; y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

Cuando se violan o amenazan los derechos de un defensor anticorrupción es posible enviar una “comunicación” (una carta, fax o cable) a estos “Procedimientos públicos”, documentando la violación en cuestión. Estos relatores o el grupo de trabajo pueden hacer públicas las preocupaciones a través de sus informes y, cuando el defensor está en grave peligro, pueden contactar directamente las autoridades del país solicitando aclaraciones o reclamar alguna acción que garantice los derechos de la persona en riesgo. Las organizaciones y defensores contra la corrupción deben ser alentados para que utilicen estos mecanismos sistemáticamente.<sup>50</sup>

En ocasiones, los órganos de tratados han actuado para proteger a los individuos

#### 15. Mecanismos de las Naciones Unidas para informar y rendir cuentas de los derechos humanos

Las Naciones Unidas han desarrollado dos tipos distintivos de procedimientos de derechos humanos. Los principales mecanismos basados en la Carta son el Examen Periódico Universal (EPU) y los Procedimientos Públicos Especiales (Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo) del Consejo de Derechos Humanos. Los mecanismos basados en Tratados de derechos humanos son Comités de expertos establecidos según los términos de cada tratado de derechos humanos que tienen la finalidad de supervisar y monitorear el acatamiento de esos tratados por parte de los Estados partes. Estos Comités son, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño. Existen cuatro tipos de mecanismos de supervisión de tratados internacionales: (a) un procedimiento de informes periódicos; (b) un procedimiento de comunicación o quejas entre Estados; (c) un procedimiento de investigación; y (d) un procedimiento de quejas individuales.

Procedimiento de informes periódicos. La mayoría de los tratados sobre derechos humanos incluyen un sistema de informes periódicos. Un Estado Parte (esto es, un Estado que ha ratificado el tratado en cuestión) está obligado a informar, periódicamente, al Comité supervisor, sobre las medidas que ha adoptado para implementar las provisiones del tratado. El Comité analiza el informe estatal, lleva a cabo un diálogo constructivo con las autoridades estatales y emite recomendaciones. En general, el mecanismo de supervisión a través de informes periódicos tiene como objetivo precisamente el

50 Ver los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Doc. E/CN.4/2006/53/Add.1, marzo 27, 2006, pág. 145, y Doc. E/CN.4/2004/7, diciembre 22, 2003, párrafos 65,92 y 93) y Opiniones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, N.U. Doc. E/CN.4/2004/3Add.1, noviembre 26, 2003, pp. 3-6 y 23-25.

facilitar este “diálogo” entre el cuerpo supervisor y el Estado. Al final, el Comité suele publicar sus recomendaciones, llamadas “Observaciones Finales”. A través de las “Observaciones Finales” varios Comités han afirmado explícitamente que la corrupción viola los derechos humanos, pero lo han hecho en forma muy amplia. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha observado que “los Estados enfrentan graves problemas de co-rupción tienen consecuencias negativas sobre el pleno ejercicio de los derechos contenidos en el Pacto (PIDESC)” (E/C.12/1/Add.91), y el Comité de Derechos del Niño, ha dicho que “existe preocupación por el impacto negativo que la corrupción pueda tener con respecto a la asignación de los ya limitados recursos para mejorar con eficacia la promoción y la protección de los derechos de los niños, incluso, sus derechos a la educación y a la salud” (CRC/C/COG/CO/1, párrafo 14).

Procedimiento de quejas entre Estados. En algunos instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, Artículo 41 PIDCP; Artículo 21 Convención contra la Tortura; y Artículo 33 Convención Europea de Derechos Humanos), un Estado puede iniciar un proceso contra otro Estado, si considera que éste último no está cumpliendo sus obligaciones internacionales bajo el instrumento respectivo. En general, tal queja puede ser sólo atendida si ambos Estados (denunciante y denunciado) han reconocido la competencia del órgano supervisor para recibir este tipo de quejas.

Procedimiento de investigación. Este mecanismo permite al órgano supervisor de tratados, investigar las violaciones particularmente graves o sistémicas de los derechos humanos en un país, ya sea por iniciativa propia o por estar basados en información pertinente que reciba de una variedad de fuentes.

Procedimiento de quejas individuales. Varios tratados internacionales permiten a individuos o grupos de individuos presentar una queja al órgano supervisor del mismo aduciendo una violación de los derechos humanos por el Estado respectivo. El Comité respectivo compuesto por un grupo de expertos, realiza una adjudicación cuasi-judicial de la queja. Cuando el órgano de supervisión es una corte internacional, tales como la Corte Europea de Derechos Humanos (CtEDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ActHPR) las decisiones son judiciales y vinculantes.

Se debe añadir que, aunque los mecanismos antes mencionados potencialmente pueden ayudar a las víctimas de la corrupción, ya sea proveyendo reparación o llamando la atención sobre los abusos, han sido utilizados muy escasamente.

que han sido amenazados o fueron víctimas de malos tratos luego de atestiguar contra la corrupción o denunciarla.<sup>51</sup>

La presencia en un país de instituciones nacionales de derechos humanos (de-

---

51 Ver, por ejemplo, Comité contra la Tortura, Comunicación No. 221/2002 M.M.K. vs. Suecia, CAT/C/3/D/221/2002, 18 de mayo del año 2005.

fensoría del pueblo, Comisiones Naciones, etc.) también pueden ayudar a brindar protección contra abusos cometidos contra defensores contra la co-rrupción. Asimismo, en aquellos lugares en los que la ley promueve la transpa-rencia, previene la impunidad y garantiza acceso a la información y a la libertad de expresión, los individuos y las organizaciones que denuncian la corrupción estarán más prote-gidos y para los gobiernos o para los actores privados será más difícil explotar las leyes anticorrupción con propósitos políticos.

Si las organizaciones anticorrupción deciden utilizar los procedimientos de dere-

#### 16. Los defensores anticorrupción y la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las ins-tituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades básicas univer-salmente reconocidas, provee para el apoyo y la protección de los defensores de los derechos humanos en el contexto de su trabajo. La Declaración no crea nuevos dere-chos sino que articula los derechos existentes de manera que facilitan su aplicación a las necesidades y a la experiencia de los defensores de los derechos humanos.

La Declaración considera como un “defensor de los derechos humanos” a aquél que, individualmente o con otros, actúa para promover o proteger los derechos humanos. Es generalmente aceptado que quienes abogan por una buena gober-nabilidad, la democratización, el fin de la corrupción y los abusos del poder se consideran también defensores de los derechos humanos. (ver [www/2.ohchr.org/english/issues/defend-ers/who.htm](http://www/2.ohchr.org/english/issues/defend-ers/who.htm)).

chos humanos de las Naciones Unidas para proteger a sus miembros, estas or-ganizaciones pueden considerar útil asociarse con organizaciones de derechos humanos que están familiarizados con los mecanismos de derechos humanos y con los estándares de derecho internacional y saben cuáles casos pueden tener mayor probabilidad de éxito y con cual estrategia. La colaboración se puede ex-tender, provechosamente, aún más, por supuesto: las organizaciones de dere-chos humanos y de anticorrupción pudieran cooperar para promover la adop-ción de leyes sobre acceso a la información, las garantías legales a las libertades de opinión y de expresión, la independencia de las autoridades judiciales, la plu-ralidad de los medios masivos de comunicación y promover leyes que logren un equilibrio adecuado entre las preocupaciones sobre la seguridad nacional y el derecho a la información. Las oportunidades para la cooperación se discuten en el próximo capítulo.



## VI. OPORTUNIDADES PARA LA COLABORACIÓN

En este informe hemos resaltado los vínculos entre los actos de corrupción y las distintas violaciones a los derechos humanos, con mención a los riesgos que enfrentan aquéllos que combaten la corrupción. Un informe aparte analizará cómo los derechos humanos pueden integrarse, en la práctica, a los programas anticorrupción y las dificultades que los especialistas anticorrupción deberán afrontar cuando utilicen los mecanismos y normas de derechos humanos.

En este capítulo se destacan, de relieve, algunas oportunidades para la colaboración entre aquéllos que promueven y defienden los derechos humanos y aquéllos que trabajan para poner fin a la corrupción, y se hacen algunas recomendaciones.

### PUNTOS DE ENTRADA PARA LA COLABORACIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a las ONGs, las asociaciones empresariales, los institutos de investigación, la academia, y los medios de comunicación, tienen un papel crucial en los esfuerzos tanto para combatir la corrupción como para promover y proteger los derechos humanos. Sin embargo, aunque gran parte del trabajo que realizan es complementario, salvo algunas excepciones importantes, las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción no colaboran regularmente entre sí y tampoco comparten sus conocimientos y sus experiencias.

Esto sucede hasta cierto punto porque se percibe que las organizaciones anticorrupción trabajan con los gobiernos y son más “oficiales”, mientras que las organizaciones de derechos humanos se consideran como organizaciones de oposición y lucha contra las autoridades. Sin embargo, donde los niveles de corrupción son altos, probablemente se respeten menos los derechos humanos; por lo tanto, ambos tipos de organizaciones tienen buenos motivos para promover los derechos civiles y políticos y mecanismos de rendición de cuentas. En la práctica, las relaciones que mantienen las organizaciones de derechos humanos con los gobiernos no son siempre hostiles. Muchas organizaciones de la sociedad civil y del gobierno actúan en cooperación para implementar reformas a los derechos humanos y brindar capacitación en materia de derechos humanos. En resumen, las oportunidades existen para que ambos tipos de organizaciones, de derechos humanos y de anticorrupción, colaboren en un amplio campo de actividades, desde presupuestos participativos y seguimiento del gasto público hasta la formación de comités consultivos de ciudadanos, cabildeo y campañas públicas.

Sin embargo, puede ser que la colaboración no se logre con facilidad. Un obstáculo es que los especialistas anticorrupción con frecuencia consideran el len-

guaje y los conceptos de los derechos humanos como ajenos y abstractos. Ellos, por lo general, no utilizan los mecanismos de los derechos humanos y se quejan de que “un enfoque de derechos humanos” no provee soluciones prácticas. Por otra parte, las personas que trabajan en los derechos humanos, en gran medida, desconocen la especificidad de los distintos actos de corrupción y de los instrumentos legales de que se dispone para combatirla. La colaboración útil requerirá de esfuerzos, por ambas partes, para superar las diferencias de lenguaje y práctica. Por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos necesitarán hallar nuevas formas para comunicar sus habilidades legales y adoptar formas de expresión legal rigurosas pero menos abstractas.

### Crear conciencia y empoderar a las personas

Los enfoques “desde abajo” o impulsados por movimientos sociales, ofrecen buenas oportunidades para la cooperación. Como ya se ha comprobado en todo el mundo, desde las campañas realizadas a través de cartas de Amnistía Internacional, hasta las acciones masivas por los derechos civiles y los movimientos de desobediencia civil, estas acciones colocan a la opinión pública y a la sociedad civil en el centro del cambio. Aunque las propuestas de reformas son, con frecuencia, más fáciles de introducir “desde arriba”, la sostenibilidad de un cambio es más probable, evidentemente, cuando el público lo apoya y lo exige, ya que esto promueve la responsabilidad y la transparencia.

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden ayudar a fortalecer el impacto de las organizaciones anticorrupción. Se pueden citar varios ejemplos de prácticas exitosas de colaboración conjunta (ver cuadro de texto 17). En general, este tipo de colaboración combina la práctica tradicional de los derechos humanos de “nombrar y avergonzar” con la pericia técnica de las organizaciones anticorrupción.

### La aplicación de la ley y la creación de nuevas leyes y de códigos de conducta

#### 17. Viviendo a lo grande – El costo de la extravagancia oficial en Kenia

La Comisión de Derechos Humanos de Kenia (KNCHR) ha “traducido” el costo de los escándalos de corrupción en términos que impactan más fuertemente a los ciudadanos. La primera publicación *Vivir a lo grande- El costo de la extravagancia oficial en Kenia*, co-publicada con Transparencia Internacional-Kenia en enero del año 2006, detalla cómo la compra de autos de lujo oficiales afecta la vida de las personas de a pie. Otra serie, titulada *Enriquecimiento injusto: El surgimiento de millonarios por apropiarse de las tierras*, narra el costo que para el público han tenido las asignaciones ilegales de la tierra nacional. Escrita conjuntamente con la Alianza por la Tierra de Kenia, esta publicación desenmascara a las figuras oficiales que se han beneficiado cuantiosamente de la adquisición de tierra pública libre para luego venderla a terceras partes. (Ver informes disponibles en [www.knchr.org](http://www.knchr.org)).

Las organizaciones anticorrupción y de derechos humanos pueden explorar intereses comunes en varias áreas. Pueden trabajar para promulgar leyes y desarrollar políticas que reduzcan el secretismo en los procesos de adopción de decisiones del gobierno y promover el acceso a la información y a la transparencia; hacer campañas por la libertad de expresión y por la pluralidad de los medios de comunicación; así como hacer campañas para ratificar los tratados contra la corrupción, tales como la CNUCC. Asimismo, se puede promover la adopción de códigos de conducta que pueden establecer estándares para los servidores públicos con el fin de asegurar que no utilicen sus cargos en provecho personal.

Las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción también pueden trabajar en conjunto para desarrollar estándares profesionales y códigos de conducta. Para esta labor sería apropiado que buscaran la cooperación de los órga-

#### 18. Acceso a la información y la participación ciudadana

El acceso público a la información oficial puede conducir a lograr un gobierno más eficaz, más eficiente y menos corrupto. El escrutinio de las instituciones oficiales puede reducir los abusos del poder, incluso la corrupción. La participación ciudadana en la actividad pública puede mejorar la calidad de la política y el apoyo a la misma. Para lograr estos objetivos, la mayoría de las personas necesitan estar bien informadas y los funcionarios públicos no sólo necesitan dar a conocer la información sino también asegurar que los mecanismos de consulta se apliquen con seriedad y sean adecuadamente inclusivos.

Una serie de leyes recientes reconocen, específicamente, que el acceso a la información puede contribuir a la protección de los derechos humanos. Muchas de ellas prohíben a los organismos gubernamentales que retengan información sobre las violaciones a los derechos humanos y otros abusos del poder. Aquí se incluye, por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de México, y la Ley No. 2786 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Perú. Alguna legislación sobre acceso a la información incluye provisiones que, en particular, se ajustan a la corrupción: por ejemplo, la Ley de Libertad de Información de Trinidad y Tobago (Artículo 35, disponible en [www.nalis.gov.tt/Socio\\_economic/THE-FREEDOM-OF-INFORMATION-ACT1999.htm](http://www.nalis.gov.tt/Socio_economic/THE-FREEDOM-OF-INFORMATION-ACT1999.htm)).

Los actores de la sociedad civil han hecho cabildeo, en muchos países, con el fin de lograr legislación sobre acceso a la información y, en muchos casos, estas leyes atestiguan el compromiso activo de los ciudadanos. La participación ciudadana se basa en la sencilla premisa de que los individuos afectados por una decisión deben estar involucrados, de manera significativa, en el proceso de adopción de decisiones. El acceso a la legislación sobre la información asegura que los ciudadanos puedan monitorear e influir en las políticas y en las decisiones sobre asuntos tales como la corrupción, que afectan, directa o indirectamente, a los derechos humanos.

• En México, la ONG Fundar-Centro de Análisis e Investigación (ver: [www.fundar.org](http://www.fundar.org)).

mx) utilizó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para monitorear con éxito el gasto público, reuniendo pruebas de nepotismo y corrupción en la asignación y uso de los fondos destinados a la promoción de la salud en las mujeres y en los programas de prevención de VIH/SIDA. Descubrió que el dinero se había entregado a una organización que gastó más del 80% de los fondos para la contratación de compañías especializadas en relaciones públicas con el fin de elaborar campañas contra el suministro de anticonceptivos para las mujeres. Como resultado del escándalo que surgió, la Secretaría de Salud exigió la reposición de los fondos y la Secretaría de la Función Pública inició una investigación policial.

- En algunos casos, la utilización de las técnicas de acceso a la información ha depuesto regímenes políticos corruptos. En el año 2000, el Centro Filipino para el Periodismo de Investigación (PCIJ) comenzó a indagar en la fortuna personal del presidente Joseph Estrada. El Centro reunió cuidadosamente pruebas documentales, basadas en registros oficiales y entrevistas, sobre la adquisición de bienes raíces y la creación de sociedades instrumentales por miembros de la familia Estrada. Las pruebas que reunió mostraban una corrupción presidencial en gran escala y fueron elementos importantes para la remoción del presidente Estrada. En este caso, aunque en Filipinas no existe una ley de acceso a la información específica vigente, el PCIJ pudo utilizar otros mecanismos, incluyendo precedentes establecidos por litigios anteriores.

nos policiales y los miembros de la judicatura. En este sentido, la difusión más amplia de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial podría constituir un eficaz objetivo común.<sup>52</sup> Este tipo de códigos de conducta podrían además, estar dirigidos a otros actores tales como banqueros, contadores, agentes de bienes raíces y otros profesionales sin cuya ayuda no se pueden ocultar la corrupción y sus beneficios. También se puede buscar incidir en el trabajo de periodistas y los profesionales de los medios de comunicación.

#### La utilización de los mecanismos de derechos humanos para la protección, la reparación y la responsabilidad

Existen varias instituciones y mecanismos que se pueden utilizar para responsabilizar a los Estados por sus políticas y por sus acciones. Los mecanismos nacionales incluyen aquéllos provistos por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y los informes parlamentarios. Los mecanismos internacionales incluyen aquéllos provistos por las Cortes Internacionales de derechos humanos a nivel regional tales como la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Intera-

---

52 Ver el Capítulo IV. El Comentario sobre los Principios de Bangalore fue preparado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial (marzo del año 2007).

mericana de Derechos Humanos y la Corte Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, cada una de las cuales puede ayudar a proteger a los defensores anticorrupción cuando sus derechos se vean afectados. Además, siempre que se puedan establecer vínculos claros entre los actos de corrupción y las obligaciones de derechos humanos los mismos mecanismos se podrían utilizar para hacer que rindan cuentas a aquellos que incurran en actos de corrupción. Los mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como los órganos de tratados y los procedimientos públicos especiales no pueden sustituir, pero sí complementar, el papel esencial de la acusación penal.

Además, los mecanismos de derechos humanos pueden ayudar a los defensores para salvar algunos obstáculos legales que impiden la acusación penal en el plano nacional. Algunas prácticas corruptas no son, necesariamente, ilegales en algunos países. En estos casos podrían utilizarse mecanismos de derechos humanos para buscar la responsabilidad del agente corrupto. Por ejemplo, en muchos sistemas judiciales, el nepotismo y el favoritismo político no se consideran como actos incluidos en el concepto de corrupción, en términos estrictamente legales y, por lo tanto, no son prohibidos por la ley. Sin embargo, tales prácticas pueden resultar en una violación al derecho a la participación política o al derecho al acceso equitativo al servicio público. En estos casos, fundamentándose a través de la violación de los derechos humanos y utilizando los mecanismos de derechos humanos, podrían abrirse vías para combatir dichas prácticas. Además, recurrir a los derechos humanos puede ayudar a crear conciencia de los efectos perniciosos de dichas prácticas.

#### Promover la responsabilidad social – análisis de presupuestos y estadísticas

Una forma eficaz para restringir la corrupción y proteger los derechos humanos (y, en especial, los derechos económicos, sociales y culturales) es dar al público y a la sociedad civil mejores herramientas y más autoridad para evaluar los programas sociales. Las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado muchas vías para hacer a los gobiernos responsables, además del litigio y el voto en las elecciones. Ellas incluyen el cabildeo y el litigio, los comités consultivos ciudadanos y los análisis de presupuestos. Compartir experiencias sobre cómo implementar con eficacia estos mecanismos es otro punto de acceso para la colaboración entre las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción.

Para que funcionen estos mecanismos, los grupos sociales más vulnerables necesitan participar en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas que los afectan. La participación debe ser efectiva, incluyendo el acceso a la información y teniendo un grado de influencia en el proceso de la adopción de decisiones.

La metodología del análisis de presupuesto que hace un análisis de la información estadística oficial, son herramientas poderosas para aumentar la transparencia y el cumplimiento de las obligaciones con los derechos humanos. Aunque las organizaciones de derechos humanos, de manera creciente están considerando estas herramientas, las organizaciones anticorrupción tienen más experiencia en su utilización y pueden ayudar a las primeras a que desarrollen sus habilidades.

A pesar del potencial del análisis de presupuesto, en muchos países la información sobre el presupuesto es de difícil acceso. Las leyes de presupuesto y los procesos para su aprobación pueden ser, relativamente públicos, pero por lo general, a los gobiernos se les exige menos para que den información sobre los gastos. Como la corrupción generalmente se produce cuando se gasta el dinero, es por lo tanto, importante asegurar que tal información sea accesible y de buena calidad. Tanto las organizaciones de derechos humanos como las de anticorrupción tienen aquí un interés común y pueden combinar sus esfuerzos para convencer a los gobiernos que tienen el deber de reunir información precisa sobre los gastos y hacer que la información esté disponible.

#### Monitoreo de la contratación pública y de la ayuda internacional

Los defensores de derechos humanos que trabajan para eliminar la corrupción deben prestar especial atención a las contrataciones públicas. Esto implica monitorear los procedimientos de los contratos a todos los niveles, desde las autoridades municipales hasta los gobiernos provincial y nacional o federal. Los contratos a nivel nacional o federal son, por lo general, de gran envergadura, pero los contratos con los gobiernos locales también implican un gasto público considerable y conllevan impactos más directos para el público. La contratación pública, más que ninguna otra área, es un punto de acceso natural para el trabajo de cooperación entre las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción. En los últimos diez años, por ejemplo, los capítulos nacionales de TI han desarrollado herramientas y habilidades técnicas para monitorear los procesos complejos de contratación pública. Las organizaciones de derechos humanos pudieran aplicar el lenguaje y la práctica de los derechos humanos para complementar este trabajo técnico.

Las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción pueden también unirse para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a la ayuda al desarrollo. Dado que los gobiernos donantes son responsables en sus países ante sus contribuyentes y los gobiernos receptores ante los beneficiarios a los que se destina la ayuda, ambos movimientos pueden presionar para lograr una mejor información y el cumplimiento de los estándares de los derechos humanos a lo largo del proceso de la entrega de la ayuda.

#### Litigio

Este informe ha establecido que, al vincular los actos de corrupción con las violaciones a los derechos humanos, se pueden crear nuevos canales de acción, especialmente si la corrupción puede desafiarse a través de los numerosos mecanismos nacionales, regionales e internacionales que existen para monitorear el cumplimiento de los derechos humanos. Hemos señalado que se pueden usar los mismos mecanismos de derechos humanos para proteger a los defensores anticorrupción cuyos derechos han sido violados. También existen posibilidades de utilizar el litigio nacional e internacional. El litigio brinda una oportunidad para la colaboración entre las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción.

El litigio puede crear conciencia sobre los efectos perversos de la corrupción y puede obligar a los Estados a que emprendan acciones contra la misma. Una demanda legal exitosa, además puede ofrecer reparación para las víctimas y establecer precedentes que podrían ayudar a otros. Sin embargo, la efectividad del litigio es limitada. No siempre dará una solución. Para tener éxito, los casos precisan de pruebas de alta calidad y una buena cooperación entre las víctimas, los abogados y los defensores de los derechos humanos. El éxito, por lo general, requiere también los servicios de un equipo legal profesional, lo que puede resultar muy costoso. Por otra parte, las cortes pueden ser corruptas, las leyes pueden haberse redactado en forma mediocre, el sistema judicial puede ser débil. Por lo tanto, el éxito del litigio no se puede garantizar. Además aquellos que necesitan de la protección mayor son, casi siempre, los que menos pueden iniciar procesos judiciales que tienden a ser caros y prolongados.

El litigio de interés público pudo ayudar a salvar algunos de estos retos. Algunas organizaciones de derechos humanos han logrado obtener una experiencia considerable en los litigios públicos (o estratégicos) que se pudiera compartir y difundir. Las organizaciones anticorrupción, cuando sea adecuado, deberían considerar la utilización del litigio estratégico, por ejemplo, para recuperar bienes.

Una limitación particular del litigio es el problema de las pruebas. Por definición, la corrupción es encubierta y no deja un rastro de documentación. Por lo tanto, es un gran desafío reunir las pruebas. Hemos mencionado, también, los límites de la reparación judicial. Si los litigios han de ser efectivos, los abogados también necesitan identificar a las víctimas, asegurar su consentimiento para una acusación y, quizás, convocarlos como testigos, todo lo cual puede resultar difícil. Además, en aquellos lugares donde hay un régimen represivo, las demandas legales pueden traer graves riesgos para los que estén involucrados. Por lo tanto, y por una combinación de razones, aunque los litigios son valiosos, sus dificultades no se deben subestimar y su utilización estratégica debe ser analizada cuidadosamente. Dicho esto, igualmente debemos destacar que es una herramienta que vale la pena explorar en los casos en que otros métodos no han proporcionado resultados efectivos y pudiera ser muy útil cuando el litigio forma parte de una

estrategia más amplia.

Algunas organizaciones anticorrupción ya dirigen su atención al litigio. En varios países, los Centros para la Consultoría y la Defensa Legal (ALACs), dirigidos por los capítulos nacionales de TI, ofrecen consejo legal pro bono en los casos relacionados con la corrupción (ver cuadro de texto 19). Este tipo de trabajo se asemeja al litigio de interés público tradicional que se lleva a cabo en casos de derechos humanos, y que han emprendido muchas organizaciones de derechos humanos y clínicas jurídicas universitarias de derechos humanos. Esta es también un área apropiada para la colaboración. Las organizaciones que trabajan con las clínicas jurídicas y los centros de consultoría deben tener en mente un riesgo: la posibilidad de que, si los ALACs se hacen con mayor frecuencia los primeros puntos de contacto entre los individuos y los expertos en los temas de anticorrupción, esto pudiera resultar en el debilitamiento de los mecanismos e instituciones oficiales anticorrupción.

Será difícil luchar contra la corrupción si no se respetan los derechos civiles y políticos tales como la libertad para organizarse, el acceso a la información y al sistema judicial. Donde reina la corrupción será igualmente difícil promover los derechos humanos. Es del interés común de las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción elaborar una estrategia más amplia e incluyente, que es la única con probabilidades de ser eficaz.

#### 19. Centros para la Consultoría y la Defensa Legal

Los tres ALACs pilotos se fundaron en el año 2003 por tres capítulos nacionales de Transparencia Internacional en Europa del Este (Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Rumanía). El modelo ALAC alzó vuelo y superó las expectativas iniciales. Ahora son uno de los elementos más dinámicos en el movimiento mundial de Transparencia Internacional. Hay unos veinte ALACs en más de una docena de países, la mayoría aún en Europa de Este.

Los ALACs operan líneas telefónicas gratuitas y servicios sin previa cita, atendidos por voluntarios capacitados y estudiantes de derecho. En algunos casos, ofrecen servicios de asistencia directa a las comunidades rurales. Ellos reúnen quejas de las víctimas o de los testigos de la corrupción. Se provee a los clientes con asesoría legal y con la información de cómo abrir un expediente en caso de que se quiera utilizar los canales adecuados. Según el principio no-investigativo de Transparencia Internacional, los ALACs no emprenden investigaciones ya que esto se considera como el deber de la policía y de los fiscales.

Los ALACs diferencian de otras clínicas jurídicas y centros de consultoría legal porque, además de ocuparse de la corrupción, el "ALAC busca traducir las preocupaciones y las experiencias de los ciudadanos en relación con la corrupción en cambios estructurales para una gobernabilidad local y nacional mejor". Parte de la filosofía de los ALACs es "rechazar la idea de que las personas son apáticas para enfrentar a la corrupción". El-

los empoderan a las personas para frenar la corrupción y, al mismo tiempo, contribuyen al cambio sistémico. Dada su popularidad, los ALACs han podido reunir grandes cantidades de datos sólidos sobre varias formas de corrupción en zonas geográficas particulares que, con el tiempo, pueden ser utilizados para promover políticas públicas. En este sentido, ofrecen una valiosa información para aquellos gobiernos que seriamente desean combatir la corrupción. Ejemplos de ALACs pueden consultarse en: [www.transparency.org/global\\_priorities/other\\_thematic\\_issues/alacs/faq](http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/alacs/faq). Además de empoderar a los ciudadanos como individuos y defender un cambio sistémico, los ALACs tienen el potencial para proteger a los denunciantes (whistleblowers).

## RECOMENDACIONES A LAS INDHs Y A LAS ORGANIZACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDHs) y las otras organizaciones que promueven y protegen los derechos humanos deben hallar sus propios métodos para frenar el impacto negativo de la corrupción. No existe una receta única para conseguirlo. Sin embargo, deben estar preparados para encarar varios desafíos y guiarse por los principios y los valores de los derechos humanos.

Aunque esta sección se ocupa, principalmente, de las organizaciones de la sociedad civil y de las INDH, su análisis es relevante para otras organizaciones que monitorean o regulan los derechos humanos o la corrupción, tales como los comités parlamentarios que supervisan el cumplimiento de los estándares de derechos humanos o que monitorean las políticas y las instituciones anticorrupción (como la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)).

### La aplicación de nuevas técnicas analíticas: monitoreo del presupuesto

Las estrategias anticorrupción precisan la creación de alianzas nacionales e internacionales que involucren a los actores de la sociedad civil, al gobierno y al sector privado. Aunque ya han comenzado a tejer nuevas alianzas y formas de cooperación, las organizaciones de derechos humanos y las INDHs necesitarán reforzar sus relaciones con los políticos, periodistas, asociaciones de empresarios, y movimientos rurales y populares. Esta labor requiere que los expertos en derechos humanos encuentren nuevas formas para comunicar sus habilidades legales a un público más amplio y, en particular, a las organizaciones que combaten la corrupción.

De hecho, una revolución en los datos y en las mediciones está en proceso en muchas áreas de programación, desde el desarrollo humano y la pobreza hasta

la buena gobernabilidad y las reformas anticorrupción. Esto tiene implicaciones para los derechos humanos. Por razones prácticas y filosóficas, las organizaciones de derechos humanos siempre han sido cautelosas al cuantificar el cumplimiento de los derechos humanos. Hoy, sin embargo, existe la necesidad cada vez mayor de contar con estadísticas sólidas, que sean estudiadas debidamente. Las organizaciones de derechos humanos deberán continuar buscando mejores formas de utilizar indicadores y estadísticas.

### Reforzar las nuevas alianzas

Las INDHs y las organizaciones de derechos humanos deben continuar desarrollando relaciones de colaboración con la judicatura y con la policía. Ofrecer capacitaciones y asesoría técnica sobre el impacto de la corrupción, puede ayudar a la formación de políticas y asegurar que los programas anti-corrupción no se utilicen en la represión de las voces críticas. Además de monitorear los programas y las políticas anticorrupción con el fin de asegurar que éstos se ajusten a los principios de los derechos humanos, los defensores de derechos humanos pueden trabajar con las instituciones anti-corrupción para mejorar el impacto y la calidad de esos programas.

Las INDHs y las organizaciones de derechos humanos deben también explorar la posibilidad de trabajar en forma innovadora. Por ejemplo, miembros de las élites corruptas, con frecuencia, viajan al extranjero por razones médicas, educacionales o para depositar su dinero. La utilización de pequeñas sanciones que amenacen a esos funcionarios con el enjuiciamiento, o la negación de visas para viajar, pueden destacar los temas de la criminalidad y poner presión sobre los individuos corruptos.

### Dar el ejemplo

Las organizaciones de derechos humanos y las INDHs deben ser transparentes en sus propias finanzas. Deben estar dispuestos a revelar su información financiera y de dar el ejemplo al abrir sus informes financieros al escrutinio público, abrir sus cuentas para la realización de auditorías independientes y establecer mecanismos para el control interno de las finanzas. Siempre que las ONGs participen en procesos de licitaciones o concursos públicos, para fondos privados o

#### 20. Frenos y contrapesos sobre los abogados

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia está trabajando con el Colegio de Abogados de Kenia para evitar que los abogados privados, contratados por las agencias públicas, cobren honorarios exorbitantes e impredecibles los cuales revelan que los funcionarios públicos están recibiendo comisiones y sobornos. También están discutiendo cómo se pudieran escrutar las cuentas privadas de los clientes con el fin de asegurar que esas cuentas no estén siendo utilizadas para el lavado de dinero proveniente de la corrupción, el crimen y el tráfico de drogas.

públicos, los procesos deben ser abiertos y transparentes.

La información necesita estar socialmente contextualizada. Aunque la información financiera— fuentes de ingreso, presupuestos, evaluaciones— debe estar disponible en sitios de la red, esto pudiera ser insuficiente dado que muchas personas, probablemente, no puedan acceder a este medio de información o emitir sus opiniones, quejas o sugerencias a través de los medios electrónicos. Por lo tanto, las organizaciones necesitan hacer asequible la información, en forma adecuada, para aquéllos que poseen un interés legítimo en su trabajo.

Las ONGs y otras instituciones también necesitan adoptar medidas para evitar corromperse ellas mismas. Los códigos de conducta que identifican con toda claridad y que sancionan las formas corruptas de comportamiento, que promueven buenas prácticas (por ejemplo, en el reclutamiento del personal) y que protegen a sus trabajadores cuando se intente sobornarlos, pueden ser de utilidad.

#### Enfocar en primer plano: atención a los gobiernos locales

Los gobiernos locales tienen a su cargo servicios públicos cruciales (la salud pública, la educación, los proyectos de infraestructura, etc.) que son vitales, especialmente para los grupos vulnerables y desventajados. La corrupción puede aumentar el costo de esos servicios, disminuir su calidad y distorsionar su distribución. El clientelismo y el patronazgo constituyen uno de los retos mayores a nivel de los gobiernos locales. Las organizaciones de derechos humanos y las INDHs deben alentar a los gobiernos locales para que rindan cuentas públicamente al promover análisis participativos de presupuestos, auditorías sociales y otros mecanismos innovadores.

El papel de las organizaciones de derechos humanos es esencial en el monitoreo de la corrupción en los gobiernos locales y en la ayuda, tanto al público como a las comunidades, para que la identifiquen y la denuncien. Al hacerlo, deben prestar una atención especial a los grupos desventajados, a las minorías y a los grupos menos organizados. La participación de las mujeres puede ser fundamental para asegurar que sus derechos se defiendan y que se adopten políticas sensibles hacia el género. El empleo de técnicas creativas—la utilización de la radio y el teatro, así como la adopción de técnicas de investigación participativas y de métodos innovadores, para la recopilación de información son herramientas viables.

Para trabajar eficazmente con grupos marginados y excluidos, las organizaciones de derechos humanos y de anticorrupción necesitarán establecer relaciones que superen el escepticismo comprensible que tales grupos muestran hacia los extraños. Se precisará, probablemente, invertir en desarrollar relaciones de confianza por un período largo, trabajar de manera conjunta con personas y organizaciones en las que confía la comunidad y adoptar enfoques que permitan que los miembros de la comunidad se expresen y actúen por ellos mismos.

Cuando existe corrupción en el gobierno local, y donde el gobierno nacional ha establecido compromisos en materia de derechos humanos, las organizaciones de derechos humanos deben también trabajar estrechamente con los ministerios nacionales para buscar que ellos mismos pongan presión para controlar que los fondos destinados a los gobiernos locales no sean objeto de corrupción.

### Comprometer a los medios de comunicación

Los medios de comunicación, tanto locales como internacionales, tienen un papel importante porque es a través de ellos, que las personas conocen las violaciones a los derechos humanos y las prácticas corruptas. Sensibilizar a los medios sobre el tema de la corrupción relacionado con las violaciones de los derechos humanos tiene un potencial enorme para educar acerca de estos derechos y defenderlos.

Combatir la corrupción a largo plazo será esencial para transformar las actitudes que hacia ella, tengan los jóvenes. Si la próxima generación crece percibiendo la corrupción como algo normal, ya la batalla se ha perdido. Los medios tienen una gran capacidad para influir y desarrollar conciencia anticorrupción entre los jóvenes.

## RETOS QUE PUEDEN ENFRENTAR LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Las organizaciones de derechos humanos, incluso las INDHs, deberán enfrentar una serie de retos al abordar la corrupción desde la perspectiva de los derechos humanos. Aunque estos retos podrían adoptar formas específicas según el contexto, las organizaciones deben estar preparadas para lo siguiente:

### Corrupción estructural y salarios bajos

Un enfoque de derechos humanos pudiera no ser aceptado o ser incomprendido en las sociedades donde la corrupción es endémica y los servidores públicos perciben bajos salarios. Los funcionarios mal pagados que reciben a través de la corrupción un suplemento habitual a sus salarios, pueden considerar que la corrupción es necesaria para asegurar un nivel mínimo de sueldo o para satisfacer las necesidades de sus familias.

Esta situación sin duda alguna, estimula los actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos. Los padres, quienes deben luchar para obtener el acceso a los servicios de salud o para matricular a sus hijos en la escuela, tenderán a

pagar sobornos antes que ser excluidos de los servicios. Se ha venido aceptando que reorganizar las burocracias y aumentar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios oficiales, no reducirá la corrupción si no se pone en vigor una reforma más amplia de la Administración Pública en la que el incremento de los salarios en el sector público pudiera ser una de las medidas a tomar. Los actos corruptos son el resultado del comportamiento racional que responde a incentivos y oportunidades. A menos que los servidores y el público se convenzan de que sus derechos serán garantizados e implementados, aquéllos que sufren más por causa de la corrupción pueden, de hecho, preferir tolerarla si la alternativa es quedar excluido del acceso a los servicios esenciales.

### Asegurar la credibilidad

Como se ha observado, algunos gobiernos utilizan las campañas anticorrupción para reprimir a los opositores políticos y a los críticos de los derechos humanos, o toman medidas para restringir los derechos de aquéllos que combaten la corrupción. En estos casos, lejos de aumentar la transparencia, la responsabilidad y la calidad del gobierno, las campañas anticorrupción pueden debilitar la democracia y la confianza pública. Estas situaciones crean un ambiente especialmente hostil para que las ONGs de derechos humanos puedan trabajar, ya que si se involucran en un esfuerzo contra la corrupción corren el riesgo de ser percibidas como agentes del gobierno.

En otros casos, los gobiernos, al menos en apariencias, adoptan medidas para contrarrestar la corrupción (al establecer agencias anticorrupción o al aprobar legislación al respecto) pero las medidas no son efectivas o no son tomadas con seriedad. En tales casos, las ONGs de derechos humanos, de nuevo, necesitan mucha precaución antes de apoyar los procesos de reformas. ¿Tiene el nuevo órgano anticorrupción los poderes y la autoridad para ser efectivo? ¿Es autónomo? ¿Tiene recursos financieros y personal calificado? ¿Tiene autoridad para enjuiciar? Otros elementos también deben estar presentes para que la acción efectiva se produzca. ¿Son libres los medios de comunicación? ¿Son independientes los jueces? ¿Son sólidas y competentes las instituciones de la sociedad civil? Las ONGs de derechos humanos necesitarán analizar cuidadosamente los contextos social, legal y político cuando desarrollen estrategias para trabajar en los programas e instituciones anticorrupción.

Necesitarán también, obviamente, calibrar las instituciones gubernamentales puesto que éstas no son monolíticas. Las ramas ejecutiva, legislativa y judicial de los gobiernos ofrecen diferentes puntos de acceso para el trabajo contra la corrupción. Ministerios específicos, o gobiernos locales o provinciales pueden ser aliados u obstáculos para una defensa efectiva, para la investigación u otros tipos de trabajo en derechos humanos en esta área.

### Combatir el cinismo

En la práctica, la aplicación de los derechos humanos para reforzar las políticas anticorrupción terminará, al final, colocando al individuo en el centro de los programas anticorrupción. Llegados a este punto, uno de los obstáculos que surgirá es que muchos de aquéllos que se encuentran en la mayor necesidad de protección no están conscientes de sus derechos y, especialmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales. El trabajo de educación para crear concienciación y para la construcción de la confianza debe ser, por lo tanto, un elemento de los programas de derechos humanos. Si una mujer no sabe cuáles servicios de salud tiene el derecho de recibir, o cuáles servicios deben ser gratuitos, no sabrá si su médico u otros funcionarios de la salud la tratan correctamente o la engañan. Si las ONGs de derechos humanos desean trabajar eficazmente contra la corrupción con y en beneficio de los grupos más pobres o que están más expuestos a la discriminación, probablemente necesitarán desarrollar nuevos métodos de trabajo y establecer nuevas alianzas que les permitan sostener contactos más amplios en los niveles locales y de comunidades.<sup>53</sup>

### Los límites de las leyes de acceso a la información

Este informe ha argüido que las ONGs de derechos humanos y las INDHs deben abogar por una mayor transparencia como medio para prevenir la corrupción. Sin embargo, la adopción de leyes para el acceso a la información tiene en ocasiones efectos limitados. Frente a la ley, los funcionarios corruptos se harán, sencillamente, más cuidadosos. A pesar de existir ejemplos positivos en países donde estas leyes han sido adoptadas, la sola presencia de las leyes de acceso a la información, con toda probabilidad, no logrará la reforma.

De hecho, si se convierte el acceso a la información en la herramienta principal contra la corrupción, se puede desviar la atención de la responsabilidad primaria de las autoridades gubernamentales. Sería aconsejable describir el acceso a la información menos como una herramienta para identificar los casos de corrupción y más como un mecanismo preventivo que reduzca el espacio en que puede ocurrir la corrupción gubernamental. Para cumplir con esta función, debe aumentar la cantidad de información automáticamente disponible para el público.

La CNUCC exige a los Estados que promuevan la transparencia y que establezcan mecanismos que aseguren el respeto al derecho a la información. También conmina a los Estados a que provean y divulguen la información sobre el funcionamiento del gobierno y sobre sus medidas de políticas anticorrupción. Estas provisiones son importantes porque establecen estándares que no se cumplen, en la práctica o en la ley, por los Estados signatarios. Las investigaciones demuestran que no hay un estándar común acordado sobre cuál información del presupuesto

---

53 Ver Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos, 2004.

debe ser dada a conocer, o cuáles declaraciones de intereses y bienes deben ser hechas públicas por parte de los funcionarios o, en fin, si tales declaraciones deben ser requeridas. El Banco Mundial reúne datos sobre declaraciones de activos pero no impone un estándar para su recopilación y publicación.

Lo mismo se aprecia en cuanto a la información que se refiere a la adquisición pública y a los contratos gubernamentales. Aunque la jurisprudencia nacional establece cuál información plasmada en los contratos debe ser divulgada, no hay un estándar común comparativo. Esta es un área donde se puede realizar mucho trabajo útil para promover políticas gubernamentales coherentes y establecer estándares mínimos.

### Los fiscales y las oficinas anticorrupción débiles

Las reformas anticorrupción promovidas por la agenda de buena gobernanza han promovido la creación de nuevas instituciones independientes para el control (los cargos de Fiscal, Procurador General e Inspector General). Sin embargo, crear instituciones de control no siempre garantiza una mejor rendición de cuentas. Aunque ahora son numerosas y diversas en su estructura institucional (en términos de autonomía, financiamiento, normas para la selección y la designación), muchas de las nuevas instituciones de control no tienen autoridad para imponer sanciones legalmente vinculantes. Como resultado de lo anterior, el impacto de sus informes, de sus decisiones o resoluciones depende en gran medida de la respuesta de las autoridades judiciales. Muchas de las nuevas instituciones de control no han podido lograr sus objetivos, al menos en parte debido a la falta de apoyo de la judicatura. De manera general, el problema parece ser que algunas autoridades judiciales rehúsan aceptar (o entender) las pruebas suministradas por la agencia anticorrupción. A menudo, esto se debe, a su vez, a la corrupción judicial. Como consecuencia, los informes o resoluciones de las agencias anticorrupción independientes a veces no cuentan con el apoyo o han sido reinterpretados, por los jueces, socavando así su impacto. Los fracasos en las acusaciones tienen el mismo efecto. Si los fiscales no son independientes e investigan y condenan sobre una base selectiva, la independencia y la autoridad de la judicatura también están comprometidas. Estas son dos áreas a las que deben prestar atención los defensores de los derechos humanos.

### Trabajar más allá de las fronteras

Mucha corrupción es internacional; incluye la jurisdicción de dos o más Estados. La corrupción puede estar asociada al crimen organizado transnacional (lavado de dinero, tráfico de drogas); los Estados extranjeros pueden estar implicados; o las compañías transnacionales pueden utilizar la corrupción para la obtención de contratos. Las organizaciones de derechos humanos y las INDHs deben desarrollar alianzas y métodos de trabajo que les permitan abordar los actos de corrupción más allá de la jurisdicción de un solo Estado.



## CONCLUSIONES

Este informe no pretende que las organizaciones de derechos humanos se conviertan en organizaciones anticorrupción, o que las organizaciones anticorrupción se transformen en organizaciones de derechos humanos. El informe demuestra que las organizaciones de derechos humanos se enfrentarán con la corrupción y precisarán abordarla en el transcurso de su trabajo ya que, de la corrupción se derivan consecuencias negativas para los derechos humanos. El informe indica que la relevancia de los derechos humanos, los ha convertido en la corriente principal en las Naciones Unidas y en muchas otras instituciones; esto significa, que las instituciones anticorrupción necesitarán (y querrán) conocer cómo aplicar los derechos humanos.

Nuestro propósito ha sido proveer algunas herramientas que faciliten, a ambas organizaciones, el inicio de un intercambio de experiencias valiosas y que les permitan actuar conjuntamente para aliviar con eficacia el sufrimiento humano que se deriva de la corrupción.

Asentado lo anterior, aquéllos que trabajan para poner fin a la corrupción han creado sus propias instituciones, prácticas y leyes, su propia tradición, tal y como han hecho las organizaciones de derechos humanos. Los esfuerzos para poner en práctica los derechos humanos no serán efectivos a menos que tomen en consideración este contexto. Abordaremos este extenso tópico en un segundo informe.



## APÉNDICES



## I. PRÁCTICAS CORRUPTAS SELECCIONADAS Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Práctica corrupta	Acto de corrupción (CNUCC)	Daño potencial	Posible violación de los derechos humanos
Funcionarios son sobornados para que permitan la descarga ilegal de desechos tóxicos en un área designada al uso residencial.	Soborno de funcionarios públicos (CNUCC, Artículo 15).	Exposición a la radioactividad lo que implica graves consecuencias para la salud y la vida.	Derecho a la vida (PIDCP, Artículo 6).  Derecho a una vivienda adecuada (PIDESC, Artículo 11).  Derecho a la salud (PIDESC, Artículo 12).
Funcionarios de inmigración o de la policía que son sobornados para que permitan el tráfico, la venta o el secuestro de niños con el fin de utilizarlos como trabajadores sexuales o en otras formas de explotación.	Soborno de funcionarios públicos (CNUCC, Artículo 15).	Explotación sexual y abuso; trabajo forzado; negación de la libertad y la dignidad.	Derecho a ser protegido del tráfico y la explotación sexual (CDN, Artículos 34 y 35).  Derecho a ser protegido del trabajo infantil (CDN, Artículo 32).  Derecho a la libertad frente a la esclavitud o la servidumbre (PIDCP, Artículo 8).
Litigante ofrece soborno a un juez para obtener una sentencia favorable en un litigio legal.	Soborno de funcionarios públicos (CNUCC, Artículo 15).	Juicio parcial e injusto; negar a la víctima el derecho a una compensación efectiva y a la justicia.	Derecho a un juicio justo (PIDCP, Artículo 14).  Derecho a la no-discriminación (PIDCP, Artículo 2(2)).  Derecho a protección equitativa ante la ley (PIDCP, Artículo 26).

Práctica corrupta	Acto de corrupción (CNUCC)	Daño potencial	Posible violación de los derechos humanos
Empresa de petróleo ofrece sobornos a funcionarios públicos para construir un oleoducto en un territorio sagrado para los pueblos indígenas; una empresa soborna a funcionarios para invadir las tierras que pertenecen a un grupo minoritario, o el refugio de los habitantes urbanos de las barriadas pobres.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Desalojo y despojo arbitrarios; negación de los medios de subsistencia; restricción del acceso a los recursos naturales.	Derecho a la autodeterminación (PIDCP, Artículos 1 y 47; PIDESC, Artículos 1 y 25). Derecho a la privacidad y a la vida familiar (PIDCP, Artículo 17). Derecho a los grupos minoritarios (PIDCP, Artículo 27). Derecho a una vivienda adecuada (PIDESC, Artículo 11).
Funcionario exige un soborno para emitir un registro estatal a un grupo religioso.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Amenaza potencial a la libertad de religión si los feligreses no pueden reunirse sin autorización estatal.	Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencia (PIDCP, Artículo 18).
Soborno de electores y manipulación de las elecciones por funcionarios públicos.	Abuso de funciones (CNUCC, Artículo 18). Tráfico de influencias (CNUCC, Artículo 19). Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Negación de la participación libre en el proceso político.	Derecho a la participación política (PIDCP, Artículo 25).

Práctica corrupta	Acto de corrupción (CNUCC)	Daño potencial	Posible violación de los derechos humanos
Sobornos de empleadores a inspectores laborales para evitar la aplicación de una normativa laboral.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Condiciones deficientes de trabajo; horas de trabajo inmoderadas; remuneración exigua; condiciones laborales insalubres o inseguras.	Derecho a condiciones justas y favorables de trabajo (PIDESC, Artículo 7).
Empresa ofrece pagos ilegales a los inspectores del agua para excederse en el permiso de extracción del agua.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Escasez de agua para las comunidades colindantes; contaminación del agua.	Derecho al agua (PIDESC, Artículos 11 y 12).
Desvío ilegal o venta de medicinas de las clínicas públicas a la práctica privada por los médicos y los funcionarios del sector de la salud.	Malversación o peculado (CNUCC, Artículo 17).	Disminución en la disponibilidad de medicinas; servicio deficiente y discriminatorio por funcionarios de la salud.	Derecho a la salud (PIDESC, Artículo 12).  Derecho a la no-discriminación (PIDESC, Artículo 2(2)).  Derecho a la protección del interés superior del niño (CDN, Artículo 3).
Pago ilegal a un juez o al propietario de un orfanato para apresurar la adopción de un infante de contravención de las normas.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Pérdida de identidad, de la línea familiar, de las raíces étnicas y de la historia médica.	Derecho del niño a preservar su identidad (CDN, Artículo 8).  Derecho a la protección del interés superior del niño en las adopciones (CDN, Artículo 21).

Práctica corrupta	Acto de corrupción (CNUCC)	Daño potencial	Posible violación de los derechos humanos
A los estudiantes de enseñanza primaria se les exige soborno por los maestros para matricularse en la escuela.	Soborno de funcionarios públicos (CNUCC, Artículo 15).	Restricción al acceso a la educación; privilegio injusto que se otorga a ciertos estudiantes.	Derecho a la educación (PIDESC, Artículos 13 y 14).  Derecho a la igualdad y a la no-discriminación (PIDCP, Artículos 2(1) y 26; PIDESC, Artículo 2(2)).
A las personas que solicitan un documento oficial, como pasaporte, visa o tarjeta de identificación se les exige sobornos para obtenerlos.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	<del>Privilegio injusto</del> que otorga a ciertas personas; restricción al acceso a los documentos oficiales personales; restricción de la libertad para trasladarse en el país y para viajar al extranjero.  Restricción arbitraria de la libertad.	<del>Derecho a la</del> igualdad y a la no-discriminación (PIDCP, Artículos 2(1) y 26; PIDESC, Artículo 2(2)).  Derecho a la libertad de movimientos (PIDCP, Artículo 12).  Derecho a la libertad y a la seguridad (PIDCP, Artículo 9).
Funcionarios de policía corruptos arrestan a individuos sin razón y sin orden judicial y exigen sobornos para la liberación.	Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).		

Práctica corrupta	Acto de corrupción (CNUCC)	Daño potencial	Posible violación de los derechos humanos
Un funcionario público recibe noticias favorables en la prensa, por parte de un grupo de medios de comunicación, a cambio de una extensión de la licencia de televisión por cable del grupo; o sobornos entregados a periodistas para que encubran o falseen información.	Abuso de funciones (tráfico de influencias) (CNUCC, Artículo 19).  Soborno de funcionarios públicos nacionales (CNUCC, Artículo 15).	Ausencia de información justa y libre para la población; ausencia de competencia eficaz y justa para las licencias de la televisión por cable; engaño al público e información falseada.	Derecho a la libertad de opinión, expresión e información (PIDCP, Artículo 19).  Derecho a la igualdad y a la no-discriminación (PIDCP, Artículos 2(1) y 26; PIDESC, Artículo 2(2)).
Se exigen sobornos a los pacientes en los hospitales a cambio de recibir tratamiento médico.	Soborno de funcionarios públicos (CNUCC, Artículo 15).	Restricción en el acceso a la salud; privilegio injusto otorgado a cierto pacientes.	Derecho a la salud (PIDESC, Artículo 12).  Derecho a la igualdad y a la no-discriminación (PIDCP, Artículos 2(1) y 26; PIDESC, Artículo 2(2)).



## II. LISTA DE CUADROS DE TEXTO

1. La corrupción y los derechos de los niños.
2. El “derecho a saber”: el derecho humano a buscar y recibir información.
3. El acceso a la información según la CNUCC.
4. La CNUCC.
5. Definición de “funcionario público” según la CNUCC.
6. Resumen de una violación a los derechos humanos.
7. La igualdad y la no-discriminación en los tratados internacionales de derechos humanos.
8. El Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial.
9. Los Principios de Banagalore sobre la Conducta Judicial.
10. Usos y abusos del debido proceso legal.
11. Leyes para whistleblowers (denunciantes).
12. Las violaciones del Estado al derecho a la salud, asociadas con la corrupción.
13. Situaciones de alto riesgo.
14. Los derechos de los defensores anticorrupción que se violan con frecuencia.
15. Mecanismos de las Naciones Unidas para informar y rendir cuentas de los derechos humanos.
16. Los defensores anticorrupción y la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos.
17. Viviendo a lo grande- La cuenta del costo de la extravagancia oficial en Kenia.
18. Acceso a la información y la participación ciudadana.
19. Centros para la Consultoría y la Defensa Legal.
20. Frenos y contrapesos sobre los abogados.



## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Ackerman, Susan Rose. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Almond, M. A. y S. Syfert. "Beyond Compliance: Corruption, Corporate Responsibility and Ethical Standards in the New Global Economy." *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 22 (1997): 389-447.
- Alsop, R., ed. *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. World Bank/DFID, 2004.
- Alston, Philip y Mary Robinson, eds. *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Anderson, Michael. *Access to Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Responsive to Poor People in LDCs*. IDS. Documento de trabajo. No. 178, 2003. <http://sitere-sources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/DfID-Project-Papers/anderson.pdf>
- Aubut, Julie. *The Good Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence from 2001*. London School of Economics, Development Studies Institute, 2004. [www.lse.ac.uk/collections/DESIGN/pdf/WP48.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/DESIGN/pdf/WP48.pdf)
- Baden, Sally. "Gender, Governance and the Feminization of Poverty." En: *Women and Political Participation: 21st Century Challenges*. UNDP, 2000. [www.undp.org/governance/docs/Gender-Pub-21stcentury.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/Gender-Pub-21stcentury.pdf)
- Bassiouni, M. C. *International Criminal Law: Crimes*. Vol. 1, 2nd ed. New York: Transnational Publishers, 1999.
- Bassiouni, M. C. y E. Vetere. "Organized Crime and Its Transnational Manifestations." En: *International Criminal Law: Crimes*, Vol. I, 2nd ed., editado por M. C. Bassiouni. New York: Transnational Publishers, 1999.
- Bauer, P. T. *The Development Frontier: Essays in Applied Economics*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- . *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- Boone, P. *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*. Mimeo, LSE, 1994.
- . "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid." *European Economic Review* 40 (1996).
- Bou, Marc. *El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*. IIGC Documento de trabajo, No. 1, 2004.
- Burnside, Craig y David Collar. *Aid, Policies, and Growth*. World Bank Policy Research Work-

- ing Paper 1777, 1997.
- Carr Center for Human Rights. Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact. Policy Project Report, Harvard University, 2005. [www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Measurement\\_2005Report.pdf](http://www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Measurement_2005Report.pdf)
- Carrillo, F. En: La política importa: democracia y desarrollo en América Latina, Zovatto, D., et al. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Cernea, M. Michael. "Knowledge from Social Science for Development Policies and Projects." En: Putting People First: Sociological Variables in Rural Development, editado por Michael M. Cernea. Cambridge: Oxford University Press, 1991.
- , ed. Putting People First: Sociological Variables in Rural Development. Cambridge: Oxford University Press, 1991.
- Chetwynd, Eric, Frances Chetwynd y Bertram Spector. Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature. Management Systems International, 2003. [www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/corruption-and-poverty.pdf](http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/corruption-and-poverty.pdf)
- Clinard, Marshall y Peter Yeager. Corporate Crime. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.
- Cohen, John M. y Normann T. Uphoff. "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity." World Development 8 (1980).
- Cooke, Bill y Uma Kothari, eds. Participation, the New Tyranny? Londres: Zed Books, 2001.
- Cornwall, Andrea. Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction. Sida Studies No. 2, 2003. [www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=2079](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=2079)
- Cornwall, Andrea y Karen Brock. Beyond Buzzwords "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy. United Nations Research Institute for Development. Programme Paper No.10,2005 [www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/F25D3D6D27E2A1ACC12570CB002FFA9A?Documentoabierto](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/F25D3D6D27E2A1ACC12570CB002FFA9A?Documentoabierto).
- Davoodi, Hamid, R. Sanjeev Gupta y Erwin R. Tiongson. Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. IMF Documento de trabajo No. 00/116, 2000. [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00116.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00116.pdf)
- Di Tella, R. y W. D. Savedoff, eds. Diagnosis Corruption: Fraud in Latin America's Public Hospitals. Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Dreifuss, Stephanie, Yvonne Graver y Vincent Meanley. A Contemporary Analysis of Governance: Education and Training Practices. The Asia-Australia Institute, 2003. [www.cdi.anu.edu.au/\\_research/1998-2004/research\\_publications/research\\_downloads/Project\\_Final.pdf](http://www.cdi.anu.edu.au/_research/1998-2004/research_publications/research_downloads/Project_Final.pdf)
- Duce, Mauricio. "A Criminal Procedural Reform and the Ministerio Público: Toward the Construction of a New Criminal Justice System in Latin America." Thesis, Stanford University, 1999.

- Feyzoglu, Tarhan, Vinaya Swaroop y Min Zhu. "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid." *World Bank Economic Review* 12 (1998).
- Fox, Jonathan. "Empowerment and Institutional Change: Mapping 'Virtuous Circles' of State-Society Interaction." En: *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, editado por Alsop R. World Bank/DFID, 2004.
- Garvey, Niamh y Peter Newell. *Corporate Accountability to the Poor? Assessing the Effectiveness of Community-Based Strategies*. IDS Documento de trabajo No. 227, 2004. [www.drccitizenship.org/docs/publications/accountability/Working\\_Papers/Wp227.pdf](http://www.drccitizenship.org/docs/publications/accountability/Working_Papers/Wp227.pdf)
- Goetz, Anne Marie y John Gaventa. *From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. IDS Documento de trabajo No.138, 2001.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins. *Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda*. UNDP, 2002. [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/papers/Goetz-Jenkins\\_2002.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/papers/Goetz-Jenkins_2002.pdf)
- Gopakumar, K. "Citizen Feedback Surveys to Highlight Corruption in Public Services: The Experience of Public Affairs Centre." Documento preparado para la Reunión General Anual de Transparencia Internacional, 1998.
- Grumiau, Samuel. *Garments 'Made in Bangladesh': The Social Reality behind the Label*. Informe preparado para la Confederación Internacional de Sindicatos Libres, 2002.
- Hallak, Jacques y Muriel Poisson. *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What Can Be Done?* UNESCO Instituto Internacional para la Educación, 2007. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNESCO/UNPAN025403.pdf>
- Heidenheimer, A. J., et al., eds. *Political Corruption: Concepts and Texts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.
- Hines, Andrew. "What Human Rights Indicators Should Measure." En: *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*. Carr Center for Human Rights. Policy Project Report, Harvard University, 2005. [www.hks.harvard.edu/cc\\_hrp/pdf/Measurement\\_2005Report.pdf](http://www.hks.harvard.edu/cc_hrp/pdf/Measurement_2005Report.pdf)
- Ignatieff, M. y Desormeau, K. "Measurement and Human Rights: Introduction." En: *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*. Carr Center for Human Rights, Policy Project Report, Harvard University 2005. [www.hks.harvard.edu/cc\\_hrp/pdf/Measurement\\_2005Report.pdf](http://www.hks.harvard.edu/cc_hrp/pdf/Measurement_2005Report.pdf)
- International Council on Human Rights Policy. *Enhancing Access to Human Rights*. Ginebra: ICHRP, 2004.
- . *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*. Ginebra: ICHRP, 2005.
- . *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements*. Ginebra: ICHRP, 2006.
- Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge:

Cambridge University Press, 2005.

Kauffman, Daniel. "Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement." Documento preparado para una conferencia co-patrocinada por la Iniciativa para una Globalización Ética y el Centro Mundial de Derechos Humanos y Justicia, New York University Law School, New York, 2004.

—. "Human Rights and Governance: The Empirical Challenge." En: Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement, editado por Philip Alston and Mary Robinson. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. Government Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3106, 2003. [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372&menuPK=64216926&entityID=000094946\\_03081404010948](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372&menuPK=64216926&entityID=000094946_03081404010948)

Klitgaard, Robert. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press, 1988.

Landell-Mills, Pierre. "New Civil Society Initiatives to Fight Corruption." Documento presentado en la 12va. Conferencia Anticorrupción, Ciudad Guatemala, Guatemala, noviembre 2006. [www.12iacc.org/archivos/WS\\_8.2\\_PIERRE\\_LANDEN\\_MILLS\\_PRESENTATION.PDF](http://www.12iacc.org/archivos/WS_8.2_PIERRE_LANDEN_MILLS_PRESENTATION.PDF)

Leal, P. y O. Roberto. Participation and Development in the Age of Globalization. CIDA, 1999.

Lewis, M. Who Is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia? Banco Mundial, 2000. <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/healthcareinECA2000/Who+Is+Paying+text.pdf>

Milovanovic, Milic. Endogenous Corruption in Privatized Companies. Collegium, Budapest, 2001. [www.cerge.cuni.cz/pdf/gdn/RRCI\\_17\\_paper\\_01.pdf](http://www.cerge.cuni.cz/pdf/gdn/RRCI_17_paper_01.pdf)

Moody-Stuart, George. Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries. Oxford: WorldView Publishing, 1997.

Mushtaq, Husain Khan. Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward. 1999. [www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01348/\\_res/id=sa\\_File1/1352\\_Khan\\_Corruption.pdf](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01348/_res/id=sa_File1/1352_Khan_Corruption.pdf)

Newell, Peter y Joanna Wheeler, eds. Rights, Resources and the Politics of Accountability. Londres: Zed Books, 2006.

O'Donnell, G. "Horizontal Accountability in New Democracies." En: The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, editado por Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

Open Society Institute. Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws

- and Practices in 14 Countries. Open Society Institute, 2006. [www.soros.org/initiatives/osji/articles\\_publications/publications/transparency\\_20060928/transparency\\_20060928.pdf](http://www.soros.org/initiatives/osji/articles_publications/publications/transparency_20060928/transparency_20060928.pdf)
- Oxford English Dictionary. Vol. II: C. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- Peruzzotti, Enrique y Catarina Smulovitz. "Accountability Social: la otra cara del control." En: *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Peruzzotti Enrique y Catarina Smulovitz. Temas, 2002.
- , eds. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas, 2002.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.
- Rajagopal, Balakrishnan. "International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance." *Columbia Journal of Transnational Law* 41 (2003).
- . *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Santiso, Carlos. "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality." *The Georgetown Public Policy Review* 7 (2001).
- Schedler, Andreas. "Conceptualizing Accountability." En: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Schneider, Aaron y Rebeca Zuniga-Hamlin. *Governance Hybrids: Pro-Poor, Rights-Based Approaches in Rural Peru*. Institute of Development Studies Documento de Trabajo No. 240, 2005. [www.ids.ac.uk/ids/shop/wp/wp240.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/shop/wp/wp240.pdf)
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Random House, 1999.
- Sepúlveda, Magdalena. *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Oxford-Antwerp: Hart/Intersentia, 2003. Sepúlveda, Magdalena, Theo van Banning, Gurún Gumundsdóttir, Christine Chamoun y Willem van Genugten. *Human Rights Reference Handbook*. University for Peace, 2004.
- Shultz, Jim. *Promesas que cumplir: El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*. Ford Foundation/Fundar, 2002. [www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/promesas\\_que\\_cumplir.pdf](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/promesas_que_cumplir.pdf)
- Singh, K. "Education: International Obligations and Regional Legal Normative Action in Africa." En: *African Yearbook of International Law* 12, editado por Yusuf, A. A. Leiden: Brill Academic Publishers, 2004.
- Swedish Water House. *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential*

- Reform. Swedish Water House Policy Brief No. 4, 2006. [www.siwi.org/documents/Resources/Policy\\_Briefs/PB5\\_Corruption\\_in\\_the\\_water\\_sector\\_2006.pdf](http://www.siwi.org/documents/Resources/Policy_Briefs/PB5_Corruption_in_the_water_sector_2006.pdf)
- Transparency International. Corruption – A Violation of Human Rights? Transparency International working paper, 1998.
- Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
  - Towards a Fairer World: Why is Corruption Still Blocking the Way? Goals, Themes and Outcomes. Transparency International, 2006. [www.12iacc.org/archivos/12IACC\\_GoalsThemesAndOutcomes.pdf](http://www.12iacc.org/archivos/12IACC_GoalsThemesAndOutcomes.pdf)
- Transparency International – UK. National Integrity Systems: Country Study Report 2004. Transparency International, 2004. [www.transparency.org/content/download/1726/8633/file/uk\\_q.pdf](http://www.transparency.org/content/download/1726/8633/file/uk_q.pdf)
- UNDP. Anti-Corruption. Practice Note. UNDP, 2004. [www.undp.org/governance/docs/AC\\_PN\\_English.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf)
- La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. UNDP, 2004a.
  - Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. UNDP, 2002. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR__EN_Complete.pdf)
  - The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development. UNDP, 2004b. [www.undp.org/oslocentre/docs05/Thusitha\\_final.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs05/Thusitha_final.pdf)
  - Women and Political Participation: 21st Century Challenges. UNDP, 2000.
- Varas, Augusto, et al. La propuesta ciudadana: una nueva relación sociedad civil-Estado. Santiago: Cataluña, 2005.
- Wazana, Ashley. "Physicians and the Pharmaceutical Industry: Is a Gift Ever Just a Gift?" *Journal of the American Medical Association* 283 (2000).
- World Bank. Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Azerbaijan – Health Sector Review Note. Vols. I & II. World Bank, 2005.
  - Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy. World Bank, 2000. [www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf)
  - Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development. Banco Mundial, 1989.
- World Water Assessment Programme. Water, a Shared Responsibility: The United Nations World Water Development Report 2. World Water Assessment Programme, 2006. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001454/145405E.pdf>

Yusuf, A. A., ed. African Yearbook of International Law 12. Leiden: Brill Academic Publishers, 2004.

Zovatto, D., et al. La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Esta obra se terminó de imprimir  
en el mes de diciembre, 2009,  
en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México.  
El tiraje constó de mil quinientos ejemplares.

## **SOBRE EL CONSEJO**

El Consejo Internacional para las Políticas de los Derechos Humanos fue creado en 1998 como resultado de una consulta internacional que se inició en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena en 1993. El Consejo se dedica a la investigación práctica de la problemática y las disyuntivas a las que se enfrentan las organizaciones que laboran en el ámbito de los derechos humanos. El Consejo parte del principio de que los enfoques de política más efectivos son aquellos que contemplan la diversidad de la experiencia humana. El Consejo brinda cooperación a todas aquellas instituciones que comparten sus objetivos relativos a los derechos humanos, incluidos los órganos privados y voluntarios, los gobiernos nacionales y las agencias internacionales.

La agenda del Consejo es definida por la Junta Directiva. Los miembros del Consejo Internacional se reúnen anualmente para brindar asesoría sobre la temática de la agenda. Asimismo, los miembros de la Junta Directiva contribuyen a garantizar que el programa del Consejo refleje la diversidad de disciplinas, las perspectivas regionales, la pericia y los conocimientos especializados de los países que son esenciales para mantener la calidad de su labor de investigación.

El Consejo dispone de una pequeña Secretaría para la ejecución de su programa. El Consejo tiene su sede en Ginebra y su tarea consiste en velar por que los proyectos sean elaborados y administrados con eficiencia, además de procurar que los hallazgos de las investigaciones sean divulgados entre las autoridades pertinentes y entre aquellas personas que tienen interés en las áreas de política contempladas en las investigaciones.

El Consejo es una organización independiente, su membresía es de naturaleza internacional y su enfoque participativo. Está registrado como una fundación sin fines de lucro de conformidad con las leyes de Suiza.

### **Cómo ordenar publicaciones del Consejo**

Todas las publicaciones se pueden ordenar en la siguiente dirección: :  
CIEDH

48 chemin du Grand-Montfleury, CH-1290 Versoix, Ginebra, Suiza  
Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00      Fax: +41 (0) 22 775 33 03

Las publicaciones también se pueden ordenar por medio de nuestro sitio electrónico **[www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)**, donde también se pueden acceder en formato PDF. Para mayor información sobre el Consejo Internacional y su labor, sírvase tomar contacto con nosotros en la dirección electrónica **[info@ichrp.org](mailto:info@ichrp.org)**.

¿Cuál es el impacto de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales? ¿Cuándo pueden ayudar los principios normas herramientas de derechos humanos a frenar y prevenir la corrupción?

En los últimos años, gobiernos, ONGs y organizaciones internacionales han impulsado numerosas iniciativas para luchar contra la corrupción. Sin embargo, pocas veces se han analizado estos esfuerzos desde el punto de vista de los derechos humanos, a pesar de su potencial y relevancia. Gracias al uso de un marco de trabajo conceptual que analiza cuando los actos de corrupción pueden violar los derechos humanos, este informe muestra el modo en que las organizaciones pueden simultáneamente promover los derechos humanos y trabajan para acabar con la corrupción.

“Este informe ayudará a establecer una comunidad de acción, y animará la colección y la difusión del aprendizaje sobre anticorrupción. Más importante aún, el informe será una referencia provechosa para convocar a agentes gubernamentales y no gubernamentales en un diálogo sobre derechos humanos y políticas anticorrupción.”

*Gerardo Berthin, Consejero Superior, Casals & Associates Inc.*

“Este informe ilustra claramente lo que representa en realidad la corrupción y cuáles son las implicaciones y el daño que puede causar en los derechos humanos y en la sociedad entera.”

*Ramiz Huremagic, criminólogo*

“Este Informe prueba que la corrupción viola todos los principios y todos los Derechos por los que abrogan las Naciones Unidas, que la corrupción ataca al corazón de los Derechos Humanos. Demuestra que la promoción y protección de estos Derechos y la puesta en acción de las Convenciones de la ONU sobre este flagelo ancestral son los más eficaces antídotos contra la lacra de la corrupción.”

*Magdy Martínez-Solimán, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en México*

“Un excelente y oportuno documento, considerando especialmente el interés creciente en las estrategias anticorrupción y cómo se relacionan con otras disciplinas.”

*Mitchell O'Brien, Programa Desarrollo Profesional Parlamentario, Instituto del Banco Mundial*

“Estamos convencidos que esta obra contribuirá a reconocer en qué momento la política anticorrupción necesita ser sometida a un ajuste estructural emprendiendo con decisión la marcha a través de la efectividad que la perspectiva y el acercamiento basado en derechos humanos le proporciona, contenido fundamental de esta obra.”

*Roberto Rueda Ochoa, Rector de la Zona Centro del Tecnológico de Monterrey*

“Una contribución excepcional al conocimiento y a la información sobre estos temas.”

*Frank Vogl, fundador y miembro del directorio de Transparencia Internacional*

“Muy sólido, y útil, bien investigado, con una estructura convincente y con precisas conclusiones y recomendaciones.”

*José Zalaquett, Director, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile*

#### **CIEDH**

48 chemin du Grand-Montfleury  
CH-1290 Versoix  
Ginebra, Suiza

Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00

Fax: +41 (0) 22 775 33 03

[ichrp@ichrp.org](mailto:ichrp@ichrp.org)

[www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)

#### **Tecnológico de Monterrey**

Av. Eugenio Garza Sada Sur 2501  
Col. Tecnológico  
Monterrey, México

Teléfono: +52 (81) 8358 2000

01 800 836 25 932

[www.itesm.edu](http://www.itesm.edu)

