

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos

Mariela Morales Antoniazzi

En marzo de 2018, en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (DADH) y del artículo 18 de su Estatuto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó la Resolución 1/18 sobre Derechos Humanos y Corrupción,¹ poniendo de relieve este vínculo,² destacando ciertos ejes fundamentales y formulando recomendaciones para abordar el fenómeno desde el enfoque de derechos humanos, entendidos bajo el principio de la integralidad —derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—. Además, su nexos con el desarrollo sostenible es incuestionable.³

¹ CIDH, Corrupción y derechos humanos, resolución 1/18, marzo 2018, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>

² Ya desde 2017 la Comisión Interamericana había publicado la resolución 1/17 sobre los Derechos Humanos y la Lucha contra la Impunidad y la Corrupción, señalando que: “La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos”.

³ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

El propósito de este análisis es esbozar una lectura de ciertos estándares definidos por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos para combatir la corrupción, en el marco de la democracia, el Estado de derecho y la garantía de los derechos. Se trata meramente de ofrecer una reconstrucción, no exhaustiva sino enunciativa, de estándares establecidos en la última década.⁴ Por tanto, no hay un desarrollo doctrinario sino un acopio de los mismos. Esta recopilación se basa en una aproximación al problema de la corrupción y la falta de institucionalidad democrática desde la perspectiva del concepto del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) que describe la tendencia original de la región hacia un constitucionalismo transformador, con énfasis en la vertiente de los derechos.⁵

En este trabajo se abordan tres cuestiones centrales:⁶ en primer lugar se alude a la contextualización de la corrupción como fenómeno estructural enraizado en la falta de institucionalidad democrática, la impunidad y la exclusión; seguidamente se sistematiza el impacto de la conducta corrupta como una violación de los derechos humanos acudiendo a la trayectoria de los estándares interamericanos y, por último, se concluye con las convergencias para atender la relación entre corrupción y derechos humanos en el constitucionalismo contemporáneo.

a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, disponible en <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

⁴ Este texto se basa en la ponencia presentada en el XIII Congreso del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, febrero de 2017, disponible en <http://www.iberconstitucional2017.unam.mx/programa/>

⁵ Véase <http://www.mpil.de/en/pub/research/areas/comparative-public-law/ius-constitutionale-commune.cfm>

⁶ Vale la pena aclarar que no aludiré a las implicaciones emergentes del nuevo escenario global a partir de la Presidencia de Donald Trump en Estados Unidos y que arroja elementos exógenos que incidirán en la lucha contra la corrupción, ni tampoco haré un análisis de casos como los *Papeles de Panamá* o el caso *Odebrecht*, que se identifica con el cólera y que en los medios de comunicación se describe como un antes y un después en tanto involucra a distintas corrientes políticas.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN

La corrupción ocurre a nivel global. Las últimas cifras ofrecidas por el Banco Mundial son dramáticas, pues al año se pagan 1.500 millones de dólares en sobornos.⁷ En el contexto latinoamericano, al hilo conductor del *Ius Constitutionale Commune*, se enlaza la falta de institucionalidad con la corrupción y con la exclusión. La falta de institucionalidad se ejemplifica como “la falta de diferenciación entre un cargo público y su titular”, siendo la corrupción “una expresión evidente de un fenómeno que, cuando alcanza a ser sistémico, corroe el Estado de derecho.”⁸ En muchos países de América Latina, el poder es utilizado para el enriquecimiento personal o para promover intereses que corresponden a un solo grupo social.⁹ La percepción de corrupción en toda la región es alta e impacta fuertemente sobre la aceptación de la democracia como una forma deseable de gobierno. A la pregunta del Latinobarómetro de 2017 sobre “si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, el promedio regional es de 53% de personas a favor.¹⁰ En algunos países, los ciudadanos deben lidiar frecuentemente con la corrupción, no solo por la existencia de un escándalo abstracto que involucra a las altas esferas del gobierno, sino como un hecho que forma parte de la cotidianidad de sus propias vidas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) justamente vincula la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región con la lucha contra la corrupción y la implantación de una mayor transparencia.¹¹

⁷ Véase www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption

⁸ Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, 2015, pp. 3-50, p. 22.

⁹ Fuchs, Marie-Christine, “A Shadow of the Past? Latin America’s Fight against Corruption”, en *KAS International Reports*, núm. 3, 2017, pp. 72 y ss.

¹⁰ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, p.11, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

¹¹ Yamada, Gustavo, “Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo”, 2001, p. 5, disponible en <https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/yamada.pdf>

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

Como apunta Warren, citado por Claudio Nash, se trata de una exclusión engañosa que se distingue por un doble estándar, en tanto en el dominio público se sostienen normas democráticas de inclusión, pero a la vez se excluye en forma oculta al procurarse beneficios individuales en contra de los colectivos.¹² Esto significa que corrupción, falta de institucionalidad democrática y exclusión van de la mano, problemas que enfrenta el *Ius Constitutionale Commune*. Según la CIDH, “Las amenazas a la seguridad ciudadana son múltiples y cuando se habla de problemas de seguridad ciudadana usualmente se está frente a una situación en la que el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados. Según el citado informe del PNUD,¹³ puede mencionarse, además del delito y la violencia, el delito callejero, la violencia y el crimen ejercidos en contra y por los jóvenes, la violencia de género, la corrupción, la violencia ilegal por parte de actores estatales y la delincuencia organizada. Todas estas amenazas, según el PNUD, tienen una presencia generalizada en la región e impactan negativamente el desarrollo humano de los latinoamericanos”.¹⁴

A fin de puntualizar los rasgos de la corrupción que giran en esa tríada, es propicio tomar como punto de partida la clarificación de Katja Fach Gómez en cuanto a los factores endógenos y exógenos¹⁵ e identificar cinco elementos que definen el panorama en la región:

¹² Nash Rojas, Claudio; Aguilo Bascañán, Pedro y Bascur Campos, María L., *Corrupción y derechos humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos, 2014, p. 19.

¹³ PNUD, *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013, p. 7.

¹⁴ CIDH, *Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión*, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 43/15, párr. 107, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guatemala2016.pdf>

¹⁵ Fach Gómez, Katja, “Inversiones internacionales y corrupción en América Latina: la función del arbitraje de inversiones en el avance de la institucionalidad democrática”, en *MPIL Research Paper Series*, núm. 23, 2017, pp. 2 y ss.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

1. Latinoamérica no debe concebirse como una región homogénea en cuanto a los índices de corrupción. Si se toman distintos indicadores internacionales se evidencian las diferencias entre los países. En la edición de 2017 del Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, se sitúa a Estados como Venezuela, Nicaragua y Guatemala entre los países más corruptos del mundo, otros países como Uruguay y Chile obtienen valoraciones muy positivas.¹⁶ Tales diferencias las confirman los *Worldwide Governance Indicators*¹⁷ y el *Rule of Law Index*.¹⁸
2. La corrupción debilita la estructura estatal y asimismo degrada la confianza de la ciudadanía en el Estado. Cuando la corrupción prevalece, quienes ejercen un cargo público no toman las decisiones en beneficio de todos ni con base en el interés público general, de modo que la ciudadanía se desanima para practicar sus derechos y deja de reclamar la salvaguarda de los mismos.¹⁹ La corrupción sistémica puede incluso derivar en graves conflictos sociales y políticos. Las revelaciones producto de los escándalos *Petrobras* y *Lava Jato* han mostrado la cantidad de altas autoridades, funcionarios públicos y empresarios involucrados en dichos escándalos.²⁰
3. Los tres poderes del Estado se ven afectados negativamente por la corrupción. Como lo explica David M. Fuhr, es clave el control externo e interno del poder para preve-

¹⁶ Véase https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table

¹⁷ Véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

¹⁸ Véase https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition_0.pdf

¹⁹ Ramasastry, Anita, "Is There a Right to Be Free from Corruption?", en *UC Davis Law Review*, vol. 49, núm. 2, 2015, pp. 703-39, p. 720.

²⁰ Véanse los casos de Perú con la renuncia del presidente y de Brasil. En abril se ordenó la detención del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva, quien fue condenado a 12 años de cárcel por corrupción, véase <https://www.diarionasamericas.com/america-latina/el-juez-sergio-moro-emite-orden-arresto-contra-lula-n4147556>

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

nir o perseguir los casos de corrupción grave. En muchos regímenes represivos donde hay corrupción no se cuenta con un sistema de control. Se constatan constelaciones como las siguientes: el poder legislativo con frecuencia no cuestiona las decisiones tomadas por el poder ejecutivo; el poder judicial no es independiente; los fiscales y la policía no tienen la autorización de perseguir delitos cometidos por funcionarios públicos. A ello se suma que las instituciones de la sociedad civil y los medios de comunicación independientes, que normalmente sirven como una vanguardia en la lucha contra el nepotismo, encuentran grandes dificultades de sobrevivir en este ambiente donde el gobierno controla todos los aspectos de la vida pública y privada.²¹

La doctrina subraya la importancia de la ausencia de corrupción en el poder judicial, porque se percibe como un elemento clave en la lucha contra la corrupción.²² La corrupción puede amenazar la independencia judicial de diversas formas y un ejemplo de ello se observa en los procesos de designación de jueces.²³

4. Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU afirman el papel y la responsabilidad de los Estados y las empresas comerciales en la prevención y la atención de las infracciones de derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial.²⁴ El Pacto Mundial de la ONU también contiene un principio anticorrupción: “Las empresas deben trabajar contra la corrupción en to-

²¹ Fuhr, David M., “Of thieves and repressors: The interplay between corruption and human rights violations”, en *Elon Law Review*, vol. 5, 2013, pp. 271-299, p. 287.

²² Cfr. Bohn, Simone R, “Corruption in Latin America: Understanding the Perception-Exposure Gap”, en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, 2012, pp. 67-95, p. 87.

²³ Una ilustración del problema y cómo combatirlo ha sido desarrollada por la Fundación del debido proceso legal, cfr. <http://www.dplf.org/es/programas/independencia-judicial>

²⁴ Véase http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR_SP.pdf

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

das sus formas, incluidas extorsión y soborno”.²⁵ No obstante, la corrupción alcanza con demasiada frecuencia los sectores empresariales y financieros. En América Latina se comprueba un componente internacional en el ámbito de las inversiones, y como la región se caracteriza por una industria extractiva de recursos naturales —petróleo, gas y minerales—, la corrupción en este sector alcanza dimensiones difíciles de calcular.²⁶

Este tipo de corrupción constituye un obstáculo o una vulneración de derechos humanos. Entre tantos autores, Ruth Martín Quintero manifiesta la necesidad de incluir al sector privado en el concepto de corrupción, no solo por el papel de los actores no estatales como corruptores de un servidor público, sino también debido a los actos de corrupción entre las propias entidades comerciales.²⁷ Tal como lo ha clarificado el Comité de Derechos Humanos, los Estados contravienen sus obligaciones en materia de derechos humanos “permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado.”²⁸

5. La corrupción afecta a la totalidad de la ciudadanía des-acelerando el tan deseado crecimiento económico inclu-

²⁵ Véase <http://www.pactomundial.org/category/aprendizaje/10-principios/>, principio 10.

²⁶ Ver por ejemplo el informe CIDH, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

²⁷ Martín Quintero, Ruth, “Corrupción y Derechos Humanos”, en *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, 2016, pp. 8-33, p. 14.

²⁸ CDH, observación general 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 8, disponible en http://www.cjslp.gob.mx/seminario/programa/Panel%20IV/PanelIV_Observaci%C3%B3nGeneral31_Comit%C3%A9DH.pdf

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

sivo, según las cifras del Fondo Monetario Internacional.²⁹ Paradójicamente, falta una sociedad civil más informada, organizada e involucrada en la lucha anticorrupción.³⁰ En palabras del Barómetro Global de la Corrupción de 2017, ello significa que la gente puede hacer la diferencia. En toda la región, 72% de los hombres están de acuerdo en que las personas pueden marcar una diferencia en la lucha contra la corrupción, en comparación con 69% de las mujeres. Asimismo, las personas más jóvenes se muestran más proclives que las de mayor edad —74% de las personas de entre 18 y 24 años, en comparación con 66% de las de 55 años y más— a manifestarse de acuerdo.³¹ Es indispensable para la construcción de una cultura anticorrupción. Incluso el empoderamiento de las ONG —nacionales e internacionales— y sus lobbies también debe ir acompañado de transparencia.³²

2. IMPACTO DE LA CONDUCTA CORRUPTA COMO UNA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: ESTÁNDARES INTERAMERICANOS

Como premisa general hay que mencionar que los órganos del Sistema Interamericano, a través de su sistema de peticiones y casos individuales y, en el caso de la Comisión, en el marco de sus atribuciones de monitoreo temático y geográfico, han constatado el impacto que tiene la corrupción en el goce de los derechos humanos y su relación con el sistema democráti-

²⁹ Fondo Monetario Internacional, Fiscal Affairs and Legal Departments, “Corruption: Costs and Mitigating Strategies”, 2016, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

³⁰ Maldonado, Patricio y Berthin, Gerardo D., “Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America”, en *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* vol. 10, 2004, pp. 244-261, p. 259.

³¹ Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*, 2017, p. 26, disponible en https://www.prensa.com/politica/Barometrocorrupcion_LPRFIL20171009_0001.pdf

³² Fach Gómez, Katja, “Inversiones internacionales y corrupción en América Latina ...”, *cit.*, p. 9.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

co y el Estado derecho en varios de los países de Latinoamérica. Asimismo la Corte IDH comienza a pronunciarse directamente sobre la corrupción.

2.1. Estándares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En su análisis, la CIDH pone de relieve que “la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. En similar sentido, los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas han observado que cuando la corrupción es extendida, los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos”; refleja que la “corrupción puede ser también causa indirecta de violaciones de derechos humanos cuando se busca evitar que se denuncien actos de corrupción afectando derechos como el acceso a la justicia y la libertad de expresión, entre otros”, y resalta que “en el contexto de la OEA, la lucha contra la corrupción tiene un rol importante en la implementación de compromisos fundamentales que los Estados miembros han asumido”.

Como afirma la Carta Interamericana, “[s]on componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, [entre otros]”.³³

A efecto de sistematizar la construcción de estándares comunes y en atención a su relevancia para las Américas, sugiero cinco categorías aleatorias que están dirigidas a atender las cuestiones centrales en el vínculo entre corrupción y derechos humanos,³⁴ a saber:

³³ CIDH, “Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela”, 2017, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 209, párr. 146, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

³⁴ Hay una literatura que avala este enfoque. Véase, por ejemplo, González Le Saux, Marianne y Nash Rojas, Claudio [eds.], “Transparencia, lucha contra la corrupción y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Informe de la tercera reunión regional de especialistas, 7 y 8 de noviembre de 2011, disponible en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122732/Transparencia-lucha-contra-la-corrupcion.pdf?sequence=2>

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

- relación con el régimen democrático y el Estado de derecho;
- impacto en los derechos humanos;
- impacto en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA);
- la independencia de las y los operadores de justicia como medio para erradicar la corrupción, y
- el respeto y garantía de los derechos humanos en la lucha contra la corrupción.

A continuación, se presenta la síntesis de los estándares contenidos en dichas categorías.

2.1.1. Relación con la democracia y el Estado de derecho

Se reconoce la incidencia que tiene el crimen organizado en la situación de corrupción y debilitamiento de las democracias en algunos Estados de Latinoamérica. La CIDH ha sostenido que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” y el combate contra esta “fortalece las instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”.³⁵

En 2015, en los informes de México y Guatemala se indicó que la impunidad, la corrupción, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona.³⁶ En el caso de México, recogen el discurso académico que se pronuncia sobre las “tendencias históricas de patrimonialismo, clientelismo, corrupción y crisis de representación han llevado a un ejercicio democrático meramente

³⁵ Convención Interamericana contra la Corrupción, Preámbulo..., *cit.*

³⁶ Véase CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala: ..., *cit.*, párr. 513.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

procedimental, ineficiente y costoso”.³⁷ En Guatemala “a través del financiamiento político, las estructuras criminales buscan no solo beneficiarse de ciertos grados de protección e información, sino ocupar posiciones clave en el Estado que les permitan la diversificación de negocios y el control parcial o influencia de la institucionalidad de seguridad y justicia”. En el informe de seguridad ciudadana se apunta que “la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas”.³⁸ Asimismo:

Los casos de corrupción en los cuerpos de seguridad pública y en el sistema de justicia, y su cooptación por parte del crimen organizado, ponen en entredicho la independencia institucional y comprometen la confianza en las instituciones públicas y en el Estado de derecho. Los Estados tienen el deber de establecer y aplicar todas las medidas necesarias para contrarrestar este tipo de situaciones. El porcentaje de casos que quedan sin sentencia o en la impunidad debe ser un indicador a ser tomado en consideración por los Estados para identificar falencias en los procedimientos de investigación y en el enjuiciamiento, identificar casos de corrupción, y para tomar acciones correctivas [...].³⁹

Entre las recomendaciones, “la CIDH y su Relatoría Especial reiteran al Estado que adopte legislación en materia de acceso a la información pública, de conformidad con los estándares interamericanos, con la finalidad de otorgar a todas las personas las herramientas para realizar un efectivo monitoreo del funcionamiento estatal, la gestión pública y el control de la corrupción, esenciales en el proceso democrático. Asimismo, la CIDH y su Relatoría Especial hacen un llamado a las autoridades judiciales a que garanticen este derecho y en todo momento orienten sus

³⁷ CIDH, Situación de los derechos humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, párr. 67, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

³⁸ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 33, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>

³⁹ CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, párr. 410, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

fallos de conformidad con las normas internacionales que rigen la materia.”⁴⁰

Cuando se hace referencia a la institucionalidad democrática, la CIDH advierte una vez más “que la impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción, se requiere asegurar que los actos denunciados sean investigados de manera independiente e imparcial, sin demora y sin influencias ni discriminación con base en la pertenencia a determinados partidos políticos o en los cargos ocupados por los investigados. Es necesario también adoptar medidas preventivas, entre las que se encuentra gobernar con base en los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad pública efectiva”.⁴¹

2.1.2. *Impacto en los derechos humanos*

Una de las manifestaciones de la corrupción se advierte en la generación de una diferencia de trato arbitraria entre las personas que cuentan con recursos económicos u ofrecen beneficios para activar determinadas funciones que el Estado está obligado a garantizar en condiciones de igualdad para todas las personas bajo su jurisdicción. Lo anterior merece un especial análisis desde la perspectiva de la relación entre pobreza y derechos humanos. Esta situación es, por ejemplo, especialmente visible en el acceso a bienes y servicios vinculados al ejercicio de derechos humanos en los sistemas penitenciarios.

La corrupción implica una diferencia de trato arbitraria, al colocar en una situación de ventaja a la persona que brinde los recursos económicos o incentivos para acceder a determinados bienes y servicios, los cuales pueden estar vinculados al contenido esencial de derechos económicos, sociales y culturales.⁴² Igualmente, dicha diferencia de trato arbitraria se puede visibili-

⁴⁰ CIDH, *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela...*, *cit.*, párr. 334.

⁴¹ *Ibidem*, párr. 17.

⁴² Véase, por ejemplo, CIDH, *Situación de los derechos humanos en México...*, *cit.*, párr. 334.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

zar en la posición de ventaja que tiene la persona que brinda tales “beneficios”, teniendo por resultado un estímulo u obstrucción en el acceso a la justicia.

Un ejemplo es la existencia de “fuertes estructuras de corrupción en el sistema penitenciario mexicano. En particular, organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas privadas de libertad han indicado que estas serían sujetas a cobros indebidos por parte de personal penitenciario a fin de que sean provistas de servicios y bienes básicos, tales como comida y agua, y salud; también se les exige cuota a fin de que no sean golpeadas y abusadas en los centros de detención [...]”.⁴³ A su vez, “El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, en su Informe de febrero de 2015 al CAT, indicó que el Estado ha mantenido en descuido el sistema penitenciario, que ha generado la constante vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad; que [...] el derecho a la salud es uno de los más vulnerados dentro del sistema penitenciario porque tanto la atención médica como el acceso a medicamentos son muy limitados y existen indicios de corrupción por parte de las autoridades [...]”.⁴⁴

Dicho trato diferenciado podría ser analizado a la luz de la prohibición de no discriminación establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana, especialmente en virtud del estado de vulnerabilidad en que se encuentran varios grupos en razón de su situación de pobreza. Cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona, esta adquiere un estatus privilegiado en relación con otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y las últimas reciben por ello un trato discriminatorio.

En la doctrina se hace hincapié en que los derechos de los grupos vulnerables pueden ser violados por prácticas corruptas, siempre que la persona corrupta quiere aprovecharse de la situación de vulnerabilidad y de la estigmatización social. Debido a la estigmatización social, es improbable que una persona de un grupo vulnerable denuncie la corrupción de un funcionario pú-

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala..., *cit.*, párr. 354.

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

blico. Por ello, los grupos vulnerables son una presa fácil para quienes forman parte en el chantaje/la extorsión. Por ejemplo, una investigación de la OIT en la industria de la construcción ha mostrado cómo funcionarios públicos corruptos se aprovechan y refuerzan la posición vulnerable de los trabajadores migrantes irregulares. Entonces, es evidente que la corrupción puede aumentar y agravar los problemas de los derechos humanos en relación con grupos vulnerables.⁴⁵

2.1.3. *Impacto en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*

“La corrupción no ha sido ajena a los gobiernos post conflicto armado, afectando no solo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de los gobernados, sino en forma profunda el erario nacional, de por sí insuficiente para los requerimientos de sus ciudadanos de al menos, vida digna, salud, trabajo, educación, justicia.”⁴⁶

Por un lado, la corrupción impacta desproporcionadamente sobre las personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación, como trabajadores migrantes, pueblos indígenas, personas privadas de libertad, entre otros.⁴⁷ En virtud de complejas prácticas sociales, culturales e institucionales, las personas que pertenecen a estos grupos no gozan de sus derechos de la

⁴⁵ Bacio Terracino, Julio, “Hard law connections between corruption and human rights”, en *The International Council on Human Rights Policy, Review meeting, Corruption and Human Rights*, Ginebra, julio 28-29 2007, párr. 189.

⁴⁶ CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala..., *cit.*, párr. 53.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Martín Quintero, Ruth, “Corrupción y derechos humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Eunomía*, núm. 10, 2016, pp. 8 y ss, p. 12; véase el ejemplo de las periodistas cubriendo el tema de la corrupción en: CIDH, “Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión”, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/zonas_silenciadas_esp.pdf y el ejemplo de las defensoras de los derechos humanos en: CIDH, “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, párr. 338, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

misma forma que el resto de la sociedad y tienen menos capacidad de defenderse frente a abusos de poder, razón por la cual son víctimas fáciles de prácticas corruptas. En este sentido, la corrupción puede generar la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, según los artículos 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (o más bien, en el agravamiento de esta vulneración).⁴⁸

Por otro lado, las prácticas corruptas pueden violar el principio de progresividad previsto en el artículo 26 de la CADH, que reconoce la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para progresivamente lograr la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Según lo han interpretado los órganos del Sistema Interamericano, dichas medidas deben ser adoptadas “hasta el máximo de los recursos disponibles”, de tal manera que el Estado no incurra en medidas regresivas injustificadas y se encuentre en permanente avance progresivo en su realización.⁴⁹

Se ha reconocido que la corrupción, al implicar el uso de recursos públicos para fines diferentes a los planificados, tiene por consecuencia que los Estados incumplan dicha obligación de progresividad, al no estar utilizando “el máximo de los recursos disponibles” en el cumplimiento de tal obligación. De lo anterior, también se infiere que si existe una medida regresiva en el acceso o cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales como resultado de la corrupción, dicha medida no sería justificada e implicaría la responsabilidad del Estado.

En el informe de Paraguay en 2001, la CIDH constató que “los recursos máximos disponibles no se utilizan tan efectivamente como sería posible hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales cuando una porción sustancial de los recursos naturales van a la cuenta privada de un alto fun-

⁴⁸ Véase Bacio-Terracino, Julio, “Corruption as a Violation of Human Rights”, *Int'l Council on Human Rights Policy Working Paper*, 2008, p. 33.

⁴⁹ Véase en este sentido también Gathii, James Thuo, “Defining the Relationship between Human Rights and Corruption”, en *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 31, 2014, pp. 125 y ss, p. 147 y la nota 79.

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

cionario, o cuando la ayuda para el desarrollo es erróneamente gerenciada, utilizada o apropiada”.⁵⁰

Sobre los DESCAs, en el informe de Venezuela de 2017, sostiene la CIDH que “la corrupción estimula la discriminación y agrava la situación socio-económica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión y de discriminación histórica, impidiendo el ejercicio de sus derechos, tanto civiles y políticos como DESCAs.”⁵¹ Para combatir la corrupción, por ejemplo en materia de alimentación, la CIDH recomienda “(m)onitorear periódicamente el estado nutricional de la población e investigar los testimonios de casos específicos de privación alimentaria, de corrupción alimentaria y de falta de atención por carencia de insumos.”⁵²

En la doctrina se encuentran voces que destacan el vínculo entre corrupción y violación de los DESCAs. En general, la corrupción en el sector sanitario se clasifica en tres niveles: prácticas corruptas en la gestión de recursos financieros; en el nivel de la administración de provisiones médicas, o al nivel de la relación entre trabajador sanitario y paciente.⁵³

Existe una corrupción grave cuando afecta a los programas de ayuda y programas de la prevención sanitaria, por ejemplo, ya que no se puede hablar de un derecho fundamental a la vida si es casi imposible sobrevivir porque no se atiende a las necesidades básicas como la comida, la vivienda o asistencia médica.⁵⁴ Anne Peters considera que en estos tipos de prácticas corruptas es más fácil identificar la relación de causalidad en la

⁵⁰ CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52, 2001, párr. 48, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm> refiriéndose a Nihal Jayawickrama, Executive Director, *Corruption-A Violation of Human Rights? A Working Paper for Transparency International*, junio, 1998.

⁵¹ CIDH, Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela..., *cit.*, párr. 412.

⁵² *Ibidem*, párr. 64.

⁵³ Bacio-Terracino, Julio, *Corruption as a Violation of Human Rights...*, *cit.*, p. 24.

⁵⁴ Sonja B. Starr, “Extraordinary Crimes at Ordinary Times: International Justice Beyond Crisis Situations”, en *Harvard Public Law Working Paper*, núm. 133, p. 31.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

violación de los derechos humanos y establecer la responsabilidad del Estado.⁵⁵

2.1.4. La independencia de las y los operadores de justicia como medio para erradicar la corrupción

La consecuencia más grave de la corrupción en la administración de justicia es que puede generar una decisión injusta y ello afecta a la igualdad de las partes y a la independencia y neutralidad de una corte. Si un juez recibe un soborno de una de las partes para que falle a su favor, el derecho a la igualdad de las partes está claramente afectado. Por esta razón, es fundamental el derecho a un juez imparcial e independiente. Si hay corrupción, se viola este derecho.⁵⁶

“La sensación de impunidad, presente en muchas regiones del hemisferio, se asocia también con los altos niveles de corrupción que impiden una adecuada administración de justicia.”⁵⁷ De acuerdo con la jurisprudencia del Sistema Interamericano, la independencia judicial se verifica desde la perspectiva institucional a través del poder judicial, y en forma individual a través del juez. A efecto de garantizar tal independencia, tanto la Comisión como la Corte se han referido a la importancia de asegurar procedimientos adecuados de designación y nombramiento, estabilidad en el cargo y procesos de separación del mismo, estos últimos que se cristalizan respectivamente, en condiciones adecuadas de servicio y en procedimientos que sean respetuosos del principio de inamovilidad. “Para la Comisión Interamericana, la ausencia de una regulación clara, con definición adecuada de procedimientos y criterios objetivos para la asignación de los casos, así como para la separación de las y los operadores del conocimiento de los casos que se encuentran en curso, favorece

⁵⁵ Peters, Anne, “Corruption and Human Rights”, en *Basel Institute on Governance Working Paper Series*, núm. 20, 2015, pp. 26 y ss. (También en este libro en español).

⁵⁶ Bacio-Terracino, Julio, *Corruption as a Violation of Human Rights...*, *cit.*, p. 12.

⁵⁷ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 167.

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

la pretensión de las partes en un proceso o de otras personas, incluidos funcionarios del propio poder judicial, fiscalías o defensorías públicas, de incidir o interferir en la asignación particular de casos o en el retiro de los mismos. Este tipo de prácticas discrecionales puede aprovecharse con el objetivo de contribuir, a través de la corrupción, a generar riesgos objetivos a la independencia en el desempeño de las y los operadores de justicia y favorecer la impunidad de los casos.”⁵⁸ Por ello,

[u]n procedimiento establecido en ley para el sistema de ascensos de las y los operadores de justicia que valore aspectos objetivos como la capacidad profesional, la integridad y la experiencia es de suma importancia para garantizar su actuar independiente. Si un juez, fiscal o defensor público cuenta con criterios específicos y objetivos para conocer las condiciones de ascenso, se libera de la necesidad de conducirse en el manejo de los casos con el objetivo de complacer a las autoridades de las cuales pudiera depender el mismo, eliminándose así los riesgos relacionados con la corrupción en los procesos internos que ofrecen sistemas en los cuales la decisión de ascensos es discrecional.⁵⁹

[...]

La remuneración, recursos humanos y técnicos adecuados, así como la capacitación permanente y seguridad son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso a la justicia de los casos que tienen bajo su conocimiento. Las condiciones adecuadas de servicio permiten a su vez eliminar presiones externas e internas, como la corrupción.⁶⁰

Independencia e imparcialidad constituyen condiciones *sine qua non* para prevenir la corrupción en este sector. Por eso, es alarmante que la última resolución que trata de corrupción y derechos humanos de la CIDH destaca que “[e]n algunos países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones cri-

⁵⁸ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas, 2013, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, párr. 118.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 120.

⁶⁰ *Ibidem*, párr. 128.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

minales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, incluso en sus más altas Cortes.”⁶¹

“[A]lgunos jueces recibirían presiones tanto de los poderes políticos como de grupos del crimen organizado, lo cual compromete [...] su actuación. La información recibida por la CIDH indica que éstas no serían situaciones aisladas, que estos tipos de presiones y corrupción existirían también en otras zonas del país, y que muchos jueces no contarían con mecanismos adecuados de protección para hacer frente a dichas presiones y corrupción [...]”⁶²

“De acuerdo al Procurador de Derechos Humanos los operadores de justicia que llevan procesos de justicia transicional y/o procesos relacionados con corrupción de funcionarios y autoridades son las principales víctimas de ataques [como amenazas e intimidaciones] [...]”⁶³ “Las y los defensores de derechos humanos también han sido víctimas de criminalización tras interponer denuncias en contra de funcionarios públicos por presunta corrupción o en la búsqueda del esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario cometidas por parte de los Estados durante conflictos armados internos o quiebres democráticos.”⁶⁴

Es importante “[p]romover canales de cooperación efectiva entre fiscales, jueces, defensores públicos y la policía, así como otras instituciones que puedan tener en su poder información relevante para los casos relacionados con actos de corrupción.”⁶⁵

Partiendo de la premisa sentada a lo largo de su actuación, la CIDH reitera la relación inequívoca entre la lucha contra la corrupción y los derechos humanos. “La CIDH enfatiza que una jus-

⁶¹ CIDH, Corrupción y derechos humanos, resolución 1/18, 16.03, 2018, p. 3, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/resoluciones.asp>

⁶² CIDH, Situación de los derechos humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, párr. 491.

⁶³ CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 43/15, párr. 226.

⁶⁴ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15, párr. 47.

⁶⁵ CIDH, Corrupción y derechos humanos..., *cit.*, p. 4.

ticia independiente e imparcial es indispensable para el combate efectivo a la impunidad y a la corrupción. Asimismo, subraya el importante papel del control ciudadano que desempeñan los jueces, fiscales, defensores de derechos humanos, los denunciantes, los periodistas y los medios de comunicación en la investigación y denuncia de corrupción.”⁶⁶

2.1.5. *El respeto y garantía de los derechos humanos en la lucha contra la corrupción*

El derecho a la libertad de expresión tiene como sus manifestaciones el derecho a buscar, recibir y difundir la información. En vista de tales dimensiones, dicho derecho resulta esencial para ejercer el control y denuncia ciudadanos, así como la rendición de cuentas de funcionarios públicos.⁶⁷ Tomando en cuenta estas características, la Comisión ha reconocido al ejercicio de este derecho como una forma eficaz de la denuncia de la violencia como un medio para silenciar y censurar la libertad de expresión, especialmente de periodistas que han realizado denuncias de corrupción administrativa en el ámbito local, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados.⁶⁸ Dicha situación de violencia tiene por objetivo generar impunidad que perpetúe tal estado de corrupción. En el proceso para el logro pleno del Estado de derecho, los defensores de derechos humanos tienen un papel protagónico y así se reconoce también en el *Ius Constitutionale Commune*. Cuando los defensores de derechos humanos son silenciados por la intimidación y el miedo, se priva a miles de personas de la oportunidad para encontrar respuestas a las violaciones e injusticias en que se encuentran sometidos vastos sectores de la sociedad. “Cuando las denuncias suelen tener éxito y los funcionarios acusados son removidos o destituidos, se presentarían represalias operadas por grupos cri-

⁶⁶ CIDH, Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, resolución 1/17, 12 de septiembre de 2017, p. 2, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>

⁶⁷ CIDH, Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, 2017, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17, párr. 336.

⁶⁸ *Ibidem*, párr. 27.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

minales que actúan bajo la tolerancia de los agentes afectados por las denuncias.”⁶⁹

En el informe sobre Honduras se advierte que: “El crimen organizado [...] es percibido como la mayor amenaza a la vida e integridad física de aquellos comunicadores en Honduras que cubren noticias locales sobre corrupción, reivindicaciones territoriales, narcotráfico, delincuencia organizada y seguridad pública [...]”⁷⁰

“De acuerdo con la información aportada por las organizaciones, en los últimos años si bien existe un incremento en las agresiones tanto a periodistas hombres como mujeres, las agresiones contra las mujeres periodistas han aumentado porcentualmente de una forma más acelerada que en el caso de los hombres. Muchas de las periodistas agredidas cubren temas políticos y han hecho denuncias de corrupción [...]”⁷¹

“La Relatoría Especial documentó entre 2011 y 2015 el asesinato de 131 periodistas de los cuales 124 ocurrieron en lugares alejados de los grandes centros urbanos, la mayoría de ellos en países tales como Colombia, Guatemala, México, Honduras, Paraguay o Brasil. También ha constatado que los más afectados fueron aquellos periodistas y comunicadores que cubrían noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados. Por ello, en aquellas regiones en las que las organizaciones criminales tienen una fuerte presencia, los periodistas están en medio del fuego cruzado y en muchas ocasiones para salvaguardar la vida o la integridad física, e incluso para mantenerse en la profesión, deben alinearse a los intereses de algún poder, lo que supone dejar de informar y guardar silencio.”⁷²

⁶⁹ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 295.

⁷⁰ CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 42/15, párr. 183.

⁷¹ CIDH, Situación de los derechos humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, párr. 428.

⁷² CIDH, Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión..., *cit.*, párr. 9.

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

Por eso, “[l]a Relatoría Especial ha observado que [el] complejo conjunto de factores [común a las zonas silenciadas] inhibe a los periodistas de las zonas afectadas a realizar su labor, limita la libertad de expresión y produce un efecto amedrentador sobre el libre flujo de la información, genera autocensura y refuerza la tendencia a llevar a cabo un periodismo que evite informar sobre temas de seguridad, corrupción o tráfico de influencias y a desarrollar un periodismo alineado con el poder [...]”.⁷³

“Sin una política pública integral que garantice el derecho de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio es imposible que las sociedades puedan adoptar las decisiones libres e informadas necesarias para contribuir a combatir la delincuencia y la corrupción, y que los ciudadanos puedan ejercer un control activo e informado sobre las acciones del Estado para enfrentar el crimen organizado, la corrupción y proteger a la comunidad.”⁷⁴

2.2. Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El vínculo entre corrupción y derechos humanos desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido objeto de estudio por parte de la doctrina.⁷⁵ La temática también ha sido abordada en los foros sobre derechos humanos en la región.⁷⁶ En el marco de la Inauguración del Año Judicial 2018, el actual presidente de la Corte, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, resaltó que “la lucha contra la corrupción debe enmarcarse en una estrategia global que sitúe la protección de los derechos humanos como prioridad

⁷³ *Ibidem*, párr. 27.

⁷⁴ *Ibidem*, párr. 336.

⁷⁵ Nash Rojas, Claudio; Aguiló Bascañán, Pedro; Bascur Campos, María Luisa; Meza-Lopehandía, Matías, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad de Chile-Centro de Derechos Humanos, 2014.

⁷⁶ Discurso del juez Roberto F. Caldas durante la mesa de debate “corrupción y derechos humanos” del Foro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Washington, D. C., Estados Unidos, 4 de diciembre de 2017.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

central, entendiendo que la corrupción impide que los Estados respondan adecuadamente las demandas de acceso a la justicia de las personas, impide reparar a las víctimas y perpetúa así la impunidad”.⁷⁷

La jurisprudencia del Tribunal Interamericano muestra pronunciamientos sobre la corrupción únicamente de manera indirecta. Por un lado, hay precedentes en los que se ha considerado al Estado responsable de violar el derecho a la libertad de expresión en casos en los que alguien ha denunciado la corrupción y posteriormente ha sido procesado por injurias. Estos son *Ivcher Bronstein vs. Perú* (2001) y *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004). En este último se afirma al respecto que “la libertad de expresión es una de las formas más eficaces para denunciar la corrupción. Además, la regla debe ser la publicidad de los presuntos actos de corrupción.”⁷⁸

En otro caso, *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), el Estado alegó para justificar la no ejecución de determinadas sentencias que éstas habían sido emitidas en un contexto de corrupción general del poder judicial. La Corte consideró que “el Estado no ha probado la alegada vinculación de corrupción en la emisión de las sentencias de este caso, a pesar de varias investigaciones que se han ejecutado a nivel interno” y, en consecuencia, condenó al Estado por violación del artículo 8 (protección judicial).

En el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), el Tribunal Interamericano estimó que “la lucha contra la corrupción es de suma importancia y tendrá presente esa circunstancia cuando se le presente un caso en que deba pronunciarse al respecto”.⁷⁹ El voto concurrente razonado del juez Diego García-Sayán hizo mención al marco conceptual y normativo de las obligaciones internacionales en la lucha contra la corrupción en cuanto a las pautas de conducta para los Estados en la implementación de la Convención

⁷⁷ Discurso del presidente Eduardo Ferrer Mac-Gregor, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/galeria-multimedia.html>

⁷⁸ *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, 2004, párr. 72.

⁷⁹ Corte IDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Nota pie de página 208, disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y enfatizó que “es fundamental que el Estado cuente con mecanismos administrativos eficientes y eficaces para combatir y sancionar la corrupción”.⁸⁰ En cambio, el voto concurrente del juez Eduardo Vio Grossi aclara que “no corresponde la invocación que en autos se ha hecho a la Convención Interamericana contra la Corrupción, para sostener que es posible interpretar el artículo 23.2 de la Convención en el sentido que permitiría que se reglamentara el ejercicio de los derechos políticos en virtud de condena impuesta por una autoridad administrativa. Y ello porque lo que aquel instrumento establece es la obligación de los Estados Partes de la misma de tipificar como delito los actos de corrupción e incluso se refiere a jurisdicción penal, y en ninguna parte dispone o contempla que la condena por ese delito pueda ser impuesta por una instancia administrativa...”⁸¹

En el caso *Luna López vs. Honduras* (2013), el Estado no tomó medidas de protección después de que el señor Luna López hubiese sido amenazado por haber denunciado la corrupción relacionada con la tala ilegal de árboles. El Estado fue condenado por violación del derecho a la vida del señor Luna López, ya que este fue asesinado.⁸²

El único caso en el que la Corte ha tratado el tema de la corrupción, si bien de manera indirecta, es el caso *Andrade Salmón vs. Bolivia* (2016). Dicho caso trata sobre el procesamiento de la

⁸⁰ Corte IDH, Voto concurrente razonado del juez Diego García-Sayán, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 20.

⁸¹ Corte IDH, Voto concurrente razonado del juez Eduardo Vio Grossi, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 3.

⁸² La única referencia a la corrupción está limitada a los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, redactados por el Grupo Judicial de Reformamiento de la Integridad Judicial, integrado por presidentes de tribunales supremos y magistrados de tribunales superiores, a invitación del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito y en el marco del Programa mundial contra la corrupción, anexados a la resolución 2006/23, de 27 de julio de 2006, del Consejo de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, párr. 4.6, nota pie de página 318.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

señora Andrade Salmón y otros coprocesados por corrupción, concretamente por supuestas conductas ilícitas relacionadas con la administración de fondos públicos, en el periodo en que ella ejerció diversos cargos en el municipio de La Paz. En el contexto de esos procesos, las autoridades judiciales impusieron a la señora Andrade varias medidas cautelares de prisión preventiva, y una vez que fue puesta en libertad, medidas cautelares sustitutivas de la privación a la misma. Además, se le impusieron medidas cautelares de fianza que implicaron pagos de sumas de dinero, así como garantías reales sobre bienes de propiedad de terceras personas.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, es de particular importancia el siguiente párrafo:

178. Si bien el principio de igualdad requiere que el tiempo razonable del proceso y de la consiguiente limitación de derechos en función de medidas cautelares sean de pareja exigencia por parte de cualquier persona, deben cuidarse especialmente los casos que involucran a funcionarios públicos. La sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se extreme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo Estado de Derecho.

El voto concurrente del juez Humberto Antonio Sierra Porto puntualiza que

[e]s posible identificar una tensión: por una parte, es legítimo —y necesario— que los Estados combatan el mal manejo de la función pública, sobre todo en una región que tiene altos índices de corrupción, lo cual afecta la protección los derechos de los más vulnerables y al Estado de derecho. Por otro lado, las acciones que el Estado emprenda en el combate a la corrupción deben siempre realizarse por medios legales, y con respeto a los derechos humanos de las personas acusadas (p. ej., su derecho a la presunción de inocencia,

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

a la honra, y a sus derechos políticos). No hacerlo así —y caer en la tentación de justificar los medios por los fines perseguidos— puede tener efectos nocivos tanto para las personas acusadas, cuyos derechos humanos pueden verse afectados, como también para aquellos que quieran participar en la vida pública, pues sabrán que hacerlo implica riesgos que trascienden aquellos naturales al juego democrático, y que pueden implicar afectaciones a bienes como su libertad personal, su propiedad, o su libertad de movimiento. Los Estados tienen la obligación de combatir y desincentivar la corrupción, pero sin que esto violente los derechos de las personas acusadas o procesadas, ni afecte la promoción y defensa de la democracia.⁸³

Es un debate abierto en el seno de la Corte IDH en tanto todavía no ha llegado un caso en concreto en el que deba pronunciarse específicamente sobre la corrupción.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

A partir de la Resolución 1/18 sobre Corrupción y Derechos Humanos de la CIDH de marzo de 2018, se confirma el sostenido impulso para sistematizar los estándares en materia de combate a la corrupción bajo una perspectiva de los derechos humanos, dado su impacto en la efectiva garantía de los mismos, así como en la institucionalidad democrática y en el respeto del Estado de derecho. En el plano normativo, se cuenta con los tratados en materia de lucha contra la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, aunado a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por mencionar algunos instrumentos, se observa una convergencia en los ejes principales para comprender la lucha contra la corrupción enmarcada en una estrategia que concede prioridad a la protección de los derechos humanos.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil como el Compromiso de Lima titulado “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, adoptado en la VIII Cumbre de las Américas en abril de 2018, promueven recomendaciones para salvaguardar el acceso a la información, transparencia y libertad de expresión; la

⁸³ Voto del juez Humberto Antonio Sierra Porto.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

autonomía, independencia y capacidad de los sistemas de justicia; así como el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional para combatir la corrupción.

Novedoso y fundamental para América Latina es asumir, como lo afirma la CIDH, que la “corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales”. La Comisión Interamericana advierte que “la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres.”

Otra confluencia relevante proviene del entendimiento que la corrupción provoca un efecto desproporcionado en función del género, la etnia, la orientación sexual o el estatus social. La confluencia del enfoque de la CIDH y de la Corte IDH (luego del hito representado por la decisión *Lagos del Campo vs. Perú*) a fin de enfatizar la necesidad de garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) también confluye con los aportes del discurso académico orientado a combatir la exclusión. Por ello, se reitera en los estándares que “la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva de los derechos”. El círculo perverso entre corrupción, impunidad y no reparación a las víctimas solo impide que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales.

Sin duda, hay que compartir la aseveración de la CIDH que sostiene que “las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.”

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

BIBLIOGRAFÍA

- Bacio Terracino, Julio, “Hard law connections between corruption and human rights”, en *The international Council on Human Rights Policy, Review meeting, Corruption and Human Rights*, Ginebra, julio 28-29 2007.
- , “Corruption as a Violation of Human Rights”, en *Int’l Council on Human Rights Policy Working Paper*, 2008.
- Baragli, Néstor, “La Convención Interamericana contra la Corrupción como instrumento de cooperación entre los Estados”, en *La Trama. Revista Interdisciplinaria de Mediación y Resolución de Conflictos*, 2015, disponible en http://www.revistalatrama.com.ar/contenidos/larevista_articulo.php?id=306&ed=4fl
- Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, 2015.
- Bohn, Simone R, “Corruption in Latin America: Understanding the Perception-Exposure Gap”, en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, 2012.
- Bonell, Michael Joachim y Meyer, Ola (comp.), *The Impact of Corruption on International Commercial Contracts*, Berlin, Springer, 2015.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Fach Gómez, Katja, “Inversiones internacionales y corrupción en América Latina: la función del arbitraje de inversiones en el avance de la institucionalidad democrática”, en *MPIL Research Paper Series*, núm. 23, 2017.
- Fuchs, Marie-Christine, “A Shadow of the Past? Latin America’s Fight against Corruption”, en *KAS International Reports*, núm. 3, 2017.
- Fuhr, David M., “Of thieves and repressors: The interplay between corruption and human rights violations”, en *Elon Law Review*, vol. 5, 2013.

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

- Gathii, James Thuo, “Defining the Relationship between Human Rights and Corruption”, en *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 31, 2014.
- González Le Saux, Marianne y Nash Rojas, Claudio [eds.], “Transparencia, lucha contra la corrupción y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Informe de la tercera reunión regional de especialistas, 7 y 8 de noviembre de 2011, disponible en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122732/Transparencia-lucha-contra-la-corrupcion.pdf?sequence=2>
- Jiménez, Luis F, “The Inter-American Convention Against Corruption”, en *New Players to Combat Transnational Bribery. Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, vol. 92, 1998.
- Maldonado, Patricio y Berthin, Gerardo D., “Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America”, en *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* vol. 10, 2004.
- Martinón Quintero, Ruth, “Corrupción y derechos humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Eunomía*, núm. 10, 2016.
- Nash Rojas, Claudio; Aguiló Bascañán, Pedro; Bascur Campos, María Luisa; Meza-Lopehandía, Matías, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad de Chile-Centro de Derechos Humanos, 2014.
- Peters, Anne, “Corruption and Human Right”, en *Basel Institute on Governance Working Paper Series*, núm. 20, 2015. (También en este libro en español).
- Raeschke-Kessler, Hilmar y Gottwald, Dorothee, “Corruption in Foreign Investment-Contracts and Dispute Settlement between Investors, States and Agents”, en *The Journal of World Investment & Trade*, vol. 9, núm. 1, 2008.
- Ramasastry, Anita, “Is There a Right to Be Free from Corruption?”, en *UC Davis Law Review*, vol. 49, núm. 2, 2015.

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

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

Sonja B. Starr, “Extraordinary Crimes at Ordinary Times: International Justice Beyond Crisis Situations”, en *Harvard Public Law Working Paper*, núm. 133.

Yamada, Gustavo, “Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo”, 2001, disponible en <https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/yamada.pdf>

Documentos internacionales

CIDH, “Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela”, 2017, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 209, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

—, Corrupción y derechos humanos, resolución 1/18, 16.03, 2018, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/resoluciones.asp>

—, Corrupción y derechos humanos, resolución 1/18, marzo 2018, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>

—, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15.

—, Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, resolución 1/17, 12 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>

—, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas, 2013, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44.

—, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>

Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción...

- , Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- , Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.
- , Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>
- , Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las américas, 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66.
- , Situación de derechos humanos en Honduras, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15.
- , Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, párr. 107, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guatemala2016.pdf>
- , Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15.
- , Situación de los derechos humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- , Situación de los derechos humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15.
- , Situación de los derechos humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15.
- , Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, OEA/Ser.L/V/II.110 Doc. 52, 2001, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm> refiriéndose a Nihal Jayawickrama, Executive Director, *Corruption-A Violation of Human Rights? A Working Paper for Transparency International*, junio, 1998.
- , Violencia, niñez y crimen organizado, 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>

MARIELA MORALES ANTONIAZZI

- , Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/publicaciones/zonas_silenciadas_esp.pdf
- , Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, 2017, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17.
- Fondo Monetario Internacional, Fiscal Affairs and Legal Departments, “Corruption: Costs and Mitigating Strategies”, 2016, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>
- PNUD, *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013.
- Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*, 2017, disponible en https://www.prensa.com/politica/Barometrocorrupcion_LPRFIL20171009_0001.pdf

Jurisprudencia

- Corte IDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Nota pie de página 208, disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf
- , Voto concurrente razonado del juez Diego García-Sayán, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- , Voto concurrente razonado del juez Eduardo Vio Grossi, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas).