

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

Editores:

Marianne González Le Saux

Claudio Nash Rojas



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
Santiago de Chile

Editores:

Marianne González Le Saux

Claudio Nash Rojas



Esta publicación ha sido posible gracias a:



The United Nations Democracy Fund (UNDEF) finances projects carried out by a wide range of governance actors, including NGOs, civil society organizations, executive, legislative and judicial branches of government, constitutionally independent national bodies, and the United Nations, its relevant departments, specialised agencies, funds and programmes. UNDEF aims to support those partners who undertake action-oriented projects to bring about measurable and tangible improvements in democracy and human rights on the ground, thereby translating the concept of “democracy” into practical solutions for people to have their voices and choices heard.

Disclaimer

This publication has been produced with the assistance of the United Nations Democracy Fund. The content of this publication is the sole responsibility of Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile and does not necessarily reflect the views of the United Nations, the United Nations Democracy Fund or its Advisory Board.

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

Editores: Marianne González Le Saux y Claudio Nash Rojas

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho

Universidad de Chile

Registro de Propiedad Intelectual No. 217-733

ISBN 978-956-19-0770-6

Diseño de portada y diagramación: Maudie Thompson

Impreso en Andros Impresores

Santiago de Chile

PRESENTACIÓN

El Centro de Derechos Humanos (CDH) es una institución académica regional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su misión es promover los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia en la región, a través de la educación y capacitación, la investigación y la articulación de redes de instituciones y personas.

Su trabajo está organizado alrededor de dos programas principales: *Mujeres y Derechos Humanos*, y *Democracia y Derechos Humanos*. En el marco del programa Democracia y Derechos Humanos, se han desarrollado tres áreas de trabajo: Estado de Derecho; Procesos de Democratización; y Transparencia, *Accountability* y Lucha contra la Corrupción. Esta publicación se enmarca en esta última área de trabajo, la que, desde el año 2004, ha venido desarrollando diversas actividades de investigación, docencia y establecimiento de redes, con el objeto de contribuir en los distintos países de la región al fortalecimiento de sus instituciones democráticas, además de promover una cultura de integridad pública, participación política y transparencia en los distintos ámbitos de la vida pública.

Los días 7 y 8 de noviembre de 2011 se realizó en Santiago de Chile una tercera reunión regional de especialistas organizada por el Centro de Derechos Humanos, titulada *Transparencia, Lucha contra la Corrupción y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. La realización de este proyecto fue posible gracias al financiamiento de Open Society Foundations y del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF). También agradecemos el respaldo de Fundación Ford, la que apoya de forma general el funcionamiento del CDH.

A esta reunión asistieron 16 destacados/as especialistas de las áreas de la transparencia, lucha contra la corrupción y los derechos humanos. Esta reunión daba seguimiento a dos reuniones anteriores organizadas por el Centro de Derechos Humanos en diciembre de 2004 y en noviembre de 2008.

Este libro recoge la discusión que se llevó a cabo en los dos días que duró la reunión, así como los dos anexos que permiten complementar dicho trabajo. La redacción de este informe y la compilación de la jurisprudencia e informes contenida en los anexos fueron realizadas por Claudio Nash Rojas, director del Centro de Derechos Humanos, y por Marianne González Le Saux, investigadora del Programa Democracia y Derechos Humanos de este Centro. Agradecemos además a Rayen Campusano, ayudante del CDH, por su apoyo en la compilación del Anexo 2. El contenido del informe es de exclusiva responsabilidad de sus editores, y en ningún caso compromete personal o institucionalmente a los/as especialistas que participaron de la reunión.

INFORME

TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL
SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Tercera reunión regional de especialistas

7 y 8 de noviembre de 2011

INTRODUCCIÓN

Antecedentes de la reunión

Los días 7 y 8 de noviembre de 2011, con el apoyo de Open Society Foundations, del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) y de Fundación Ford, se realizó en Santiago de Chile la tercera reunión regional de especialistas organizada por el Centro de Derechos Humanos, titulada *Transparencia, Lucha contra la Corrupción y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. A esta reunión asistieron 16 destacados/as especialistas de las áreas de la transparencia, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos.

Esta reunión daba seguimiento a dos encuentros organizados anteriormente por el Centro de Derechos Humanos. En efecto, en 2004, se realizó una primera reunión regional sobre *Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha Contra la Corrupción en América*, la que tuvo por objeto discutir el estado en el que se encontraba, en ese entonces, el campo de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción dentro de la región, los principales problemas que se enfrentaban y las prioridades y estrategias para el trabajo futuro¹. En el año 2008, se llevó a cabo una segunda reunión, *Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la Corrupción en América Latina: Actualizando los Desafíos*, la que buscaba realizar un diagnóstico actualizado hasta ese momento de la discusión sobre dicha temática².

En la reunión de 2004, se partió de la base que el tema de la transparencia y lucha contra la corrupción hacía parte de “una de las áreas del vasto campo de la ética política democrática, junto con el de los derechos humanos o el de protección del medio ambiente”. Se recalca asimismo que “existen distintos puentes o conexiones entre derechos humanos y probidad pública”, entre ellos, el derecho de acceso a la información pública, los derechos políticos, los derechos económicos sociales y culturales (DESC), el acceso a recursos legales adecuados y el derecho a la igualdad, los que “se ven necesariamente afectados en un clima de corrupción que desvía los recursos públicos y compromete la calidad o imparcialidad de las políticas o decisiones públicas”³. Estos puentes o conexiones hicieron parte, por tanto, del trasfondo de la discusión que se llevó a cabo en esa ocasión, aunque no fueron el tema central de la misma.

-
- 1 Los resultados de esa reunión se encuentran publicados en: ZALAUQUETT, José (Red.). *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2005. [en línea] <<http://www.cdh.uchile.cl/Libros/documentos/informe.pdf>> [consulta: 25 abril 2012].
 - 2 Los resultados de esa reunión se encuentran publicados en: LAUZÁN, Silvana y TORO, Constanza (Reds.). *Anticorrupción: actualizando los desafíos*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2009. [en línea] <<http://www.transparenciadh.uchile.cl/media/publicaciones/libros/ANTICORRUCCION.pdf>> [consulta: 25 abril 2012].
 - 3 ZALAUQUETT, José (Red.). *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*, op. cit., pp. 7-8.

En la reunión del año 2008, uno de los paneles y parte del debate que se llevó a cabo se centraron en los vínculos entre la lucha contra la corrupción y los derechos humanos, rescatando algunos puntos de contacto específicos entre ambas temáticas, a saber: la participación ciudadana; la garantía de los derechos políticos a través de los procesos electorales; el acceso a la información pública; los DESC; el carácter discriminatorio de muchos actos de corrupción y las garantías ligadas a sistemas judiciales independientes, imparciales y eficaces. Asimismo, se discutió respecto de la experiencia que el movimiento de derechos humanos podía traer a la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia, y se pensó en algunas estrategias de acción, especialmente aquellas ligadas a la utilización del derecho de acceso a la información pública, el litigio estratégico, la promoción de la participación social y la prevención de hechos ilícitos, entre otros⁴.

En ambas reuniones, por tanto, la conexión entre los derechos humanos y la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción apareció como una temática de creciente interés. Por ello, y visualizando el rol del Centro de Derechos Humanos como una institución de promoción de los derechos humanos y la democracia a nivel regional, nos pareció que esta tercera reunión regional debía centrarse específicamente en las potencialidades de conectar ambas áreas, aterrizando esta vinculación hacia herramientas de acción concretas. El sistema interamericano de derechos humanos (en adelante “el SIDH”, “el sistema interamericano” o “el sistema”) enfocado desde la perspectiva de la transparencia y la lucha contra la corrupción, fue, por tanto, la temática elegida para el debate que habría de llevarse a cabo en este tercer encuentro.

El que los temas a discutirse en estas reuniones de especialistas puedan centrarse en aspectos cada vez más específicos nos habla de que el campo de la transparencia y lucha contra la corrupción ha dejado de ser un tema emergente para convertirse en un área de estudios y acción que requiere ir profundizando los conocimientos y las estrategias en la materia. Asimismo, la posibilidad de buscar una conexión entre las agendas de derechos humanos y lucha contra la corrupción en un ámbito concreto, también es una manifestación de la creciente integración que han tenido estos dos campos en los últimos años. En efecto, tanto en el ámbito académico como en el práctico es posible apreciar importantes puntos de contacto en los campos de la transparencia y lucha contra la corrupción con los derechos humanos⁵. Sin embargo, creemos

4 LAUZÁN, Silvana y TORO, Constanza (Reds.). *Anticorrupción: actualizando los desafíos*, op. cit., pp. 15-17.

5 En el campo teórico, se pueden destacar, entre otros estudios, los dos informes publicados por el International Council on Human Rights Policy (ICHRP) en los años 2009 y 2011 en las ediciones en español. Ver ICHRP. *Corrupción y derechos humanos: Estableciendo el vínculo*. Ginebra-Monterrey: ICHRP-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2009 [en línea] <<http://www.ichrp.org/es/proyectos/131>> [consulta: 25 abril 2012]; y ICHRP. *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate contra la corrupción: Retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra-Ciudad de México: ICHRP-FUNDAR, 2011. [en línea] <<http://www.ichrp.org/es/proyectos/1312>> [consulta: 25 abril 2012]. En el ámbito práctico, numerosos proyectos mencionados por los/as especialistas durante la reunión, y que recogemos a lo largo de este informe, atestiguan de la creciente compenetración entre ambas agendas.

que los puntos de encuentro entre estas temáticas pueden desarrollarse aún más, con enormes potencialidades para el avance de ambas agendas en la región.

Objetivos

Nuestro diagnóstico inicial fue que los/as profesionales del campo de la transparencia y lucha contra la corrupción no han hecho uso de los mecanismos del sistema interamericano, en circunstancias de que podrían beneficiarse de las herramientas existentes para el logro de sus objetivos. El rol de la litigación estratégica, las atribuciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ordenar la adopción de medidas de reparación que pueden implicar cambios institucionales importantes en los Estados, los informes temáticos y por país, los *amicus curiae*, y otras herramientas de monitoreo de la observancia de las leyes nacionales y de los tratados internacionales, han demostrado ser mecanismos útiles. Sin embargo, el conocimiento de su impacto y la forma de ponerlos en práctica están insuficientemente difundidos.

Por otra parte, los/as profesionales del área de los derechos humanos no han incorporado en su tratamiento de las violaciones a los derechos humanos una mirada que incorpore las perspectivas del campo de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Considerando que muchas violaciones a los derechos humanos son el resultado o son favorecidas por prácticas corruptas, un mejor conocimiento de dichas prácticas y las formas de identificarlas, prevenirlas y reparar sus consecuencias resulta parte esencial de la agenda de derechos humanos. Más aún, una mayor transparencia y la utilización del derecho de acceso a la información son herramientas fundamentales en la investigación de las violaciones a los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad.

En base a estas ideas es que en esta reunión se buscó:

- i) establecer un diagnóstico de los avances que se han realizado hasta ahora en el trazado de los vínculos existentes y las estrategias de colaboración entre el campo de los derechos humanos y la transparencia y lucha contra la corrupción;
- ii) explorar de qué forma los/as profesionales del campo de los derechos humanos y del campo de la transparencia y lucha contra la corrupción pueden hacer un mejor uso de las herramientas del sistema interamericano de derechos humanos para combatir la corrupción y para confrontar los desafíos que la corrupción plantea a la garantía y goce de los derechos humanos, y de esta forma avanzar en sus respectivas agendas;
- iii) explorar posibilidades de colaboración y coordinación de actividades a nivel regional.

Participantes

Junto con los miembros del CDH, reunimos un grupo de 13 destacados/as especialistas provenientes de organizaciones de derechos humanos y de organizaciones del área de transparencia y lucha contra la corrupción de distintos países de América Latina.

Los/as 16 participantes de la reunión fueron los/as siguientes:

País	Nombre	Institución	Cargo
Argentina	Tojo, Liliana	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)	Directora del Programa para Bolivia y el Cono Sur
Argentina	Pochak, Andrea	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH)	Responsable de proyectos de cooperación técnica
Argentina	Gruenberg, Christian	Colectivo para la Diversidad (COPADI)	Director
Brasil	Maffezoli, Antonio	Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP)	Vice-Presidente
Brasil	Martins, Paula	Article 19	Directora para Sudamérica
Chile	Agüero, Felipe	Fundación Ford	Coordinador del Programa de Derechos Humanos para la Región Andina y el Cono Sur
Chile	Medina, Cecilia	Centro de Derechos Humanos (CDH)	Directora
Chile	Nash, Claudio	Centro de Derechos Humanos (CDH)	Subdirector
Chile	González, Marianne	Centro de Derechos Humanos (CDH)	Investigadora
Chile	Salazar, Ximena	Proceso / Transparency International	Coordinadora de Programa Senior / Coordinadora del Programa Convenciones Anticorrupción
Colombia	Barraza, Cecilia	Humanas, Colombia	Directora
Colombia	Ungar, Elisabeth	Transparencia Colombia	Directora Ejecutiva
Estados Unidos	Brown, Vonda	Open Society Institute (OSI)	Oficial Senior del Programa Latinoamericano
México	Pulido, Miguel	Fundar	Director Ejecutivo
Perú	Blondet, Cecilia	Proética	Directora Ejecutiva
Venezuela	De Freitas, Mercedes	Transparencia Venezuela	Directora Ejecutiva

La relatoría y toma de notas de la discusión estuvo a cargo de Catalina Milos y Andrés Nogueira. Participaron además de la organización y coordinación logística del evento Nelly Berenguer, Jenny Cortés y Ricardo Rojas.

Metodología

Para preparar la reunión, se envió a los especialistas cuatro preguntas que les pedimos que respondieran de manera informal. Las preguntas apuntaban a evaluar los beneficios y obstáculos que tendría la utilización del sistema interamericano en las estrategias anticorrupción y de promoción de la transparencia y, viceversa, cuáles serían las ventajas y limitaciones de utilizar el enfoque de la transparencia y lucha contra la corrupción en el sistema interamericano. A partir de las respuestas recibidas, se elaboró un documento de discusión que serviría de base para la discusión durante los dos días del encuentro

La reunión de especialistas se llevó a cabo entre los días 7 y 8 de noviembre de 2011 en Santiago de Chile. La reunión comenzó con 3 exposiciones. La primera de ellas, a cargo de Christian Gruenberg (COPADI), buscó identificar desde una perspectiva teórica el estado de la discusión en la conexión entre derechos humanos y la agenda de lucha contra la corrupción y pro transparencia. A continuación, Claudio Nash (CDH) expuso sobre las herramientas del sistema interamericano para el trabajo desde una perspectiva de transparencia y lucha contra la corrupción. Luego, Ximena Salazar (Transparency International/Proceso) abordó el tema de las herramientas y metodologías desde el campo de la transparencia y lucha contra la corrupción para el trabajo en derechos humanos.

Después de esta ronda de exposiciones, se abrió un plenario de discusión en que se escucharon las reacciones a las ponencias, y se buscó determinar los temas o áreas en las que el trabajo conjunto entre ambas agendas resultaría de utilidad. En la tarde de este primer día, los especialistas discutieron en dos grupos de trabajo sobre áreas específicas de acción que habían sido determinadas durante la mañana.

El primer grupo abordó los siguientes temas:

1. Participación
2. Derechos económicos, sociales y culturales.

El segundo grupo abordó los siguientes temas:

1. Protección de denunciantes
2. Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad.

Cada uno de los grupos tenía por objetivo identificar, en estas áreas de trabajo, los siguientes

aspectos:

- i) Las estrategias de acción en estas áreas
- ii) Los actores relevantes
- iii) Los obstáculos a prever en el desarrollo de estas estrategias.

Al día siguiente, se compartió el resultado del trabajo en grupos, se buscó fijar algunas conclusiones y se realizaron las proyecciones de trabajo a futuro.

Este informe recoge una síntesis de las discusiones que se llevaron a cabo durante los dos días que duró la reunión, y cuenta además con dos anexos. El Anexo 1 consiste en el Documento de Discusión que utilizamos para la preparación de esta reunión. El Anexo 2 es una compilación de estándares de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en los que se ha efectuado la conexión entre la temática de derechos humanos y la transparencia y lucha contra la corrupción, y que permite ejemplificar el trabajo realizado en estas jornadas de reunión, así como puede servir de herramienta de consulta para quienes deseen seguir ahondando en esta línea de trabajo.

A continuación presentamos entonces los principales puntos que se discutieron durante la reunión de especialistas. Recordamos que el contenido de este informe no compromete en caso alguno la responsabilidad personal o institucional de los/as especialistas que no participaron de la redacción de este documento.

CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS: ¿DOS AGENDAS SEPARADAS EN CONVERGENCIA, O UNA MISMA AGENDA?⁶

La agenda de derechos humanos y la agenda de lucha contra la corrupción y transparencia, ¿son agendas separadas que tienen puntos en común o se trata de distintas perspectivas para lograr los mismos objetivos? Esta cuestión generó debate entre los participantes.

Una mirada plantea que, históricamente, se trataba de agendas aisladas, con fundamentos ideológicos diferentes, por no decir contrarios. Los derechos humanos se fundamentarían en una ideología “progresista de izquierda”, de lucha contra la igualdad y con potencial transformador. Por su parte, las reformas anticorrupción se habrían originado a partir del Consenso de Washington y se habrían difundido principalmente durante los años 90 en América Latina, y estarían enmarcadas en el contexto de las reformas neoliberales. Las políticas impulsadas desde el Banco Mundial y otras instituciones de crédito internacional (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) partían desde un diagnóstico que consideraba el “exceso de Estado” como la causa principal de la corrupción: disminuyendo la sobrerregulación estatal, se podrían disminuir los incentivos para la comisión de actos corruptos. En este sentido, parecería en un inicio que se trata de agendas separadas, e incluso contradictorias.

Sin embargo, desde la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aparece, en 2002, el interés por estudiar el impacto de la corrupción sobre los derechos humanos. En 2003 se publica el primer documento sobre este tema⁷. Varias conferencias internacionales en los años siguientes siguen desarrollando esta vinculación entre derechos humanos y corrupción en el marco de las Naciones Unidas⁸. Además del interés suscitado en el marco de los organismos de derechos humanos por el tema de la corrupción, también en las organizaciones enfocadas en la lucha contra la corrupción surge un interés por la mirada de derechos humanos. Daniel Kauffmann, en el Banco Mundial, comienza a realizar cruces econométricos para explicar las

6 Las discusiones en esta sección y en la siguiente se generaron a raíz de la ponencia inicial que estuvo a cargo de Christian Gruenberg. Un mayor desarrollo de estas ideas puede encontrarse en los numerosos trabajos desarrollados por este autor en las vinculaciones entre corrupción y derechos humanos. Ver por ejemplo: GRUENBERG, Christian. “Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anticorrupción”. Documento de Trabajo, ICHRP, 2007.

7 Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. *La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales*. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003. E/CN.4/Sub.2/2003/18. [en línea] <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/formerSR.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].

8 Por ejemplo, la Declaración de Seúl adoptada en la XI Conferencia Internacional Anticorrupción. Seúl, 2003. [en línea] <http://iacconference.org/en/conferences/details/11th_iacc/> [consulta: 15 diciembre 2011]. También la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medidas Anticorrupción, Buen Gobierno y Derechos Humanos. Varsovia, 2006. [en línea] <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/warsawconference-documents.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].

correlaciones existentes entre la corrupción y la garantía de los derechos civiles y políticos, y luego, con los derechos económicos, sociales y culturales⁹. Desde ese entonces, las agendas de investigación de ambas agendas se habrían acercado. Hoy en día, grandes organizaciones de promoción de la transparencia y anticorrupción –por ejemplo, Transparency International, por mencionar la más conocida– estarían adoptando enfoques desde los derechos humanos¹⁰. Asimismo, en los organismos internacionales de protección de los derechos humanos se estaría poniendo cada vez mayor énfasis en los problemas que trae aparejada la corrupción, y en las herramientas que entrega una mirada desde la transparencia de la gestión pública.

El riesgo, para quienes sostienen que los derechos humanos y las estrategias anticorrupción provienen de orígenes ideológicos distintos, sería que, en esta convergencia, habría que tener especial cuidado en que los conceptos que se “traspasan” entre ambas agendas no se vean vaciados de su contenido. En efecto, la agenda anticorrupción se habría caracterizado por presentarse a sí misma como un proyecto neutro en términos políticos. Para ello, habría recuperado nociones que inicialmente estaban cargadas de fuerte potencial transformador (p.ej., género, participación), aunque las habría vaciado de su contenido político inicial, convirtiéndolas en meras formalidades.

Estos orígenes ideológicos diversos explicarían también la existencia de prejuicios entre ambos tipos de organizaciones que, con el trabajo conjunto en los últimos años se habrían podido deconstruir, pero que en ciertas ocasiones persistirían, generando aún en ciertos casos roces o dificultades en la proyección de actividades en común.

Ahora bien, no todos los especialistas estuvieron de acuerdo con esta reconstrucción histórica del acercamiento entre los derechos humanos y las políticas de transparencia y lucha contra la corrupción. En efecto, algunos participantes plantearon que no era tan clara la diferencia entre ambas agendas. En un país como Venezuela, que no sufrió las dictaduras y la represión experimentada en los países del Cono Sur, no sería tan clara esta separación entre organizaciones de derechos humanos, por un lado, y organizaciones de transparencia, por otro. El movimiento anticorrupción, en dicho contexto, siempre tuvo por objetivo luchar contra la pobreza y promover los derechos de las personas. De hecho, la lucha contra la corrupción habría estado históricamente ligada a la protección de los derechos humanos, y no por nada la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 comienza expresando que el olvido o el desprecio de los derechos del hombre están a la base

9 Ver, entre otros: KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart and MASTRUZZI, Massimo. “Government matters III: Governance Indicators for 1996-2002”. *Policy Research Working Paper Series* 3106, The World Bank: 2003. [en línea] <http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=163813> [consulta: 15 diciembre 2011].

10 Ver por ejemplo Transparency International. “Los derechos humanos y la corrupción”. Documento de Trabajo No. 5 de 2008.

de la corrupción de los gobiernos¹¹. Así, algunos/as participantes reafirmaron la idea de una conexión evidente entre corrupción y violación a los derechos humanos: existiría entre ambos fenómenos una conexión causal y objetivos comunes, como son la redistribución del poder y la profundización de la democracia. Las diferencias entre ambos tipos de organizaciones estarían entonces en el lenguaje, en sus metodologías o en los tipos de estrategia, pero no en sus ideologías, contenidos u objetivos.

Frente a esta mirada, otros participantes replicaron que, si bien existen puntos en común entre las agendas, se trata de movimientos técnica e ideológicamente separados, y que no cualquier movimiento anticorrupción puede compatibilizarse con el discurso de derechos humanos. Ambas agendas poseerían tradiciones técnicas diferentes, y tendrían objetos de tutela diferenciados: la protección de las personas, en un caso; el aseguramiento de la eficiencia del Estado, en otro. Sin embargo, se puede tratar de agendas complementarias con objetivos en común.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que las visiones al interior del movimiento de derechos humanos tampoco son uniformes, ni provienen de una misma corriente ideológica. Existe un discurso de derechos humanos de raigambre más liberal y otro más republicano. Hay ciertos aspectos que, ideológicamente, o que debido a procesos históricos, han ido ligando los derechos humanos a discursos políticos de izquierda. En América Latina, después de los procesos de transición a la democracia, el énfasis del discurso de los derechos humanos fue desplazándose desde los más “clásicos” derechos civiles y políticos hacia los derechos de grupos estructuralmente discriminados o en condición de vulnerabilidad. Es decir, al interior mismo del movimiento de derechos humanos existen tensiones ideológicas y políticas. Lo mismo ocurre al interior del movimiento anticorrupción. Las organizaciones en este campo no nacieron todas en un mismo contexto ni ligadas a las mismas corrientes políticas. Por ejemplo, en América Central, muchos de los que son hoy en día capítulos nacionales de Transparency International fueron, en sus inicios, organizaciones de derechos humanos; mientras que, en otros casos, las organizaciones anticorrupción estuvieron más ligadas a las políticas de reforma del Estado impulsadas desde una óptica más liberal¹².

En definitiva, la discusión sobre la existencia de diferencias ideológicas entre el movimiento anticorrupción y el movimiento de derechos humanos está lejos de encontrarse zanjada. Esto

11 El preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 comienza diciendo que: “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que **la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas** de los males públicos y **de la corrupción de los gobiernos**, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre”. Negritas agregadas.

12 Algunos capítulos nacionales de Transparency International que nacieron como organizaciones de derechos humanos son por ejemplo “Poder Ciudadano” en Argentina y “Participación Ciudadana” en República Dominicana. Por otro lado, “Chile Transparente”, el capítulo chileno de TI, es un ejemplo de una organización que fue creada más bien desde la óptica de la gobernabilidad y reforma del Estado.

porque, al interior de cada uno de estos movimientos, tampoco las tradiciones ideológicas son homogéneas, y porque en distintos países han operado procesos que han ido en ciertos casos acercando o separando ambas agendas en mayor o menor medida.

Con todo, a pesar de no haber acuerdo en los orígenes o fundamentos teóricos de estas dos corrientes, existió un contundente consenso en la vinculación evidente que existe entre el fenómeno de la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en la existencia de objetivos compartidos y, por tanto, en la necesidad que existe hoy en día de acercar ambas agendas. Esto no es óbice para explicitar las eventuales diferencias ideológicas cada vez que sea necesario. De esta forma, se podrá ir avanzando en una efectiva integración de ideas y estrategias sin correr el riesgo de una utilización formal de conceptos similares que tienen en realidad contenidos u objetivos muy distintos.

LOS PUNTOS DE CONTACTO ENTRE LAS AGENDAS

Existe, por lo tanto, un vínculo claro entre la lucha contra la corrupción y los derechos humanos. En particular, es posible visibilizar una relación causal entre el fenómeno de la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. Y justamente porque muchas veces los actos corruptos generan a su vez violaciones a derechos humanos, es que las soluciones a ambos problemas son en muchos casos las mismas. En ambos casos, esto pasa por la profundización de los sistemas democráticos: el problema de la corrupción, mirado desde una perspectiva de derechos humanos, es mucho más que una cuestión de más o menos dinero, sino una cuestión de la legitimidad del sistema democrático. En dicho punto es donde convergen ambas agendas y, en particular, en la defensa de cuatro principios básicos: la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la no discriminación.

Participación

Desde la mirada de la lucha contra la corrupción, la participación ha sido progresivamente incorporada como una herramienta fundamental que permite prevenir los actos corruptos y controlar la existencia de los mismos. El artículo 3 No. 11 de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) establece la necesidad de que los Estados implementen “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”¹³. Asimismo, el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) contempla que los Estados parte deben “fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base

¹³ Organización de Estados Americanos (OEA). Convención Interamericana contra la Corrupción. Adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996; entrada en vigor el 3 de junio de 1997. Artículo 3 No. 11.

en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción”¹⁴. Ahora bien, desde una mirada de derechos humanos, los riesgos que se vislumbran es que las herramientas de participación tengan un efecto meramente retórico. Si fuera el caso, terminarían por reforzar las exclusiones existentes, al permitir únicamente la participación de quienes ya tienen voz en los asuntos públicos, pero no incorporando a los grupos más vulnerables quienes se ven afectados desproporcionadamente por la corrupción. Un claro ejemplo de esta situación puede verse en el tipo de reclamante de información pública en Chile, que pertenecen por lo general a la elite¹⁵. En este sentido, los esfuerzos mancomunados desde los derechos humanos y la lucha contra la corrupción deben tender a que estos mecanismos de participación sean auténticamente democráticos e inclusivos.

Transparencia y acceso a la información

En el área de transparencia y acceso a la información pública es donde se han podido vislumbrar los avances más sustantivos que han permitido el trabajo conjunto de las dos agendas y, en particular, el aporte del sistema interamericano en estas materias. El fallo de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes vs. Chile*¹⁶ sin duda muestra cómo la determinación de estándares de derechos humanos puede tener consecuencias en la elaboración de leyes y políticas públicas en la materia, mediante la fijación de “mínimos exigibles”. El acceso a la información pública, consagrado en el artículo 10 de la CNUCC, también forma parte del catálogo de derechos consagrados en las convenciones de derechos humanos: el derecho de acceso a la información pública, además de estar íntimamente vinculado con el derecho a la libertad de

14 Organización de Naciones Unidas (ONU). Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 en su 51ª sesión plenaria; entrada en vigor el 14 de diciembre de 2005. Artículo 13.

15 De acuerdo al presidente del Consejo para la Transparencia en Chile, los “registros [...] permiten ver que es en general una élite la que llega al Consejo. Que son personas que ya conocen bien la ley y la función del Consejo y que son activos requirentes de información para sus investigaciones o situaciones personales. Eso es efectivamente uno de los objetivos de esta política pública, pero nos preocupa que esta ley se esté elitizando y se pierda su sentido de ser una herramienta que favorezca el control social y la participación ciudadana”. En efecto, estudios “demuestran que los reclamantes ante esta entidad son hombres (76,4%), en un rango de edad entre los 46 y 60 años (37,1%), con educación universitaria completa (40,6%) y otro grupo ostenta posgrado (17%), un ingreso familiar entre \$500 mil y \$1 millón (25%) e igual proporción (25%) en el rango de \$1 y \$2 millones [de pesos chilenos]. También hay diferencias en su perfil laboral, ya que 24,5% son trabajadores independientes y 22,8% empleados públicos”. Ver: CPLT. “Mujeres son las principales solicitantes de información al Estado”. 8 de marzo de 2012 [en línea] <<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20120308/pags/20120308100932.html>> [consulta: 28 mayo 2012]. Ver también DEMOSCÓPICA. “Estudios de posicionamiento y satisfacción de clientes para el Consejo para la Transparencia. Informe final de resultados”. Santiago de Chile: Demoscópica – CPLT, marzo de 2011. [en línea] <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20110519/asocfile/20110519123518/informe_final_n_3_estudio_posicionamiento_03_2011.pdf> [consulta: 28 mayo 2012].

16 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

expresión, se relaciona asimismo de forma estrecha con el derecho a la participación, pues no es posible incorporarse a los asuntos públicos si no se cuenta con información suficiente. Varios participantes provenientes de organizaciones de derechos humanos enfatizaron, a lo largo de la reunión, que el ejercicio del derecho de acceso a la información resultaba o debiera resultar fundamental para la defensa de otros derechos humanos. En esta área, en la que ya existen muchos vínculos entre organizaciones del área de la transparencia y las de derechos humanos, se debe seguir manteniendo la colaboración, o bien promoverla o profundizarla cuando sea necesario.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas o *accountability* que “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”¹⁷, ha sido un concepto promovido desde las organizaciones de lucha contra la corrupción, pero es también parte del aparataje esencial del trabajo en derechos humanos, aunque generalmente no se haya conceptualizado de esta manera. Más bien, en el ámbito de los derechos humanos se suele hablar de *impunidad*, entendiéndolo por ello la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento, condena y cumplimiento de la condena por parte de quienes sean responsables de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, cuando se producen violaciones a los derechos humanos y que se persigue la responsabilidad de los implicados, lo que se está haciendo es poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas, entre los cuales se encuentra el Poder Judicial, aunque debe recordarse que éste no es la única instancia de rendición de cuentas.

La capacidad de estas instituciones de realizar su tarea de control y sanción se ve profundamente afectada cuando existe corrupción en su interior. Es decir, la corrupción en los organismos de rendición de cuentas es una de las causantes de la impunidad en el ámbito de los derechos humanos. En este sentido, el fortalecimiento de las instituciones de control y rendición de cuentas constituye claramente un norte común tanto de las organizaciones de lucha contra la corrupción como de las organizaciones de derechos humanos.

Igualdad y no discriminación

Un último principio que puede ser compartido por las agendas de lucha contra la corrupción y derechos humanos es el principio de igualdad y no discriminación. La discriminación es una negación del derecho a la igualdad, y la prohibición de discriminación se ha erigido como una de las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos¹⁸. Este principio,

17 SCHEDLER, Andreas. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia* No. 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2008, p. 13.

18 PALACIOS, Patricia. *La no discriminación. Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad

que ha sido considerado como una norma de *ius cogens* (norma imperativa de derecho internacional), ha sido mucho menos visibilizado desde el trabajo en transparencia y lucha contra la corrupción. Las estrategias desde la agenda anticorrupción se verían fuertemente potenciadas si se hiciera visible que los actos de corrupción significan, en un sentido, una forma de discriminación. Esto, pues la obtención de cualquier ventaja o beneficio mediante un acto corrupto constituye una forma de trato arbitrario, es decir, una forma de discriminar o excluir a otras personas de dicha ventaja o beneficio, sin una justificación objetiva y razonable.

La corrupción constituye, en la mayoría de los casos, una afectación del principio formal de igualdad ante la ley. Pero, más grave aún, la corrupción ha sido una forma de profundizar la discriminación en contra de grupos en situación de vulnerabilidad de sus derechos, puesto que la corrupción impacta en forma desproporcionada sobre el goce y ejercicio de sus derechos y libertades. La perspectiva de los derechos humanos sobre la no discriminación puede iluminar este impacto desproporcionado, el que se podría pasar por alto desde miradas únicamente centradas en la gestión pública.

Por ejemplo, un participante citó el reciente caso del desvío de fondos para la organización de los Juegos del Commonwealth en India en 2010, que muestra una forma de corrupción bastante “clásica”. Pero la connotación de este acto de corrupción se ilumina de otra forma cuando se precisa que entre el dinero desviado se encontraban, en particular, fondos destinados a asegurar el derecho a la vivienda y acceso a la tierra de los *Dalits* es decir, las personas pertenecientes a la casta de los “intocables”¹⁹. Desde una perspectiva de igualdad y no discriminación es posible preguntarse por qué se desvían estos fondos y no otros, y además, preguntarse por los efectos que produce este desvío de fondos en estos grupos que ya están extremadamente desaventajados.

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN: PERSPECTIVAS DESDE LAS LECCIONES APRENDIDAS²⁰

Los principios compartidos por las organizaciones de derechos humanos y las de transparencia y lucha contra la corrupción han permitido el acercamiento de estas dos agendas. La pregunta es, por tanto, de qué forma el sistema interamericano de derechos humanos, en tanto sistema regional de protección en América Latina, ha recogido este acercamiento y tiene la capacidad de potenciarlo y proyectarlo en la región. Para comprender cómo el sistema interamericano

de Derecho, Universidad de Chile, 2006, pp. 25-42.

19 Sobre el caso de corrupción en los juegos olímpicos en India ver por ejemplo GAJENDRA SINGH, K. “Commonwealth Games Unveil India’s Culture of Corruption”. 11 de agosto de 2010. [en línea] <<http://www.boloji.com/index.cfm?md=Content&sd=Articles&ArticleID=7002>> [consulta: 15 diciembre 2011].

20 Esta discusión se generó a raíz de la presentación que estuvo a cargo de Claudio Nash.

puede operar en esta vinculación entre los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, es necesario evaluar cómo este sistema ha operado hasta el día de hoy, y comprender sus posibilidades y sus limitaciones.

De acuerdo a la exposición realizada, el SIDH ha sido un sistema de protección de los derechos que podría calificarse de pragmático: se ha estructurado en función de la realidad en la que le ha tocado desenvolverse. No es un sistema necesariamente “coherente”, posee lagunas y ciertas inconsistencias, pero ha sabido reaccionar frente a situaciones de urgencia y adaptarse a diferentes contextos.

Por este motivo, para comprender las posibilidades de acción del SIDH lo que resulta clave es hacer una buena lectura de la realidad. En sus inicios, el SIDH se planteó frente a un contexto de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, y frente a la negación rotunda de estas violaciones por parte de los Estados. Su estructura inicial estuvo pues basada en la obtención de información de los Estados con el objeto de presionarlos. Aquí, las figuras de las visitas *in loco* y de los informes por país resultaba coherente con este cometido.

Por otro lado, cuando se estableció el sistema de casos individuales, se estaba pensando en un contexto distinto: la idea era que el sistema iba a encontrarse frente a Estados que “funcionaban”, y que el sistema internacional vendría a actuar en subsidio de los Estados, en casos en que se produjeran violaciones aisladas. El caso *Claude Reyes vs. Chile* es, en este sentido, un típico caso de violación individual: lo que se discute es principalmente el alcance y contenido de los derechos que están en juego.

Hoy en día, sin embargo, la realidad a la que ha debido enfrentarse el SIDH presenta complejidades para el movimiento de derechos humanos. En efecto, el sistema tiene que lidiar con un tipo de violaciones a los derechos humanos distintas a las del pasado: se trata de casos de violaciones que presentan un fuerte componente de tipo estructural. En estos casos, las víctimas son personas que pertenecen a grupos estructuralmente discriminados o excluidos (mujeres, indígenas, migrantes, niños y niñas, personas privadas de libertad, etc.). En estos casos, es todo el diseño institucional del Estado el que causa o fomenta las violaciones a los derechos humanos. Estas violaciones se producen además en muchos casos en las prácticas, no solamente en las normas, y suele existir un componente cultural que tiende a invisibilizarlas, o incluso, justificarlas (por ejemplo, en el caso de los derechos de las personas privadas de libertad). Frente a estos casos, el “contexto” dentro del cual se produce la violación a los derechos humanos es más complejo, pues las violaciones son cometidas no solamente por agentes del Estado. Las respuestas que pueden darse frente a este tipo de violaciones tampoco es evidente: no existen soluciones simples para determinar las reparaciones y las garantías de no repetición.

Por otro lado, existe cada vez un mayor uso de las herramientas del sistema interamericano

por actores cada vez más diversos: por ejemplo, además de las ONG, han comenzado a presentar casos las Defensorías del Pueblo o las Defensorías Penales Públicas de la región. Estos distintos actores generan también demandas cada vez más diversas y sobre temas que tradicionalmente no han sido tratados por los profesionales que se han desempeñado en el ámbito de los derechos humanos: ilustración de ello es el reciente caso de la Corte IDH sobre los ahorristas del Banco de Montevideo²¹, que obligó a la Comisión y luego a la Corte a trabajar con complejas cuestiones ligadas a transacciones entre instituciones financieras. El SIDH tiene por tanto el desafío de adaptar sus instituciones a esta mayor carga de trabajo, y sus competencias técnicas a los nuevos tipos de casos que se le plantean.

Un tercer aspecto a tener en cuenta en la situación actual del SIDH, es la cada vez mayor exigencia de los Estados frente al sistema interamericano en términos de su legitimidad. En efecto, si el sistema no da respuestas efectivas desde el punto de vista de la ciudadanía, la legitimidad del mismo se pone en duda. Pero si estas respuestas desafían los intereses de los Estados, entonces se corre el riesgo que las resoluciones no sean implementadas y que los Estados busquen socavar las bases del sistema. A final de cuentas, son los Estados quienes financian y sustentan la existencia de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Cuando se piensa, por lo tanto, en utilizar el sistema interamericano en el marco de una determinada estrategia de incidencia, es importante tomar en cuenta este contexto, y, sobre todo, preguntarse por los objetivos de recurrir al SIDH. La Comisión y la Corte IDH disponen efectivamente de un amplio abanico de herramientas. Entre ellas, pueden nombrarse:

- relatorías
- informes anuales
- informes temáticos
- informes por país
- audiencias temáticas
- peticiones y casos individuales
- opiniones consultivas

Todas estas son opciones que ofrece el SIDH. Con todo, lo primero es preguntarse por los objetivos que se persiguen con la utilización de cada una de estas alternativas de acción. Por ejemplo, si el propósito es poner en la agenda un determinado tema, las audiencias temáticas

21 Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros vs. Uruguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234.

son los mecanismos indicados. Si, además, se quiere lograr que dicha materia sea abordada de forma transversal, se puede buscar conectarla con una relatoría, o bien promover la adopción de un informe temático sobre la misma. Los casos individuales, por su parte, persiguen principalmente la reparación de víctimas en casos concretos.

Sin embargo, ciertas herramientas se han utilizado muchas veces más allá de los objetivos que inicialmente perseguían, lo que genera algunos desafíos. Por ejemplo, el mecanismo de los casos individuales ha servido para plantear temas de discriminación estructural, buscando soluciones generales a dichas problemáticas. Esto produce, como es natural, tensiones en el sistema: las pruebas en estos casos, la determinación de las víctimas afectadas y la fijación de las medidas de reparación y garantías de no repetición son los aspectos en los que se visibilizan mayormente estas tensiones.

En este escenario es que viene a plantearse la idea de incorporar dentro y a través del sistema interamericano la mirada desde la anticorrupción. Frente a ello, la pregunta es qué es lo que se le puede pedir al SIDH en términos de incorporar la perspectiva de la lucha contra la corrupción, sin poner en peligro su legitimidad.

Buscando incorporar en el SIDH una mirada desde la anticorrupción es muy probable que se produzcan algunas de las tensiones que se mencionaron anteriormente. La corrupción presenta, de la misma forma que la discriminación, la característica de ser conceptualizada como un problema estructural, en el que el problema no es solamente un incumplimiento de normas por parte de los agentes del Estado, o un problema que se resuelva con un cambio legislativo, sino que también implica desafíos de diseño institucional, de modificación de procedimientos, y de cambios culturales que involucran no solo al Estado sino a la sociedad en su conjunto. El fenómeno de la corrupción es además una cuestión técnicamente muy compleja de abordar, que requiere de expertise y conocimientos que no han sido generalmente dominados por los profesionales que se desempeñan en el mundo de los derechos humanos.

Con todo, lo que resulta claro a estas alturas, es que actualmente el sistema interamericano constituye un foro particularmente efectivo para fijar estándares que permiten regular la conducta de los Estados y, en este sentido, es una herramienta que puede tener una incidencia positiva en el establecimiento de políticas de lucha contra la corrupción.

Por lo anterior, con la idea de recurrir al sistema, es importante plantear las siguientes preguntas:

- ¿Para qué se va a utilizar el sistema interamericano de derechos humanos? ¿Cuáles son los objetivos de recurrir a este foro?
- ¿Cuál es el alcance que se puede dar a los derechos consagrados en la Convención Americana o en otras convenciones que los organismos de derechos humanos están

llamados a interpretar? ¿Cuánto es posible “estirar” las convenciones para incorporar la perspectiva de la lucha contra la corrupción?

- ¿Cuál es la importancia y cómo va a definirse el contexto de los casos? ¿De qué forma se va a vincular este contexto con la determinación de las medidas de reparación y las garantías de no repetición?
- ¿Cuáles serán los actores que van a participar en el sistema? ¿Cómo establecer alianzas y colaboración entre estos distintos actores?

ORGANIZACIONES DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN: TRABAJANDO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS²²

Las organizaciones que trabajan en transparencia y anticorrupción presentaron a lo largo de la reunión distintos proyectos que muestran cómo la perspectiva de derechos ha sido incorporada a su trabajo, entregando ejemplos de posibles estrategias de acción y perspectivas sobre áreas de colaboración.

Por ejemplo, en el caso de Transparency International (TI), se destacaron 4 proyectos que dan cuenta de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en los proyectos de esta organización:

- *Riesgos de Integridad en Programas de Transferencias Condicionadas, en el marco del proyecto EELA (Economic Equality in Latin America – Igualdad Económica en América Latina)*

Este proyecto busca identificar los riesgos de corrupción en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Estos programas, que han constituido la “punta de lanza” de las políticas sociales en América Latina en los últimos años, están destinados a los sectores económicamente más vulnerables de la población. En estos programas, se otorgan transferencias de dinero en efectivo a los hogares más carenciados, a cambio del cumplimiento de determinadas condiciones –por ejemplo, escolarización de los niños y niñas o controles médicos–. De esta forma, se busca aumentar la capacidad de consumo de estos hogares, y ser además la puerta de entrada de los sectores más pobres en su utilización de los servicios sociales²³. El proyecto de Transparency International busca establecer un mapa de riesgos de corrupción en las distintas etapas de los PTC (por ejemplo, en la determinación de los requisitos para ingresar al programa, la entrega de los fondos, el seguimiento de las corresponsabilidades, el proceso de

²² Esta discusión se generó a raíz de la presentación que estuvo a cargo de Ximena Salazar.

²³ FAO. *Informe de relatoría: Taller de expertos “Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos”*. Santiago de Chile: FAO, OACNUDH, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, 2011. [en línea] <<http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/>> [consulta: 15 diciembre 2011].

quejas y reclamos, la ejecución presupuestaria, entre otros²⁴). En este sentido, este proyecto da cuenta del interés de TI por la lucha contra la pobreza y la garantía y protección de los DESC de los sectores más vulnerables.

Con todo, un análisis de estos programas desde una perspectiva de derechos humanos requiere no solamente un enfoque que analice la transparencia y rendición de cuentas en la entrega de los fondos: el principio de igualdad y no discriminación debe aplicarse también transversalmente en todas las etapas de estos programas. Esto implica el diseño de criterios razonables en los requisitos para ingresar al programa; una aplicación no arbitraria de los mismos; criterios flexibles y no automáticos en la supervisión del cumplimiento de las condiciones; la provisión de montos aceptables; así como garantizar que en la ejecución de estos programas –cuyas principales destinatarias son las mujeres– no se reproduzca la violencia de género. Además, desde el punto de vista de los DESC, implica la no regresividad en la aplicación de estas políticas sociales, y la garantía progresiva de sistemas de protección social universales que no pueden ser reemplazados por los PTC²⁵. Por tanto, es posible pensar en profundizar la mirada de derechos que actualmente se aplica en el proyecto de TI sobre programas de transferencias condicionadas. Así, es posible visualizar cómo la perspectiva de la promoción de la transparencia y anticorrupción se puede complementar con la de derechos humanos, con el objetivo de analizar las políticas de lucha contra la pobreza.

· *Oficinas de Atención Legal Anticorrupción (ALAC)*

Las Oficinas de Atención Legal Anticorrupción de TI ya existen en 55 países en el mundo. En América Latina son de reciente creación, y hoy en día existen oficinas en Argentina, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Estas oficinas buscan brindar asesoría legal a las víctimas y denunciantes de corrupción, acompañándolos en su proceso de denuncia. Su labor se puede ver tanto como una forma de protección de la integridad de las víctimas y denunciantes como una manera de promover el acceso a la justicia de los mismos.

Estos proyectos podrían beneficiarse grandemente de la experiencia de las organizaciones de derechos humanos en el litigio y acompañamiento de casos, así como en la protección de denunciantes.

24 Ver por ejemplo Acción Ciudadana (Capítulo guatemalteco de Transparency International). *Análisis y tratamiento de riesgos de integridad en los procesos de implementación del programa 'Mi Familia Progresa'*. Ciudad de Guatemala: 2010. [en línea] <<http://accionciudadana.org.gt/Documentos/Mifapro/Riesgos%20de%20int%20Ronalth%20M%20A%20Erazo.pdf>> [consulta: 15 diciembre 2011].

25 Ver Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas. *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona*. 27 de marzo de 2009, A/HRC/11/9. Ver también: FAO. *Informe de relatoría: Taller de expertos "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de Derechos"*, op. cit.

· *Programa Convenciones Anticorrupción en las Américas*

En este programa de TI se ha buscado la adopción de instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, así como el seguimiento de su implementación, por ejemplo, a través del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). En el marco de dicho programa, hace algunos años se cobró conciencia del aporte que podrían realizar las organizaciones de derechos humanos en algunos temas de interés del Programa. Por ejemplo, en la protección de denunciantes de corrupción es posible aprender de la experiencia de las organizaciones de derechos humanos que han venido trabajando en la protección de defensores de derechos humanos desde hace décadas. La idea de fortalecer la protección de los denunciantes de corrupción ha rendido sus frutos recientemente, con la redacción de un Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos²⁶.

· *Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información*

La Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información agrupa a organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica, Estados Unidos y República Dominicana, dedicadas a defender la libertad de expresión y el acceso a la información pública en la región. Esta red agrupa naturalmente a organizaciones de derechos humanos con organizaciones que trabajan en transparencia y constituye, por tanto, un espacio privilegiado para el diálogo entre las dos agendas. En el ámbito concreto del SIDH, esta red de organizaciones presentó un informe y promovió la realización de una audiencia temática ante la Comisión Interamericana sobre acceso a la información pública, la que se llevó a cabo en Washington el 24 de octubre de 2011, en el 143º periodo de sesiones de la CIDH²⁷.

Este informe resulta de particular interés pues además de entregar un panorama bastante completo del estado actual del derecho de acceso a la información pública en la región, entrega varios ejemplos de cómo los estándares de derechos humanos son utilizados en la promoción de la transparencia. Por ejemplo, al considerar la existencia de una “cultura del secreto” que impide la plena realización del derecho de acceso a la información, considera que:

Si bien la causa del problema es cultural, ello no significa que el Estado no tenga nada que hacer al respecto. Por el contrario, es deber del Estado [...] remover los obstáculos que impiden la plena vigencia de los derechos humanos. En este caso, ello significa promover políticas

26 Departamento de Cooperación Jurídica, OEA. Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos. 2011. [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_denuncia.htm> [consulta: 15 diciembre 2011].

27 Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. *Informe regional del estado de situación de acceso a la información pública*. Presentado en el 143º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., 24 de octubre de 2011. [en línea] <<http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=645>> [consulta: 15 diciembre 2011].

públicas que tiendan a desarticular los patrones de conducta y las prácticas que expresan esta cultura del secreto²⁸.

Para apoyar esta idea, las organizaciones realizaron una analogía con el caso *Campo Algodonero vs. México*, en el que la Corte IDH ordenó al Estado adoptar medidas que buscaran atacar las causas culturales de los feminicidios en Ciudad Juárez. Es decir, de la misma forma que en el caso *Campo Algodonero* la Corte ordenó que el Estado debía implementar medidas para modificar los estereotipos culturales que fomentaban la violencia contra las mujeres, en el caso de la promoción de la transparencia podría exigirse a los Estados que tomaran disposiciones para remover la “cultura del secreto”.

Este informe también pone énfasis en que una de las razones para exigir información de calidad al Estado es el monitoreo del los DESC: sin información suficiente, no resultaría posible evaluar si se está cumpliendo con las obligaciones de no regresividad y progresividad. Por último, en este informe las organizaciones llaman al SIDH a trabajar sobre los conflictos de derechos que se presentan frecuentemente entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho de protección de los datos personales. En efecto, muchas veces los Estados han apelado a la protección de este último derecho como excusa para no entregar información, sin utilizar criterios claros que permitan justificar la primacía del valor de la privacidad por sobre el acceso a la información, en particular, cuando existe un fuerte interés público involucrado²⁹. Un pronunciamiento del SIDH en esta materia permitiría sin duda que los organismos nacionales encargados de resolver los pedidos de información pública, así como los tribunales de justicia, pudiesen contar con estándares claros para resolver los casos difíciles y, sobre todo, para evitar que se instrumentalice la protección de datos personales como una excusa para no develar información.

Este recorrido por distintos programas en los que se encuentra trabajando Transparency International a través de sus distintos capítulos nacionales hace patente la importancia que la perspectiva de derechos humanos ha tenido en el trabajo en transparencia y anticorrupción, y permite visualizar áreas en que sería posible profundizar esta colaboración.

A continuación presentamos entonces 4 áreas de acción que fueron identificadas por los/as especialistas como enfoques temáticos en los que se podría trabajar en el cruce entre corrupción, transparencia y derechos humanos.

28 *Ibidem*, p.10.

29 *Ibidem*, p. 21.

ENFOQUES TEMÁTICOS PARA LA INCIDENCIA

Protección de denunciantes

Los especialistas señalaron como un área de trabajo prioritaria la protección de las personas que denuncian actos de corrupción. En efecto, uno de los grandes problemas en la lucha contra la corrupción es la bajísima tasa de denuncia de estos actos. Esto se debe a varios motivos. Uno, es que en muchos casos quien estaría en condiciones de denunciar un acto de corrupción es de alguna forma partícipe del mismo hecho, y por lo tanto, alguien que se expone a ser igualmente sancionado. Otro problema es que quienes denuncian un acto de corrupción se pueden ver expuestos a represalias. Frente a estas situaciones, y a la necesidad de estimular la denuncia de los actos de corrupción y de proteger a la integridad de los *whistleblowers*, es que se hace necesaria la adopción de leyes de protección a los denunciantes. Puesto que los riesgos a los que se ven sometidos estas personas involucran la violación de derechos humanos, y que las estrategias destinadas a protegerlos pueden tener incidencia en las reglas del debido proceso, es que una alianza natural entre organizaciones anticorrupción y organizaciones de derechos humanos puede darse en este campo. Como ya se mencionó, este esfuerzo ha tenido una concreción particularmente interesante este año en el proyecto de Ley Modelo de la OEA sobre protección de denunciantes³⁰. Esta ley se aplica tanto a funcionarios públicos como a los particulares que sean testigos o denuncien un acto de corrupción, y se establecen incentivos –incluso de carácter económico– para la realización de denuncias, así como medidas concretas que buscan proteger el entorno laboral, los medios de subsistencia, y la integridad física y psíquica del denunciante y de su familia.

Al respecto, los integrantes de organizaciones de derechos humanos mayoritariamente manifestaron desconocer el contenido de este Proyecto de Ley Modelo, lo que muestra que aún queda bastante por avanzar en el conocimiento mutuo de las áreas de trabajo. Sin embargo, el trabajo que existe en el ámbito de derechos humanos –y del SIDH en particular– en lo referido a protección de defensores de derechos humanos y sobre acceso a la justicia, pueden ser herramientas de inmensa utilidad para la fijación de estándares y para compartir experiencias sobre la materia. Por ejemplo, la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana creada en 2001, y que en 2011 fue transformada en una Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos³¹, es un lugar desde el cual es posible pensar en generar estándares y supervisar su cumplimiento. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH también ha realizado contribuciones en este tema: en su

30 Departamento de Cooperación Jurídica, OEA. Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, op. cit.

31 La Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos fue creada en marzo de 2011, en el 141º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>> [consulta: 15 enero 2012].

Estudio especial sobre asesinato de periodistas se citan más de una veintena de casos en toda la región en la que periodistas han sido asesinados entre los años 1995 y 2005 con motivo de la denuncia de actos de corrupción³². En este estudio, la Relatoría hace ver la implicancia que puede tener el asesinato de comunicadores sociales en la denuncia y control de los actos de corrupción, cuando afirma que:

se viola el artículo 13 de la Convención Americana, y se genera, por lo tanto, responsabilidad internacional del Estado, por el asesinato de periodistas en razón del ejercicio de sus actividades profesionales, afirmando que **este tipo de delito tiene el efecto de amedrentar a otros periodistas y ciudadanos en general, al generar el temor de denunciar los atropellos, abusos y actos ilícitos de todo tipo**

y que,

La ausencia de una investigación efectiva de este tipo de delitos y la consiguiente no identificación y sanción de todos los responsables, genera impunidad y, de este modo, propicia la repetición de los mismos y **produce nuevamente un efecto inhibitorio del ejercicio de la libertad de expresión, especialmente en lo que atañe a la libertad de denunciar e informar sobre la conducta de los agentes públicos**. Ese efecto sólo puede ser evitado mediante la acción decisiva de los Estados para investigar, enjuiciar y castigar a quienes amenazan, asesinan o cometen cualquier forma de represalia contra una persona por la manifestación de sus ideas y opiniones³³.

En este sentido, la debilidad del sistema de justicia en proteger debidamente a quienes denuncian actos de corrupción tiene por consecuencia el inhibir nuevas denuncias. Aquí también es posible visualizar la estrecha vinculación que existe entre la denuncia de actos de corrupción y el derecho a la libertad de expresión. En efecto, si se garantiza mejor el derecho a la libertad de expresión es posible esperar que también existan más denuncias de actos de corrupción.

Por ello, varios expertos/as llamaron la atención respecto de la necesidad de derogar en los países de la región las normas que penalizan las injurias y calumnias, así como las leyes de desacato, que son un desincentivo fuerte a realizar denuncias en contra de la autoridad, en particular cuando las acusaciones son difíciles de probar, como ocurre con la mayoría de los actos de corrupción. Las responsabilidades en estos casos debieran perseguirse, a juicio de los especialistas, únicamente en sede civil. Puesto que estas materias han sido ampliamente tratadas por la Comisión y la Corte Interamericana en casos individuales³⁴ y en informes de

32 CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con su actividad periodística, período 1995-2005*. 8 de marzo de 2008. OEA/Ser.LN/III.131, Doc. 35. [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].

33 *Ibidem*, párrs. 69 y 70. Negritas agregadas.

34 Ver por ejemplo: Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese*

relatoría³⁵, existen por tanto estándares internacionales en la materia, que podrían utilizarse como parte de las reivindicaciones de las organizaciones anticorrupción.

Acceso a la justicia de grupos en situación de discriminación

La necesidad de implementar reformas en los sistemas de justicia es una cuestión que pone en juego tanto aspectos vinculados con los derechos humanos, como cuestiones relacionadas con la transparencia y lucha contra la corrupción.

Una faceta particularmente interesante de analizar se refiere a los problemas de acceso a la justicia de grupos en situación de discriminación. La existencia de sistemas judiciales corruptos o cooptados lleva muchas veces a que los jueces y funcionarios actúen en función de prejuicios, y que terminen impidiendo el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables. Por ejemplo, en el caso de las mujeres víctimas de violencia que acuden al sistema judicial en busca de protección, es posible que los patrones de discriminación hagan a los jueces menos receptivos a las demandas de las mujeres, y más abiertos a desechar o no investigar un caso en base a un soborno o a una relación de amistad o clientelismo con el agresor. Ahora bien, en ciertas ocasiones la corrupción influirá en denegar u obstaculizar el acceso a la justicia de las mujeres o de otros grupos en condición de vulnerabilidad, pero también en otros casos los obstáculos residen únicamente en la ineficiencia del sistema de justicia reforzada por los prejuicios y los patrones arraigados de discriminación, que invisibiliza sus derechos o los hace ver como poco importantes o poco prioritarios. Es decir, solo a veces la corrupción jugará un rol en obstaculizar el acceso a la justicia de estos grupos.

Por lo anterior, la pregunta que surge es si presentar un caso de esta naturaleza vinculado a un problema de corrupción agrega algo, o más bien perjudicaría las perspectivas de éxito del caso.

Al respecto, los especialistas tuvieron respuestas disímiles. En ciertos países, como Venezuela, se afirmó que al ser la corrupción una cuestión muy delicada y que tocaba muchas fibras a nivel político, era mejor no presentar los casos bajo este enfoque. Por el contrario, era más factible obtener buenos resultados abordando la cuestión como un problema de derechos humanos de grupos en situación de discriminación.

vs. *Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

35 CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.LN/II CIDH/RELE/INF. 2/09. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].

Por otro lado, otra participante afirmó que en un país como Perú, la corrupción era una preocupación primordial, mientras que los problemas de pobreza, derechos económicos y sociales y discriminación no lo eran. En este sentido, abordar los casos desde la corrupción y no desde los derechos humanos favorecería el éxito de los casos.

En definitiva, la forma de abordar los casos dependerá por lo tanto del contexto de cada país.

Por otro lado, un aspecto interesante de profundizar y que se encuentra relacionado con el acceso a la justicia de grupos en situación de discriminación tiene que ver con la transparencia y acceso a la información sobre las violaciones que sufren estos grupos. Por ejemplo, en el *Informe sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas* de la Comisión Interamericana, se afirma que:

El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo **deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas**, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido, la obligación del artículo 7 inciso B de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunción con la obligación establecida en el artículo 8 inciso H de **garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres** y de formular e introducir los cambios necesarios.

Dado **el relevante interés público de la información estadística vinculada al problema de la violencia contra las mujeres, los Estados deben contar con mecanismos legales y administrativos apropiados para garantizar un amplio acceso a esa información, estableciendo vías de difusión de la misma** y promoviendo el debate y el escrutinio público de las políticas que se implementen en este ámbito³⁶.

La referencia anterior nos muestra la importancia de conectar los problemas de discriminación y acceso a la justicia con la cuestión de la producción y difusión de información por parte del Estado: patrones discriminatorios pueden llevar a invisibilizar situaciones, lo que hace que las instituciones estatales no produzcan, organicen o difundan la información sobre la situación de ciertos grupos.

Por último, de especial interés en esta materia resulta también el reciente informe de la Comisión Interamericana sobre *Derechos de las personas privadas de libertad* de diciembre de 2011, en el que se trató con especial atención la vinculación entre la corrupción y la violencia que sufre

³⁶ CIDH. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. 20 de enero de 2007. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, párrs. 42 y 43. [en línea] <<http://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espa%200200507.pdf>> [consulta: 15 enero 2012]. Negritas agregadas.

un grupo en especial condición de vulnerabilidad, como son las personas privadas de libertad, pues:

[...] los centros de privación de libertad se han convertido en ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización en los que tradicionalmente ha imperado la arbitrariedad, la corrupción y la violencia.

[...]

186. La corrupción aumenta las desigualdades reales entre los reclusos, acentuando la vulnerabilidad de los más débiles y provocando un desbalance en la distribución de los escasos recursos con que cuentan las cárceles.

187. Por lo tanto, la Comisión Interamericana considera que existe un estrecho vínculo entre la lucha contra la corrupción y el respeto y garantía de los derechos humanos. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y que a la fecha ha sido ratificada por 27 Estados Miembros de la OEA– refleja en su preámbulo entre otras cosas, “la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”.

[...]

191. La corrupción en el ámbito penitenciario es siempre un obstáculo para el cumplimiento de los fines esenciales de las penas privativas de la libertad. Particularmente cuando afecta aquellos mecanismos diseñados para promover la rehabilitación y la reinserción social de las personas privadas de libertad³⁷.

En dicho informe, que se trata con más extensión en el Anexo 2 de este libro, es posible ver cómo se vincula la condición de especial vulnerabilidad de ciertos grupos con fenómenos de corrupción estructural. Por ello, las alianzas entre organizaciones de derechos humanos y de transparencia en estas materias, y la utilización del SIDH para lograr objetivos comunes, pueden tener amplias proyecciones en estos casos.

Participación

Un punto que se abordó por los especialistas, y que se encuentra en el cruce entre el acceso a la justicia y el derecho a la participación, tiene que ver con la posibilidad de impulsar reformas que permitan la participación de las ONG en la tramitación de casos de corrupción.

Para uno de los expertos, puesto que los procesos de corrupción involucran fuertemente el interés público, el derecho a la participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)³⁸ podría servir de base para reivindicar que

37 CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. 31 de diciembre de 2011. OEA/Ser.LV/II. Doc. 64. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>> [consulta: 16 mayo 2012].

38 El artículo 23 de la Convención Americana consagra los derechos políticos. Ver: OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969; entrada en vigor

las personas que no son propiamente “partes” en el proceso pudieran conocer el desarrollo del mismo o aportar evidencia, entre otros mecanismos de participación. Esta cuestión se encuentra ligada a cuestiones de acceso a la justicia, pues lo que se discute es la legitimación de ciertas personas o colectividades para hacerse parte de procesos penales o administrativos. Pero también, sostenía este experto, tiene un aspecto ligado a la participación, en tanto hacerse parte de un proceso de corrupción equivale a “participar de los asuntos públicos”.

Al respecto, una de las especialistas compartió la experiencia del caso argentino, donde, en el contexto de un proceso de solución amistosa de un caso que había sido llevado a la CIDH, se logró impulsar una reforma que permitiría a las víctimas y denunciantes hacerse parte de los sumarios administrativos de la policía³⁹. En este sentido, es posible visualizar el apoyo que pueden brindar las herramientas del SIDH en permitir la participación de la sociedad civil en los procesos de corrupción, aumentando de esta forma el control social sobre el sistema judicial en estos casos.

Ahora bien, la participación engloba cuestiones más amplias que el ámbito judicial. El ámbito político es el espacio en el cual se enfocan generalmente los problemas de participación. Sobre este punto, se partió de la idea que los derechos humanos han tenido históricamente por objetivo controlar o limitar el poder, pero también un rol de legitimación de éste. En ese sentido, la legitimidad del sistema democrático es el gran punto de convergencia entre los derechos humanos y la lucha anticorrupción. La unidad de propósito entre ambas agendas se ilustra en el artículo 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este artículo, que establece medidas preventivas para combatir la corrupción, considera que dichas medidas “ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios y en la gestión pública”⁴⁰, es decir, se busca cuidar la legitimidad democrática. Y la legitimidad del sistema democrático se basa, antes que nada, en la participación de los ciudadanos en el poder.

Cuando se habla de participación, por tanto, lo primero es visibilizar las formas de poder existentes. El poder se ejerce de muchas formas, y hay ciertas formas “naturalizadas” de ejercicio del mismo, las que corresponden a formas estructurales de discriminación y exclusión. Por ello, y para evitar que al establecerse mecanismos de participación se refuercen las relaciones de poder o que sean un mero discurso retórico, es necesario que se conciba de forma estrecha la participación junto con el principio de igualdad y no discriminación.

Al respecto, se citó el ejemplo del programa *Oportunidades* en México, un programa de transferencias condicionadas que, entre sus objetivos, buscaba empoderar a las mujeres

el 18 de julio de 1978.

39 CIDH. *Sergio Schiavini y María Teresa Schnack de Schiavini vs. Argentina*. Caso 12.080. Solución Amistosa, Informe No. 102/05, 27 de octubre de 2005. [en línea] <<http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/Argentina12.080sp.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].

40 Artículo 3.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, op. cit.

beneficiarias, haciéndolas tomar conciencia de sus derechos. En un estudio, se comparó el caso de estas mujeres con otras que no habían pasado por el programa, y se pudo observar que las primeras habían recibido un porcentaje mayor de prestaciones de salud de mejor calidad, puesto que estas mujeres demandaban más servicios y un mejor trato por parte de los funcionarios de la salud⁴¹. Esto ilustra cómo el discurso de derechos y un énfasis en políticas que atacan las discriminaciones estructurales pueden aumentar la participación y el ejercicio de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía.

Con todo, el diagnóstico que realizaron los especialistas de la situación actual de la participación en América Latina fue negativo. Se distinguió entre la participación misma y los canales de participación. Y respecto de estos últimos, se consideró que los canales actuales de participación son insuficientes y tienden a reforzar las exclusiones. Incluso, en circunstancias en que se ha buscado ampliar los mecanismos de participación, las elites políticas han tendido a restarles legitimidad y fuerza a estas instancias. De acuerdo a uno de los participantes, en Brasil, por ejemplo, se establecieron en un caso “conferencias municipales” que permitían la participación de la comunidad en la determinación de ciertos asuntos de la gestión del municipio. Sin embargo, después de un amplio ejercicio de participación de la localidad, todo el trabajo realizado en estas conferencias fue dejado fuera de las políticas adoptadas en el municipio. Es decir, no se le concedió ningún tipo de poder vinculante, y, peor aún, se deslegitimó una instancia y un proceso que había sido ampliamente participativo, desincentivando a la ciudadanía de volver a comprometerse en una experiencia de este tipo. Así, se destacó la necesidad de otorgar cierto tipo de fuerza vinculante o valor decisivo a las instancias que se establecen para la participación de la ciudadanía, pues en caso de no hacerlo, se pone en riesgo toda la confianza en la utilidad y el sentido de estas instancias.

Por otro lado, respecto de quienes participan de estas instancias, destaca nuevamente la importancia de una mirada desde la no discriminación: los mecanismos que se establezcan deben tomar en cuenta las desigualdades estructurales en el acceso al poder. En esta materia, la jurisprudencia e informes del SIDH sobre los mecanismos de participación y consulta a comunidades indígenas⁴² pueden arrojar luces sobre formas de diseñar estos mecanismos que tomen en cuenta la situación especial de ciertos grupos.

41 BARBER, Sarah and GERTLER, Paul. “Empowering women to obtain high quality care: evidence from an evaluation of Mexico’s conditional cash transfer programme”. *Health Policy and Planning* Vol. 24, 2009, pp. 18–25.

42 Ver por ejemplo CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales_ESP.pdf> [consulta: 15 enero 2012]; Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127; y Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

Los/as expertos/as también destacaron la necesidad de seguir insistiendo en el derecho de acceso a la información pública como un requisito esencial para la participación y la rendición de cuentas: no es posible controlar el poder si no se sabe qué está ocurriendo. Aunque también se hizo notar que es posible tener sistemas que tengan un elevado acceso a la información y en los que se establezcan mecanismos de rendición de cuentas, pero que exista poca participación. Esto, justamente, puede encontrarse relacionado a problemas de discriminación y exclusión.

En cuanto a formas concretas de utilizar el sistema interamericano para promover mecanismos de participación, se propuso la idea de utilizar las reparaciones que son ordenadas por la Corte Interamericana para que ésta ordene a los Estados capacitar a grupos de la ciudadanía para habilitarlos a ejercer un adecuado control de la actividad pública. Es decir, muchas veces los ciudadanos quieren controlar a la autoridad, pero carecen de los conocimientos técnicos para ello –por ejemplo, análisis presupuestario o contable–. Por ello, se sugirió que una medida creativa en el marco del SIDH podría ser la de proponer que la Corte ordenara, en el marco de un caso en el que se justifique esta clase de medidas, una capacitación no solo de los organismos públicos –como se hace rutinariamente–, sino también de grupos de ciudadanos que estarían en condiciones de supervisar la gestión pública en aspectos específicos.

Por último, se planteó la posibilidad que, en los procesos de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH, podría pensarse en que fueran instancias participativas al interior del Estado las encargadas de monitorear el cumplimiento de los casos, recurriendo a la Corte si fuese necesario. Para ello, por supuesto, se estimó como fundamental la existencia de una política de transparencia sólida que permitiera saber si el Estado estaba efectivamente implementando las reparaciones ordenadas.

Derechos económicos, sociales y culturales

Un área en la que es particularmente visible la relación existente entre derechos humanos y corrupción es la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Ahora bien, justamente en el marco del sistema interamericano, el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido bastante limitado, en particular ante la Corte Interamericana. El Protocolo Adicional a la CADH sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)⁴³, asigna una competencia muy limitada a la Comisión y a la Corte para la supervisión de violaciones individuales, pues se restringe al derecho a la educación y a los derechos sindicales⁴⁴. Por otro lado, el único artículo de la Convención

43 OEA. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988; entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999.

44 Ver el artículo 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, op. cit.

Americana que se refiere a los DESC –el artículo 26⁴⁵– ha sido objeto de numerosas interpretaciones. Hasta ahora, la Corte Interamericana ha declarado tener competencia para declarar violaciones a dicho artículo, y ha considerado que sería posible llegar a conocer de un caso en que los Estados fallaran en implementar medidas progresivas para la garantía de los DESC, o bien cuando adoptaran injustificadamente medidas regresivas que dejaran de hacer posible el goce de los mismos⁴⁶. Sin embargo, hasta ahora el Tribunal se ha abstenido de declarar efectivamente una violación a este derecho⁴⁷. Se planteó entonces la pregunta de si una mirada desde la anticorrupción no permitiría justamente impulsar la agenda de DESC al interior del sistema interamericano.

En efecto, sería posible argumentar que, en casos de corrupción, se produce una regresividad en la garantía de los DESC, puesto que recursos que inicialmente estaban destinados a satisfacer derechos sociales terminan siendo desviados. Si frente a situaciones como estas el Estado no toma medidas enérgicas para detener los actos de corrupción, prevenir la repetición de los mismos y sancionar a los responsables, se podría decir que está permitiendo la existencia de medidas regresivas en materia de DESC, las que, por lo demás, difícilmente podrían justificarse por “razones de suficiente peso” o con “referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que [el Estado] disponga”⁴⁸, que son los motivos que la Corte consideraría como justificaciones a la adopción de medidas regresivas.

Para algunos expertos, en un caso como el anterior sería tal vez más fácil abordar el problema de corrupción desde una óptica de acceso a la justicia –lo que no presenta desafíos en el SIDH– que desde la óptica de los DESC, cuestión mucho menos fácil de implementar. Sin embargo, lo que permitiría un razonamiento como el anterior es justamente entregar una situación que habilitaría a la Corte IDH a pronunciarse sobre un caso de DESC a la vez que aborda problemas ligados a la corrupción, y podría de esta forma transformarse en la puerta de acceso para abrir la jurisprudencia de la Corte IDH a este tipo de casos.

También se consideró la posibilidad de darle operatividad a la sección del artículo 26 de la CADH que se refiere a la “cooperación internacional”, en tanto, por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece justamente obligaciones de cooperación a nivel

45 El artículo 26 de la CADH establece que: “los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”. Convención Americana sobre Derechos Humanos, op. cit.

46 Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrs. 102-103.

47 *Ibidem*, párrs. 16-17 y 99-107.

48 *Ibidem*, párr. 103.

internacional, y el contenido de dichas obligaciones podría servir para precisar cuándo los Estados se encuentran cumpliendo –o no– con su obligación de cooperar a nivel internacional, con el objeto de procurar el desarrollo progresivo de los DESC.

Se discutió entonces cuál sería el enfoque para judicializar casos de corrupción que afectan el goce de los DESC. Por ejemplo, ¿sería posible pensar en judicializar casos en los que se asignan recursos para determinadas prestaciones –construcción de hospitales, adquisición de medicamentos, por ejemplo–, pero en los que no se produce la ejecución del gasto presupuestario? En este caso, se podría decir que se está frente a una violación del derecho a la salud de las personas que hubiesen sido las destinatarias de las prestaciones en cuestión. Con todo, casos como el anterior presentan varios desafíos en materia de prueba y en materia de identificación de víctimas: ¿cómo identificar a las víctimas si justamente nunca se lograron concretar los destinatarios de los servicios o prestaciones? Por otro lado, también se cuestionó si los casos en que no hay ejecución del gasto se deben efectivamente a problemas de corrupción o a una simple ineficiencia administrativa. En este último caso, la violación a los derechos humanos de todas formas se produce, pero entonces ya no se está tratando de casos de corrupción, sino de mala gestión pública.

Además, se discutió casos en los cuales se produce discriminación en el gasto público: cuando en una misma ciudad, por ejemplo, los recursos destinados a vialidad, salud o educación se destinan de forma preferencial a una zona y no a otra, se presenta una situación que puede implicar una violación a los DESC, además del derecho a la igualdad, siempre que se logre mostrar que la preferencia era arbitraria. Si la corrupción era el motivo que justificaba esta diferencia en las asignaciones, entonces obviamente no existía una justificación objetiva y razonable.

En estos casos, sin embargo, nuevamente parece ser más fácil probar la violación de derechos humanos que el hecho de corrupción, pues lo primero no requiere de una prueba de responsabilidad individual más allá de toda duda razonable. Por ello, la corrupción serviría más bien como contexto para ilustrar estas situaciones, más que como una forma eficiente de judicializar los casos. Ahora bien, justamente quienes trabajan en la lucha anticorrupción pueden concebir que, cuando la responsabilidad individual de los autores del delito de corrupción sea muy difícil de probar, de todas formas sería posible, a través de mecanismos legales que protegen los derechos humanos, obtener una cierta reparación del daño social causado por la corrupción. En el caso específico de los DESC, los estándares de cumplimiento de estos derechos –disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad⁴⁹– permitirían evaluar casos en los que, si bien no se puede probar que existe corrupción, a lo menos se puede probar que existe un daño.

49 Para una explicación de estos cuatro estándares y de la forma en la que podrían ayudar a la lucha contra la corrupción, ver ICHRP. *Corrupción y derechos humanos: Estableciendo el vínculo*, op. cit., p. 55.

Asimismo, un participante compartió la experiencia de algunas organizaciones que trabajan en supervisión presupuestaria, las que han comenzado a trabajar con las instituciones superiores de fiscalización (Contralorías, Tribunales de Cuentas) para que el control que éstas efectúan al gasto público no sea únicamente el de un control formal, sino el de una supervisión más sustantiva de la garantía de los derechos: es decir, en la evaluación, debiera considerarse si la partida se gastó, pero además si la forma en la que se gastó permitió efectivamente cumplir el rol de protección o garantía de los derechos a la que estaba destinada. Esto, obviamente, implica repensar de muchas formas el rol de estas instancias, pero es una forma de comenzar a vincular las cuestiones de eficiencia en la gestión pública con la de garantía efectiva de los derechos humanos.

OBSTÁCULOS, SINERGIAS Y ACTORES

Los obstáculos: evaluando las limitaciones del SIDH

Si bien hubo un acuerdo transversal en las prometedoras perspectivas de incidencia conjunta, varios/as especialistas plantearon en la discusión ciertos reparos respecto de la utilización del SIDH.

El primero de ellos, es que la utilización del SIDH no es un fin en sí mismo: se trata de una herramienta más entre muchas, que debe utilizarse en conjunto con otras estrategias de acción tanto para lograr un mayor respeto de los derechos humanos en la región, como para luchar en contra de la corrupción. En este punto hubo consenso entre todos/as los/as especialistas.

En segundo lugar, se presentaron objeciones de fondo a las posibilidades de acción del SIDH, en especial, en su capacidad de responder a las demandas por mayor participación e igualdad social, y a su limitada acción en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Tanto para responder a las demandas estructurales de los grupos más vulnerables que se han planteado dentro del mismo movimiento de derechos humanos, como para poder abordar correctamente el fenómeno de la corrupción, se requiere poder avanzar en materia de DESC y de participación, y el SIDH hasta ahora no ha sido demasiado fuerte en ninguno de estos dos aspectos.

Por otro lado, el SIDH tiene otros inconvenientes de índole más práctica, en particular, el enorme retraso procesal en el tratamiento de sus casos: el SIDH ha sido una herramienta útil en ciertos casos líderes, pero bastante lenta. Plantear un caso que debe litigarse a nivel interno, agotar los recursos internos y luego llevarlo ante la Comisión y eventualmente ante la Corte es un proceso que puede llevar entre 7 y 10 años, si no más.

Un cuarto punto en el que insistieron varios/as especialistas fue el problema de la implementación de las resoluciones que provienen de los órganos del sistema interamericano. Un experto planteó que el SIDH podía considerarse como un mecanismo “debilitado”, en tanto cada vez sería más

difícil obtener la implementación de las decisiones provenientes de estos organismos, puesto que los Estados cada vez desafiaban más su legitimidad. Esto podría poner en duda la utilidad de iniciar una estrategia de lucha contra la corrupción que pasara por acudir a un mecanismo que se concibe como “débil”.

Un quinto aspecto cuestiona la utilidad de vincular, en todos los casos, el problema de la corrupción con el de los derechos humanos: en algunas ocasiones, pareciera que intentar incorporar la perspectiva de la corrupción podría complicar el litigio de los casos de derechos humanos ante el SIDH, en lugar de contribuir a su mejor solución. Las dificultades de probar que efectivamente la fuente de la violación a los derechos humanos son actos de corrupción, permitirían poner en duda si incorporar la mirada desde la corrupción aportará algo sustantivo al resultado del caso.

Por último, algunos especialistas advirtieron sobre la posibilidad que las personas acusadas de corrupción acudieran al sistema interamericano para la protección de sus derechos durante los juicios. Esto, por supuesto, trajo a la luz el debate sobre las tensiones que pueden existir entre la investigación de los actos de corrupción y la garantía del derecho a un debido proceso, o bien otros derechos, como la privacidad o la integridad⁵⁰. En efecto, algunas figuras que se han utilizado en el combate contra la corrupción levantan dudas desde la perspectiva de las garantías penales, como la figura del “enriquecimiento ilícito” que puede afectar el principio de presunción de inocencia. Igualmente la utilización de testigos protegidos puede vulnerar el derecho a la defensa. Por otro lado, los mecanismos para investigar fortunas o el destino de los fondos pueden llevar a lesionar seriamente el derecho a la privacidad de las personas que se ven involucradas en la investigación. Finalmente, los problemas probatorios en los casos de corrupción, así como la dificultad para determinar la proporcionalidad de las penas, son cuestiones en las que pueden generarse tensiones entre derechos humanos y estrategias de lucha contra la corrupción. Todos estos aspectos podrían generar reclamos por parte de los imputados en delitos de corrupción, y se podría esperar que recurrieran al sistema interamericano para la protección de sus derechos.

Superando los obstáculos: apuntando a las sinergias entre ambos campos

Respecto de cada uno de los obstáculos identificados en la sección anterior, fue posible evaluar respuestas o formas de superarlos.

⁵⁰ Al respecto, un reciente caso conocido por la Corte IDH en contra de Venezuela permite ilustrar de forma bastante clara los conflictos que pueden presentarse entre los procedimientos de sanción administrativa en casos de corrupción, los derechos políticos de las personas inhabilitadas para ejercer cargos públicos y las garantías de un debido proceso. Ver en el Anexo 2: Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, y en particular, los votos concurrentes de los jueces Diego García Sayán y Eduardo Vio Grossi.

En primer término, respecto de la última objeción planteada sobre la posibilidad que personas acusadas de corrupción acudieran al sistema interamericano, es posible afirmar que esto de ninguna forma corresponde a un obstáculo, sino por el contrario, es una forma de sinergia entre ambos campos: las estrategias de lucha contra la corrupción no podrían en caso alguno ser una excusa para la afectación de derechos humanos. Si, efectivamente, en el marco del combate contra la corrupción se afectan garantías fundamentales, el SIDH debe ser capaz de responder a estos excesos. Luchar contra la corrupción es un fin legítimo, pero no puede ser concebido como un objetivo que debe ser alcanzado a toda costa, vulnerando los derechos humanos de los imputados o de otras personas involucradas en las investigaciones. Para ello, sin embargo, es importante que exista más conocimiento al interior del SIDH de las particularidades del fenómeno de la corrupción y de las herramientas que existen para enfrentarlo. De esta forma, se podrá considerar la particularidad del fenómeno de la corrupción y los desafíos que plantea la investigación de esta clase de delitos, con el objetivo de balancear el interés público de la persecución de la corrupción con los derechos fundamentales en juego.

Otro punto en el que insistieron los especialistas se refirió a la necesidad de enfatizar en los enfoques preventivos por sobre los punitivos. Esto permitiría, primero, disminuir las tensiones entre las garantías fundamentales con las políticas de represión de los hechos de corrupción, en tanto el foco de la acción del Estado dejaría de estar en la persecución y sanción. En segundo lugar, el enfoque preventivo permite superar los obstáculos identificados en relación con la prueba de los actos de corrupción. Probar que hubo corrupción en un caso concreto es muy difícil, y más aún, asignar responsabilidad a personas concretas atendiendo el elevado estándar probatorio en materia penal. Por lo anterior, es recomendable concentrar las energías menos en la persecución de delitos de corrupción y más en las condiciones y estructuras que la hacen posible.

De esta forma, se vuelve a la idea que para trabajar el tema de la corrupción en el SIDH, el enfoque debe ser el de mostrar la existencia de contextos de corrupción que facilitan la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos. La documentación de contextos de corrupción en casos de derechos humanos sí resulta de utilidad: en la medida que permite identificar las causas y las condiciones que permiten que se violen los derechos humanos, permite elaborar diagnósticos claros y soluciones acordes a los problemas. Por lo anterior, permite idear reparaciones en el marco de casos ante el SIDH reparando en parte el daño social causado por la corrupción, y permite además justificar la solicitud de determinadas garantías de no repetición de los hechos.

Para el cumplimiento de estos objetivos, es importante incorporar en el análisis de los casos de violaciones a los derechos humanos un análisis técnico de los problemas planteados por la corrupción. Para ello, se plantearon diferentes ideas. Una de ellas, sería incorporar en el litigio de casos ante el sistema interamericano herramientas desde el campo de la transparencia

como el análisis presupuestario, el mapeo de procesos de licitaciones públicas, el desarrollo de indicadores y los análisis econométricos que permiten mostrar los déficits en la asignación de recursos por parte de las instituciones estatales, y su consiguiente repercusión en la garantía y respeto de los derechos humanos. Por otro lado, se propuso utilizar los informes del MESISIC, los que informan sobre el nivel de cumplimiento de los Estados de las obligaciones contraídas en la Convención Interamericana contra la Corrupción⁵¹. Estos informes, que establecen únicamente recomendaciones pero no contemplan un mecanismo de sanciones, podrían verse potenciados a través de su utilización en el marco de casos ante el SIDH, en particular en las sentencias de la Corte IDH, las que tienen valor vinculante para los Estados.

Ahora bien, esta obligatoriedad de las sentencias de la Corte no significa que los Estados vayan efectivamente a cumplirlas, y el SIDH, como todos los mecanismos de protección de derechos a nivel internacional, no tiene mecanismos de sanción en contra de los Estados. Es decir, vuelve a plantearse el problema de la implementación de las resoluciones del SIDH, que fue señalado como uno de los principales obstáculos. Al respecto, algunos especialistas señalaron que el problema de la implementación no es un problema nuevo en el sistema: la dificultad en lograr el cumplimiento de las sentencias y resoluciones se deriva de la estructura misma del sistema internacional de protección de los derechos humanos. En este sentido, no es una cuestión pasajera, sino que hace parte de las luchas constantes para lograr el respeto y la garantía de los derechos en la región. Como todo proceso que consiste en cuestionar los privilegios de ciertos grupos o personas, se trata de una tarea que genera resistencias, y que no es ni fácil ni rápida, pero en la que hay que ir avanzando de forma paulatina para ir consiguiendo resultados.

Por otro lado, en atención al problema de la extensa duración de la tramitación de casos ante el SIDH que impedirían implementar en un plazo razonable las estrategias recién descritas, se presentaron algunas ideas para aminorar este obstáculo. Una de ellas, es pensar en incorporar la perspectiva de la anticorrupción y transparencia en casos que ya se encuentran presentados ante el SIDH. Es decir, en lugar de comenzar el litigio de un caso desde un inicio a nivel nacional para luego llevarlo a instancias internacionales, la idea sería evaluar si, en los casos que están actualmente en tramitación, hay alguno que permitiría incorporar los enfoques desde la corrupción. Además, es posible realizar estudios sobre la jurisprudencia y sobre las medidas de reparación ya existente en el sistema interamericano, que permitan visualizarlas con nuevos ojos, pensando ahora en cómo los estándares asentados pueden constituir efectivamente una ayuda en el combate a la corrupción.

Más aún, debe tomarse en cuenta que los casos individuales –donde se presenta este retraso en el tratamiento de las causas– no es la única herramienta del SIDH, y que hay otras alternativas

51 Ver los informes del MESISIC [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm> [consulta: 31 mayo 2012].

(audiencias públicas, declaraciones de relatorías, informes por país o temáticos) que no son tan limitantes en términos de plazos.

En este mismo sentido, se recalcó nuevamente que el SIDH no debe ser concebido como una forma de “solucionar” los problemas en materia de corrupción o incluso de derechos humanos de la región, sino como una herramienta más entre muchas que puede acompañar procesos de reforma que permitan el logro de estos objetivos. Así, pensando ya no tanto en la fijación de estándares sino en la implementación de los mismos, una de las expertas señaló distintas experiencias en las que el SIDH había tenido el rol no de impulsar, pero sí de acompañar procesos nacionales de reforma judicial, que en ciertos casos han logrado ser exitosos. Por ejemplo, es el caso de la reforma a la Corte Suprema Argentina llevada a cabo en el año 2003. En esa ocasión, fueron justamente las denuncias de corrupción y de irregularidades que afectaban a varios de los jueces supremos que gatillaron una alianza entre distintas organizaciones de la sociedad civil⁵², que incluía tanto a organizaciones de transparencia y anticorrupción como Poder Ciudadano –capítulo argentino de Transparency International– como a organizaciones de derechos humanos como CELS. Estas organizaciones elaboraron una serie de documentos denominados “Una Corte para la democracia”⁵³, en los que se realizaba un diagnóstico de la situación y se proponían soluciones concretas. En este proceso, se utilizaron, además de principios propios del campo de la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, estándares fijados por organismos de derechos humanos relacionados con independencia judicial, imparcialidad y acceso a la justicia. Al mismo tiempo que se llevaba a cabo este proceso a nivel nacional, el CELS impulsó la realización de una audiencia temática en la Comisión Interamericana sobre la “Situación de la administración de justicia en Argentina”⁵⁴. El gobierno entrante de Néstor Kirchner tomó la agenda de reforma y llevó a cabo juicios políticos. Se logró modificar el proceso de designación de los magistrados supremos, estableciéndose incluso un mecanismo de participación ciudadana y medidas de transparencia en la gestión. Este proceso es un ejemplo exitoso de una demanda ciudadana que fue canalizada por organizaciones de la sociedad civil, y que logró instalarse en las agendas de los poderes del Estado⁵⁵. En este proceso, el sistema interamericano de derechos humanos

52 La Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores.

53 CELS; ADC; Poder Ciudadano; FRAN; INECIP y Unión de Usuarios y Consumidores. “Una Corte para la democracia I, II y III”. Buenos Aires: 2002-2003.

54 CIDH. Audiencia temática sobre la situación de la administración de justicia en Argentina. Realizada el 18 de octubre de 2002 en el 116° periodo de sesiones de la CIDH. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=28&page=3>> [consulta: 15 enero 2012].

55 Para mayor información sobre el proceso de reforma de la Corte Suprema en Argentina y el rol de la sociedad civil, ver: RUIBAL, Alba M. “La sociedad civil en el proceso de reformas a la Corte Suprema Argentina”. *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 70, No. 4, octubre-diciembre 2008, pp. 725-757. [en línea] <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/321/32112523003.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].

no jugó un rol central, pero sí pudo acompañar el proceso de reformas.

Por último, una cuestión que apareció en el análisis en reiteradas ocasiones es que, para la elaboración de estrategias, es necesario adaptar la forma de presentar las demandas, dependiendo de los climas: en algunos países serán más favorables a la reivindicación a favor de los derechos humanos, mientras que en otros, la mirada desde la lucha contra la corrupción es susceptible de generar mucha mayor adhesión. Aquí se produce una sinergia positiva entre el campo de la lucha contra la corrupción y los derechos humanos, pues si es posible visualizar las áreas de contacto entre ambas, será posible “elegir”, según los distintos contextos, la estrategia de incidencia que será susceptible de generar la mejor recepción. Así, por ejemplo, el caso de Chile, donde el respaldo a Pinochet solo se vio mermado dentro de los mismos partidos de derecha con el revelamiento de los casos de corrupción, y no por las brutales violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Estas violaciones, que ya eran conocidas por todos desde larga data, no habían contribuido a empañar su imagen pública frente a sus defensores más acérrimos, lo que solo se logró con la revelación de los escándalos de corrupción. Lo mismo planteó una de las expertas respecto del caso de Perú, donde la lucha contra la corrupción ha sido un tema que goza de adhesión por parte de la ciudadanía, y, a lo menos discursivamente, por parte de la clase política. No así los problemas ligados a los derechos humanos que generan fuertes reacciones. Esto no es el caso en Venezuela, como vimos anteriormente, donde tocar el tema de la corrupción es una cuestión mucho más sensible que la de abordar los problemas desde la óptica de los derechos humanos y, en particular, desde los derechos sociales.

En este sentido, la conclusión del grupo fue un llamado al pragmatismo en el diseño de las estrategias, adaptando la forma de realizar las demandas dependiendo de los contextos más o menos favorables a uno u otro tema.

Los actores: Estado, sociedad civil y especialistas. La búsqueda de las alianzas

Un último aspecto que hizo parte transversal de la discusión se refirió a los distintos actores que pudieran o debieran participar de una estrategia conjunta de protección de los derechos humanos y lucha contra la corrupción con la ayuda del sistema interamericano.

Al respecto, un primer punto en el que se insistió fue la necesidad de cambiar la mirada muchas veces negativa que se tiene del rol del Estado desde las organizaciones de la sociedad civil, tanto aquellas desde el ámbito de la transparencia y anticorrupción como desde los derechos humanos. El Estado, concebido muchas veces como el violador de derechos humanos o como corrupto, es considerado como un enemigo. Sin embargo, de la misma forma que el Estado viola derechos humanos o se encuentra involucrado en actos de corrupción, es también el primer responsable de garantizar los derechos humanos. De la misma forma, la protección de

sus recursos e instituciones es la razón por la cual tiene sentido luchar contra la corrupción. El Estado debe ser, por lo tanto, visto como el aliado y el destinatario principal de los esfuerzos de las organizaciones, aunque sea esperable encontrar resistencias en su interior.

En ese sentido, también cabe destacar que el Estado no es un ente homogéneo: las distintas instituciones que lo componen pueden tener visiones muy distintas y niveles de receptividad disímiles a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos o de la transparencia⁵⁶. Es necesario, por tanto, no ser simplistas en los diagnósticos, y considerar estas diferencias al interior del Estado como oportunidades que permitirán introducir medidas de forma paulatina.

Lo mismo cabe decir respecto de la sociedad civil, que tampoco es un conjunto armónico de organizaciones luchando todas por los mismos objetivos. Por el contrario, lo que caracteriza a la sociedad civil es la diversidad de su composición, y las visiones contradictorias que defienden los diferentes grupos. Por ello, de la misma forma que no debe demonizarse al Estado, tampoco debe idealizarse a la sociedad civil: en su interior, también hay grupos que participan de actos de corrupción o que defienden visiones contrarias a los derechos humanos⁵⁷. Por lo anterior, es necesario que las mismas organizaciones se encuentren en un proceso constante de cuestionamiento, revisando sus políticas internas para transparentar su gestión y evitar que irregularidades en su interior puedan afectar la legitimidad de las ideas por las cuales se encuentran combatiendo.

Un tercer actor que se buscó visibilizar en la discusión se refirió a los grupos de profesionales y técnicos que podrían auxiliar a las organizaciones no gubernamentales en las tareas de lucha contra la corrupción y protección de los derechos humanos. Se mencionó la necesidad de incorporar ya no solamente a abogados, sociólogos o científicos políticos en el análisis, –las profesiones más comunes en estas áreas– sino también economistas, contadores y auditores, que podrían ayudar a las organizaciones a formarse en aspectos más técnicos relacionados con estas materias.

En cuarto lugar, en la idea de incorporar al SIDH en la lucha contra la corrupción, es particularmente necesario apuntar a que los miembros y el *staff* de la Comisión y la Corte Interamericana sean introducidos a trabajar en anticorrupción y transparencia, para hacerlos también más receptivos a los argumentos que podrían plantearse desde las organizaciones.

Por último, es de la mayor importancia hacer presente a la ciudadanía en general como el actor y destinatario principal de las demandas de ambas agendas. En ese sentido, la labor de difusión tanto del Estado como de las organizaciones es fundamental, a efectos de hacer

56 DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo y OLVERA, Alberto. “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”. En: DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo y OLVERA, Alberto (Comps.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana – Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 21-22.

57 *Ibidem*, pp. 17-18.

que los ciudadanos sean conscientes de la vinculación estrecha entre corrupción y derechos humanos. De esta forma, se puede aumentar el apoyo y la urgencia de avanzar en ambas agendas de forma conjunta. Para ello, sería especialmente relevante trabajar con periodistas y medios de comunicación.

Finalmente, lo más importante es que entre estos distintos actores se generen alianzas que permitan potenciar su acción y crear sinergias positivas. Un primer paso en ese sentido son reuniones como la presente, en la que organizaciones de distintos campos pueden compartir ideas y perspectivas. Hubo acuerdo en que debe trabajarse además para incorporar en esta perspectiva a organizaciones del Estado, organizaciones internacionales, y apuntar a una difusión a nivel ciudadano de las demandas.

CONCLUSIONES

Para finalizar, es posible entregar algunas conclusiones generales sobre lo discutido por los/as especialistas a lo largo de la reunión:

- a) Pueden existir tensiones y prejuicios entre las organizaciones de derechos humanos y las de transparencia y lucha contra la corrupción, sin embargo es posible superarlas, mientras se hagan visibles las diferencias y exista acuerdo respecto de los objetivos fundamentales que persiguen ambas agendas.
- b) Los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, igualdad y no discriminación son la base común desde la cual han trabajado tanto organizaciones de derechos humanos como anticorrupción y hace posible construir un trabajo conjunto.
- c) Las formas en que el fenómeno de la corrupción se conecta con las violaciones a los derechos humanos son múltiples, y pueden ser tanto directas como indirectas. En todos los casos, los contextos de corrupción, al debilitar las instituciones del Estado, favorecen la violación de derechos humanos, y por tanto, la corrupción puede ser concebida como una causa de estas violaciones. Más aún, en ciertos casos el acto de corrupción puede ser en sí mismo una forma de violación a los derechos humanos.
- d) En todos los casos, acreditar un contexto de corrupción estructural es una forma de establecer un mejor diagnóstico respecto de la forma o la razón por la cual se producen las violaciones a los derechos humanos, y contribuye a la elaboración de medidas de reparación del daño social causado por la corrupción, así como a la adopción de garantías de no repetición de los hechos.
- e) El sistema interamericano ha probado ser una herramienta útil para acompañar procesos de reforma del Estado, así como una instancia para fijar estándares de comportamiento para los Estados, y es posible aprovechar las instancias del mismo

para impulsar la agenda anticorrupción.

- f) Las herramientas desde la transparencia y lucha contra la corrupción podrían permitir impulsar el desarrollo de ciertos temas que solo han tenido un desarrollo incipiente en el SIDH, como por ejemplo los derechos económicos, sociales y culturales.
- g) En materia de tiempo de tramitación e implementación de las resoluciones del SIDH, existen obstáculos importantes, sin embargo, al concebir a este sistema como una forma de acompañar procesos a nivel interno y aprovechando los estándares existentes, es posible aminorar estas limitaciones.
- h) Una construcción de alianzas y redes con el objetivo de difundir los vínculos entre anticorrupción y derechos humanos es fundamental, e implica tener una mirada desprejuiciada de todos los actores implicados, sin demonizar al Estado y sin idealizar a las organizaciones de la sociedad civil.
- i) En todos los casos, es necesario adoptar una mirada pragmática del contexto donde se impulsan las estrategias de incidencia: en ciertos casos, habrá contextos más abiertos a reformas por el lado de la corrupción, y en otros, por el lado de los derechos humanos.
- j) El SIDH ha sido una institucionalidad particularmente flexible a los contextos dentro de los cuales se ha tenido que desempeñar, y si bien presenta limitaciones y dificultades, es posible esperar de ella una buena adaptación a los requerimientos del fortalecimiento democrático que persigue la agenda de transparencia y anticorrupción.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Finalmente, los y las especialistas presentes concretaron las siguientes propuestas de acción:

- a) Visibilizar y si es necesario combatir las resistencias internas a nivel de organizaciones por los prejuicios existentes entre las perspectivas de derechos humanos y la de lucha contra la corrupción.
- b) Construcción de redes de trabajo en distintos niveles –local, nacional y regional– y de forma interconectada, en la que las estrategias a nivel interamericano puedan apoyar el trabajo de reforma del Estado, así como las acciones a nivel local con grupos en situación de discriminación.
- c) Los integrantes de las organizaciones de derechos humanos se comprometieron a estudiar el contenido de las convenciones anticorrupción y de sus mecanismos de implementación, como el MESICIC, con el fin de pensar en cómo podrían utilizarse o

aplicarse en el contexto de los mecanismos del SIDH.

- d) Los integrantes de las organizaciones pro transparencia y anticorrupción se comprometieron a estudiar el contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos, así como a familiarizarse con la jurisprudencia de la Corte Interamericana con el fin de conocer los estándares aplicables y utilizarlos en las estrategias anticorrupción.
- e) Realizar labor de incidencia en la Comisión Interamericana y la Corte IDH para familiarizar a sus miembros con la temática de lucha contra la corrupción y aspectos concretos vinculados a la transparencia.
- f) Estudio de la jurisprudencia existente de la Corte IDH e Informes de la Comisión Interamericana para extraer los estándares que pueden resultar útiles en las estrategias anticorrupción, así como visibilizar los elementos de prueba que debieran incorporarse en futuros casos para lograr pronunciamientos relacionados con las políticas de lucha contra la corrupción.
- g) Identificar vacíos en la jurisprudencia de la Corte IDH que sería necesario trabajar con el objeto de apoyar la agenda anticorrupción, y en ese caso, realizar alianzas entre organizaciones de derechos humanos y anticorrupción para litigar un caso ante la Corte IDH.
- h) Incidencia para lograr la incorporación de instrumentos anticorrupción –como la CICC, la CNUCC o los informes del MESICIC–, en las resoluciones del SIDH, a través de las reglas de interpretación de los tratados de derechos humanos.
- i) Trabajar en la implementación de las leyes de acceso a la información con un énfasis en derechos humanos: obtención de información sobre DESC con el objeto de incidir tanto en niveles de transparencia como en garantía de estos derechos.
- j) Realizar alianzas de trabajo en situaciones concretas, como por ejemplo la situación penitenciaria: abordar el problema violaciones a los derechos humanos en las cárceles en relación con la corrupción podría ser un área de incidencia importante. Se reafirmó aquí la necesidad de enfatizar el aspecto estructural y preventivo de la vinculación, y no la persecución de la responsabilidad de personas individuales (por ejemplo, los gendarmes o guardias).
- k) Judicialización de casos de corrupción a través de los ALAC (Centros de Asistencia Jurídica Anticorrupción de Transparency International), con el objeto de lograr una visibilización del problema a nivel ciudadano.
- l) Impulsar donde sea necesario un reconocimiento del derecho de las organizaciones

a participar de los procesos judiciales o administrativos de corrupción, basándose en el interés público de dichos procesos, y utilizarlos además como mecanismo de incidencia.

- m) Construcción de una “tipología” de los casos comunes en los que se produce el cruce entre corrupción y violación a los derechos humanos, para luego proceder a su difusión a nivel mediático y ciudadano.
- n) Incorporar en las Conferencias Internacionales Anticorrupción (IACC), que se organizan cada dos años, distintas mesas de trabajo sobre el cruce entre derechos humanos y corrupción.
- o) Trabajo en docencia y capacitación de activistas y operadores en la vinculación entre las áreas de derechos humanos y anticorrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos y estudios

- Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. *Informe regional del estado de situación de acceso a la información pública*. Presentado en el 143° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., 24 de octubre de 2011. [en línea] <<http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=645>> [consulta: 15 diciembre 2011].
- Acción Ciudadana (Capítulo guatemalteco de Transparency International). *Análisis y tratamiento de riesgos de integridad en los procesos de implementación del programa 'Mi Familia Progresas'*. Ciudad de Guatemala: 2010. [en línea] <<http://accionciudadana.org.gt/Documentos/Mifapro/Riesgos%20de%20int%20Ronalh%20M%20A%20Erazo.pdf>> [consulta: 15 diciembre 2011].
- BARBER, Sarah and GERTLER, Paul. "Empowering women to obtain high quality care: evidence from an evaluation of Mexico's conditional cash transfer programme". *Health Policy and Planning* Vol. 24, 2009.
- CELS, ADC, Poder Ciudadano, FRAN, INECIP y Unión de Usuarios y Consumidores. "Una Corte para la democracia I, II y III". Buenos Aires: 2002-2003.
- Consejo para la Transparencia en Chile (CPLT). "Mujeres son las principales solicitantes de información al Estado". 8 de marzo de 2012. [en línea] <<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20120308/pags/20120308100932.html>> [consulta: 28 mayo 2012].
- DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo y OLVERA, Alberto. "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina". En: DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo y OLVERA, Alberto (Comps.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana – Fondo de Cultura Económica, 2006.
- DEMOSCÓPICA. "Estudios de posicionamiento y satisfacción de clientes para el Consejo para la Transparencia. Informe final de resultados". Santiago de Chile: Demoscópica – CPLT, marzo de 2011. [en línea] <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20110519/asocfile/20110519123518/informe_final_n_3_estudio_posicionamiento_03_2011.pdf> [consulta: 28 mayo 2012].
- FAO. *Informe de relatoría: Taller de expertos "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos"*. Santiago de Chile: FAO, OACNUDH, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, 2011. [en línea] <<http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/>> [consulta: 15 diciembre 2011].

- GAJENDRA SINGH, K. “Commonwealth Games Unveil India’s Culture of Corruption”. 11 de agosto de 2010. [en línea] <<http://www.boloji.com/index.cfm?md=Content&sd=Articles&ArticleID=7002>> [consulta: 15 diciembre 2011].
- GRUENBERG, Christian. “Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anticorrupción”. Documento de Trabajo, ICHRP, 2007.
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP). *Corrupción y derechos humanos: Estableciendo el vínculo*. Ginebra-Monterrey: ICHRP – Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2009. [en línea] <<http://www.ichrp.org/es/proyectos/131>> [consulta: 25 abril 2012].
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate contra la corrupción: Retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra-Ciudad de México: ICHRP-FUNDAR, 2011. [en línea] <<http://www.ichrp.org/es/proyectos/1312>> [consulta: 25 abril 2012].
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart and MASTRUZZI, Massimo. “Government matters III: Governance Indicators for 1996-2002”. *Policy Research Working Paper Series* 3106, The World Bank: 2003. [en línea] <http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=163813> [consulta: 15 diciembre 2011].
- LAUZÁN, Silvana y TORO, Constanza (Reds.). *Anticorrupción: actualizando los desafíos*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2009. [en línea] <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/publicaciones/libros/ANTICORRUCCION.pdf>> [consulta: 25 abril 2012].
- PALACIOS, Patricia. *La no discriminación. Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2006.
- RUIBAL, Alba M. “La sociedad civil en el proceso de reformas a la Corte Suprema Argentina”. *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 70, No. 4, octubre-diciembre 2008. [en línea] <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/321/32112523003.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].
- SCHEDLER, Andreas. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de transparencia* No. 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2008.
- Transparency International. “Los derechos humanos y la corrupción”. Documento de Trabajo No. 5 de 2008.
- ZALAUQUETT, José (Red.). *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la*

corrupción en América. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2005. [en línea] <<http://www.cdh.uchile.cl/Libros/documentos/informe.pdf>> [consulta: 25 abril 2012].

Tratados internacionales

- OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969; entrada en vigor el 18 de julio de 1978.
- OEA. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988; entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999.
- OEA. Convención Interamericana contra la Corrupción. Adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996; entrada en vigor el 3 de junio de 1997.
- ONU. Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 en su 51ª sesión plenaria; entrada en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Resoluciones, jurisprudencia e informes de organismos internacionales

Organización de Estados Americanos (OEA)

- CIDH. Audiencia temática sobre la situación de la administración de justicia en Argentina. Realizada el 18 de octubre de 2002 en el 116º periodo de sesiones de la CIDH. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=28&page=3>> [consulta: 15 enero 2012].
- CIDH. Sergio Schiavini y María Teresa Schnack de Schiavini vs. Argentina. Caso 12.080. Solución Amistosa, Informe No. 102/05, 27 de octubre de 2005. [en línea] <<http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/Argentina12.080sp.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].
- CIDH. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. 20 de enero de 2007. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. [en línea] <<http://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%2020507.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].
- CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].

- CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con su actividad periodística, período 1995-2005*. 8 de marzo de 2008. OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 35. [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].
- CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>> [consulta: 15 enero 2012].
- CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. 31 de diciembre de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>> [consulta: 16 mayo 2012].
- Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.
- Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.
- Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.
- Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.
- Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.
- Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.
- Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.
- Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.
- Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros vs. Uruguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234.
- Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

- Departamento de Cooperación Jurídica, OEA. Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos. 2011. [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_denuncia.htm> [consulta: 15 diciembre 2011].

Organización de Naciones Unidas (ONU)

- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. *La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales*. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003. E/CN.4/Sub.2/2003/18. [en línea] <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/formerSR.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].
- Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas. *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona*. 27 de marzo de 2009. A/HRC/11/9.

Otros

- Declaración de Seúl adoptada en la XI Conferencia Internacional Anticorrupción. Seúl, 2003. [en línea] <http://iacconference.org/en/conferences/details/11th_iacc/> [consulta: 15 diciembre 2011].
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medidas Anticorrupción, Buen Gobierno y Derechos Humanos. Varsovia, 2006. [en línea] <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/warsawconference-documents.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].

ANEXO 1

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

**TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS
HUMANOS: BENEFICIOS, OBSTÁCULOS Y
POSIBILIDADES DE INTEGRACIÓN**

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: BENEFICIOS, OBSTÁCULOS Y POSIBILIDADES DE INTEGRACIÓN

Introducción

El presente documento sirvió como base para la discusión llevada a cabo en la tercera reunión regional de especialistas *Transparencia, Lucha contra la Corrupción y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* que tuvo lugar en Santiago de Chile los días 7 y 8 de noviembre de 2011.

Este documento fue elaborado a partir de la realización de una consulta a los/as especialistas invitados/as a la reunión, a partir de las siguientes preguntas que les fueron remitidas:

A partir de estas preguntas, se pedía a los especialistas que comentaran en algunos párrafos –sin mayores formalidades– sus impresiones. Las preguntas estaban pensadas para que algunos aspectos pudieran ser contestados por los especialistas en el área de transparencia y lucha contra la corrupción, mientras que otros aspectos pudieran ser contestados por especialistas en el área de los derechos humanos.

1. ¿Podría indicarnos casos de corrupción que hayan involucrado la vulneración de derechos humanos? ¿Podría indicarnos casos de derechos humanos en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) que hayan involucrado problemas de corrupción?
2. En los casos anteriores, ¿se visibilizó en alguna instancia la conexión entre corrupción y derechos humanos? En la afirmativa, ¿qué contribuyó a establecer esta conexión? En la negativa, ¿cuáles diría usted que fueron los obstáculos?
3. ¿Qué beneficios esperaría usted de las herramientas del SIDH en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia? ¿Qué beneficios esperaría usted de las herramientas del campo de la transparencia y lucha contra corrupción en casos que se planteen ante el SIDH?
4. ¿Qué limitaciones u obstáculos observa usted en la utilización de las herramientas del sistema interamericano de derechos humanos para la lucha contra la corrupción? ¿Qué limitaciones u obstáculos observa usted en la utilización del enfoque de la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia para enfrentar casos de derechos humanos ante el sistema interamericano?

De 13 especialistas invitados a la reunión, se recibieron 8 respuestas a la consulta. Los párrafos que siguen consisten en una sistematización de las respuestas recibidas. En una primera sección, se aborda la cuestión de la visibilidad que hasta ahora ha tenido la vinculación entre la lucha contra la corrupción, la transparencia y los derechos humanos; destacando cinco ámbitos específicos en los que los/as especialistas identificaron una mayor visibilidad o una mayor necesidad de hacer visible este vínculo en el contexto actual en América Latina. Una segunda sección se hace cargo del grado de recepción que la perspectiva de lucha contra la corrupción y transparencia ha tenido en los órganos del sistema interamericano de derechos humanos. Una tercera parte analiza los beneficios mutuos que es posible esperar de la vinculación entre el sistema interamericano de derechos humanos y la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción. Finalmente, se evalúan cuáles serían los elementos facilitadores para establecer esta conexión, así como los obstáculos y limitaciones en el establecimiento de este vínculo.

Identificación y visibilización del vínculo entre lucha contra la corrupción, transparencia y los derechos humanos

Parece existir bastante consenso en torno a la vinculación directa que existe entre los actos de corrupción y la violación de derechos humanos, lo que por supuesto no equivale a asimilar o confundir ambos conceptos. Así, algunos/as especialistas manifestaron que “es difícil pensar en casos de corrupción [...] que no tengan un impacto directo en los derechos humanos”, o que “casi todos los casos de corrupción involucran vulneración de derechos humanos”, mientras que otros/as señalaron que, si bien es posible establecer esta vinculación, “es fundamental mantener una línea divisoria, [...] pues no todos los hechos de corrupción conducen a violaciones de derechos humanos y viceversa”.

Las áreas identificadas por los/as expertos/as en que se produce esta vinculación son muy variadas y abordan múltiples ámbitos del quehacer estatal.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Probablemente el aspecto que más se repite y donde resultó más fácil visibilizar la vinculación entre la corrupción y la violación a derechos humanos fue respecto de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En particular, en el ámbito del derecho a la salud, se mencionó la existencia de casos de corrupción, por ejemplo, en la asignación de fondos para programas de VIH-SIDA en México y Argentina; en el otorgamiento de sobornos para la adquisición de material hospitalario en Costa Rica, lo que frenó la modernización de los hospitales públicos en dicho país; y en la corrupción en el sistema de salud subsidiada en Colombia, entre otros.

Otros DESC en los que se identificó un impacto negativo de los actos de corrupción fue en los programas de vivienda, en los recursos para la atención de damnificados y en los fondos destinados a la educación. Asimismo, se destacó el impacto de la corrupción en la protección de los recursos naturales, cuando por ejemplo los fiscales ambientales son sobornados para permitir

el uso y explotación ilegal de los mismos.

Algunos/as expertos señalaron que, en el caso de los DESC, la afectación que la corrupción producía sobre el disfrute de estos derechos era “directa”, mientras que otros/as hablaron de una “afectación indirecta”, refiriéndose al hecho que el “desvío de dinero público impide su utilización en políticas públicas que pueden promover y garantizar derechos humanos”.

De acuerdo a los ejemplos de casos brindados por los/as expertos, habría casos en los que efectivamente el acto de corrupción implicaría la violación directa de un DESC (por ejemplo, el desvío de recursos destinados a los damnificados o a entregar subsidios para viviendas), mientras que, en otros casos, la afectación parecería ser indirecta, en tanto todo acto de corrupción que implica un perjuicio patrimonial para el Estado significaría una disminución de la inversión que es posible realizar en derechos sociales. A modo de ejemplo, una experta señala la experiencia llevada a cabo por la organización Poder Ciudadano en Argentina, en la que la realización de una licitación pública en el servicio de recolección de basura permitió una rebaja del precio del servicio para la Municipalidad, lo que significó un ahorro equivalente al presupuesto total destinado a la compra de medicamentos en el mismo municipio.

Este segundo tipo de casos, en que la relación entre la falta de transparencia o el acto de corrupción y la violación a los derechos humanos resulta más lejana, cabría preguntarse si tendría sentido presentarlos ante el sistema interamericano. Respecto de declaraciones generales o en las instancias más políticas de la Comisión Interamericana podría no ser problemático. La duda surge más bien en los procedimientos de peticiones individuales, en los que se requiere acreditar de forma específica cómo una acción u omisión estatal es responsable de la violación de un derecho humano de un sujeto identificable.

Violencia policial y corrupción en las fuerzas de seguridad

Un segundo ámbito en el que la conexión entre corrupción y violaciones a los derechos humanos parece ser especialmente sensible en América Latina es la vinculación que existe entre la corrupción de los agentes de fuerzas de seguridad y la violencia policial.

En Brasil, los/as expertos/as mencionaron la corrupción policial como la “causa de ejecuciones sumarias, torturas y secuestros”. En Colombia, se señaló el caso de las interceptaciones telefónicas y el uso de otros recursos físicos y humanos del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) para el espionaje de opositores políticos. Asimismo, el caso de los “falsos positivos” en Colombia ilustra cómo se vinculan actos de corrupción con graves violaciones a los derechos humanos. En efecto, en este caso se utilizaban recursos públicos para otorgar recompensas a los miembros del Ejército para que ejecutaran jóvenes. Después, se señalaba que estos jóvenes ejecutados eran guerrilleros muertos en combate, para efectos de “presentar resultados por parte de las brigadas de combate”.

Acceso a la justicia y falta de respuesta adecuada del Estado frente a violaciones de derechos humanos

En estrecha vinculación con la corrupción en las fuerzas de seguridad se encuentra la corrupción en el sistema administrativo y judicial destinada a dejar en la impunidad los delitos cometidos por los agentes de seguridad. En este sentido, resulta particularmente ilustrativo el caso del atentado a la AMIA en Argentina, en el que existieron “maniobras destinadas a garantizar la impunidad [de los] responsables directos y políticos”, demostrándose que “se habían utilizado fondos ‘reservados’ de la Secretaría de Inteligencia del Estado para pagarle a un imputado a fin de que imputara a personas que no estaban involucradas en el atentado”.

Ahora bien los fenómenos de la impunidad, de la corrupción en el sistema de administración de justicia y de la falta de respuesta del Estado frente a la existencia de hechos violatorios de los derechos humanos son problemas que rebasan los delitos cometidos por los agentes de las fuerzas de seguridad. Para un experto, “numerosas investigaciones y estudios han documentado problemas de **corrupción en el sistema de justicia** y gradualmente empieza a desarrollarse literatura que vincula los temas y muestra cómo diversos actos de corrupción violan los derechos a la presunción de inocencia, al debido proceso y al acceso a la justicia”. En el mismo sentido, otra especialista señala que la falta de una respuesta adecuada del Estado frente a las violaciones a los derechos humanos refleja una “debilidad de los mecanismos de control judicial o administrativo, aspecto sustancial que habilita o favorece la corrupción”.

Protección de denunciantes de actos de corrupción

La falta de respuesta adecuada del sistema de justicia repercute en un área especialmente delicada en el combate contra la corrupción, esto es, la protección de denunciantes de actos de corrupción. En este ámbito, una de las expertas señaló que sería particularmente beneficiosa la conexión entre las agendas. Y es que las represalias a las que se ven sometidos los denunciantes de actos de corrupción muchas veces se manifiestan en violaciones de derechos humanos que pueden revestir distintos niveles de gravedad, desde el asesinato, las lesiones, las amenazas, o bien la destitución del cargo, entre otras. Cuando este tipo de actos se realizan por parte de agentes del estado, o bien cuando los mecanismos institucionales fallan en otorgar la debida protección en contra de esta clase de vulneraciones, nos encontramos frente a violaciones a los derechos humanos. Los denunciantes de actos de corrupción que no son debidamente protegidos pueden por tanto ser “comprendidos en el concepto de víctimas de violaciones a los derechos humanos”.

Discriminación y grupos en situación de discriminación

Otro foco de atención destacado por los especialistas consistió en conceptualizar la corrupción como una práctica discriminatoria, en tanto consistiría en “una forma de distinguir, restringir, excluir o preferir a personas en base a causas directas de discriminación prohibida, produciendo resultado discriminatorio con la intención o el efecto de limitar el ejercicio de los derechos de las personas o determinados grupos sociales”.

Como la corrupción tiene efectos discriminatorios, produce un impacto desproporcionado sobre personas y grupos que se encuentran en una situación estructural de vulnerabilidad. Entre estos grupos, aquellos destacados por los/as expertos/as que podrían considerarse como de atención particular en América Latina serían las mujeres, los migrantes, las personas privadas de libertad, los indígenas y las comunidades campesinas.

a) Género y corrupción

En cuanto principales beneficiarias de numerosos programas sociales, las mujeres se encuentran particularmente expuestas a sufrir las consecuencias de la corrupción en el marco de estos programas, así como a sufrir diferentes formas de acoso por parte de los funcionarios o prestadores de servicios del Estado (médicos, profesores), a cambio de recibir una prestación a la que tienen legalmente derecho.

Por otro lado, fenómenos como la trata de personas y la prostitución forzada, que constituyen una forma de “violencia institucionalizada de género”, son posibles por la existencia de redes de corrupción en la policía o las cárceles.

Estos son solo algunos ejemplos de las formas en que el enfoque de género ilumina las prácticas de corrupción desde la perspectiva de las “víctimas de corrupción”, que son a la vez “víctimas de violaciones de derechos humanos”.

b) Migrantes y corrupción

En el caso de México, uno de los expertos manifestó que se ha hecho evidente la vinculación entre corrupción y derechos humanos “en materia migratoria y la crisis de protección de los derechos humanos de las personas migrantes”. Esto, ya que las personas indocumentadas en México y que se encuentran en tránsito a los Estados Unidos, se ven expuestas a secuestros y a la extorsión por parte de los agentes del Instituto Nacional de Migración.

c) Cárceles y corrupción

De forma similar, las redes de corrupción que operan en las cárceles mexicanas estarían sometiendo a las personas privadas de libertad a distintas formas de violación de sus derechos. El caso particular del “hostigamiento sexual, explotación de la prostitución ajena y trata de internas en el sistema penitenciario del Distrito Federal” revelaría cómo la existencia de corrupción impacta de forma desproporcionada a grupos de personas vulnerables.

d) Indígenas y comunidades campesinas: acceso a la tierra y corrupción

Por último, varios de los ejemplos de corrupción mencionados por los/as expertos/as dicen relación con las irregularidades cometidas en las compraventas de tierras o la toma de posesión ilegal de las mismas por grupos armados, que traen por consecuencia el desplazamiento de comunidades campesinas, indígenas o afrodescendientes, y la privación de sus medios de sustentación materiales, culturales e identitarios.

Derechos políticos: financiamiento de la política y corrupción

Un último aspecto mencionado por una de las expertas en que se vincula el fenómeno de la corrupción con la violación de derechos humanos dice relación con la “financiación ilegal de la política con el propósito de lograr la captura y reconfiguración cooptada del Estado y de esta manera incidir en los procesos de toma de decisiones para favorecer intereses particulares”.

Otros aspectos vinculados a la forma en que la corrupción impacta en los derechos políticos podría encontrarse en los fraudes electorales o en las irregularidades que se cometen en los procesos de contratación de personal en las funciones públicas. Estas prácticas vulnerarían el derecho a participar de los asuntos públicos de forma igualitaria, así como el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Estos aspectos, que no parecieron resaltar como prioridades en la agenda de los/as especialistas, también podrían constituir puntos de discusión en la conexión de las dos áreas.

De la teoría a la práctica: desde la vinculación entre corrupción y derechos humanos hacia el uso de las herramientas del SIDH

Las vinculaciones entre corrupción y derechos humanos se manifiestan en múltiples ámbitos, implican a todos los poderes del Estado y pueden resultar en la violación de distintos derechos humanos. En suma, lo que parece resaltar del análisis realizado por los/as expertos/as es que la relación entre ambos fenómenos no tiene un carácter aislado sino que se trata de una vinculación estructural. Como lo señala una de las expertas, “en el caso colombiano los niveles de corrupción vulneran los derechos humanos tanto civiles y políticos en la medida que genera problemas de gobernabilidad en todos los poderes del Estado y a su vez son violatorios de los derechos económicos y sociales al impedir el acceso equitativo a la salud y educación”.

En definitiva, si tanto el problema de la corrupción como el de las violaciones a los derechos humanos han sido conceptualizados como problemas estructurales de las sociedades y los Estados latinoamericanos, la vinculación que existe entre ambos fenómenos también reviste este cariz estructural. Tal como indica uno de los expertos, es posible mostrar que “los problemas de corrupción no son actos aislados que solo afectan a la persona involucrada sino que desencadenan graves violaciones a derechos humanos; también [...] la falta de controles institucionales genera un contexto propicio para las violaciones a los derechos humanos y [...] la corrupción forma parte de este problema”.

Por otro lado, y frente a esta vinculación estructural, es posible preguntarse cómo es posible reaccionar, y una de las posibles vías de acción pareciera encontrarse en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Y es que, como lo menciona otra de las especialistas, “justamente cuando los mecanismos judiciales y/o administrativos internos no funcionan adecuadamente quedan habilitadas las instancias internacionales de protección de derechos humanos”. Es decir, es precisamente este déficit estructural de respuesta del Estado lo que hace necesario que los mecanismos internacionales de protección, tales como el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), intervengan en estas materias.

Por ello es que resulta relevante la pregunta por el grado de “recepción” que la perspectiva de la corrupción y transparencia ha tenido en el marco del SIDH. En efecto, si no existe un diagnóstico claro de la situación, es difícil que desde la utilización del SIDH se pueda considerar la adopción de medidas de prevención y reparación del daño que resulten efectivas.

Grado de recepción de la perspectiva de la transparencia y anticorrupción en el SIDH

El grado de recepción que el SIDH ha tenido del problema de la corrupción como una de las causas o forma de violaciones a los derechos humanos fue evaluado de forma diversa por los/as especialistas. Varios de ellos/as manifestaron no conocer casos litigados ante el sistema interamericano que involucraran problemas de corrupción o en que se visibilizara este problema.

Por otro lado, uno de los expertos señaló que “si entendemos el funcionamiento del SIDH desde una perspectiva restringida a las sentencias de la Corte, la mención explícita de la corrupción es casi inexistente. Pero desde una perspectiva amplia que incluya todas las herramientas de incidencia que ofrece el SIDH (relatorías, declaraciones conjuntas, informes anuales/país, comunicados de prensa, el sistema de protección, etc.) el tema de la corrupción es transversal al funcionamiento del SIDH”. A modo de ejemplo, el experto menciona cuatro documentos emanados de la CIDH: un informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión¹, el informe de 2009 sobre *Seguridad ciudadana y derechos humanos*², un informe de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 2003³, y el informe de 2009 sobre *Derechos*

-
- 1 En este informe se menciona la necesidad de “asegurar la implementación de medidas de no repetición de los hechos del pasado: el conocimiento de las atrocidades cometidas es una condición necesaria para evitar que se repitan los abusos cometidos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, **prevenir la corrupción** y el autoritarismo”. CIDH. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2010*. 7 de marzo de 2011. OEA/Ser.LV/II., Doc. 5.
 - 2 Dicho Informe establece que “Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a **evaluación y rendición de cuentas permanentes** mediante mecanismos de control internos y externos que **favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción**”. Asimismo, se señala que “Todo ello debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos **para depurar los elementos corruptos y delictuosos**”. CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. 31 de diciembre de 2009. OEA/Ser.LV/II., Doc. 57.
 - 3 Este informe manifiesta que “Miembros de la sociedad civil con los que se entrevistó la delegación de la Relatoría indican que las medidas impulsadas por el gobierno han sido superficiales y que, prueba de ello son los ataques a migrantes y el evidente clima de violencia e impunidad [que] sigue reinando en las zonas fronterizas del país. Asimismo, indicaron que a pesar de las medidas **persisten incidentes de corrupción en los servicios encargados de interactuar con los migrantes**.” CIDH. “Quinto Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias”. En: CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003*. 29 de diciembre de 2003. OEA/Ser.LV/II.118, Doc. 70 rev. 2.

de los pueblos indígenas y ancestrales⁴. Estos informes hacen explícita mención a la corrupción como causa de prácticas violatorias de derechos humanos; a las medidas que los Estados deben establecer para prevenir estas violaciones y que implican promover una mayor transparencia; y a la necesidad de adoptar un diseño institucional que limite la comisión de actos de corrupción y permita su debida sanción.

En el mismo sentido, otro especialista hizo notar que en “las audiencias temáticas que han sido realizadas ante la Comisión Interamericana de Derechos [...] se han abordado temas en los que la corrupción forma parte de, o pronuncia, problemas críticos de vulneración de derechos humanos. Por ejemplo: la Audiencia Temática sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos en Tijuana, Baja California, México realizada el 3 de noviembre de 2009 (137° Período de Sesiones); la Audiencia Temática sobre Criminalización de las Defensoras y de los Defensores de Derechos Humanos en el Estado de Guerrero, México, del 22 de octubre de 2008 (133° Período de Sesiones); o la Audiencia Temática Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes en tránsito en México celebrada el 22 de marzo de 2010 (138° Período de Sesiones). En todos estos casos, los informes presentados por amplios grupos de organizaciones de la sociedad civil hacen mención de la corrupción como un problema endémico y estructural que afecta los derechos humanos”.

Por otro lado, en el sistema de casos individuales ante la Comisión Interamericana, varios casos han sido litigados con el objetivo de lograr reformas legales o institucionales buscando disminuir la oportunidad de la realización de actos corruptos que son a su vez violatorios de los derechos de las personas. Una experta destacó aquí el caso *Schiavini vs. Argentina*⁵ en el que el CELS –la organización que litigaba el caso– promovió “dentro del proceso de solución amistosa una reforma para habilitar mayor transparencia en el proceso disciplinario contra agentes policiales. En el caso concreto, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires aprobó un decreto modificando el sistema y permitiendo la participación de las víctimas en los sumarios contra policías de la Provincia de Buenos Aires”. Asimismo, “en otro caso litigado por el CELS,

4 En este informe se señala que “La buena fe también es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea **a través de la corrupción de los líderes comunales** o del establecimiento de liderazgos paralelos, sea a través de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales”. En el mismo informe se analizan en detalle las diferentes formas de corrupción de funcionarios administrativos y judiciales como una barrera en el acceso a la justicia: “la validación de documentos de propiedad fraudulentos de los terratenientes; la alteración de los procedimientos de pericias de campo que establece la ley sustituyéndolos por la recepción de documentos falsos; la falta de acceso a la información de los pueblos indígenas y comunidades interesadas; y la exigencia de formalidades como presentación de memoriales con firma de abogado o el pago de ciertos trámites”. CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.LV/II., Doc. 56/09.

5 CIDH. *Sergio Schiavini y María Teresa Schnack de Schiavini vs. Argentina*. Caso 12.080. Solución Amistosa, Informe No. 102/05, 27 de octubre de 2005. [en línea] <<http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/Argentina12.080sp.htm>> [consulta: 15 diciembre 2011].

el proceso de solución amistosa dio lugar a una reforma integral del sistema de justicia militar (*Correa Belisle vs. Argentina*⁶). El sistema anterior no solo vulneraba garantías de los integrantes de las fuerzas armadas investigados, sino que además favorecía la impunidad de las conductas irregulares de sus integrantes. Otro caso (*De la Torre vs. Argentina*⁷) dio lugar a la reforma de la Ley Migratoria de Argentina. La anterior legislación no solo vulneraba derechos humanos de las personas migrantes, pues estaba basada en la doctrina de la seguridad nacional que consideraba al extranjero un potencial enemigo, sino que además daba lugar a todo tipo de arbitrariedades e irregularidades en los trámites migratorios, favoreciendo conductas de corrupción”.

En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), las menciones a la corrupción en vinculación con las violaciones a derechos humanos son menos claras que en el caso de la Comisión. Algunos expertos mencionaron casos en los que existían problemas de corrupción vinculados a la violación de derechos humanos, como *Xákmok Kásek vs. Paraguay* y *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*⁸ los que “ciertamente involucran problemas de corrupción, tanto respecto a la venta de tierras indígenas, como respecto a la demora en la restitución de las mismas”. Asimismo, se mencionó ‘*Niños de la Calle*’ (*Villagrán Morales y otros*) vs. *Guatemala*⁹ y el caso *González y otras* (*‘Campo Algodonero’*) vs. *México*¹⁰ como casos que “traen cuestiones que involucran problemas de corrupción”.

Para uno de los expertos, “en México hay 4 casos ante el SIDH [...] que bien podrían haber sido abordados por involucrar posibles actos de corrupción, sin embargo no fueron abordados desde esta perspectiva por el SIDH. Destaca de forma particular el caso *González y otras* (*‘Campo Algodonero’*) contra México. En la sentencia se refieren conductas que en el contexto que se describe no pueden entenderse sino inmersas en prácticas que involucran actos corruptos”¹¹. En

-
- 6 CIDH. *Rodolfo Correa Belisle vs. Argentina*. Caso 11.758. Solución Amistosa, Informe No. 15/10, 16 de marzo de 2010. [en línea] <<http://www.cidh.org/annualrep/2010sp/ARSA11758ES.doc>> [consulta: 15 diciembre 2011].
 - 7 CIDH. *Juan Carlos de la Torre vs. Argentina*. Caso 12.306. Solución Amistosa, Informe No. 85/11, 21 de julio de 2011. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2011/ARSA12306ES.doc>> [consulta: 15 diciembre 2011].
 - 8 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214; Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
 - 9 Corte IDH. *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.
 - 10 Corte IDH. *Caso González y otras* (*‘Campo Algodonero’*) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.
 - 11 Como ejemplo pueden citarse las siguientes: “obligación de investigar y sancionar a todos los responsables de la **obstrucción de justicia, encubrimiento e impunidad** que han imperado en relación con estos casos”. Además “señalaron que muchos de los funcionarios que participaron en las investigaciones del caso ‘Campo Algodonero’ habrían continuado trabajando en el estado de Chihuahua y habrían cometido las mismas **irregularidades, omisiones y negligencias**”. Finalmente, “[e]n el presente caso la Corte constató que no había sido sancionada ninguna de las personas que incurrió en las **graves irregularidades** ocurridas en la primera etapa de la investigación”. Corte IDH. *Caso*

un sentido similar, otro de los especialistas señala que “no conozco ninguna sentencia de la Corte IDH que relacione de manera explícita la causalidad entre la violación de un derecho humano y la corrupción. Sin embargo existen algunas excepciones a la regla en donde la corrupción aparece como una causa, entre otras, de la violación de un derecho humano, por ejemplo, en el *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú* (2004)¹² la Corte IDH menciona a la corrupción judicial como una de las causas de la violación de las garantías procesales”.

En definitiva, en el marco de la Comisión Interamericana parece existir algún grado de visibilización del problema de la corrupción como una cuestión estrechamente vinculada a la violación de derechos humanos. Asimismo, algunas de las medidas que este organismo insta a los Estados a adoptar con el objeto de prevenir la violación de derechos humanos son medidas de lucha contra la impunidad de los actos de corrupción, así como de reforma institucional con el objeto de aumentar los controles, la rendición de cuentas y la transparencia en el funcionamiento de los organismos del Estado.

Por otro lado, respecto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien es posible pensar en numerosos casos que se han conocido ante este organismo en los que las violaciones de derechos humanos son a su vez actos de corrupción, o en que la corrupción facilitó o puede entenderse como una de las causas de las violaciones, el tribunal internacional no parece haber incorporado de forma clara y expresa el problema de la corrupción como un aspecto estructural que causa o favorece las violaciones a derechos humanos.

Ahora bien, no se puede decir lo mismo respecto de las medidas de promoción de la transparencia, las que fueron claramente conceptualizadas e integradas por la Corte IDH en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* (2006)¹³, y más recientemente en la sentencia *Guerrilha do Araguaia vs. Brasil* (2010)¹⁴. Esto demuestra, para uno de los expertos, que “las herramientas del SIDH tienen un enorme potencial para fijar contenidos mínimos a los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, el caso *Claude Reyes vs. Chile* ha fijado reglas de interpretación y obligaciones estatales básicas para legislar y regular el acceso a la información desde una perspectiva de DDHH”.

Esta potencialidad demostrada en el caso *Claude Reyes* respecto de la transparencia y el acceso a la información podría entonces trasladarse al ámbito de la lucha contra la corrupción. Por ello es que parece de gran relevancia preguntarse por los beneficios esperables del establecimiento de un vínculo claro entre la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción y el SIDH, de los factores que han facilitado y pueden en el futuro facilitar esta sinergia, así como de los obstáculos y limitaciones que puede tener este proceso.

González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, op. cit., párr. 456, párr. 457 y párr. 459. Negritas agregadas.

12 Corte IDH. *Caso Lori Berenson vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119.

13 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

14 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010 Serie C No. 219.

Beneficios de establecer una conexión entre la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción y el SIDH

Los aspectos positivos de vincular el tema de la transparencia y lucha contra la corrupción dentro de las herramientas que brinda el sistema interamericano de derechos humanos fueron compartidos por todo/as los/as especialistas consultados/as. De hecho, muy pocos señalaron la existencia de limitaciones. Esto obviamente no quiere decir que no se deba “mantener una línea divisoria, cuando sea el caso, entre corrupción y derechos humanos”, pues la existencia de una relación entre ambos fenómenos no implica que sean idénticos en todos los casos.

En la línea de incorporar la visión de la lucha contra la corrupción dentro del SIDH y de utilizar el SIDH en la agenda de lucha contra la corrupción, es posible esperar múltiples beneficios tanto para las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia y, sobre todo, para los Estados y los ciudadanos de la región, que son los beneficiarios de las estrategias desarrolladas por ambos tipos de organizaciones.

En los beneficios esperados, hay dos aspectos parecidos que tal vez valga la pena distinguir, pues permiten fijar de forma más concreta las posibilidades de acción.

Una primera cuestión, más genérica, dice relación con cuáles son los beneficios esperables del hecho de vincular la perspectiva de derechos humanos con aquella de la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción. Sobre este punto, el diagnóstico elaborado en las primeras secciones de este documento no deja ninguna duda sobre de qué forma el integrar ambas perspectivas permite comprender mejor las causas y consecuencias tanto del fenómeno de la corrupción como de las violaciones a los derechos humanos. Hacer visible la relación que existe entre corrupción y discriminación, entre corrupción y DESC, entre corrupción y violencia policial, o entre corrupción y afectación de grupos en condición de vulnerabilidad como migrantes, indígenas y personas privadas de libertad, permite mejorar el diagnóstico de estos problemas y, por tanto, entregar mejores vías de solución. Este trabajo ya ha sido emprendido por diversas organizaciones, y en los últimos 10 años ha habido cada vez más trabajos en este sentido por parte de académicos, de las organizaciones de la sociedad civil, e incluso dentro de algunas organizaciones estatales.

Un segundo aspecto, más específico, y que es el objetivo de esta reunión, son las ventajas que tendría en el contexto latinoamericano la utilización de las herramientas del sistema interamericano de derechos humanos para aplicarlas a la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción, y de qué forma las herramientas utilizadas por las organizaciones que trabajan en la agenda de transparencia y anticorrupción pueden servir para mejorar el trabajo del sistema interamericano de derechos humanos en la promoción y respeto de estos derechos en la región. Y es que, en teoría, podría bastar con que el diagnóstico que permite vincular corrupción y derechos humanos pudiera realizarse únicamente a nivel interno de los Estados. Sin embargo, hasta ahora pareciera que los esfuerzos a nivel interno no han sido suficientemente poderosos. En este sentido, la intervención del SIDH aparece como una herramienta con enorme potencialidad

para impulsar esta conexión. Las ventajas de la vinculación entre el SIDH y la perspectiva de transparencia y anticorrupción mencionadas por los/as especialistas podrían resumirse en los siguientes puntos:

Mejor conceptualización y legitimación de las agendas

Como lo menciona uno de los expertos, el SIDH ha demostrado tener “un enorme potencial para fijar contenidos mínimos a los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas”, y lo mismo podría esperarse que sucediera con la vinculación entre corrupción y derechos humanos, por ejemplo, mostrando “la profunda conexión que existe entre la corrupción y otras formas de discriminación como el racismo, la xenofobia o el sexismo”.

En efecto, el solo hecho que una instancia internacional hiciera visible esta relación podría tener un efecto simbólico importante, pues facilitaría que “las políticas de transparencia sean vistas ya no solo como instrumentos de buena gobernanza sino como obligaciones de fuente internacional orientadas a disminuir la corrupción, no solo porque los actos corruptos afectan el patrimonio del Estado sino porque violan derechos humanos”. Esto permitiría “una ampliación en la perspectiva de los actos de gobierno que deben ser sancionados; (por ejemplo, podría usar como referente las conductas previstas en la Convención Interamericana contra la Corrupción [...]) y una reconceptualización de los efectos de los actos corruptos, que superen la perspectiva de la afectación patrimonial al Estado para ser abordados desde la afectación a los derechos humanos (que los actos corruptos puedan ser denunciados ante el SIDH y que el Estado deba responder qué medidas concretas y específicas implementa para revertirlos)”.

Es decir, la potencialidad de vincular en el marco de un foro internacional –como el SIDH– la temática de derechos humanos y corrupción permite dotar de mayor legitimidad y urgencia tanto a las agendas de derechos humanos como a las de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia.

Visibilización de la conexión y articulación de organizaciones y redes

Varios especialistas mencionaron la posibilidad privilegiada que tienen los órganos del SIDH de “poner luces” y lograr un “reconocimiento explícito” sobre la conexión existente entre derechos humanos y corrupción. Y es que, en efecto, esta conexión no ha sido fácil de establecer ni dentro de los Estados, ni para la sociedad civil, ni en las propias organizaciones de derechos humanos y de lucha contra la corrupción.

Para una de las expertas, en particular “[el] sistema interamericano puede ayudar, siempre que se utilice de manera estratégica, a legitimar actores, movilizar sociedad civil, visibilizar situaciones, impulsar reformas institucionales y a generar consensos políticos transversales que permitan implementar esas reformas políticas. El uso estratégico del sistema interamericano puede además contribuir a acercar los campos de la lucha contra la corrupción y de defensa de derechos humanos y favorecer la articulación en ciertas estrategias comunes (fortalecimiento de la administración de justicia y de otros mecanismos de control, por ejemplo)”.

Denuncia y sanción de los actos de corrupción

El SIDH también fue mencionado por una de las especialistas como una “instancia de sanción” de los actos de corrupción que han sido mantenidos en la impunidad en los Estados, y asimismo, como una forma de denunciar actos de corrupción.

Herramientas en materia de reparación

Además del posible efecto sancionatorio que puede tener el SIDH respecto de los actos de corrupción que no han sido castigados a nivel interno, esta instancia internacional puede resultar particularmente relevante en materia de “reparación del daño social por hechos de corrupción vinculados a derechos humanos”.

En efecto, si los organismos del SIDH pueden establecer la conexión entre un acto de corrupción y la violación de los derechos humanos, estos mismos podrían –dentro de sus atribuciones– ordenar como “medidas de efecto reparatorio y las garantías de no repetición la atención de la corrupción como problema estructural asociado a los derechos humanos”. En la forma en que estos órganos realicen sus resoluciones en materia de reparaciones, sería particularmente relevante que se tomara en cuenta la necesidad de una “política de Estado que atienda de forma integral la lucha contra la corrupción y que pueda aterrizar en políticas públicas efectivas contra la corrupción”, en tanto este fenómeno es una de las causas de las violaciones a los derechos humanos.

Mejoras en la metodología de tratamiento de los casos

Las herramientas utilizadas por las organizaciones que trabajan la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción pueden resultar particularmente útiles en la forma de tratar los casos o las situaciones que se hacen llegar al SIDH. Para una de las expertas, “en el campo de la transparencia y la lucha contra la corrupción se utilizan herramientas científicas, estudios cuantitativos, manejo de datos presupuestarios, etc. que son cada vez más necesarios para enriquecer el trabajo en derechos humanos, y que pueden ayudar en ciertos casos concretos que se litiguen en el sistema interamericano”. En el mismo sentido, otro de los especialistas señaló que desde el campo de la transparencia se “pueden aportar metodologías para la elaboración de datos objetivos (estadísticas, estudios econométricos, evaluación de impacto experimentales) sobre las causas o efectos de la corrupción sobre los derechos humanos. También pueden aportar estudios de casos o buenas prácticas de estrategias anticorrupción basada en alianzas entre múltiples actores (*stakeholders*)”.

Estas herramientas del campo de la transparencia y anticorrupción “podrían ser muy interesantes especialmente en casos relacionados a los derechos económicos y sociales”.

Posibilidades concretas de acción

Respecto de las formas concretas de implementar esta conexión entre transparencia y lucha contra la corrupción a nivel del SIDH, los expertos mencionaron como posibles vías concretas de

acción a seguir:

- i) El desarrollo de un documento de trabajo que analice la situación de la protección de denunciantes de actos de corrupción así como de las víctimas de la corrupción “puesto que requieren ser comprendidos en el concepto de denunciantes y víctimas de violaciones a los derechos humanos”.
- ii) El análisis de “presupuestos y los procesos de compras públicas en materia de salud, por ejemplo los programas de vacunación, el programa contra el VIH, y las compras de medicamentos e insumos y material hospitalario”.
- iii) Que se aceptaran audiencias temáticas específicamente para abordar el tema de la corrupción y su impacto en la vigencia de los derechos humanos.
- iv) Que las visitas y los informes de los comisionados y de los relatores aborden el tema.
- v) Que tanto la Comisión como la Corte incluyan el tema de los impactos en los derechos humanos que implican los actos corruptos (incluso que pueda usar como referente de interpretación la Convención Interamericana contra la Corrupción).

Elementos facilitadores y obstáculos en el establecimiento del vínculo entre la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción y el SIDH

En el apartado anterior ha quedado bastante claro que el profundizar la vinculación entre el campo de la transparencia y lucha contra la corrupción y el SIDH es no solamente deseable, sino además posible de implementar. Ahora bien, hay elementos que contribuyen o favorecen el que esta conexión pueda llevarse a la práctica, mientras que hay otros aspectos que constituyen obstáculos o límites a esta vinculación.

Elementos facilitadores de la conexión

En primer lugar, cabe destacar los elementos o los contextos que según los/as especialistas facilitaron que se realizara una conexión entre las agendas de derechos humanos y el campo de la transparencia y anticorrupción.

Como elemento central, parece destacar la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil sean capaces de posicionar este tema en la opinión pública. En el caso de Colombia, se mencionó que la vinculación entre actos de corrupción y violaciones a los derechos humanos ha sido posible en los casos en que han existido “denuncias en este sentido de activistas, medios de comunicación, ONG y OSA”.

Lo mismo ocurrió frente a procedimientos internacionales como las audiencias temáticas de la Comisión Interamericana, en que salió a relucir la conexión entre ambos fenómenos gracias al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil: “En todos estos casos, los informes presentados

por amplios grupos de organizaciones de la sociedad civil hacen mención de la corrupción como un problema endémico y estructural que afecta los derechos humanos”.

En otros casos, como por ejemplo el del acceso a la justicia y la corrupción judicial, esta conexión se ha establecido más bien en torno a una “discusión conceptual que vincula los problemas de corrupción con violaciones al debido proceso en el contexto de un fuerte movimiento que promueve reformas al sistema de justicia”, la que ha sido desarrollada “en el ámbito de la academia o dentro del movimiento de la sociedad civil”. Posteriormente, para lograr posicionar esta vinculación a nivel de instancias estatales, “lo que contribuyó a establecer la conexión fue el carácter plural en el que se dio la discusión y la incorporación de expertos independientes del gobierno en la elaboración del diagnóstico”.

Así, para lograr posicionar este tema a nivel del SIDH, debe tomarse en cuenta que “las diversas herramientas del SIDH, especialmente las relatorías, tienden a identificar las causas estructurales de las violaciones de derechos humanos y por lo tanto la corrupción no puede quedar al margen del análisis y de los resultados finales de los informes. Por eso el SIDH tiene el potencial para profundizar y problematizar la estrecha conexión entre la corrupción y la violación de derechos humanos”.

Dentro del SIDH podría entonces establecerse esta conexión en particular en torno a la idea de la corrupción como una de las causas estructurales de la violación a derechos humanos. A su turno, el SIDH podría colaborar en el establecimiento de “puentes” que facilitarían la conexión entre ambas agendas, tornándola visible para las organizaciones de la sociedad civil y para las organizaciones estatales. La “consagración” de este vínculo por instancias internacionales es también una forma de establecer las bases para un diálogo entre sociedad civil y Estado respecto de estas materias.

Obstáculos para el establecimiento de la conexión entre la transparencia, lucha contra la corrupción y el SIDH

Los obstáculos que tiene el establecimiento de vínculos que permitan un trabajo conjunto entre las dos áreas son variados, desde diferencias ideológicas, limitaciones conceptuales, falta de conocimiento, presiones políticas, y dificultades de implementación, entre otros. A continuación, pasaremos a detallar cada uno de estos puntos.

a) Diferencias ideológicas entre las agendas

De acuerdo a uno de los expertos, uno de los obstáculos “tiene que ver con el origen ideológico de ambas agendas, la agenda de derechos humanos tiene un origen progresista de izquierda y la agenda anticorrupción fue parte central de la agenda de Buena Gobernanza impulsada por el Consenso de Washington. Y en cuanto al presente, persisten prejuicios entre las organizaciones de derechos humanos y anticorrupción. Sin embargo, la agenda compartida alrededor de los DESC, y recientes experiencias de trabajo y monitoreo compartidas por ambas agendas muestran que es posible de-construir los prejuicios mutuos”.

Cabría entonces preguntarse si las diferencias ideológicas son un asunto superado, o bien si valdría la pena tener una discusión sobre cuál sería el rol que le cabría a las ideas políticas que inspiraron ambas agendas al momento de comenzar a trabajar de forma conjunta. Los derechos humanos o la idea de transparencia son cuestiones que muchas veces se abordan desde una idea de neutralidad política, y esto facilitaría su difusión en contextos diversos, así como podría facilitar el diálogo entre ambas. Pero también podría pensarse en otras posturas que abogarían por reivindicar estas ideas desde una perspectiva más politizada, y no como cuestiones neutras que son independientes de la organización política o del régimen económico de los Estados.

b) Falta de conocimiento

Un segundo obstáculo en el establecimiento de la conexión entre el SIDH y la transparencia y lucha contra la corrupción que fue enfatizado una y otra vez por los/as especialistas, dice relación con la falta de conocimiento de cada uno de estos aspectos y de su relación por parte de diversos actores.

Por un lado, las organizaciones de transparencia plantearon desconocer las herramientas del sistema interamericano, y esto “explicaría que no se esté usando”.

Por otro lado, “quienes trabajan en el campo de derechos humanos, y sobre todo quienes litigan casos ante el sistema interamericano, no trabajan en el campo de la lucha contra la corrupción, y por ello suelen tener una mirada bastante sesgada de la problemática de la corrupción”.

Esto tendría por consecuencia que “con frecuencia, funcionarios públicos y ciudadanos no relacionan directamente corrupción con violación de derechos humanos”.

Esta falta de conocimiento se relaciona también con el hecho que no solo los ciudadanos y funcionarios no se percatan de la relación entre ambos fenómenos, sino que no tienen instrumentos suficientes para analizar cada uno de los fenómenos separadamente. Por ejemplo, uno de los expertos se refirió a la poca utilización de las herramientas del SIDH en general, y a la “falta de cultura de derechos humano, justificada por la educación jurídica aún muy técnica y dogmática, por no decir conservadora”. Lo mismo podría decirse de una falta de cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas en nuestra región.

c) Perspectivas reduccionistas

Otro obstáculo, vinculado al anterior, dice relación con la existencia de perspectivas reduccionistas en la conceptualización tanto de los actos de corrupción como de las violaciones a los derechos humanos. Estos problemas, se darían ya no tanto a nivel de discusión pública y de sociedad civil, sino en los ambientes jurídicos más técnicos. Así, se podría temer que al interior de los organismos del SIDH existiera una “perspectiva de abordaje [...] de los] actos corruptos como cualquier otro acto de mal gobierno”. Así, como menciona otro experto, habría “una larga tradición de las organizaciones de derechos humanos de relacionar la causas de violaciones de derechos humanos con acciones y omisiones de los Estados que no se relacionan directamente con la corrupción, o por lo menos la corrupción no es la principal causa de la violación”. Esto haría más

difícil el establecimiento del vínculo en las instancias del SIDH.

Además, en estos foros especializados en materia de derechos humanos habría una “falta de invocación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”. La pregunta aquí es entonces “cómo pueden romperse los formalismos tradicionales para la tipificación de conductas como violatorias a los derechos humanos y contrarias a la Convención [Americana sobre Derechos Humanos]”. Otro problema podría encontrarse en “el mandato y competencia de la Comisión y la Corte [pues] visiones muy conservadoras o formalistas podrían sugerir que no está dentro de su ámbito de acción”.

d) *Prueba de la vinculación*

Una dificultad adicional que podría preverse en la presentación de casos ante el SIDH que consideren la corrupción como una de la causa de las violaciones, se refiere a la cuestión probatoria. Para una de las expertas, “siempre es muy difícil probar la ligación entre un acto de corrupción y la violación a un derecho humano específico. La relación causa-efecto muchas veces no es lineal”. En particular, las organizaciones de derechos humanos que litigan ante el sistema “no están acostumbradas a construir este tipo de pruebas”, les “falta la práctica y una metodología adecuada”.

Pero el problema probatorio no se encontraría únicamente en la forma en que las organizaciones plantean los casos: para uno de los especialistas, uno de “los principales obstáculos para poder presentar casos de corrupción como una causa de violación de derechos humanos se vincula a la dificultad para probar las causas de corrupción recurriendo al sistema de justicia local, en combinación con las propias reglas de admisibilidad de la Corte IDH”. Es decir, habría que evaluar en qué medida los estándares probatorios de la Comisión y la Corte IDH requerirían que el acto de corrupción se haya efectivamente acreditado ante los tribunales nacionales. Respecto de este punto, es posible pensar que, de la misma forma que la Comisión y la Corte no han estimado necesario que se haya condenado a personas por ciertos delitos –por ejemplo, asesinato, desaparición forzada, tortura– para declarar que dichos hechos existieron y que el Estado es responsable por la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos, lo mismo podría ocurrir respecto de los actos de corrupción. Es decir, habiendo suficiente evidencia que acredite la existencia del hecho, aunque no se haya podido identificar a los responsables, los órganos del SIDH podrían imputarle responsabilidad al Estado, por ejemplo, por la falta de investigación, sanción o reparación de las consecuencias del hecho de corrupción que es a su vez violatorio de los derechos humanos.

e) *Presiones políticas*

Otro obstáculo no menor para el establecimiento de una conexión entre corrupción y derechos humanos ante las instancias del SIDH estaría constituido por “las presiones políticas de algunos gobiernos para impedir que la corrupción se relacione con violaciones a los derechos humanos”.

En efecto, es posible esperar resistencia de parte de los Estados en el establecimiento de una vinculación entre los actos de corrupción y conductas violatorias de derechos humanos, que

contribuirían a aumentar la sensación de gravedad y de urgencia de adoptar medidas frente a este fenómeno, especialmente si esto se realiza ante foros internacionales. Uno de los expertos considera complejo “que los gobiernos reconozcan la corrupción como una conducta con una definición técnica que la tipifica como ilegal y violatoria de derechos humanos y no como un asunto político. Que la identificación de dicha conducta implica, además, la responsabilidad del Estado y genera la obligación de emprender esfuerzos por resolver las condiciones que la generan. La alta politización de la corrupción reduce los incentivos para que los gobiernos aborden el tema desde una perspectiva de obligaciones internacionales o del derecho internacional”.

El problema de la esperable resistencia de los Estados pone sobre la mesa la pregunta de cuán permeable resulta el SIDH frente a presiones políticas de este tipo, o si, por el contrario, estos organismos, en el contexto actual, están logrando plantear temas con independencia de lo reacios que puedan ser los Estados a aceptar cierto tipo de responsabilidad internacional.

f) Otros temas prioritarios en la agenda

Una de las expertas menciona que, además de la posible presión política que podrían ejercer los Estados sobre el SIDH para evitar que se establezca esta conexión, sería posible considerar que dentro de los mismos órganos del SIDH habría otros temas prioritarios en la agenda “dado que hay tanta demanda frente a estos organismos por parte de organizaciones de derechos humanos frente al derecho a la vida y protección, es difícil avanzar en procesos que incorporen y visibilicen la corrupción”. Ahora bien, si al establecer la vinculación entre corrupción y derechos humanos se logra demostrar cómo, a su vez, la corrupción podría constituir una causa de estas “violaciones graves” a derechos humanos, entonces podría considerarse que no serían temas que estén “compitiendo”, sino que por el contrario, se estarían complementando.

g) Implementación

Por último, probablemente el mayor obstáculo y desafío en lograr la vinculación entre corrupción y derechos humanos se encuentra en los procesos de implementación.

Para una de las especialistas, “el desafío son los procesos de implementación, es decir, superar las resoluciones y pasar a utilizar el sistema como instancia de sanción”.

Por tanto, el primer paso sería efectivamente lograr plantear casos individuales o bien otros procedimientos del SIDH (audiencias públicas, informes temáticos, etc.) que hicieran altamente visible esta vinculación.

Un segundo paso referido a la implementación, y que es probablemente el más complejo, vendría dado por el efectivo cumplimiento de las resoluciones ordenadas por la Comisión y la Corte IDH por parte de los Estados. Y es que las dificultades de implementación son uno de los mayores desafíos del SIDH, con independencia de si se trata de casos que involucran corrupción u otro tipo de tema.

En estos procesos de implementación, en primer lugar, hay que matizar las expectativas sobre

las posibilidades que tiene el SIDH de reemplazar las sanciones de actos de corrupción que debieran ser establecidas por los tribunales internos. Esto, en consideración a la competencia que tienen los órganos del SIDH, los que no se pronuncian sobre la responsabilidad de individuos sino sobre la responsabilidad del Estado. Y por otro lado, cuando el SIDH ordena, como parte de las medidas de reparación el que se investiguen ciertos actos o que se proceda a la reapertura de procesos penales, la experiencia ha demostrado que se trata de medidas de reparación que resulta particularmente difícil llevar a cabo.

En cuanto a otro tipo de medidas que pudiese ordenar el SIDH, como la reparación de las consecuencias patrimoniales del daño, también es posible interrogarse sobre su posible nivel de cumplimiento. En efecto, si bien en la generalidad de los casos ante el SIDH las reparaciones en dinero han sido de las medidas que los Estados cumplen con mayor facilidad, podría temerse que, en los casos que involucren actos de corrupción cuyo alcance patrimonial sea muy importante, podría existir más renuencia por parte de los Estados en desembolsar la cantidad de dinero necesaria para lograr una reparación integral del daño. También sería posible esperar que los Estados, antes de reparar a las víctimas, busquen escudarse en la necesidad de obtener el reembolso de los montos sustraídos por parte de los responsables directos.

Respecto de las garantías de no repetición que podrían ordenarse por el SIDH para prevenir la existencia de nuevos actos de corrupción –como cambios legales, institucionales, o capacitación y formación de agentes públicos–, las dificultades de implementación son las mismas que han experimentado las organizaciones del ámbito de la transparencia y anticorrupción en lograr que este tipo de reformas o iniciativas prosperen y generen efectivos cambios en pos de prevenir la corrupción. Aquí, sin embargo, podría esperarse que la presión que generaría una condena internacional del Estado pudiera resultar un elemento que facilitaría la debida implementación de estas medidas.

Conclusiones y determinación de los objetivos de la reunión regional de especialistas

Una conclusión preliminar que es posible extraer de las intervenciones de los/as expertos/as es que la conexión entre el campo de la transparencia y lucha contra la corrupción y la utilización de las herramientas del SIDH es una vía que puede resultar altamente fructífera para lograr avanzar en las agendas de las organizaciones que trabajan tanto en el campo de la transparencia y lucha contra la corrupción como en el campo de los derechos humanos.

Durante la reunión de especialistas, algunas de las preguntas que proponemos plantear dicen por tanto relación con los siguientes aspectos:

- a) ¿Cuáles serían los ámbitos o temas en que sería más fácil o viable establecer la conexión entre corrupción y derechos humanos ante las instancias del SIDH?
- b) ¿Cuáles serían los ámbitos o temas en que sería más urgente realizar este planteamiento, aunque resultara más problemática su implementación?
- c) ¿Todas las herramientas del SIDH servirían igualmente para tratar todos los casos de corrupción que afectan derechos humanos, o habría que hacer distinciones, usando vías diversas para tratar situaciones diferentes?
- d) ¿Qué investigaciones o estudios de campo o qué herramientas jurídicas, teóricas o conceptuales se necesitaría desarrollar para lograr un exitoso tratamiento de estos temas ante el SIDH?
- e) ¿Qué medidas concretas de acción debieran buscar implementarse?
- f) ¿Qué actores debieran movilizarse para lograr implementar los objetivos designados?
- g) ¿Qué medidas de capacitación, formación o difusión de estos temas ante los actores relevantes se debieran realizar?
- h) ¿Qué resistencias debieran preverse frente al planteamiento de la conexión entre derechos humanos y corrupción ante el SIDH?
- i) ¿Qué tipo de medidas podrían adoptarse para sortear los obstáculos previstos?

ANEXO 2

COMPILACIÓN DE ESTÁNDARES DEL SISTEMA
INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
SOBRE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....
.....
.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

PRESENTACIÓN DEL ANEXO 2

Este anexo contiene una compilación de estándares del sistema interamericano de derechos humanos en el ámbito de la transparencia y lucha contra la corrupción. Se compone de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los que es posible apreciar la vinculación entre las agendas de derechos humanos y la de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción en el marco del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). No se pretendió recoger de forma exhaustiva todo lo que estos organismos han dicho sobre la materia, sino presentar algunos de sus pronunciamientos más relevantes en algunos temas seleccionados.

El primer tema seleccionado fue el de **acceso a la información pública (1)**, en tanto se trata de la materia en la que se ha conectado la agenda pro transparencia con la de derechos humanos de forma más visible. Seleccionamos aquí extractos de la sentencia más conocida de la Corte IDH –el caso *Claude Reyes vs. Chile*–, así como un caso más reciente en el que se ha seguido profundizando en los estándares de acceso a la información pública en conexión con el derecho a la verdad (el caso *Guerilha do Araguaia vs. Brasil*). Por su parte, la Comisión Interamericana se ha pronunciado en numerosas ocasiones y con gran profundidad sobre esta materia, pues el derecho de acceso a la información se ha constituido en uno de los temas más fuertes de la agenda de trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH: por ello, nos limitamos a reseñar únicamente una lista de sus informes más destacados en los últimos años, confiando en que el sitio web de la Relatoría ya ha sistematizado de manera mucho más exhaustiva todo lo que se relaciona con esta materia.

Los temas siguientes que seleccionamos dicen relación con la vinculación entre corrupción y derechos humanos, una línea de trabajo mucho menos conocida en el SIDH, aunque, como podrá observarse, existen bastantes pronunciamientos que permiten apreciar el trabajo que ya se ha realizado en el sistema interamericano sobre la conexión entre corrupción y derechos humanos.

Así, recogimos primero algunas decisiones que conectan de forma general el fenómeno de la **corrupción con las violaciones a los derechos humanos y con la estabilidad democrática (2)**.

Luego, se seleccionaron los informes en los que los órganos del SIDH conectan la corrupción con el **acceso a la justicia y la impunidad (3)**.

El siguiente tema es la influencia de la corrupción en la **violencia de los agentes del Estado (4)**, y las consiguientes violaciones de derechos humanos que esto acarrea.

Un quinto tema se relaciona con la **denuncia (5)** de los actos de corrupción: cómo los denunciantes de corrupción ven violados sus derechos humanos –a la libertad de expresión, la integridad o la vida, entre otros–, cómo esto afecta de forma general el funcionamiento del sistema democrático, y cuáles son los estándares que maneja el SIDH para permitir la protección de los periodistas, defensores de derechos humanos y otros denunciantes de hechos de corrupción.

A continuación, se recogieron algunos informes en los que la CIDH conectó la violación de los **derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (6)** con la corrupción.

Luego, se seleccionaron algunos estándares que la CIDH ha fijado sobre la relación entre corrupción y **grupos en situación de discriminación (7)**, en particular, los **afrodescendientes**, los **indígenas**, los **migrantes**, las **mujeres** y las **personas privadas de libertad**.

Finalmente, presentamos un caso de la Corte IDH y un informe de la CIDH en los que es posible apreciar las tensiones que se producen entre las estrategias de lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos de las **personas que son acusadas de corrupción (8)**.

Para cada tema se separaron las decisiones de la Corte IDH de los informes de la CIDH. Respecto de las sentencias de la Corte, realizamos un muy breve resumen de los hechos del caso para su mejor contextualización. Por otro lado, hay ciertos temas en los que únicamente se cuenta con pronunciamientos de la Comisión, pues no existe aún jurisprudencia de la Corte IDH en la materia.

Por último, recordamos que el propósito de esta compilación no es el de reemplazar la consulta de las sentencias o informes de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, sino entregar una guía que permita luego acudir a las fuentes originales: por ello, eliminamos las notas a pie de página –salvo en calificadas ocasiones en las que contenían consideraciones de fondo–. Además, para hacer más fácil la consulta de las sentencias originales, entregamos la referencia exacta y la dirección web en la que se puede encontrar el documento original, y mantuvimos la numeración original de los títulos y párrafos.

1. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CORTE IDH

Caso Claude Reyes y otros vs. Chile – 2006

Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf> [consulta: 17 mayo 2012].

Este caso trata de la respuesta del Estado chileno frente a una solicitud de información realizada por los señores Marcel Claude, Sebastián Cox y Arturo Longton al Comité de Inversiones Extranjeras. La información que fue solicitada guardaba relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado, dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que generó gran discusión pública por el impacto ambiental que podía tener.

Este caso es emblemático en el reconocimiento internacional del acceso a la información pública como un derecho humano. Ilustra cómo, a través de la jurisprudencia de la Corte IDH, es posible fijar estándares que pueden ser utilizados para avanzar en la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción.

65. La Corte debe determinar, a la luz de los hechos probados en el presente caso, si la falta de entrega de una parte de la información solicitada al Comité de Inversiones Extranjeras en 1998, constituyó o no una violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero y, por consiguiente, si se configuró una violación al artículo 13 de la Convención Americana.

[...]

A) Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión

75. La jurisprudencia del Tribunal ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo.

76. En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de *buscar, recibir* y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13

de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, 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.

78. Al respecto, es importante destacar que existe un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”) sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección. Dicho derecho ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA. En la última Resolución de 3 de junio de 2006 la Asamblea General de la OEA “inst[ó] a los Estados a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y [a] promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”.

79. La Carta Democrática Interamericana destaca en su artículo 4 la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Asimismo, en su artículo 6 la Carta afirma que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que invita a los Estados Parte a “[p]romover y fomentar diversas formas de participación [ciudadana]”.

80. En la Declaración de Nuevo León, aprobada en el 2004, los Jefes de Estado de las Américas se comprometieron, entre otras cosas, “a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información”, reconociendo que “[e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]”.

81. En igual sentido se debe destacar lo establecido en materia de acceso a la información en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asimismo, en el ámbito del Consejo de Europa, ya desde

1970 la Asamblea Parlamentaria realizó recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa en materia de “derecho a la libertad de información”, así como también emitió una Declaración, en la cual estableció que respecto del derecho a la libertad de expresión debe existir “el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables [...]”. Asimismo, se han adoptado recomendaciones y directivas, y en 1982 el Comité de Ministros adoptó una “Declaración sobre libertad de expresión e información”, en la cual expresó el objetivo de buscar una política de apertura de información en el sector público. En 1998 se adoptó la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca. Además, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una recomendación sobre el derecho de acceso a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas, en cuyo principio IV establece las posibles excepciones, señalando que “[dichas] restricciones deberán exponerse de manera precisa por ley, ser necesarias en una sociedad democrática y ser proporcionales al objetivo de protección”.

82. Asimismo, el Tribunal considera de especial relevancia que a nivel mundial, muchos países han adoptado normativa dirigida a proteger y regular el derecho de acceder a la información bajo el control del Estado.

83. Finalmente, la Corte estima relevante hacer notar que, con posterioridad a los hechos de este caso, Chile ha realizado importantes avances en materia de consagración normativa del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que incluyen entre otros una reforma constitucional, y que actualmente se encuentra en trámite un proyecto de ley sobre dicho derecho.

84. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del sistema interamericano”. La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

85. La Corte Interamericana ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de

publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

B) Las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado impuestas en este caso

88. El derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones. Este Tribunal ya se ha pronunciado, en otros casos, sobre las restricciones que se pueden imponer al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

89. En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto la Corte ha enfatizado que

En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

[...]

El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común” (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático [...].

90. En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

91. Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor

medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

93. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos.

94. En el presente caso, está probado que la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley. En esa época no existía en Chile legislación que regulara la materia de restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado.

95. Asimismo, el Estado no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto.

96. A pesar de que en su momento oportuno la autoridad pública ante quien se planteó la solicitud de información no adoptó una decisión fundamentada sobre la denegatoria al realizar tal limitación al derecho, la Corte nota que, posteriormente, en el proceso internacional el Estado ha sostenido varios argumentos con el fin de justificar la falta de entrega de la información solicitada en los puntos 3, 6 y 7 de la solicitud de 7 de mayo de 1998 (*supra* párr. 57.13).

97. Asimismo, fue recién durante la audiencia pública celebrada el 3 de abril de 2006 (*supra* párr. 32) que quien desempeñaba el puesto de Vicepresidente del Comité de Inversiones Extranjeras en la época de los hechos y declaró como testigo ante el Tribunal, detalló los motivos por los cuales no entregó cada uno de los tres puntos de información solicitada (*supra* párr. 57.20). Señaló básicamente que “el Comité de Inversiones Extranjeras [...] no entregó antecedentes financieros propios de la empresa teniendo presente que la entrega de aquellos antecedentes iba contra el interés colectivo”, el cual era “el desarrollo del país”, y que era una práctica del Comité de Inversiones no entregar a terceros la información financiera de la empresa que pudiera afectarla en su competencia. Además, manifestó que otra parte de la información no la tenía dicho Comité, ni era su obligación tenerla ni recabarla.

98. Tal como ha quedado acreditado, la restricción aplicada en el presente caso no cumplió con los parámetros convencionales. Al respecto, la Corte entiende que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites convencionales (*supra* párrs. 77 y 88 a 93), crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo.

99. Por otro lado, es necesario destacar que al solicitar la información al Comité de Inversiones Extranjeras el señor Marcel Claude Reyes se “propuso evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto [Río Cóndor], medir el impacto sobre el medio

ambiente [...] y activar el control social respecto de la gestión de órganos del Estado que tienen o han tenido injerencia” en el desarrollo de dicho proyecto “de explotación del Río Cóndor” (*supra* párr. 57.13). Asimismo, el señor Arturo Longton Guerrero expresó que acudió a pedir la información “preocupado por la posible tala indiscriminada de bosque nativo en el extremo sur de Chile” y que “[l]a denegación de información pública, significó [...] un impedimento a [su] tarea de fiscalizador” (*supra* párr. 48). Al no recibir la información solicitada, ni una contestación motivada sobre las restricciones a su derecho al acceso a la información bajo el control del Estado, los señores Claude Reyes y Longton Guerrero vieron afectada la posibilidad de realizar un control social de la gestión pública.

Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil – 2010

Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf> [consulta: 17 mayo 2012].

Este caso trata de la detención arbitraria, tortura y desaparición forzada de 70 personas, miembros del Partido Comunista de Brasil y campesinos de la región, como resultado de operaciones del Ejército brasileño emprendidas entre 1972 y 1975 con el objeto de erradicar a la *Guerrilha do Araguaia*, en el contexto de la dictadura militar en Brasil (1964–1985). En este caso, el Estado no llevó a cabo una investigación penal con el objeto de juzgar y sancionar a las personas responsables. Además, los recursos judiciales de naturaleza civil con miras a obtener información sobre los hechos no fueron efectivos para garantizar a los familiares de las víctimas el acceso a información sobre la *Guerrilha do Araguaia*; las medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Estado restringieron indebidamente el derecho de acceso a la información de los familiares; y la impunidad de los responsables de estos hechos y la falta de acceso a la justicia, a la verdad y a la información, afectaron negativamente la integridad personal de los familiares de las víctimas.

Este caso es un ejemplo de la utilización instrumental del derecho de acceso a la información pública para la garantía de otros derechos, en particular, el derecho a la verdad y acceso a la justicia de los familiares de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

C. Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión

[...]

197. El Tribunal también ha establecido que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, 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 y 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 la información 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.

198. Al respecto, la Corte ha destacado la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública. La necesidad de protección del derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA, que “[i]nst[ó] a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y [a promover] la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”. Asimismo, dicha Asamblea General en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

199. Por otra parte, la Corte Interamericana ha determinado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

200. Asimismo, este Tribunal ha determinado que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. De igual manera, el derecho a conocer la verdad también ha sido reconocido en diversos instrumentos de Naciones Unidas y por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

201. Por su parte, la Corte Interamericana ha considerado el contenido del derecho a conocer la verdad en su jurisprudencia, en particular en casos de desaparición forzada. Desde el *Caso Velásquez Rodríguez* el Tribunal afirmó la existencia de un “derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos”. La Corte ha reconocido que el derecho de los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos a conocer la verdad se enmarca en el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, el Tribunal ha considerado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de remediar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto. De igual modo, en el presente caso, el derecho a conocer la verdad se relaciona con la Acción Ordinaria interpuesta por los familiares, que se vincula con el acceso a la justicia y con el derecho

a buscar y recibir información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.

202. Finalmente, el Tribunal también ha establecido que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada.

D. Acciones judiciales y acceso a la información

[...]

1. *Acción Ordinaria No. 82.0024682-5*

[...]

210. De la información anterior se desprende que, pese a que el Estado había alegado la puesta en marcha de los mecanismos establecidos en la Ley No. 9.140/95, a través de los cuales, *inter alia*, se habían declarado muertos a los desaparecidos en la época de la Guerrilla y se había comenzado a realizar la búsqueda de sus restos, lo cierto es que dichas actuaciones no atendían a los requerimientos judiciales que le habían sido formulados en el marco de la Acción Ordinaria. Asimismo, la Abogacía General de la Unión manifestó durante el procedimiento la falta de prueba sobre la existencia de información sobre la *Guerrilha do Araguaia*, como justificante de su imposibilidad de cumplir con lo requerido, a pesar de lo cual en 2009 aportó numerosa documentación obtenida de diversas fuentes en diferentes períodos (*supra* párrs. 192 y 209). Llama la atención del Tribunal que el Estado no hubiese procedido a la entrega de toda la información bajo su tutela cuando le fue requerida dentro del procedimiento de la Acción Ordinaria, máxime cuando el Primer Juzgado Federal le había indicado que el objeto de tal acción no se podía alcanzar con las actividades realizadas por el Estado en aplicación de la referida Ley, ya que quedaba en juego, entre otros, el derecho de acceso a la información de los familiares de las víctimas. Asimismo, la Corte destaca que habiendo el Estado indicado que a través de la Comisión Especial se habían recolectado documentos e informaciones sobre la *Guerrilha do Araguaia* (*supra* párr. 207), no entregó información al Juez de la Acción Ordinaria sino hasta el año 2009.

211. A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos

como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso. Alegar ante un requerimiento judicial, como el aquí analizado, la falta de prueba sobre la existencia de cierta información, sin haber indicado, al menos, cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia, posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho. Cabe destacar que el Primer Juzgado Federal ordenó a la Unión el 30 de junio de 2003 la entrega de los documentos en un plazo de 120 días, pese a lo cual pasaron seis años, en los que la Unión interpuso varios recursos, hasta que la misma se hizo efectiva lo que resultó en la indefensión de los familiares de las víctimas y afectó su derecho de recibir información, así como su derecho a conocer la verdad de lo ocurrido.

212. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a buscar y a recibir información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la misma, en perjuicio de los señores y las señoras Julia Gomes Lund, Maria Leonor Pereira Marques, Antonio Pereira de Santana, Elza Pereira Coqueiro, Alzira Costa Reis, Victória Lavínia Graboís Olímpio, Roberto Valadão, Julieta Petit da Silva, Aminthas Aranha (o Aminthas Rodrigues Pereira), Zélia Eustáquio Fonseca, Acary Vieira de Souza Garlippe, Luiza Monteiro Teixeira, y Elza da Conceição de Oliveira (o Elza Conceição Bastos).

[...]

2. *Acción Civil Pública*

214. Respecto de la Acción Civil Pública (*supra* párr. 193), la Corte observa que la misma y la Acción Ordinaria tienen por fin la presentación de toda la información relativa a las operaciones militares en contra de la *Guerrilha do Araguaia* (*supra* párrs. 188 y 193). Ambas acciones fueron decididas en primera instancia y confirmadas por tribunales superiores, y respecto de la Acción Civil Pública, el Estado solicitó al Supremo Tribunal Federal que desestime su propio recurso, quedando pendiente dicha decisión (*supra* párr. 186).

215. Si bien los objetos de dichas acciones son similares, la sentencia de primera instancia dictada en el procedimiento de la Acción Civil Pública, confirmada por el Tribunal Regional Federal, se refiere a la exhibición reservada de documentos “en audiencia secreta” con la presencia exclusiva de representantes del Ministerio Público Federal y del Ministerio de Defensa, por lo que no garantiza el acceso de las víctimas a tales documentos. De este modo, aún cuando eventualmente se llegara a implementar la decisión del juez de primera instancia, su efecto no cumple con los requisitos del artículo 13 de la Convención Americana.

216. Adicionalmente, el Tribunal observa que, no obstante la falta de una decisión final sobre la Acción Civil Pública (*supra* párr. 214), lo ordenado hasta el momento está, materialmente, abarcado en los puntos resolutivos de la sentencia de la Acción Ordinaria, de modo que el objeto de la sentencia de la Acción Civil Pública se cumpliría en los autos de la Acción Ordinaria. Asimismo, se trata de una acción que no podía ser interpuesta por las víctimas, por lo que el Tribunal considera que ella no resulta adecuada para garantizar el derecho de los familiares a buscar y a recibir información. Por ello, no hará consideraciones adicionales al respecto.

[...]

E. Plazo de la acción ordinaria

219. Este Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un plazo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y, en su caso, se sancione a los responsables. La falta de razonabilidad en el plazo para el desarrollo de un proceso judicial constituye, en principio, por sí mismo, una violación de las garantías judiciales. Al respecto, la Corte ha considerado cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

220. La Corte observa que el retardo en el desarrollo y cumplimiento de la Acción Ordinaria no puede justificarse en razón de la complejidad del asunto. En efecto, en el presente caso la Acción Ordinaria tenía como objeto, en lo que aquí interesa, el acceso a documentos oficiales sobre las operaciones militares contra la *Guerrilha do Araguaia*. En cuanto al acceso a la información en poder del Estado, el Tribunal considera que no se trata de una solicitud de mayor complejidad cuya respuesta pudiera justificar una dilación amplia. La Acción Ordinaria se interpuso en el año 1982 y la sentencia de primera instancia se dictó en el año 2003, es decir, 21 años después. Por otra parte, desde la emisión de esa decisión hasta que el Estado inició su cumplimiento en el año 2009, transcurrieron seis años.

221. En cuanto al segundo de los elementos a ser considerado, la actividad procesal de los familiares, resulta evidente que en ningún momento éstos han intentado obstruir el proceso judicial ni mucho menos dilatar cualquier decisión al respecto; por el contrario, han participado del mismo en diferentes momentos con el propósito de avanzar en la resolución del proceso judicial. Por lo tanto, los familiares que interpusieron la Acción Ordinaria en ningún momento entorpecieron su desarrollo.

222. Con respecto a la conducta de las autoridades en los procedimientos judiciales [...] A pesar que la autoridad judicial ordenó la entrega de documentación, el Estado Federal requerido no la proveyó con base en distintos argumentos e interponiendo numerosos recursos, siendo finalmente entregada varios años después de solicitada. En efecto, la Corte observa que durante el trámite de la Acción Ordinaria, el Estado afirmó en 1999 que “no hab[ía] ninguna mínima prueba razonable de la existencia de un supuesto “informe de la [G]uerrilha do Araguaia” y en abril de 2000 el Ministerio de Defensa informó sobre la inexistencia del referido informe (*supra* párr. 191), pese a lo cual, en julio de 2009, la Unión presentó numerosa documentación sobre la *Guerrilha do Araguaia* (*supra* párrs. 192 y 210).

[...]

224. El Tribunal constata que, contado desde el 10 diciembre de 1998, el lapso de nueve años transcurrido hasta la fecha en que la Sentencia quedó firme, el 9 de octubre de 2007, y de 11 años hasta que se ordenó su ejecución, el 12 de marzo de 2009, sobrepasó excesivamente un plazo que pudiera considerarse razonable.

225. La Corte Interamericana, en consecuencia, concluye que la Acción Ordinaria en el presente caso excedió el plazo razonable, y por ello, Brasil violó el derecho a las garantías judiciales establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 13 y 1.1 de la misma, en perjuicio de personas determinadas conforme a los párrafos 212 y 213 de la presente Sentencia.

F. Marco normativo

226. La Comisión y los representantes se refirieron en sus respectivos escritos a la incompatibilidad entre el derecho interno y la Convención Americana en lo que se refiere al derecho a la información. Sin embargo, no demostraron concretamente los hechos en los que el marco normativo fuera el fundamento de las alegadas restricciones al acceso de la información. Este Tribunal observa que de todas las normas indicadas por las partes sólo se aplicó al caso, en lo que interesa, la Ley No. 8.159/91, la cual constituyó la base jurídica utilizada por los órganos judiciales para solicitar al Estado la provisión de información sobre la *Guerrilha do Araguaia* dentro del procedimiento de la Acción Ordinaria. Brasil no basó la denegación de información sobre la Guerrilla en ninguna restricción establecida en la ley sino en la supuesta inexistencia de tal información y en la alegada pérdida de objeto de dicha acción dada la emisión de la Ley No. 9.140/95.

227. Debido a la falta de aplicación en el presente caso de otras leyes y decretos referidos por la Comisión y los representantes en la Acción Ordinaria interpuesta por los familiares, el Tribunal no estima necesario realizar un análisis de la normativa existente en Brasil sobre el derecho de acceso a la información. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte observa que el Estado informó sobre el proyecto de ley No. 5.228/09, presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional, el cual reformaría sustancialmente el marco normativo que regula este derecho. Dicho proyecto establece, *inter alia*, que “no podrá ser negado el acceso a la información necesaria para la tutela judicial o administrativa de derechos fundamentales” y que “las informaciones o documentos que versen sobre conductas que impliquen violación de los derechos humanos, practicadas por agentes públicos o por mandato de autoridades públicas, no podrán ser objeto de restricción a su acceso”. Por su parte, los representantes se pronunciaron positivamente sobre el mismo, indicando que dicho proyecto “es bienvenido” y que debe agilizarse su adopción por el Congreso Nacional.

228. La Corte valora la iniciativa del Estado de remitir un proyecto de ley con el fin de optimizar y fortalecer el marco normativo del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado. El Tribunal considera que los Estados, para garantizar adecuadamente el derecho a buscar y recibir información pública bajo su control, deben adoptar las medidas necesarias, entre otras, la aprobación de legislación cuyo contenido sea compatible con el artículo 13 de la Convención Americana y con la jurisprudencia de este Tribunal. Asimismo, este derecho supone la obligación del Estado de incorporar en su ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser ejercido por los ciudadanos para resolver eventuales controversias.

229. Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley –en sentido formal y material– como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.

230. Asimismo, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información. Por otro lado, la Corte recuerda lo indicado sobre la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información en casos de violaciones de derechos humanos (*supra* párr. 202).

231. Igualmente, la Corte destaca la obligación de garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados. Finalmente, ante la denegación de acceso a determinada información bajo su control, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la misma.

1.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA CIDH

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tratado de forma extensa y sistemática el derecho de acceso a la información pública, en particular a través del trabajo desarrollado por la Relatoría para la Libertad de Expresión. A continuación, entregamos un listado de algunos de los informes más destacados de este organismo, aunque no se trata en ningún caso de una reseña exhaustiva de todo el trabajo desarrollado por la CIDH sobre este tema.

Informes Temáticos

- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 30 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09.
Disponible [en línea]

<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>> [consulta: 31 mayo 2012].

- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. 2007.
Disponible [en línea]
<<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>> [consulta: 31 mayo 2012].

Informes Anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

Desde el año 1999 esta Relatoría ha venido tratando el acceso a la información pública y su situación en los Estados de la región en los informes anuales que presenta la CIDH. Estos se encuentran disponibles [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>> [consulta: 31 mayo 2012].

Algunos de estos informes destacados:

- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2011*. Capítulo III: “Derecho de acceso a la información pública en las Américas”. 30 diciembre 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69.
Disponible [en línea]
<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>> [consulta: 31 mayo 2012].
- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2010*. Capítulo IV: “El derecho de acceso a la información – Buenas prácticas judiciales en materia de acceso a la información”. 7 marzo 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5.
Disponible [en línea]
<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/3.BUENAS%20PRACTICAS%20JUDICIALES%20%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202010.doc>> [consulta: 31 mayo 2012].
- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2009*. Capítulo IV: “El derecho de acceso a la información – Jurisprudencia nacional y buenas prácticas de derecho interno en materia de acceso a la información”. 30 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 corr. 1.
Disponible [en línea]
<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/4.%20Jurisprudencia%20nacional%20y%20buenas%20pr%C3%A1cticas%20de%20derecho%20interno%20en.doc>> [consulta: 31 mayo 2012].
- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría para la*

Libertad de Expresión 2005. Capítulo IV: “Informe sobre acceso a la información en el hemisferio”. 27 febrero 2006. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 7.

Disponible [en línea]

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/2.%20Capitulo%20IV%20del%20INFORME%20ANUAL%202005.doc> [consulta: 31 mayo 2012].

- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004*. Capítulo IV: “Informe sobre acceso a la información en el hemisferio”. 23 febrero 2005. OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1.
Disponible [en línea]
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Informe%20acceso%20a%20la%20informacion%202004.pdf> [consulta: 31 mayo 2012].
- CIDH – Relatoría para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2001*. Capítulo III: “Informe sobre la acción de habeas data y el derecho de acceso a la información en el hemisferio”. 16 abril 2002. OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev.
Disponible [en línea]
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Habeas%20Data%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202001.pdf> [consulta: 31 mayo 2012].

46. Uno de los aspectos en que la corrupción y los derechos humanos se relacionan es en lo relativo a la impunidad. En el capítulo III, *infra*, se estudia lo relativo al grave problema de la impunidad en Paraguay, y se explica que la falta de investigación y castigo a los responsables por violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales le genera responsabilidad internacional al Estado, y que tal responsabilidad se puede generar igualmente cuando se trata de actos violatorios de derechos humanos no cometidos originalmente por agentes del Estado, pero no investigados debidamente por éste. En tal capítulo se señala asimismo que la impunidad constituye así una situación de grave violación a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, e implica una suerte de círculo vicioso que tiende a reiterarse y perpetuarse, aumentando la ocurrencia de delitos.

47. Otro punto de coincidencia entre la corrupción y los derechos humanos, también en el marco de la impunidad, es que la corrupción del juez en un juicio específico socava la independencia de éste al decidir, y constituye eventualmente una violación del Estado, por consiguiente, a derechos y garantías consagrados en la Convención Americana, entre ellos la garantía de toda persona a ser juzgada por un juez independiente e imparcial, consagrada en el artículo 8(1) de la Convención Americana, entre otros.

48. En el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, la corrupción tiene una incidencia muy importante, pues es uno de los factores que puede impedir al Estado “adoptar las medidas necesarias...hasta el máximo de los recursos disponibles...a fin de lograr progresivamente...la plena efectividad de” tales derechos. Al respecto, se ha señalado 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 funcionario, o cuando la ayuda para el desarrollo es erróneamente gerenciada, utilizada o apropiada”.

49. También se ha señalado, respecto a la relación entre corrupción y derechos económicos, sociales y culturales, que cuando la decisión de un Ministro

es “comprada”, la decisión que él toma se encuentra influenciada primariamente por hasta qué punto se enriquecerá personalmente. Por ejemplo, un gobierno obligado a tomar acciones deliberadas, concretas y dirigidas a lograr el nivel más alto y más estable posible de empleo puede ser convencido, a través de la corrupción, de escoger un proyecto enfocado más intensamente en el capital que otro enfocado con más intensidad en el empleo.

50. La relación entre corrupción y derechos humanos también se ha enfocado desde la perspectiva de la discriminación. El artículo 1(1) de la Convención establece que

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

51. El principio de no discriminación es fundamental a los derechos humanos, e implica que cada persona tiene derecho a recibir igual tratamiento por parte de los funcionarios públicos

en el ejercicio de sus funciones. Al respecto, se ha señalado que existe discriminación cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona, dado que ésta adquiere un *status* privilegiado en relación o otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y reciben por ello un trato discriminatorio.

52. También se han señalado puntos de convergencia entre la corrupción y otros derechos humanos, tales como el derecho a la libertad de expresión y los derechos políticos.

53. En sus observaciones al presente informe Paraguay resaltó que el actual Gobierno ha impulsado acciones concretas en materia de lucha anticorrupción, con la conformación de un Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción, integrado por representantes gubernamentales, de la sociedad civil, y de los partidos políticos. El Estado agregó asimismo que en el mes de diciembre de 2000 lanzó un Plan Nacional Anticorrupción cuya ejecución está a cargo de dicho Consejo, a través de una Oficina Coordinadora que cuenta con el respaldo financiero y técnico del Banco Mundial.

54. El Estado agregó asimismo que el ex Contralor General de la República está procesado y con detención domiciliaria por acusaciones de corrupción; que el ex director del Instituto Nacional del Indígena, y que otras varias autoridades han sido procesadas por hechos vinculados a corrupción, incluido el ex presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy.

55. La Comisión valora y considera prioritarias las acciones que se tomen para combatir la corrupción, y espera que el Estado le informe sobre la existencia de sentencias condenatorias que se hayan producido, o se produzcan en el futuro, relacionadas con hechos de corrupción, para poder incluir así la información en informes de seguimiento al presente informe.

56. De acuerdo con las anteriores consideraciones, la corrupción existente en Paraguay afecta seriamente la institucionalidad democrática y es un factor importante a tomar en cuenta al analizar la situación de los derechos humanos en el país. Como reconoció el Estado paraguayo al firmar y ratificar la mencionada Convención Interamericana contra la Corrupción, dicho fenómeno 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. Asimismo, la corrupción debilita las instituciones democráticas, distorsiona la economía, vicia la gestión pública y deteriora la moral social.

[...]

Reflexiones finales

3. La Comisión Interamericana observa que entre los principales aspectos que afectan de manera general el disfrute de los derechos humanos en Paraguay se encuentran las situaciones relacionadas con impunidad, con corrupción y con la pobreza que existe en el país. La CIDH resalta asimismo la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo, institución que se creó en la Constitución paraguaya de 1992 y cuyo titular no ha sido aún designado. Al respecto, la Comisión reitera que tal situación constituye una excepción muy importante que afecta la transición hacia la plena institucionalidad democrática en Paraguay, y constituye un incumplimiento muy grave e

inaceptable de la Constitución del Paraguay. La Comisión expresa su grave preocupación por tal omisión, que se produce precisamente respecto a un órgano de comprobada importancia en otros países para la protección de los derechos humanos. La CIDH urge nuevamente al Estado paraguayo a que en cumplimiento de su Constitución designe de manera urgente e inmediata al Defensor del Pueblo.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – 2005 – Ecuador

CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*. Capítulo IV “Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región – Ecuador”. 27 febrero 2006. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4b.htm>> [consulta: 16 mayo 2012].

130. Las crisis políticas se generan y se profundizan a la vez por el alto grado de escepticismo de la sociedad ecuatoriana en cuanto al funcionamiento de las instituciones estatales. Así, la ecuatoriana es la población latinoamericana que menos cree que el Estado logra hacer cumplir la ley de manera igualitaria. Apenas un 30% piensa que la justicia ecuatoriana, aún cuando tarda, es capaz de impartir justicia, de nuevo el índice de confianza más bajo en América Latina. El 67% de la población estima que puede haber democracia sin que funcionen los partidos políticos y el Congreso nacional. Solo el 14% está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país.

131. Esta desconfianza en las instituciones públicas se agrava por una fuerte percepción de corrupción en el país. Los ecuatorianos piensan que 82 de cada 100 funcionarios públicos son corruptos (el más alto en América Latina) y apenas el 21% de los ecuatorianos piensa que se han realizado progresos en la lucha contra la corrupción. El Ecuador se ubica en el puesto 117 sobre 158 países en cuanto al índice de percepción de la corrupción. La corrupción constituye un elemento importante a tener presente respecto al análisis de la institucionalidad democrática en los Estados, puesto tal como han reconocido los Estados Miembros de la OEA “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 ésta “fortalece las instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”.

132. La Comisión ha entendido que el fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general mencionados *supra*, sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general. [...]

133. De acuerdo con las anteriores consideraciones, la corrupción existente en Ecuador afecta seriamente a la institucionalidad democrática y es un factor importante a tomar en cuenta al analizar la situación de los derechos humanos en el país.

Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala – 2003

CIDH. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*. 29 diciembre 2003. OEA/Ser.LV/II.118. Doc. 5 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea]

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm> [consulta: 23 mayo 2012].

Introducción

3. La Comisión considera que uno de los factores que afecta la situación del Estado de Derecho en Guatemala es la debilidad de la administración de justicia, que se traduce en la ineficacia del sistema judicial y en impunidad. A ello se suman el auge de la criminalidad y la violencia ante la falta de una política estatal adecuada; el aumento de la inseguridad pública, la corrupción y el crimen organizado; la influencia que ejercen las fuerzas paralelas de poder en la administración pública, así como sus respectivos efectos; y la violencia registrada en el marco del proceso electoral. La Comisión considera que esta situación tiene graves consecuencias para la labor de los defensores de derechos humanos y de los operadores de justicia, así como en ciertos sectores de la población que son de especial preocupación; esto es, en la situación de los pueblos indígenas, de las mujeres, y de los niños y niñas, y para el ejercicio de la libertad de expresión.

[...]

I. La administración de justicia

25. Durante su visita *in loco* la Comisión pudo analizar en profundidad los diversos factores que contribuyen a la situación de impunidad. Entre ellos se encuentran graves falencias en la actuación del Ministerio Público, del Poder Judicial y en particular de la Policía Nacional Civil; las irregularidades en la recolección y producción de prueba, así como en la escena del crimen; la indebida influencia de las Fuerzas Armadas en asuntos ajenos a sus funciones específicas, particularmente a través de la utilización de la inteligencia militar en investigaciones criminales; la renuencia de los organismos de seguridad a brindar a los jueces información relevante, amparados principalmente en el abusivo ejercicio del “secreto de Estado”; así como la protección y encubrimiento de los responsables por parte de algunas autoridades en investigaciones relacionadas con el crimen organizado. A su vez, la Comisión fue informada de la falta de voluntad, negligencia o incapacidad de numerosos jueces que toleran la utilización de recursos procesales con el objetivo de obstruir la justicia; la corrupción; la inexistencia de una política criminal orientada a combatir la inseguridad ciudadana; las amenazas e intimidaciones contra operadores de justicia, defensores de derechos humanos y otros líderes sociales; la falta de eficiencia del Poder Judicial; el retardo injustificado en la tramitación de los procesos judiciales; el funcionamiento de aparatos clandestinos de seguridad; y las limitaciones presupuestarias en el sistema de administración de justicia.

[...]

29. Otro factor que contribuye a la impunidad es la falta de colaboración de algunos organismos del Estado con la justicia para facilitar su labor de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a derechos fundamentales. En este sentido, la Comisión recibió información sobre la negativa de instituciones del Estado a entregar información requerida por operadores de justicia para adelantar investigaciones y procesos judiciales, muchas veces amparadas en “el secreto de Estado” con el fin de retardar u obstruir las investigaciones llevadas adelante por el Poder Judicial. La Comisión subraya que los actos de la administración deben ser públicos, con excepción de información que ponga en riesgo la seguridad nacional o la integridad de las investigaciones penales, correspondiendo a los tribunales la facultad para determinar que cierta información es confidencial. Si bien la Comisión recibió información sobre el proyecto de Ley de Acceso a la Información presentado por la Secretaría de Análisis Estratégico, al cual se referirá en el capítulo relativo a la libertad de expresión en Guatemala, en esta oportunidad desea resaltar que el Estado debe instaurar los mecanismos adecuados para que los distintos órganos del Gobierno colaboren con la actividad jurisdiccional dirigida al esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos, y de casos de corrupción y crimen organizado. [...]

30. El análisis de la situación generalizada de impunidad en Guatemala con relación a casos del presente (tales como los actos de linchamiento, la corrupción, el crimen organizado y la delincuencia común), así como en casos del pasado, permite concluir que los casos que el Poder Judicial juzga a los responsables e impone las sanciones penales correspondientes son excepcionales. La Comisión tuvo conocimiento de que solamente en pocos casos la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público y el Organismo Judicial desplegaron y concentraron recursos de manera tal que lograron investigar y sancionar a agentes del Estado señalados de graves violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, en abril de 2003 se dictaron sentencias condenatorias por las dos ejecuciones extrajudiciales cometidas por los agentes de la disuelta Dirección de Operaciones Anti Narcóticos (DOAN) en el operativo del 29 de enero de 2002 en la aldea Chocón, Livingston, Izabal. A su vez, la CIDH recibió información sobre las denuncias tramitadas por la Procuraduría de Derechos Humanos, pero nota que al no ser ésta parte del Organismo Judicial, no releva al Estado de su obligación de realizar investigaciones judiciales. La Comisión exhorta al Estado a avanzar en la resolución de todos los casos que actualmente permanecen impunes, obteniendo resultados como sucedió en el caso de la aldea Chocón, con el fin de colaborar en el restablecimiento del Estado de Derecho en Guatemala.

[...]

40. Por otra parte, la Comisión considera que la corrupción es una grave forma de influencia indebida sobre el Poder Judicial, que por lo demás también afecta a la Fiscalía y a las fuerzas de seguridad. Las denuncias recibidas sobre corrupción en el Organismo Judicial preocupan extensamente a la Comisión, dado que la existencia de actos de corrupción al interior del Poder Judicial no sólo atenta contra la integridad de la administración de justicia, sino que las actuaciones de jueces que sean el resultado de actos de corrupción menoscaba el respeto a la garantía de todo individuo de tener acceso a un juez independiente e imparcial.

[...]

43. La Comisión registra como hechos positivos la creación de la Comisión de Combate a la Corrupción del Sector Justicia en octubre de 2002, y del Consejo Nacional por la Transparencia y el Combate de la Corrupción en el año 2003; la promulgación de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos y la Ley de Antejudicios; así como la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. El Estado informó que la Comisión de Combate a la Corrupción está conformada por los cuatro entes que integran el sector justicia, así como por medios de comunicación y la sociedad civil; y que cuenta con líneas telefónicas que facilitan las denuncias.

44. Asimismo, la Comisión valora la formulación del Código de Ética y la realización de 10 talleres para 896 jueces en todo el país sobre este Código. La Junta de Disciplina y del Régimen Disciplinario ha investigado denuncias sobre corrupción, ha realizado visitas preventivas de la Supervisión General de Tribunales y ha puesto en funcionamiento dos nuevos Centros de Gestión para garantizar la transparencia en la designación de casos.

45. A pesar de estos avances, el efecto de la corrupción como método coercitivo se mantiene vigente en la práctica y se ve agravado por la falta de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables. En este sentido se advierte que el Gobierno guatemalteco no ha elaborado una política integrada para resolver o abordar los graves problemas subyacentes del sistema judicial, que incluyen una corrupción generalizada.

46. Por ello, la Comisión insta al Estado a darles a los organismos creados las capacidades y el espacio necesarios para estudiar y combatir las causas estructurales de la corrupción, y lo insta a aplicar efectivamente la normativa internacional de manera inmediata.

[...]

51. La Comisión insta al Estado a continuar realizando esfuerzos con el fin de obtener un sistema judicial más justo y más eficiente. La CIDH nota que el sistema disciplinario actual es mejor en comparación con el sistema existente anteriormente. Si bien el nuevo régimen disciplinario contempla un conjunto de consideraciones objetivas, la CIDH recibió información según la cual en la práctica predominan los criterios subjetivos en la adopción de sanciones administrativas. La destitución de jueces basada en consideraciones subjetivas afecta la correcta aplicación de los mecanismos disciplinarios y de nombramiento y destitución de jueces previstos en el ordenamiento interno. Es necesario establecer criterios claros para disminuir el peso de las consideraciones subjetivas de quien realiza los nombramientos y evalúa la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados, con el fin de aumentar la transparencia y objetividad en la aplicación de la Ley de Carrera Judicial, y disminuir la influencia que la corrupción pudiere tener en estas decisiones.

[...]

63. Ante la persistencia de ciertos problemas propios del sistema de justicia, la Comisión insta al Estado a otorgar los recursos humanos y materiales necesarios para implementar medidas que efectivamente faciliten el acceso a la justicia de toda la población. En particular, es necesario adoptar medidas que alivien la sobrecarga de trabajo de los tribunales; amplíen la aplicación de

sistemas de modernización del archivo de casos y control de expedientes; disminuyan la demora en la resolución de casos y la corrupción en la tramitación de los casos; asignen presupuesto suficiente al Organismo Judicial; y que se adopten normas para asegurar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.

Haití: ¿Justicia frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional – 2005

CIDH. *Haití: ¿Justicia frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional*. 26 octubre 2005. OEA/Ser/L/V/II.123. Doc. 6 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea]

<<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haiti05sp/Haiti05indice.sp.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

9. Uno de los ámbitos clave en que persisten problemas de derechos humanos en Haití desde hace largo tiempo, es el de la administración de justicia. Durante todo el período en que la Comisión ha venido evaluando la situación de los derechos humanos en Haití, las fallas del sistema judicial han figurado entre los temas que más preocupan, y esas preocupaciones persisten hasta el día de hoy. Entre los problemas especialmente graves y recurrentes en materia de administración de justicia, cabe mencionar la severa escasez de recursos adecuados; abuso y corrupción en las fuerzas de seguridad; demoras inaceptables en los procedimientos penales, y omisión de investigar graves violaciones de derechos humanos y de procesar y castigar a los responsables. Con el tiempo, esas fallas han ido en detrimento de la confianza pública en el sistema judicial haitiano, y las víctimas y los testigos de abusos políticamente motivados se han visto privados de protección judicial y del derecho a la verdad, a obtener indemnizaciones y a que las violaciones de derechos no se repitan. El problema de la administración de justicia es especialmente significativo debido al papel crucial que cumplen el sistema judicial y sus instituciones para el respeto de los derechos y libertades fundamentales y la plena realización de la democracia y el Estado de derecho. De hecho, basándose en su dilatada experiencia en Haití y otros países del Hemisferio, la Comisión considera que a falta de medidas eficaces para hacer frente a las fallas del sistema judicial, el país tendrá escasas posibilidades de hacer frente a las más amplias dificultades políticas, sociales y económicas y relacionadas con la seguridad de la población.

[...]

III. Análisis de la administración de justicia en Haití

46. Como ya se señaló, desde 2004 la situación política imperante en Haití ha sido sumamente inestable. Aunque se ha logrado cierto progreso hacia la realización de elecciones nacionales, la situación política en el país sigue siendo sumamente polarizada y, como ha ocurrido en gran parte de la historia haitiana, la corrupción y la violencia siguen emponzoñando la cultura política del país. En consecuencia será difícil lograr una estabilidad política duradera, y requerirá tiempo y esfuerzo considerables.

[...]

2. El sistema judicial de Haití y el problema de la impunidad

157. La Comisión recibió informaciones contradictorias con respecto a la existencia efectiva de interferencia con respecto a la independencia de los jueces. Miembros de la Corte Suprema, por ejemplo, señalaron que eran totalmente independientes, y que bajo el actual Gobierno no habían sufrido interferencia política alguna. Al mismo tiempo la Asociación de Magistrados se quejó de que el Ministerio de Justicia había interferido en la labor de la judicatura solicitando a los tribunales de primera instancia de algunas jurisdicciones que redistribuyeran determinados casos entre los magistrados de instrucción. Si bien autoridades gubernamentales, incluidos el Primer Ministro y el Ministro de Justicia, admitieron esos hechos, explicaron que se trataba de medidas necesarias para hacer frente al problema de la corrupción, que según manifiestan es prevalente ante algunos magistrados. La Comisión debe hacer hincapié en que intervenciones del Poder Ejecutivo de ese género en el manejo de casos específicos que tienen ante sí los tribunales son impropias y comprometen gravemente la imparcialidad de los tribunales. Si se plantean preocupaciones referentes a la posible existencia de corrupción dentro del Poder Judicial, se les debe hacer frente a través de la creación y aplicación de un adecuado sistema de supervisión judicial, cuestión que se analiza más abajo.

[...]

159. Además, la Comisión ha recibido informes de varias fuentes, incluidos defensores de los derechos humanos, y miembros de la comunidad internacional, confirmados por miembros seleccionados del Gobierno de Transición, según los cuales la corrupción es un problema en el sistema judicial, y es un hecho frecuente el intento de sobornar a miembros del sistema judicial a cambio de sentencias favorables a los intereses de una parte. El hecho de que los salarios de los jueces sean tan bajos, que sus condiciones de trabajo sean extremadamente difíciles, y el hecho de que el Estado no esté en condiciones de brindar seguridad adecuada a su población se conjugan para crear un entorno favorable al soborno y el sometimiento de los jueces a la presión política, ya que a los magistrados suele no quedarles otra alternativa que someterse a esas intervenciones para subsistir y mantener a sus familias y evitar ataques físicos e intimidaciones.

160. La Comisión cree que para hacer frente a ese fenómeno se requieren múltiples medidas. Como se verá más abajo, la creación de un *Conseil Supérieur de la Magistrature*, funcional y dinámico, podría reducir considerablemente la tendencia a una influencia de protagonistas externos sobre los magistrados. El CSM podría ser especialmente eficaz si realiza un estrecho control de los jueces y de los tribunales, y se elabora un código de ética o de conducta para los jueces, que éstos tendrían que cumplir, y que diera lugar a sanciones en caso de comprobación de actos violatorios del código, así como a la formulación de imputaciones penales a quienes intenten sobornar o amenazar a los jueces. A este respecto, según miembros de organizaciones de derechos humanos y miembros de la PNH, no se ha comprobado que ningún juez haya sido procesado por cargos de corrupción. Esta información demuestra que el problema de la corrupción que, según se percibe, afecta al sistema judicial, continúa sin control alguno, lo que implica que se trata de una práctica tolerable y a su vez perpetúa un ciclo de corrupción e impunidad por esos delitos. Esa práctica afecta gravemente a la confianza del público en la integridad del sistema

judicial y da lugar a suspicacias en la población, que toma distancia de los tribunales. Además, parece necesario establecer mecanismos de seguridad en los tribunales y para los jueces, para hacer frente a la amenaza física a la que están expuestos los jueces. A este respecto, representantes de la Asociación de Magistrados, así como la Corte Suprema y el Tribunal de Apelaciones de Puerto Príncipe, señalaron la necesidad de lograr una presencia policial más sólida en los juzgados, posiblemente a través de la creación de una unidad especial de la policía que garantice la seguridad de los jueces, especialmente por el hecho de que el coeficiente de violencia de bandas e intimidación de la población se ha incrementado pronunciadamente desde enero de 2005 a esta parte, y las Fuerzas Policiales no han demostrado la capacidad necesaria para contener los ataques violentos perpetrados en el país.

[...]

163. Lo que es más importante, para combatir la “cultura” de corrupción dentro del sistema judicial y controlar la conducta de la judicatura en general, el CSM puede contribuir a la elaboración y aplicación de un código de ética para los jueces y, más exactamente, cumplir un papel decisivo en cuanto a la supervisión de la conducta de los magistrados, ejerciendo la potestad de iniciar investigaciones e imponer sanciones a quienes hayan sido denunciados por irregularidades. La Comisión cree que la asignación de asistencia técnica y financiera para el establecimiento y adecuado funcionamiento del CSM debería ocupar un lugar prominente en la lista de prioridades del Estado y la comunidad internacional, cuando el objetivo consista en dar carácter operativo y eficiente al sector de la justicia.

[...]

IV. Conclusiones y recomendaciones

221. A juicio de la Comisión, una condición necesaria para resolver esos problemas en lo inmediato y a largo plazo es el establecimiento de una estrategia general tendiente a corregir fallas fundamentales en materia de administración de justicia e imperio del derecho en Haití. Como se señala en el presente informe, la Comisión ha informado al respecto y realiza desde hace muchos años el seguimiento de los problemas que asedian al sistema de justicia haitiano, incluidas la grave insuficiencia de recursos adecuados, abusos y corrupción de parte de las Fuerzas de Seguridad, demoras inaceptables en los procedimientos penales y omisión de investigar violaciones graves de los derechos humanos y procesar y castigar a los responsables. Con el tiempo esas fallas han socavado la confianza pública en el sistema de justicia y han privado sistemáticamente de protección judicial a víctimas y testigos de abusos de derechos humanos motivados políticamente y de otro género, así como de los derechos a conocer la verdad, a obtener reparaciones y a no ser víctimas de nuevas infracciones. A falta de medidas eficaces que permitan hacer frente a esos problemas Haití tiene pocas posibilidades de enfrentar las más amplias dificultades políticas, sociales y económicas y relacionadas con la seguridad de la población.

Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia – 2009

CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. Capítulo II: “Administración de Justicia”. 7 agosto 2009. OEA/Ser/LV/II.135. Doc. 40. Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07cap2.sp.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

A. Introducción

[...]

50. La Comisión observó que estos aspectos han coadyuvado a que los ciudadanos bolivianos sientan que pueden participar en mayor medida en la administración de justicia y reconozcan que tienen una mayor comprensión del lenguaje jurídico incrementando su conocimiento sobre los actores del sistema de justicia, frente al cual manifiestan un poco menos de escepticismo que en el pasado. No obstante esta leve mejoría en cuanto a la percepción del Poder Judicial, tanto las autoridades del Estado como la sociedad civil continúan afirmando que a pesar de los cambios legislativos y/o institucionales, las características del sistema de administración de justicia en Bolivia siguen siendo el retraso procesal y la corrupción.

[...]

B. Acceso a la justicia

57. Otro de los aspectos que en consideración de la sociedad civil dificulta la obtención de respuestas judiciales efectivas es la denunciada corrupción de los jueces en Bolivia, que se caracteriza principalmente por la injerencia política y el tráfico de influencias como el único medio para obtener resultados. En tal sentido se recibieron denuncias de que en el oriente del país los operadores judiciales están fuertemente influenciados por los sectores con mayor poder económico, impidiendo el acceso a los sectores históricamente discriminados que no cuentan con los medios para influir en las decisiones. Cabe mencionar la calificación de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, cuyo informe de 2005 señaló que el Poder Judicial es la cuarta institución más corrupta del país.

[...]

C. Garantías de independencia, imparcialidad, transparencia e idoneidad

82. En términos generales se alega que la administración, implementación, seguimiento y evaluación del régimen de carrera judicial son todavía limitados y poco eficientes, debido a la estructura centralizada y burocrática de las áreas responsables de los mismos, sumado a la ausencia de procesos de desconcentración de las carreras a nivel distrital y la falta de sostenibilidad financiera del Instituto de la Judicatura, no obstante amplios sectores coinciden en que su gestión ha tenido buenos resultados y ha disminuido los índices de corrupción al menos en lo relativo a las primeras etapas del proceso de ingreso a la carrera judicial.

[...]

94. Aunque la Comisión valora positivamente el hecho de que el Ministerio Público esté abierto a que diversos sectores de la sociedad civil tales como organizaciones no gubernamentales, universidades y el Colegio de Abogados, observen las convocatorias internas y externas para la selección de sus fiscales de materia, se continúan recibiendo denuncias sobre la corrupción en la designación final de los fiscales y la casi nula estabilidad laboral con la que cuentan en la práctica.

[...]

F. Recomendaciones

174. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Bolivia que:

[...]

4. Implemente efectivamente los sistemas de carrera judicial y fiscal, y elimine toda disposición relacionada con el escalafón y ascenso de estas autoridades que pueda ser aplicada de forma tal que incremente los niveles de corrupción tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público. Particularmente, se recomienda que el ingreso y ascenso en dichas carreras se efectúe mediante concursos públicos de oposición y selección sobre la base de criterios exclusivamente técnicos.

5. Fortalezca el sistema disciplinario de los jueces y cree mecanismos de coordinación con la jurisdicción penal para superar los vacíos que hasta la fecha han imposibilitado la efectiva sanción disciplinaria y/o penal de las autoridades judiciales que incurrir en actos de corrupción, que incrementan el retraso procesal, que adoptan decisiones manifiestamente contrarias a la ley y, en general, que obstaculizan el acceso a la justicia.

4. CORRUPCIÓN Y VIOLENCIA DE AGENTES DEL ESTADO

4.1. CORRUPCIÓN Y VIOLENCIA EN LA CORTE IDH

Caso Fleury y Otros vs. Haití – 2011

Corte IDH. *Caso Fleury y otros vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_236_esp.pdf> [consulta: 23 mayo 2012].

Este caso se relaciona con la detención ilegal, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en contra de Lysias Fleury, un defensor de derechos humanos, ocurridos en 2002 en la ciudad de Puerto Príncipe en un contexto de fuerte polarización política y debilidad institucional en Haití; así como con la posterior falta de diligencia en la investigación de los hechos y la denegación de justicia en perjuicio de él y sus familiares.

En este caso, la corrupción de las fuerzas policiales de Haití es utilizada como un elemento de contexto dentro del cual se producen graves hechos de violencia en contra de las personas.

28. Según diversas instancias internacionales, tales como el Experto Independiente de Naciones Unidas sobre la situación de Haití, el del Secretario General de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana, los hechos del presente caso ocurrieron en el año 2002 en un contexto de polarización política, inseguridad pública y deficiencias institucionales en Haití, en el cual la Policía Nacional de Haití (en adelante también “PNH”) se vio implicada en casos de abusos de poder, y otras actividades criminales. En ese contexto, la PNH llevaba a cabo, constantemente, detenciones ilegales abusando de su autoridad, e infligía torturas y malos tratos a los detenidos durante los arrestos y también en el transcurso de las detenciones.

29. De acuerdo con las referidas fuentes, las investigaciones por abusos cometidos por funcionarios de las fuerzas de seguridad haitiana no eran efectivas y raras veces las denuncias presentadas por presuntas víctimas desembocan en procedimientos y sanciones a los responsables de esos hechos. En el informe del Experto Independiente de Naciones Unidas se estableció que esa situación generó una percepción en la cual se visualizaba a la Policía de Haití como una instancia por encima de las leyes y que gozaba de un estatus de impunidad total, en ausencia de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

30. Asimismo, de acuerdo a los informes del Experto Independiente de Naciones Unidas, de la Comisión Interamericana y de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (en adelante también “MINUSTAH”), los defensores de derechos humanos eran frecuentemente objeto de amenazas y persecuciones en razón de sus funciones.

[...]

32. Según señalaron los representantes, en el desempeño de sus tareas como defensor de derechos humanos, el señor Fleury representaba a víctimas de violencia doméstica, de agresiones

sexuales, de secuestros de niños y de detenciones ilegales en todo el territorio haitiano. Lysias Fleury realizaba investigaciones en los puestos de policía en casos de detenciones o arrestos ilegales. Dichas visitas le permitieron recolectar información que luego fue utilizada en la redacción de reportes y en la formulación de recomendaciones relativas a las violaciones a los derechos humanos que tienen lugar en el sistema penal de Haití. Asimismo, sus responsabilidades también comprendían capacitaciones a detenidos en las principales prisiones de Haití, inclusive en centros de detención, en los puestos de policía y en particular en el de Bon Repos.

[...]

75. En este caso, el señor Fleury fue sometido a los siguientes actos (*supra* párr. 34 y 36): a) fue amenazado al momento de su detención; b) fue tomado de la garganta por uno de los policías para obligarlo a subir a la camioneta en que iría detenido, aunque él no estaba oponiendo ningún tipo de resistencia; c) al momento de su detención fue golpeado en la cara con una pistola y fue golpeado en la cabeza, maltrato que se prolongó durante el camino a la Subcomisaría, y d) durante su detención fue obligado a limpiar con sus manos los excrementos de la celda en que se encontraba detenido, como forma de humillación, y recibió aproximadamente 64 golpes en la cabeza y en el resto del cuerpo, con patadas y objetos y 15 severos golpes simultáneos a ambos lados de la cabeza (“kalot marassa”). Como consecuencia de ese maltrato el señor Fleury sufrió hematomas mayormente en la espalda y la pierna y otros en todo el cuerpo. Además, su brazo y pierna izquierdos resultaron fracturados y sufrió perforación del tímpano a raíz de los golpes.

76. Según fue señalado, estos hechos tuvieron lugar en un contexto de inseguridad pública y deficiencias institucionales de la Policía Nacional de Haití, que se vio implicada en casos de corrupción, abuso de poder, narcotráfico y otras actividades criminales, además de haber cometido detenciones ilegales, abusando de su autoridad, torturas y malos tratos a los detenidos durante los arrestos y en el transcurso de las detenciones (*supra* párr. 28).

77. En cualquier caso, la jurisprudencia de este Tribunal también ha señalado que siempre que una persona es detenida en un estado de salud normal y posteriormente aparece con afectaciones a su salud, corresponde al Estado proveer una explicación creíble de esa situación. En consecuencia, existe la presunción de considerar responsable al Estado por las lesiones que exhibe una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales. En dicho supuesto, recae en el Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.

78. De acuerdo con la descripción de los actos de violencia que sufrió el señor Fleury por parte de agentes de la Policía de Haití y, en ese contexto, no cabe la menor duda que los mismos fueron cometidos intencionalmente y que le provocaron severos sufrimientos y secuelas físicas. En tales circunstancias, muchos de esos actos pueden ser ostensiblemente calificados como formas de tortura y otros como tratos crueles, inhumanos y degradantes.

79. Además, según los hechos denunciados, los maltratos cometidos en su contra tenían como finalidad humillarlo y castigarlo por su carácter de defensor de derechos humanos. Esta

circunstancia es revelada por las alusiones constantes que hacían miembros de la PNH a tal condición al momento de someterlo a los abusos físicos (*supra* párr. 36). Al respecto, el señor Fleury declaró que al momento de su detención, luego de que se identificara como defensor de derechos humanos, uno de los policías lo habría amenazado (*supra* párr. 34) y que cuando le ordenaron limpiar la celda, le manifestaron: “la persona que se dice de los derechos humanos va a limpiar la celda”.

80. Con respecto a la condición profesional de defensor de derechos humanos del señor Fleury, esta Corte reitera que el cumplimiento del deber de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención, está intrínsecamente ligado a la protección y al reconocimiento de la importancia del papel que cumplen las y los defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho. Además, resulta pertinente resaltar que las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad.

[...]

VIII. Reparaciones

2. *Garantías de no repetición*

[...]

131. Con respecto a los mecanismos de rendición de cuentas de los integrantes de la Policía Nacional de Haití, esta Corte constata que la Comisión Interamericana ha recomendado en su observaciones del año 2007 sobre su visita a Haití que se fortalezcan los órganos internos de control de la PNH, tales como la Oficina del Inspector General de la PNH, y que se revisen los procedimientos de investigación de los funcionarios que puedan estar implicados en violaciones a los derechos humanos. También recomendó que se mejorara la coordinación entre los funcionarios judiciales del Estado y su poder judicial a fin de asegurar investigaciones efectivas e independientes de los abusos de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad haitiana. En ese mismo orden de ideas, la Comisión y el Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití, en varios informes han resaltado la necesidad de profesionalizar a las fuerzas de seguridad del Estado, y en particular se ha mencionado la importancia de llevar a cabo un eficaz proceso de selección y de certificación de nuevos reclutas y oficiales existentes para excluir a los que hayan participado en actos de corrupción, violaciones de derechos humanos y otros delitos.

132. En los términos expresados en el párrafo anterior, teniendo en cuenta los procesos de cooperación internacional que puedan existir en la materia, y para que hechos como los del presente caso no se repitan, el Estado deberá adoptar las decisiones institucionales y dar las instrucciones que correspondan para revisar y fortalecer sus mecanismos y órganos de rendición de cuentas de miembros de la Policía Nacional de Haití que puedan estar involucrados en violaciones a los derechos humanos.

4.2. CORRUPCIÓN Y VIOLENCIA EN LA CIDH

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México – 1998

CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. 24 septiembre 1998. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7. rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

V. El Derecho a la Justicia

[...]

388. Durante su visita *in loco* a México, la CIDH pudo conocer directamente relatos y testimonios verdaderamente graves y alarmantes sobre corrupción, abusos y atropellos existentes en las distintas dependencias policiales del país. Impresionó a la CIDH las reiteradas manifestaciones realizadas por ciudadanos mexicanos donde reflejaban su desconfianza en la policía judicial, a la que calificaban en forma muy negativa, cuestión que no sorprendió en nada a algunas autoridades consultadas durante la visita, quienes por el contrario lo reafirmaron. Las denuncias recibidas por la CIDH durante la visita en ese sentido, concuerdan claramente con la tendencia apreciada en los casos que se han venido denunciando ante la CIDH durante los últimos años.

[...]

390. En opinión de la CIDH, buena parte del problema radica en la formación tan precaria de los agentes de la policía judicial. Muchos de ellos no han terminado la preparatoria, y en términos generales, la preparación es superficial y escasamente enfocada a lo que es su función básica: la investigación y persecución de los delitos. La falta de una buena formación, además de que les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer, ha creado vicios difíciles de erradicar.

391. Asimismo, las condiciones materiales en que trabajan no son buenas, y algunos otros aspectos son deplorables. Igualmente los sueldos son muy bajos. Tomando como referencia la tabla de sueldos establecidos para 1995, en la Policía Judicial un agente ganaba N\$ 1,632.58, un jefe de unidad N\$ 1,818.85, un jefe de sección N\$ 1,948.18 y un jefe de grupo N\$ 2,150.90. La escasez de recursos materiales y los bajos sueldos establecidos, generan gran ineficiencia, y consecuentemente abonan el camino para que el flagelo de la corrupción se haga presente en el día a día de las labores que estos agentes desempeñan, y pase a ser más una regla que una excepción.

[...]

XI. Conclusiones y recomendaciones finales

680. La adopción de una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que borra la

especialización profesional entre las distintas policías y las fuerzas militares, ley que además afecta la autonomía del Ministerio Público a través de la creación de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública, debilita los resguardos institucionales contra la existencia de abusos de autoridad y violaciones de derechos humanos.

[...]

686. A pesar de los esfuerzos y en particular de diversas iniciativas del Estado para depurar las fuerzas de seguridad, siguen existiendo denuncias de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, ocurridas bajo los rubros de lucha contra la guerrilla, el narcotráfico o la delincuencia común. La Comisión reconoce y respeta la obligación y atribución de un Estado de defenderse frente a los grupos armados disidentes y de combatir la delincuencia, dentro de los límites jurídicos en cada caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La Comisión reitera que pese a lo complejo de estas operaciones, los agentes del Estado deben de velar en todo momento por el respeto a los derechos humanos, entre los que deben resaltarse los derechos a la vida y a la libertad personal.

[...]

693. Durante su visita *in loco* a México, la CIDH conoció relatos y testimonios verdaderamente graves y alarmantes sobre corrupción, abusos y atropellos en distintas dependencias policiales del país. Pudo comprobar la desconfianza en importantes sectores de la población hacia la Policía Judicial, hecho que fue confirmado por las propias autoridades consultadas. Factor de ello es la precaria formación de los agentes de dicha fuerza, escasamente enfocada a su función básica: la investigación y persecución del delito. Otros factores que contribuyen a la ineficiencia y corrupción son las condiciones materiales de trabajo y la baja retribución de los agentes policiales.

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia – 1999

CIDH. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 26 febrero 1999. OEA/Ser.LV/II.102. Doc. 9 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

I. Contexto para el análisis de la situación de los derechos humanos en Colombia

[...]

50. Además, los que participan en el comercio de la droga deben procurar constantemente su protección y la de sus actividades contra el escrutinio de la ley. Utilizan su capacidad para cometer actos de violencia como principal medio para alcanzar esos fines. Al mismo tiempo, utilizando la amenaza de la violencia, participan en actos de soborno y extorsión de funcionarios públicos, lo que provoca niveles extremos de corrupción en las entidades del Estado que deben controlar la actividad. De manera que el Estado se ve de este modo afectado sea por la violencia contra sus agentes o por la corrupción.

51. Los agentes del narcotráfico y el negocio mismo traen a Colombia violencia y corrupción

que han alcanzado niveles intolerables y que amenazan con destruir el tejido social, político y económico del país. Además, los fondos que el Estado debe destinar a la lucha contra la droga podrían destinarse a financiar programas estatales encaminados a satisfacer las necesidades de los pobres. La desviación de estos fondos contribuye a una situación de desigualdad social y económica que a su vez, con frecuencia, produce violencia adicional.

[...]

IV. Violencia y la violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

[...]

51. Por su parte, las FARC, el ELN y sus grupos aliados han atacado, ejecutado y secuestrado o tomado rehenes a funcionarios del Gobierno, incluyendo alcaldes municipales y miembros de concejos municipales, y a otras personas civiles a quienes consideran parte del aparato “represivo” del Estado o de otro modo peligrosas para la seguridad de sus combatientes y sus simpatizantes. Por ejemplo, el ELN ha admitido que ha realizado “retenciones políticas de personas que han estado implicadas en actos de corrupción administrativa y que han agenciado la guerra sucia como promotores de [estos] grupos políticos [en referencia a los paramilitares]”. Dada la práctica del ELN, debe asumirse que dicha organización aplica una definición extremadamente amplia al concepto “promotores de grupos políticos”, incluyendo a todos aquellos individuos que considera vinculados con los grupos paramilitares, incluyendo a familiares de miembros de dichos grupos. El ELN señala que las personas que retiene son sometidas a “juicios populares y revolucionarios” en los que son condenadas o absueltas.

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela – 2003

CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*. 29 diciembre 2003. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/indice.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

Conclusiones - Situación del Estado de Derecho en Venezuela

[...]

558. La Defensoría del Pueblo de Venezuela ha reconocido la existencia en Venezuela de grupos conocidos como parapoliciales en siete Estados del país. En Portuguesa, a unos 400 kilómetros de Caracas, se ha denunciado más de un centenar de personas asesinadas por un grupo que opera bajo la denominación de “Exterminio”, este grupo estaría presuntamente conformado por miembros fuera de servicio de la Policía Estatal y de la Guardia Nacional. Igual situación ocurre en los Estados Falcón, Aragua, Yaracuy, Miranda, Anzóategui, Bolívar y Caracas, entre otros, donde también casi un centenar de personas han sido asesinadas por estos grupos que actuarían con la aquiescencia de los policías estatales. Es importante señalar que la existencia de estos grupos data de bastante tiempo atrás. En el pasado, hechos similares ocurrieron en distintos Estados del país.

559. Una cuestión de trascendente importancia en el análisis de esta cuestión es la impunidad que caracteriza a estas ejecuciones ya que posibilita el accionar de estos grupos, en tal sentido, se evidencia un nexo evidente entre la impunidad de estos casos y el aumento progresivo de estos hechos de violencia criminal.

560. La Comisión considera que en esta grave problemática se evidencia la existencia de una policía poco profesionalizada, la profundización de la impunidad y el auge de la corrupción como elementos explicativos del fenómeno, que afecta directamente a los derechos humanos. Asimismo, estos hechos hacen evidente la carencia de políticas de Gobierno para dar soluciones a esta realidad, generándose por ello un espiral de impunidad que encuentra su correlato en el acaecimiento periódico de hechos violentos.

Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala – 2003

CIDH. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*. 29 diciembre 2003. OEA/Ser.LV/II.118

Doc. 5 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

II. La seguridad ciudadana

[...]

97. El Estado informó que la PNC cuenta con 20,553 policías activos. Ello representa alrededor de un oficial por cada 2.200 personas. La Comisión nota que estas cifras son un avance hacia el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los Acuerdos de Paz, pero aún es necesario aumentar la cantidad de policías por persona, especialmente en el interior del país. La Comisión ha recibido información sobre una mejora en la dotación de vehículos, armamento, municiones y transmisiones de la PNC, pero nota la necesidad de seguir avanzando en este sentido, e implementar mejoras en la infraestructura. A su vez, la Comisión insta al Estado a implementar una política de planificación estratégica y operativa para mantener la seguridad y el orden público en Guatemala. En relación con este tema, la Comisión tuvo conocimiento de que:

Las fuerzas civiles muestran debilidades en materia de capacitación técnica, equipamiento y presupuesto, y el proceso de transformación de la PNC ha sufrido retrocesos, especialmente en aspectos de presupuesto, profesionalización, carrera policial, participación de agentes en corrupción, crimen organizado, narcoactividad y violación de derechos humanos.

[...]

101. El Gobierno indicó que con la aprobación del presupuesto de gastos para el año 2003 la Policía fue reforzada financiera y técnicamente para satisfacer las demandas de protección. Sin embargo, la Comisión tuvo noticia de que:

La Academia de la Policía Nacional Civil, además de tener problemas estructurales, de medios y organización, ha sido debilitada por recortes consecutivos en su presupuesto, lo que influye decisivamente en la selección y formación del nuevo personal policial, incidiendo eventualmente

en problemas que debilitan aún más a la institución, como la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. Aunque el presupuesto para el año 2003 fue aumentado, éste no alcanza a cubrir las necesidades de funcionamiento de la Academia.

[...]

132. En atención a las consideraciones de la CIDH en materia de Seguridad Ciudadana en el presente informe, el Estado consideró pertinente manifestar que el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática contempla el establecimiento de una Agenda de Seguridad, que incluye los métodos y mecanismos que el Poder Ejecutivo debe implementar a efecto de garantizar la seguridad ciudadana y seguridad del Estado, la cual ha sido asumida como un compromiso institucional y de Estado. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Gobernación creó una Comisión de Alto Nivel para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de Seguridad Ciudadana. A su vez, esta Comisión creó una Subcomisión para la revisión, readecuación y actualización de las normas que rigen a la Policía Nacional Civil, integrada por representantes de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, PNUD, IMASP, Madres Angustiadas, Cooperación Alemana y el Ministerio de Gobernación. Dicha Subcomisión culminó el proceso de modificación con los siguientes resultados destacados por el Estado: la Propuesta del Nuevo Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil, que tuvo origen en los señalamientos de corrupción y hechos delictivos a miembros de la institución policiaca; la habilitación de los Tribunales Disciplinarios; y la inmediata revisión del Régimen Interior de la Policía Nacional Civil. Durante el mes de diciembre 2003 fueron trasladadas las respectivas propuestas a la Comisión de Alto Nivel para su estudio y aprobación.

Haití: ¿Justicia Frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional – 2005

CIDH. Haití: *¿Justicia frustrada o Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional*. 26 octubre 2005. OEA/Ser/L/V/II.123. Doc. 6 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haiti05sp/Haiti05indice.sp.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

I. Introducción

[...]

3. El examen de las publicaciones de la Comisión revela que en los últimos 50 años la población haitiana se ha visto confrontada con muchos y arduos desafíos. En gran parte de ese período, el país fue gobernado por sistemas dictatoriales caracterizados por corrupción y serias violaciones generalizadas de derechos humanos. La economía ha sido explotada y degradada y gran parte de la población haitiana se ha visto privada de derechos sociales y económicos básicos, como adecuada nutrición, servicios de saneamiento público, asistencia de la salud en forma segura y accesible, y educación básica. Estas circunstancias, a su vez, han requerido la repetida intervención de la comunidad internacional a través del despliegue de fuerzas multinacionales y otras iniciativas a cargo de organismos internacionales y de sus Estados miembros.

[...]

5. Haití ha experimentado históricamente fragilidad y convulsión política, económica y social, que lo han convertido en uno de los países más turbulentos del mundo. Además, dado que sus sucesivos gobiernos se han caracterizado por la incompetencia y la corrupción, y que el poder político ha sido tomado y mantenido rutinariamente mediante la violencia y la represión política, los gobiernos nacionales y locales nunca pudieron desarrollar plenamente su infraestructura ni transformarse en instituciones fuertes, independientes y plenamente funcionales. Asimismo, las décadas de corrupción e inestabilidad política han debilitado la base económica del país, que no ha tenido oportunidades significativas de recuperarse ni desarrollarse. A través de estos ciclos de violencia e inestabilidad, el pueblo de Haití ha sufrido el peor nivel de vida del Hemisferio y ha sido privado sistemáticamente de la satisfacción de sus necesidades básicas de nutrición, atención médica, empleo y educación. Además, la Comisión ha observado en algunas partes del país la ausencia casi total del Estado, bajo la forma de autoridades locales civiles, agentes de policía, tribunales, escuelas e instalaciones médicas; y que en aquellos lugares donde sí las hay, son menos que suficientes y no logran atender las necesidades del pueblo de Haití. Tales condiciones demuestran la creciente incapacidad del Estado de gobernar y garantizar la seguridad pública de sus habitantes, creando un vacío que lleva a un agudo aumento de la delincuencia, la proliferación de pandillas armadas, el tráfico descontrolado de drogas y armas y la corrupción de instituciones estatales, en especial la policía. Tales condiciones han contribuido al aumento de la violencia en el país y a la persistente impunidad ante violaciones de derechos humanos y delitos.

[...]

1. El cumplimiento coercitivo de la ley, la Policía Nacional de Haití y la seguridad pública

84. Tal como se señaló en la sección anterior, la situación de inseguridad reinante en Haití es uno de los desafíos más importantes en los dos últimos años. A este respecto, el Estado en gran medida no ha logrado cumplir su obligación de proteger a su población de la violencia. La violencia que persiste en Haití obedece a varias razones emanadas de problemas sociales, económicos y políticos y de la falta de sólidas instituciones estatales que permitan contener adecuadamente la actividad criminal. Varias organizaciones de derechos humanos que se reunieron con la Comisión atribuyen la persistente violencia a diversos factores, tales como conflictos entre grupos y bandas armadas y movimientos de resistencia armada motivados por diferencias políticas; falta de responsabilidad de las autoridades para el cumplimiento de sus mandatos, e impunidad de los violadores de derechos humanos, así como marginación social, crisis económica, pobreza y falta de control del tráfico de armas y drogas.

85. Las fallas de la PNH, como institución principalmente responsable de garantizar la seguridad pública, representan uno de los más importantes problemas que contribuyen a la crisis de seguridad en Haití. Tal como se describe en mayor detalle en esta sección, la PNH padece escasez de personal y recursos y sigue siendo blanco de denuncias de corrupción y abusos contra los derechos humanos, tales como detención arbitraria, tortura y ejecuciones extrajudiciales. Esos problemas se ven exacerbados por la inexistencia de un eficaz sistema de supervisión e

imposición de medidas disciplinarias en la esfera policial.

[...]

95. En el período de violencia armada de febrero de 2004 muchas estaciones de policía fueron objeto de actos de vandalismo y saqueo, y no han sido reparadas. En consecuencia, según el Director General de la Policía, de las 133 estaciones de policía del país, sólo 49 están en funcionamiento en la actualidad. El actual estado de esas dependencias policiales en todo Haití es gravemente insuficiente; tienen algo más que paredes, puertas, ventanas, en lo que respecta a la infraestructura, y algunos muebles de oficina. Las estaciones de policía carecen de recursos necesarios, como equipos de oficina, computadoras, suministros, agua, electricidad y saneamiento adecuado. Los policías, al igual que otros funcionarios del sistema de justicia, reciben remuneraciones insuficientes en relación con sus horas de servicio, y carecen de seguros y otros medios de cobertura de sus necesidades sanitarias y las de sus familias. Al mismo tiempo, los miembros de la Fuerza de Policía soportan cargas de casos y horarios de trabajo cada vez más fatigosos, sin la correspondiente remuneración en forma de salarios u otros beneficios. Por ejemplo, se presume que los oficiales trabajen en turnos de 8 horas, pero como el personal es reducido e insuficiente, el Director General incrementó sus turnos a 12 horas, lo que según entrevistas realizadas con algunos oficiales no fue acompañado por mayores remuneraciones. Esas condiciones insatisfactorias no sólo impiden la labor de la policía, sino que además socavan su moral y eficiencia y crean un clima favorable a la corrupción y a otras actividades ilegales por parte de los oficiales, cuestión que se analiza más abajo. Además, la Comisión tiene entendido que esas condiciones hacen difícil establecer lugares de trabajo comunes para oficiales de CIVPOL y de la PNH, en casos en que sería aconsejable. Por todas estas razones es necesario restaurar las instalaciones policiales y proporcionar a los oficiales de policía adecuados recursos y equipos, para que puedan cumplir eficazmente sus funciones.

[...]

119. Las Fuerzas de Seguridad haitianas experimentan desde hace largo tiempo el problema de la comisión de actos de corrupción y otras actividades delictivas, incluidas violaciones de derechos humanos, por parte de muchos de sus miembros. Casi todas las entidades de derechos humanos con cuyos representantes se reunió la Comisión, así como otros observadores internacionales, indican en sus informes que oficiales de policía han estado implicados en desapariciones, arrestos y ejecuciones sumarias, torturas, violaciones sexuales y narcotráfico, entre otros delitos y violaciones a los derechos humanos. Se afirma que en muchos casos esos delitos han sido perpetrados en colaboración con grupos y bandas ilegales. Los informes sobre esas atrocidades y sobre otros casos de corrupción cometidos por la policía preocupan seriamente a la Comisión, no sólo debido a la gravedad de los delitos mismos, sino también en virtud del impacto sumamente negativo que provocan sobre el sistema judicial. La conducta ilegal de la policía va en detrimento de la capacidad de la PNH de cumplir eficazmente su mandato; exagera, en lugar de mitigar, las violaciones de derechos humanos, y debilita aún más la confianza del público en la Fuerza Policial, que sigue mostrándose reacia a cooperar, o se niega a cooperar, lo que reduce aún más la capacidad de la policía de investigar violaciones a los derechos humanos

y otros delitos. El creciente número de informes sobre corrupción y actividades delictivas dentro de la Policía Nacional indica la necesidad de abordar urgentemente este problema y reforzar el sistema de responsabilización y aplicación de sanciones disciplinarias, cuando corresponda.

120. El Código de Conducta Policial es un reglamento interno que rige la conducta impropia de la policía, incluidos abusos contra los derechos humanos, corrupción y actividades delictivas. En esos casos el Inspector General de la PNH (IGPNH) es el órgano encargado de investigar denuncias de conducta impropia por parte de oficiales. Se ha previsto que el IGPNH sea un órgano independiente de la PNH, con sus propias autoridades, encargadas de adoptar decisiones independientes referentes a las medidas disciplinarias que deban aplicarse a oficiales de policía. En consecuencia, el IGPNH ha sido instalado en un edificio separado del cuartel general de la policía, y posee personal propio, específicamente encargado de investigar desviaciones de conducta de funcionarios policiales.

121. La IGPNH investiga asuntos comprendidos en tres ámbitos principales: sistema de denuncias de los ciudadanos; detección de conductas inapropiadas por la propia IGPNH en visitas de inspección a estaciones de policía; y denuncias de ese género que le son presentadas por otros miembros de la PNH. En el pasado, organizaciones de derechos humanos y otras entidades lograron denunciar al IGPNH irregularidades o abusos contra los derechos humanos y promovieron investigaciones, pero durante la más reciente visita de la Comisión a Haití, estas organizaciones plantearon la preocupación de que el IGPNH ya no recibe denuncias de abogados en nombre de víctimas, y sólo admite las denuncias presentadas por las víctimas mismas. Esta aparente modificación de la práctica podría reducir el número de denuncias recibidas por el IGPNH y por lo tanto la eficacia de esa oficina para la realización de investigaciones sobre actos impropios de funcionarios policiales. En especial, es menor la probabilidad de que miembros de la población presenten denuncias ante el IGPNH, en comparación con las entidades de derechos humanos, porque en general no se conocen las funciones del IGPNH y porque dada su ubicación física, a muchas personas les resulta difícil llegar a su sede. Por otra parte, pese a que la IGPNH es teóricamente independiente, gran parte de la población no lo cree así, considerándola como una entidad corrupta, sometida a la influencia de delincuentes y de orientación política. Además, el hecho de que no se haga efectiva la responsabilidad penal de los oficiales de la PNH hace que el público se muestre sumamente escéptico con respecto a la capacidad y voluntad de la policía de investigar denuncias de violaciones de los derechos humanos, corrupción, u otras actividades ilícitas atribuidas a oficiales. Esos factores hacen que los ciudadanos se abstengan de presentar denuncias contra oficiales, por temor a sufrir represalias.

[...]

131. Un aspecto estrechamente conectado con la cuestión de la capacitación es la necesidad de un método más eficaz y general de selección de nuevos reclutas policiales, así como de los actuales miembros de la PNH, designados sin que existiera un adecuado método de selección. A este respecto se informó a la Comisión que entre abril de 2004 y abril de 2005, más de 400 oficiales de policía habían sido dados de baja de las filas policiales por diversas razones, tales como violaciones de los derechos humanos y participación en actos de corrupción y delictivos.

Al mismo tiempo la Comisión tropezó con dificultades para obtener información clara o coherente con respecto a todos los procesos utilizados por el Estado para seleccionar a miembros actuales y potenciales de la Policía Nacional de Haití, y varias organizaciones no gubernamentales señalaron que el proceso de selección no ha sido general, y en algunos casos no se ha realizado con suficiente seriedad.

[...]

IV. Conclusiones y recomendaciones

224. Desde el punto de vista estructural, la Policía Nacional de Haití carece de una jerarquía clara de comando y control que se haga cumplir. Además, la corrupción y el uso abusivo de la fuerza, incluidas las ejecuciones extrajudiciales y otros delitos atribuidos a oficiales de policía han mancillado gravemente a la Fuerza Policial. Al mismo tiempo la Oficina del Inspector General, principal de los mecanismos encargados de investigar e imponer sanciones disciplinarias a los oficiales, padece una grave escasez de recursos, y no ha podido o querido cumplir adecuadamente sus funciones en numerosas esferas, como la de las violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de esa Fuerza.

225. La Comisión reconoce que en los últimos meses el Estado haitiano ha realizado algunos esfuerzos tendientes a subsanar algunos de esos inconvenientes. Esas medidas incluyen capacitación y graduación de cientos de nuevos reclutas de la Academia de Policía; incremento del personal de la Oficina del Inspector General, y cooperación con CIVPOL en programas de selección de oficiales existentes y nuevos reclutas, para excluir a los que hayan participado en actos de corrupción y delitos, incluidas violaciones de derechos humanos. No obstante, a la Comisión también le resulta evidente que se requieren esfuerzos adicionales para resolver a largo plazo las graves fallas que experimentan las Fuerzas de Seguridad haitianas.

226. En consecuencia, para hacer frente a las fallas relativas al cumplimiento de la ley y a la Policía Nacional de Haití, la Comisión recomienda al Estado la adopción de medidas encaminadas a:

[...]

3. Elaborar y ejecutar, en cooperación con la comunidad internacional y en forma congruente con normas internacionales, un eficaz proceso de selección de oficiales existentes y nuevos reclutas, para excluir a los que hayan participado en actos de corrupción, violaciones de derechos humanos y otros delitos.

[...]

6. Aclarar y hacer efectiva la cadena de comando dentro de la Policía Nacional de Haití, en cuyo contexto deberían adoptarse medidas eficaces para supervisar y controlar la conducta de todos los oficiales, lograr que todas las órdenes judiciales se cumplan expeditamente y se denuncien, investiguen e impongan sanciones disciplinarias y/o se dicten órdenes de procesamiento por infracciones del Código de Conducta Policial y otros actos contrarios a las normas profesionales o actos de corrupción o delictivos

cometidos por cualquier oficial. A este respecto el Estado debería disponer urgentemente la contratación y capacitación de personal suficiente en la Oficina del Inspector General para investigar eficazmente todas las denuncias de conducta impropia de policías en todo el país y proporcionar el apoyo necesario para que la policía pueda cumplir sus obligaciones eficazmente, en forma independiente y sin temor a represalias.

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos – 2009

CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. 31 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.

Texto completo disponible

[en línea] <<http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>> [consulta: 16 mayo 2012].

33. Tras la historia reciente de la región, marcada por transiciones de regímenes autoritarios a la democracia, la mayoría de las instituciones que integran el sistema estatal de control judicial y policial aun no han experimentado procesos de reforma eficaces. A pesar de las transiciones políticas y la generación de reformas constitucionales y legales, los aparatos institucionales vinculados a las fuerzas de seguridad aun preservan características autoritarias y los mecanismos judiciales destinados a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas aun muestran debilidades. En suma, las instituciones vinculadas al Poder Judicial, el ministerio público, la Policía y el sistema penitenciario, no han desarrollado capacidades para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítima, al crimen y la violencia. En algunos casos la empresa privada, las organizaciones sociales y otros actores han intentado dar respuesta, en sustitución del Estado, con altos niveles de precariedad. En varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas.

[...]

166. La relación de la seguridad ciudadana con el derecho a la protección judicial tiene que ver con el funcionamiento de un sistema de administración de justicia que brinde una respuesta rápida, eficaz y eficiente a las víctimas de la violencia y el delito. La Comisión ha hecho públicos reiterados pronunciamientos con respecto a esta temática. Así, señaló en su momento que la administración de justicia en múltiples Estados de la región es otra área crítica:

[...] Las instituciones judiciales en muchos Estados carecen de los recursos mínimos y no hay acceso efectivo a la justicia para todos los sectores de la población consolidándose un peligroso sentimiento de impunidad que lleva a la gente a tomar muchas veces la justicia en sus propias manos. Los jueces y juezas, en muchas ocasiones, han continuado enfrentando inestabilidad en sus posiciones, incluyendo la remoción de sus cargos sin la protección de un debido proceso, y han sido amenazados al igual que fiscales, testigos y otras personas involucradas en la administración y procuración de justicia. Los Estados miembros deben adoptar las medidas para responder a amenazas de esta índole y asegurar la independencia y efectividad de sus instituciones judiciales.

A la vez, los Estados deben incorporar en su política pública sobre seguridad ciudadana, las

previsiones necesarias, desde el punto de vista normativo y presupuestal, para brindar a todas las personas un servicio de administración de justicia de calidad. Entre otros aspectos, esto tiene que ver con la profesionalización de los jueces ya que la consolidación de una carrera judicial transparente y la consecuente estabilidad en el cargo en estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos constitucional y legalmente, son fundamentales para garantizar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y tiene efectos directos en el fortalecimiento del acceso a la justicia.

167. 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, generando mayores niveles de temor e inseguridad frente a la violencia y al delito común y organizado, en especial en los grupos más vulnerables de la población. [...]

[...]

VII. Recomendaciones

232 La Comisión, conforme a sus competencias, y de acuerdo a lo que surge del texto de este informe, recomienda a los Estados Miembros:

A. *Recomendaciones generales*

1. Asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. Estas políticas deben ser sustentables, lo que demanda la búsqueda de los consensos políticos y sociales necesarios. A la vez, estas políticas requieren ser sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana.

2. Generar la capacidad institucional en el sector público para la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Esto implica, entre otros asuntos, mejorar el proceso de selección y formación de las personas que integran las instituciones involucradas en la implementación de la política sobre seguridad ciudadana (en especial: las fuerzas policiales; el poder judicial; el ministerio público y el sistema penitenciario), del mismo modo que la asignación de los recursos materiales que se requieren para brindar un servicio de calidad a la población.

3. Adecuar las normas internas y el aparato estatal para asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana. Esto requiere que las autoridades políticas legítimas del Estado asuman su responsabilidad en el diseño, ejecución y control de la política pública sobre seguridad ciudadana, con el apoyo de equipos técnicos multidisciplinarios.

4. Poner en funcionamiento procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en la política sobre seguridad ciudadana, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad

democrática; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y las medidas para enfrentar la impunidad y la corrupción.

5. Asegurar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción. [...]

[...]

B. *Recomendaciones específicas*

16. La implementación de la política de seguridad ciudadana debe realizarse teniendo en cuenta el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial. En especial, los Estados Miembros deben tener en cuenta sus obligaciones respecto a:

[...]

- (e) suministrar los recursos humanos y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la administración de justicia, a los efectos de asegurar el derecho a la protección judicial de las víctimas de delitos y hechos de violencia.
- (f) implementar los mecanismos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier forma de corrupción que afecte el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia.

5. DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

5.1. LA DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN EN LA CORTE IDH

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú – 2001

Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf> [consulta: 16 mayo 2012].

En este caso, la Corte IDH analizó las restricciones a las que fue sometido el director de un canal de televisión por su denuncia de actos de corrupción y de graves violaciones a los derechos humanos bajo el régimen de Alberto Fujimori. En efecto, el señor Ivcher Bronstein, ciudadano peruano por naturalización, accionista mayoritario, director y presidente del directorio de un canal de la televisión peruana, fue privado de la nacionalidad peruana, y ulteriormente desplazado del control editorial de dicho canal, con el objetivo de coartar su libertad de expresión, la cual se manifestaba a través de denuncias de graves violaciones a derechos humanos y de actos de corrupción.

En este caso, la Corte IDH entiende la denuncia de la corrupción como una cuestión de interés público, y por lo tanto, que debe ser protegida a través del derecho a la libertad de expresión.

146. En cuanto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber:

ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Estas dos dimensiones deben garantizarse en forma simultánea.

147. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir la información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

148. Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar

de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

149. La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención. La importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.

150. Asimismo es fundamental que los periodistas que laboran en dichos medios gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad.

151. Así lo ha entendido este Tribunal al señalar que

el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.

[...]

156. En el caso que nos ocupa, se ha establecido que en el año 1997 el señor Ivcher era el accionista mayoritario de la Compañía, empresa operadora del Canal 2 de la televisión peruana; asimismo, era Director y Presidente del Directorio de dicha Compañía y se encontraba facultado para tomar decisiones editoriales respecto de la programación. En abril de 1997, el Canal 2 difundió, en su programa Contrapunto, reportajes de interés nacional, como las denuncias sobre las posibles torturas cometidas por miembros del Servicio de Inteligencia del Ejército en contra de la agente Leonor La Rosa, el supuesto asesinato de la agente Mariela Barreto Riofano y los supuestos ingresos millonarios percibidos por el señor Vladimiro Montesinos Torres, asesor del Servicio de Inteligencia del Perú.

157. Los testimonios de los señores Luis Carlos Antonio Iberico Núñez, Baruch Ivcher Bronstein y Fernando Viaña Villa ilustraron la amplia cobertura que tenía el Canal 2, en 1997, en todo el país. Tanto el señor Ivcher como los periodistas que laboraban en el programa Contrapunto tenían el derecho pleno de investigar y difundir, por esa vía, hechos de interés público como los denunciados entre los meses de abril y julio de 1997, en ejercicio del derecho a la libertad de expresión protegido por el artículo 13 de la Convención.

158. De igual manera se ha demostrado que, como consecuencia de la línea editorial asumida por el Canal 2, el señor Ivcher fue objeto de acciones intimidatorias de diverso tipo. Por ejemplo, luego de la emisión de uno de los reportajes mencionados en el párrafo anterior, el

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió un comunicado oficial en el que denunciaba al señor Ivcher por llevar a cabo una campaña difamatoria tendiente a desprestigiar a las Fuerzas Armadas (*supra* párr. 76.k). Además, el mismo día en que el Ejército emitió dicho comunicado, el Poder Ejecutivo del Perú expidió un decreto supremo que reglamentó la Ley de Nacionalidad, estableciendo la posibilidad de cancelar ésta a los peruanos naturalizados (*supra* párr. 76.l).

159. Ha sido probado también que días después de que el Canal 2 anunciara la presentación de un reportaje sobre grabaciones ilegales de conversaciones telefónicas sostenidas por candidatos de la oposición, el Director General de la Policía Nacional informó que no se había localizado el expediente en el que se tramitó el título de nacionalidad del señor Ivcher, y que no se había acreditado que éste hubiera renunciado a su nacionalidad israelí, razón por la cual, mediante una “resolución directoral”, se dispuso dejar sin efecto el mencionado título de nacionalidad.

160. Como consecuencia de lo anterior, el 1 de agosto de 1997 el Juez Percy Escobar ordenó que se suspendiera el ejercicio de los derechos del señor Ivcher como accionista mayoritario y Presidente de la Compañía y se revocara su nombramiento como Director de la misma, se convocara judicialmente a una Junta General Extraordinaria de Accionistas para elegir un nuevo Directorio y se prohibiera la transferencia de las acciones de aquél. Además, otorgó la administración provisional de la Empresa a los accionistas minoritarios, hasta que se nombrase un nuevo Directorio, retirando así al señor Ivcher Bronstein del control del Canal 2.

161. La Corte ha constatado que, después de que los accionistas minoritarios de la Compañía asumieron la administración de ésta, se prohibió el ingreso al Canal 2 de periodistas que laboraban en el programa Contrapunto y se modificó la línea informativa de dicho programa (*supra* párr. 76.v).

162. En el contexto de los hechos señalados, esta Corte observa que la resolución que dejó sin efecto legal el título de nacionalidad del señor Ivcher constituyó un medio indirecto para restringir su libertad de expresión, así como la de los periodistas que laboraban e investigaban para el programa Contrapunto del Canal 2 de la televisión peruana.

163. Al separar al señor Ivcher del control del Canal 2, y excluir a los periodistas del programa Contrapunto, el Estado no sólo restringió el derecho de éstos a circular noticias, ideas y opiniones, sino que afectó también el derecho de todos los peruanos a recibir información, limitando así su libertad para ejercer opciones políticas y desarrollarse plenamente en una sociedad democrática.

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica – 2004

Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf> [consulta: 16 mayo 2012].

Esta sentencia analiza las sanciones impuestas al periodista Mauricio Herrera Ulloa a raíz de dos querrelas interpuestas por el delito de difamación. El periodista había publicado dos artículos que

conectaban a un diplomático costarricense con actos de corrupción.

En este caso, la Corte IDH entiende la denuncia de la corrupción como una cuestión de interés público, y por lo tanto, que debe ser protegida a través del derecho a la libertad de expresión. Asimismo, reafirma la importancia que tiene el control social a través de la libertad de expresión para promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas.

105. El caso en análisis versa sobre el procedimiento y sanción penal impuesta al periodista Mauricio Herrera Ulloa y la sanción civil impuesta a este último y al señor Fernán Vargas Rohrmoser, representante legal del medio de comunicación social “La Nación”, como consecuencia de haber publicado diversos artículos que reproducían parcialmente información de algunos periódicos europeos referentes a supuestas actividades ilícitas del señor Félix Przedborski. En la época de dichas publicaciones el señor Przedborski era representante de Costa Rica ante la Organización de Energía Atómica en Austria, en calidad de Cónsul *ad honorem*. Cuatro de los artículos publicados en el periódico “La Nación” fueron objeto de dos querellas interpuestas por el señor Przedborski (*supra* párr. 95. p), lo que dio lugar a la emisión de un fallo condenatorio, en el cual se declaró al señor Herrera Ulloa autor de cuatro delitos de “publicación de ofensas en la modalidad de difamación” con sus respectivas consecuencias penales y civiles. Además, se declaró al periódico “La Nación” como responsable civil solidario.

106. La Corte debe determinar, a la luz de los hechos probados del presente caso, si Costa Rica restringió o no indebidamente el derecho a la libertad de expresión del periodista Mauricio Herrera Ulloa, como consecuencia del procedimiento penal y de las sanciones penales y civiles impuestas. [...]

[...]

2) La libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática

112. La Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

113. En iguales términos a los indicados por la Corte Interamericana, la Corte Europea de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste en la sociedad democrática la libertad de expresión, al señalar que

[...] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.

Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. [...] Esto significa que [...] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue.

[...]

115. En este sentido valga resaltar que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas aprobaron el 11 de septiembre de 2001 la Carta Democrática Interamericana, en la cual, *inter alia*, señalaron que

[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, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

116. Existe entonces una coincidencia en los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y en el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.

[...]

124. Ahora bien, una vez que se ha determinado el contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, se ha resaltado la importancia de la libertad de expresión en un régimen democrático y el rol de los medios de comunicación y el periodismo, y se han establecido los requisitos para que las restricciones de que puede ser objeto el derecho mencionado sean compatibles con la Convención Americana. Cabe analizar, a la luz de los hechos probados en el presente caso, si las restricciones permitidas a la libertad de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores fueron o no compatibles con la Convención. En este sentido, es imprescindible señalar que el señor Herrera Ulloa era un periodista que estaba expresando hechos u opiniones de interés público.

[...]

127. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público.

128. En este contexto es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático.

129. Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay – 2004

Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf> [consulta: 16 mayo 2012].

En este caso, la Corte IDH analizó el caso de las sanciones civiles y penales impuestas a Ricardo Canese por declaraciones realizadas en el marco de una campaña a la presidencia la República en Paraguay en 1993. El señor Canese era candidato a presidente, y mediante declaraciones en dos periódicos, acusó a su contrincante en dichas elecciones —el señor Juan Carlos Wasmosy— de actos de corrupción relacionados con la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú. Por estas declaraciones, el señor Canese fue procesado y condenado por los delitos de difamación e injuria.

La Corte IDH entiende la denuncia de la corrupción como una cuestión de interés público, y por lo tanto, que debe ser protegida a través del derecho a la libertad de expresión. Asimismo, reafirma la importancia que tiene el control social a través de la libertad de expresión para promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas.

76. La Corte debe determinar, a la luz de los hechos probados del presente caso, si el Paraguay restringió o no indebidamente el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión del señor Ricardo Canese, como consecuencia del procedimiento penal, de las sanciones penales y civiles impuestas, así como de las restricciones para salir del país a las que se vio sometido durante ocho años y casi cuatro meses.

[...]

3) La importancia de la libertad de pensamiento y de expresión en el marco de una campaña electoral

88. La Corte considera importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

[...]

90. El Tribunal considera indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí. [...]

91. La Corte observa que, en sus declaraciones, la presunta víctima hizo referencia a que la empresa CONEMPA, cuyo presidente era el señor Juan Carlos Wasmosy, en ese entonces candidato presidencial, le “pasaba” “dividendos” al ex dictador Stroessner. Ha quedado demostrado, así como también es un hecho público, que dicho consorcio era una de las dos empresas encargadas de ejecutar las obras de construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú, una de las mayores represas hidroeléctricas del mundo y la principal obra pública del Paraguay.

92. La Corte estima que no queda duda de que las declaraciones que hiciera el señor Canese en relación con la empresa CONEMPA atañen a asuntos de interés público, pues en el contexto de la época en que las rindió dicha empresa se encargaba de la construcción de la mencionada central hidroeléctrica. Conforme fluye del acervo probatorio del presente caso (*supra* párr. 69.4), el propio Congreso Nacional, a través de su Comisión Bicameral de Investigación de Ilícitos, se encargó de la investigación sobre corrupción en Itaipú, en la cual se involucraba al señor Juan Carlos Wasmosy y a la referida empresa.

[...]

94. En el presente caso, al emitir las declaraciones por las que fue querellado y condenado, el señor Canese estaba ejercitando su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en el marco de una contienda electoral, en relación con una figura pública como es un candidato presidencial, sobre asuntos de interés público, al cuestionar la capacidad e idoneidad de un candidato para asumir la Presidencia de la República. Durante la campaña electoral, el señor Canese fue entrevistado sobre la candidatura del señor Wasmosy por periodistas de dos diarios nacionales, en su carácter de candidato presidencial. Al publicar las declaraciones del señor Canese, los diarios “ABC Color” y “Noticias” jugaron un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de pensamiento y de expresión, pues recogieron y transmitieron a los electores la opinión de uno de los candidatos presidenciales respecto de otro de ellos, lo cual contribuye a que el electorado cuente con mayor información y diferentes criterios previo a la toma de decisiones.

[...]

96. Debido a las circunstancias del presente caso, la Corte estima necesario analizar detalladamente si para aplicar la responsabilidad ulterior al señor Canese por sus declaraciones, se cumplió con el requisito de necesidad en una sociedad democrática. [...]

97. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.

98. El Tribunal ha establecido que es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes. Como ha quedado establecido, no hay duda de que las declaraciones que hiciera el señor Canese en relación con la empresa CONEMPA atañen a asuntos de interés público (*supra* párr. 92).

[...]

105. El Tribunal estima que en el proceso seguido contra el señor Canese los órganos judiciales debieron tomar en consideración que aquel rindió sus declaraciones en el contexto de una campaña electoral a la Presidencia de la República y respecto de asuntos de interés público, circunstancia en la cual las opiniones y críticas se emiten de una manera más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático. En el presente caso, el juzgador debía ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública.

106. El proceso penal, la consecuente condena impuesta al señor Canese durante más de ocho años y la restricción para salir del país aplicada durante ocho años y casi cuatro meses, hechos que sustentan el presente caso, constituyeron una sanción innecesaria y excesiva por las declaraciones que emitió la presunta víctima en el marco de la campaña electoral, respecto de otro candidato a la Presidencia de la República y sobre asuntos de interés público; así como también limitaron el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública y restringieron el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión del señor Canese de emitir sus opiniones durante el resto de la campaña electoral. De acuerdo con las circunstancias del presente caso, no existía un interés social imperativo que justificara la sanción penal, pues se limitó desproporcionadamente la libertad de pensamiento y de expresión de la presunta víctima

sin tomar en consideración que sus declaraciones se referían a cuestiones de interés público. Lo anterior constituyó una restricción o limitación excesiva en una sociedad democrática al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión del señor Ricardo Canese, incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana.

5.2. DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN ANTE LA CIDH

Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión – 2002

CIDH. *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002*. 7 marzo 2003. OEA/Ser.LV/II.117 Doc. 1 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea]

<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%202002.pdf>> [consulta: 16 mayo 2012].

5. La libertad de expresión y el acceso a la información son particularmente importantes para el fortalecimiento de las democracias en el hemisferio. Es a través de la libre expresión y el acceso a la información que los miembros de la sociedad pueden vigilar la conducta de sus representantes electos. Esta función fiscalizadora cumple un papel fundamental para prevenir la impunidad en los abusos contra los derechos humanos.

6. La libertad de expresión y el acceso a la información son también decisivos para el desarrollo económico de un país. La corrupción en el gobierno es el mayor obstáculo para un desarrollo económico equitativo, y la mejor manera de luchar contra la corrupción es exponer las prácticas corruptas a la luz del escrutinio público y garantizar la participación de todos los sectores de la sociedad en decisiones de carácter público que afectan diariamente sus vidas.

7. Es en virtud de su función de fiscalizadores públicos que los comunicadores sociales a menudo se convierten en blanco de la violencia y la intimidación con el propósito de silenciarlos. Los asesinatos, ataques, amenazas e intimidaciones no sólo silencian al comunicador social, también tienen un profundo efecto sobre sus colegas generando un clima de temor y autocensura. El asesinato de trabajadores de medios de comunicación sigue representando un problema grave en esta materia: durante el año 2002 fueron asesinados 10 de ellos en el hemisferio como consecuencia del ejercicio de su profesión. Esta cifra es sensiblemente superior en comparación a la publicada por la Relatoría en el Informe anual anterior. Por ello es necesario insistir que el asesinato de trabajadores en medios de comunicación en ocasión del ejercicio de su profesión, refleja no sólo la violación del derecho fundamental a la vida sino que además expone al resto de los comunicadores sociales a una situación de temor que podría llevarlos a la autocensura.

Declaración Conjunta sobre la Regulación de los Medios, las Restricciones a los Periodistas y la Investigación de la Corrupción – 2003

Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH; Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU; Representante sobre la Libertad de Prensa de la OSCE. *Declaración Conjunta*

sobre la regulación de los medios, las restricciones a los periodistas y la investigación de la corrupción. 18 diciembre 2003.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=88&IID=2>> [consulta: 16 mayo 2012].

Recordando y reafirmando sus Declaraciones Conjuntas del 26 de noviembre de 1999, del 30 de noviembre de 2000, del 20 de noviembre del 2001 y del 10 de diciembre del 2002;

Condenando los intentos de algunos gobiernos de limitar la libertad de expresión y de controlar a los medios de comunicación y/o a los periodistas a través de mecanismos regulatorios carentes de independencia o que, de cualquier manera, representan una amenaza a la libertad de expresión;

Observando la importancia de proteger a los medios de comunicación de radio y televisión, tanto públicos como privados, de interferencias de naturaleza política o comercial;

[...]

Adoptan, el 18 de diciembre de 2003, la siguiente Declaración:

[...]

La investigación de la corrupción

- Los trabajadores de los medios de comunicación que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser blanco de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo.
- Se debe impulsar a los propietarios de los medios de comunicación para que provean del apoyo apropiado a los periodistas comprometidos con el periodismo investigativo.

Ambeyi Ligabo

Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU

Freimut Duve

Representante sobre la Libertad de Prensa de la OSCE

Eduardo Bertoni

Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA

Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala – 2003

CIDH. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*. Capítulo III: “Situación de los defensores de derechos humanos y los operadores de justicia”. 29 diciembre 2003. OEA/Ser.LV/II.118. Doc. 5 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea]

<<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo3.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

195. La Comisión expresa su profunda preocupación por la situación de los miembros de la profesión legal que participan en la lucha contra la impunidad y la corrupción, quienes también han sido objeto de numerosos ataques. En efecto, la Comisión ha observado en los últimos años un gran incremento de amenazas, hostigamientos y ataques sufridos por los operadores de justicia. Según la información provista, en el período comprendido desde el año 1997 hasta el año 2000 hubo un incremento del 277% en estos casos. Por su parte, el Estado informó que en los tres primeros meses del año 2003 alrededor de 39 jueces fueron amenazados, dos sufrieron atentados y uno fue asesinado. Esto representa un aumento significativo con respecto a la cifra del año 2002, año en el cual 76 jueces fueron amenazados.

196. Los ataques sufridos por los operadores de justicia son similares a aquéllos sufridos por los defensores de derechos humanos. En cuanto a las causas de estos ataques, la Comisión recibió información conforme a la cual las agresiones a operadores de justicia están relacionadas mayormente con su trabajo en procesos penales destinados a esclarecer hechos de corrupción, los cuales se han presentado con frecuencia en los últimos años, especialmente contra quienes están involucrados en procesos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico. El segundo lugar lo ocupan los casos relacionados con el crimen organizado durante la época del conflicto armado, y en último lugar se ubican los casos relacionados con la delincuencia común. Sin embargo, la CIDH considera que no se ha realizado por parte de las instituciones estatales un análisis exhaustivo del problema, con datos oficiales confiables que oriente las investigaciones hacia la identificación del perfil de las víctimas, las modalidades de intimidación más frecuentes, la identidad de los posibles autores, y que profundice respecto de las causas que originan estos actos violentos.

[...]

199. El patrón de amenazas, hostigamiento y ataques descrito anteriormente no se limita únicamente a quienes trabajan en organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o en el Poder Judicial, sino que en Guatemala se dirige contra todo aquél que se involucre en la tramitación de casos sobre derechos humanos o corrupción ante los tribunales locales, que publique y/o divulgue información sobre estos temas, o asista a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Además, es padecido por los testigos que rinden testimonio sobre estos hechos. Durante la visita la Comisión recibió información sobre las amenazas, hostigamiento y ataques sufridos por miembros de las Iglesias que se involucran con casos de violaciones a los derechos humanos. Además, la información recibida indica que con posterioridad a la quema intencional de la parroquia en Nebaj, los testigos y clérigos recibieron amenazas, les intervinieron los teléfonos, y se “limpió” el área con el fin de alegar que el incendio había sido accidental. Ello sugiere que estos hechos son parte del mismo patrón dirigido contra todo aquél que demuestre interés en luchar contra la impunidad en Guatemala. [...]

[...]

395. Pese a que la Constitución Política de Guatemala aboga por la libertad de expresión y pensamiento, durante la visita la Comisión recibió información que indica que el pleno ejercicio de este derecho se ha visto obstaculizado por acciones intimidatorias dirigidas a medios de

comunicación y periodistas independientes. Las amenazas, intimidaciones u hostigamiento como consecuencia del ejercicio del derecho de libertad de expresión constituye una seria amenaza para la convivencia en democracia y para el desarrollo y fortalecimiento del Estado de Derecho. La Comisión observa con preocupación el ataque dirigido a comunicadores sociales que cubren investigaciones relacionadas con la administración pública, actos de corrupción y violaciones a los derechos humanos. Las denuncias recibidas recientemente incluyen ataques dirigidos a periodistas José Rubén Zamora, Juan Luis Font ambos directivos del diario *El Periódico*; Elizabel Enríquez, María de los Ángeles Monzón y amenazas de muerte dirigidas a periodistas y defensores de derechos humanos. Al momento de elaboración de este informe las amenazas no han cesado, e incluso algunos medios de comunicación han provisto a sus trabajadores de elementos de protección, como chalecos antibalas.

[...]

410. En años recientes, el recurso de acción de *habeas data* se ha tornado en un instrumento fundamental para la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas durante las dictaduras militares del pasado en las Américas. Familiares de desaparecidos han llevado adelante acciones de *habeas data* para obtener información vinculada al comportamiento del Gobierno, para conocer el destino de los desaparecidos y para determinar responsabilidades. Esas acciones, por ende, constituyen un medio importante para garantizar el “derecho a la verdad”. Garantizar la acción de *habeas data* cobra importancia en el contexto guatemalteco puesto que por su carácter fiscalizador contribuye a dilucidar casos y situaciones relacionadas con la actividad de las agencias de seguridad e inteligencia del Estado involucradas en pasadas violaciones a los derechos humanos en casos particulares, así como flagelos del presente como la corrupción.

Estudio Especial sobre Asesinatos de Periodistas – 2008

CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con su actividad periodística, Período 1995-2005*. 8 marzo 2008. OEA/Ser.LV/II.131 Doc. 35.

Texto completo disponible [en línea]

<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf> [consulta: 15 enero 2012].

El asesinato de periodistas y comunicadores sociales es la forma más violenta de vulnerar el derecho a la libertad de expresión, ya que no solamente anula el derecho a la vida de la víctima, sino que afecta el derecho a la integridad psíquica y moral de su familia y priva a la sociedad de una fuente de opinión e información. La carencia de investigaciones adecuadas y la impunidad que se genera en relación con los asesinatos de periodistas motivados por su labor periodística, pueden tener el efecto de propiciar que otros reporteros sean asesinados y de fomentar la autocensura, lo cual restringe la libertad de expresión.

Los Estados tienen la obligación de investigar estos asesinatos con efectividad, determinar sus causas y sancionar a los responsables. Incumplir esta obligación y la impunidad en la que deriva, genera la responsabilidad internacional de los Estados, tanto cuando se trata de crímenes

cometidos por agentes del Estado como cuando han sido cometidos por particulares.

[...]

68. Al respecto, la Corte Interamericana ha considerado que el asesinato de un individuo motivado por el ejercicio de una determinada actividad inhibe a las demás personas que pretenden igualmente ejercerla. En relación con el derecho de asociación y la libertad sindical, por ejemplo, en el caso *Huilca Tecse*, la Corte consideró que la ejecución de un líder sindical en razón de su militancia y sus críticas al gobierno, por un lado, viola la libertad de asociación de la propia víctima y, por otro, restringe la libertad de determinadas personas para asociarse libremente, sin miedo ni temor, poniéndose así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de asociación.

69. En relación con el asesinato de periodistas, la CIDH se ha pronunciado en el mismo sentido, considerando que se viola el artículo 13 de la Convención Americana, y se genera, por lo tanto, responsabilidad internacional del Estado, por el asesinato de periodistas en razón del ejercicio de sus actividades profesionales, afirmando que este tipo de delito tiene el efecto de amedrentar a otros periodistas y ciudadanos en general, al generar el temor de denunciar los atropellos, abusos y actos ilícitos de todo tipo. Una consideración similar puede hacerse en relación con el Artículo IV de la Declaración Americana.

70. La ausencia de una investigación efectiva de este tipo de delitos y la consiguiente no identificación y sanción de todos los responsables, genera impunidad y, de este modo, propicia la repetición de los mismos y produce nuevamente un efecto inhibitorio del ejercicio de la libertad de expresión, especialmente en lo que atañe a la libertad de denunciar e informar sobre la conducta de los agentes públicos. Ese efecto sólo puede ser evitado mediante la acción decisiva de los Estados para investigar, enjuiciar y castigar a quienes amenazan, asesinan o cometen cualquier forma de represalia contra una persona por la manifestación de sus ideas y opiniones.

[...]

84. En los países en donde el número de periodistas asesinados es particularmente elevado, la Relatoría ha identificado, además, contextos que generan condiciones de especial vulnerabilidad para quienes ejercen la profesión del periodismo o de la comunicación social.

85. En el caso de Colombia, el asesinato de los periodistas, y las amenazas de muerte, se producen en el marco del largo conflicto armado interno que vive este país, y que coloca a los trabajadores del periodismo y de la comunicación social en una situación de particular exposición frente a los varios actores armados. Igualmente, los periodistas asesinados en Colombia se han visto enfrentados a delicados contextos de narcotráfico, de corrupción y de actuaciones de organismos de seguridad violatorias de derechos humanos. En el caso de Brasil, el asesinato de los periodistas ha estado ligado a denuncias sobre grupos de exterminio, crimen organizado, violaciones de derechos humanos por organismos de seguridad del Estado, actuación de autoridades locales y corrupción. Y en el caso de México, varios de los asesinatos de periodistas se han producido en zonas con fuerte presencia de los carteles del narcotráfico y de otras formas de crimen organizado. En estas zonas, los periodistas muertos realizaban un periodismo de denuncia o un periodismo crítico.

86. En otros países, con un número menos elevado de periodistas asesinados, pero con un recurrencia de muertes también preocupante, como Guatemala y Haití, la Relatoría ha identificado también la existencia de contextos que acentúan la vulnerabilidad de los periodistas que informan sobre cierto tipo de hechos. En Guatemala, varias de las muertes violentas de periodistas, registradas por la Relatoría en el período en estudio, estuvieron vinculadas, al parecer, a la difusión de información sobre bandas criminales y corrupción. Y, en el caso de Haití, según la información recibida en la Relatoría, los asesinatos de varios de los periodistas estuvieron vinculados a sus críticas al gobierno.

87. La Relatoría considera necesario reiterar que los asesinatos contra los periodistas constituyen, además de una grave vulneración del derecho a la vida, una afectación seria del derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión. Cuando un periodista es asesinado o agredido se afecta no sólo a la víctima, sino a toda la sociedad.

88. La muerte de periodistas en contextos que permiten o inferir o establecer que las muertes se produjeron como consecuencia del tipo de información difundida y de las opiniones expresadas por el periodista, en el ejercicio de su profesión, tiende a generar autocensura. La Relatoría ha dicho, al respecto, que, “[c]uando los Estados no garantizan el derecho a la vida, los periodistas tienen que elegir entre continuar poniendo en riesgo sus vidas y muchas veces las de sus familiares, o bien abandonar sus investigaciones y dejar de informar sobre determinados temas”. Igualmente, el asesinato de periodistas, en razón del ejercicio de su profesión, genera el silenciamiento de las sociedades y el debilitamiento del debate y el control propios de los sistemas democráticos.

89. Como ha sido señalado también por la Relatoría, esta práctica tiene dos objetivos concretos. De una parte, busca eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, con el fin de que sus investigaciones no puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o simplemente como represalia de éstas. Y de otra, los asesinatos de periodistas y comunicadores sociales son utilizados como instrumento de intimidación, mediante el cual se envía un claro mensaje para todos aquellos que realizan tareas de investigación.

Democracia y Derechos Humanos en Venezuela – 2009

CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. 30 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54.

Texto completo disponible [en línea]

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm> [consulta: 23 mayo 2012].

427. La Comisión y su Relatoría para la Libertad de Expresión consideran que los comunicadores sociales son los principales ejecutores del derecho de libertad de expresión al recabar y difundir información hacia la sociedad y por esto cualquier ataque o agresión a su integridad personal implica un gravísimo atentado a la libertad de expresión. Estos ataques producen un efecto paralizante en la sociedad al enviar un mensaje intimidatorio a quienes realizan actividades informativas. En muchos casos la prensa ha expuesto ante la opinión pública actos

ilegales, abusivos o de corrupción de agentes del Estado y como consecuencia de las denuncias, los medios de comunicación y comunicadores sociales terminan siendo blanco de ataque y desprestigio. En este sentido, la Comisión indica que es responsabilidad del Estado promover la protección necesaria para que los comunicadores sociales puedan ejercer su función de informar a la población, a través de medidas enérgicas dirigidas a prevenir estos actos intimidatorios.

[...]

484. El 28 de diciembre de 2000 el periodista Gustavo Azócar, conocido por hacer importantes denuncias de corrupción en el estado Táchira, fue denunciado ante el Ministerio Público bajo el argumento de que la emisora para la cual trabajaba habría dejado de transmitir unos avisos publicitarios contratados por la lotería estatal. La fase oral de dicho proceso penal se inició el 11 de mayo de 2009.

485. De acuerdo con la información recibida, en el marco del proceso penal, postergado por casi nueve años, se le ha prohibido al periodista salir del país, emitir declaraciones o referirse de cualquier manera al proceso penal en su contra. Lo anterior le habría impedido, además, en la práctica, desempeñar con libertad el ejercicio de su profesión. Distintos gremios y organizaciones periodísticas han solicitado que se resuelva pronto el proceso penal, dado que, a su entender, el mismo tiene motivaciones fundamentalmente políticas pues se trataría de una represalia por las denuncias de corrupción formuladas por el periodista. Dichas organizaciones indican que existen suficientes pruebas para desmentir la acusación y por eso solicitan la pronta decisión. Sin embargo, el proceso se ha venido aplazando de manera indefinida con el agravante de que recientemente se ordenó que el periodista fuera privado de su libertad por haber divulgado en su página *web* información sobre su proceso que ya se encontraba en el dominio público.

[...]

527. Durante 2008, fue asesinado en Caracas el vicepresidente del periódico *Reporte Diario de la Economía* Pierre Fould Gerges. De acuerdo con la información obtenida por la CIDH y su Relatoría Especial, el 2 de junio de 2008 dos personas no identificadas que viajaban en una motocicleta dispararon al menos una decena de veces contra el ejecutivo que se encontraba en una estación de gasolina. Previamente al crimen, varios editores del periódico habrían sido amenazados en relación con la línea editorial del diario, que denunciaba actos de corrupción. Luego del crimen, la abogada que representa a *Reporte Diario de la Economía* también denunció estar recibiendo amenazas de grupos criminales privados. Tal como hiciera en su Informe Anual 2008, la CIDH exhorta nuevamente al Estado a investigar este crimen para que sus responsables sean debidamente identificados, juzgados y sancionados.

528. La CIDH y su Relatoría Especial también reiteran su condena por el asesinato de Orel Sambrano, director del semanario *ABC de la Semana* y de *Radio América*, ocurrido el 16 de enero de 2009 en la ciudad de Valencia en el estado Carabobo. La información recibida señaló que dos personas no identificadas que viajaban en una motocicleta le dispararon en la nuca. Sambrano era conocido por denunciar hechos vinculados al narcotráfico y la corrupción local, por lo que algunos periodistas locales habrían señalado que fue asesinado en represalia por su

trabajo. La CIDH fue informada de que el 17 de febrero y el 23 de julio de 2009 fueron detenidos dos de los presuntos autores materiales e intelectuales del crimen. La CIDH valora positivamente este avance en el esclarecimiento de los hechos e insta al Estado a adoptar todas las medidas a su alcance para garantizar la vida y la integridad personal de los comunicadores sociales en Venezuela. Por otro lado, exhorta al Estado a continuar investigando este hecho, y a juzgar y sancionar a todos los responsables de este crimen.

[...]

VI. Los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad y seguridad personales

672. La Comisión ha señalado en múltiples ocasiones que los Estados deben adoptar medidas no sólo para proteger a sus ciudadanos de violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado, sino también para prevenir y sancionar los actos de violencia entre sujetos particulares. La Comisión se ha referido además a las obligaciones de los Estados respecto de las acciones de actores no estatales involucrados con el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de drogas, entre otros. Puesto que la inseguridad afecta de manera directa el pleno goce de los derechos fundamentales de las personas, la CIDH ha resaltado la urgencia de reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos, así como también de adoptar acciones efectivas para prevenir, controlar y reducir el crimen y la violencia.

Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – 2011

CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. Volumen II: “Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”. 30 diciembre 2011. OEA/Ser.LV/II. Doc.69, v.2.

Texto completo disponible [en línea]

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf> [consulta: 16 mayo 2012].

244. Como ya han indicado los Relatores de la CIDH y de la ONU, es responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas y sus funcionarios mantener la confidencialidad de la información legítimamente reservada que se encuentre bajo su control. Las otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (“whistleblowers”) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe. Cualquier intento de imponer sanciones ulteriores contra quienes difunden información reservada debe fundamentarse en leyes previamente establecidas aplicadas por órganos imparciales e independientes con garantías plenas de debido proceso, incluyendo el derecho de recurrir el fallo.

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay – 2001
Ver *supra*, pág. 108, párr. 48.

Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – 2002 – Libertad de Expresión y Pobreza

CIDH. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2002*. Capítulo IV: “Libertad de Expresión y Pobreza”. 7 marzo 2003. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea]

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=329&IID=2> [consulta: 16 mayo 2012].

C. El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres

16. En innumerables ocasiones la Relatoría ha señalado la importancia del derecho de acceso a la información como requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a información.

La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar [la gestión pública], no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.

17. El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas y que les permite *la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión*.

18. Por lo tanto, la falta de participación de un sector de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente limita las libertades fundamentales, priva a las personas de dignidad e impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas, exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación.

19. En el informe sobre desarrollo humano del PNUD se ha señalado que los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente, privándolos de información vital para sus vidas como ser, entre otros, información sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimiento de sus derechos, acceso la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer pública denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos.

20. Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático

de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo “implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables”. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

21. La corrupción estatal afecta directamente a los pobres toda vez que, por ejemplo, los presupuestos relacionados con asignaciones de proyectos de obras públicas se encuentren involucrados. El informe *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* señala que los pobres tienen amplia e íntima experiencia sobre el efecto adverso que tiene la corrupción en la atención de la salud, la educación, el abastecimiento de agua, la explotación forestal, los programas de ayuda que ofrece el gobierno y, en su caso, la asistencia social en sus vidas cotidianas. El fenómeno de la corrupción no solo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general mencionados anteriormente sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general y los pobres en particular. La Comisión ha sostenido que la corrupción tiene una incidencia adversa en el campo de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales al decir:

[La corrupción] es uno de los factores que puede impedir al Estado “adoptar las medidas necesaria... hasta el máximo de los recursos disponibles... a fin de lograr progresivamente... la plena efectividad de” tales derechos. Al respecto, se ha señalado 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 funcionario, o cuando la ayuda para el desarrollo es erróneamente gerenciada, utilizada o apropiada.

22. El informe *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Asimismo, identifica que los pobres enfrentan muchos obstáculos cuando tratan de lograr acceso a los servicios que ofrece el gobierno. En general, estos sectores de la población tienen poca información sobre las decisiones del gobierno o de entes privados que inciden profundamente en sus vidas. Por otra parte, el informe antes citado agrega: “Cuando las instituciones del Estado se deterioran, los servicios como la educación y la atención de salud se convierten en privilegios a los que tienen acceso principalmente los que ya tienen poder y recursos.” En ese sentido, existe una necesidad imperante de, por un lado, garantizar los canales necesarios para que los pobres fortalezcan sus propias organizaciones, tanto en las comunidades en sí como en redes entre comunidades y ejercer de este modo su derecho a las información y a que se les rindan cuentas sin temor a repercusiones personales negativas y, por otro, que los Estados desarrollen leyes y reglamentaciones de accesos a la información no discriminatorias y de fácil acceso. La falta de acceso a la información coloca indiscutiblemente a los sectores más carenciados de la sociedad en una situación de vulnerabilidad respecto a posibles actos abusivos de particulares y acciones de corrupción por parte de entes estatales y sus funcionarios.

23. Como señalara la Relatoría en su informe del año 2001, en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas se promueve la necesidad de apoyar iniciativas que permitan una mayor transparencia para asegurar la protección del interés público e impulsar a que los gobiernos utilicen sus recursos efectivamente en función del beneficio colectivo. Dentro de este contexto, la Relatoría considera que la corrupción puede ser adecuadamente combatida a través de una combinación de esfuerzos dirigidos a elevar el nivel de transparencia de los actos del gobierno. Cualquier política dirigida a obstaculizar el acceso a información relativa a la gestión estatal, a la que tienen derecho todas las personas, tiene el riesgo de promover la corrupción dentro de los órganos del Estado debilitando así las democracias. El acceso a la información se constituye como forma preventiva contra estas prácticas ilegales que azotan a los países del hemisferio. La transparencia de los actos del gobierno puede ser incrementada a través de la creación de un régimen legal en el cual la sociedad tenga acceso a información. En este contexto, la regla debe ser la publicidad de los actos de gobierno como bien común y no la manipulación y el ocultamiento de los actos públicos.

24. Resumiendo, el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas.

Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – 2008

CIDH. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. 19 julio 2008. OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14.

Texto completo disponible [en línea]

<http://www.cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf> [consulta: 16 mayo 2012].

40. Un aspecto relevante para medir las capacidades estatales es la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. También se busca captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural.

7. CORRUPCIÓN Y GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN

7.1. DISCRIMINACIÓN Y CORRUPCIÓN EN GENERAL

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay – 2001
Ver *supra* pág. 108, párr. 50.

7.2. AFRODESCENDIENTES

Visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia – 2009

CIDH. *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia*. 27 marzo 2009. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 66.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaAfrodescendientes.sp/ColombiaAfros2009cap3-4.sp.htm#OBSERVACIONES>> [consulta: 16 mayo 2012].

115. La Comisión observa también que persisten obstáculos para el desarrollo sostenible de las comunidades en sus territorios y el pleno ejercicio del derecho de propiedad comunitaria debido al escaso acceso a recursos y fondos para la explotación de sus tierras. En muchos casos no reciben apoyo económico, crédito, o apoyo estatal de otro tipo para emprender proyectos productivos sostenibles. En efecto, el gobierno central no asigna a los *Consejos Comunitarios* los recursos necesarios para el desarrollo de sus territorios colectivos, como lo garantiza la Ley 70. En general, esos órganos carecen de acceso al crédito o a subsidios directos, componentes vitales para el desarrollo de sus comunidades. Además, las comunidades de afrodescendientes dependen de los gobiernos locales de sus municipios, que controlan sus oportunidades de desarrollo y diseñan las políticas pertinentes. Sobre este aspecto, varias fuentes confirmaron que numerosos gobiernos locales en municipios de predominancia afrodescendiente son ineficientes, carecen de recursos y de capacidad administrativa y, en muchos casos, son presa de la corrupción. Además, muchas autoridades municipales no son plenamente conscientes de las protecciones que otorga la Ley 70 a las comunidades afrodescendientes.

La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas – 2011

CIDH. *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. 5 diciembre 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/AFROS_2011_ESP.pdf> [consulta: 16 mayo 2012].

126. Durante la reunión técnica, las y los expertos señalaron que las y los afrodescendientes perciben que “la justicia no está lista para ellos”, sino que es utilizada “contra ellos”, como un grupo especialmente afectado. Las y los expertos aludieron a la falta de confianza de las personas afrodescendientes en el sistema de justicia, la ausencia de estímulos para denunciar

casos de discriminación racial y la desincentivación que provocan la percepción de impunidad y corrupción.

[...]

172. La información relevada indica que la población afrodescendiente se ha visto afectada por una doble victimización, ya que ha sido excluida de la protección de las fuerzas de seguridad del Estado y además, ha sido víctima de actos de violencia, prácticas de uso desproporcionado de la fuerza y fuerza letal, y corrupción policial, cometidas con total impunidad.

7.3. INDÍGENAS

Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales – 2009

CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. 30 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 56/09.

Texto completo disponible [en línea]

<<http://www.cidh.oas.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Indice.htm>> [consulta: 16 mayo 2012].

318. La consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia. En demasiados casos, las consultas a los pueblos indígenas se llevan a cabo en climas de hostigamiento e incluso de violencia perpetrada por guardias de seguridad privados contratados por las empresas responsables de los proyectos y, a veces, por las fuerzas de seguridad públicas.

319. La buena fe también es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, sea a través de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales.

[...]

Ejemplo: obstáculos institucionales para la implementación de las normas jurídicas

En su informe de 2007 sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia, la CIDH examinó algunos factores que han obstaculizado la implementación de las diferentes disposiciones constitucionales que consagran los derechos territoriales de los pueblos indígenas del país. La CIDH resaltó positivamente que el Estado hubiera ratificado el Convenio 169 de la OIT, así como la adopción de distintas disposiciones de la Constitución que reconocen los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular sobre las tierras comunitarias de origen, y también en cuanto al uso y aprovechamiento sostenibles de los recursos naturales. Sin embargo, también notó que estas normas constitucionales no habían sido incorporadas en forma transversal al ordenamiento jurídico, de manera tal que se reflejaran en las diversas leyes sobre materias susceptibles de afectar directa o indirectamente a los pueblos indígenas y tribales. Por ello, la CIDH recomendó al

Estado que “incorpore a la legislación interna sobre proyectos de desarrollo las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre la materia y adopte las medidas para su implementación efectiva” [párr. 297, Recomendación 4]. La Ley 1715 de 1996, o “Ley del Sistema Nacional de Reforma Agraria”, estableció un proceso de saneamiento y titulación de tierras destinado a devolver los territorios ancestrales a los pueblos indígenas. No obstante, la CIDH explicó que la implementación práctica de esta norma había sido escasa. Entre los factores que retardaron u obstaculizaron la implementación de la ley, la CIDH fue informada sobre los siguientes:

1. La corrupción de funcionarios administrativos y judiciales: “la validación de documentos de propiedad fraudulentos de los terratenientes; la alteración de los procedimientos de pericias de campo que establece la ley sustituyéndolos por la recepción de documentos falsos; la falta de acceso a la información de los pueblos indígenas y comunidades interesadas; y la exigencia de formalidades como presentación de memoriales con firma de abogado o el pago de ciertos trámites” [párr. 236].
2. Dificultades en el reconocimiento de la personería jurídica de autoridades y organizaciones indígenas, tanto en las instancias administrativas como judiciales, impidiendo “las posibilidades reales de controvertir los alegatos de los terratenientes ante la jurisdicción agraria”. Adicionalmente, “no existe reglamentación sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica, y en la práctica, son los Consejos Municipales y las Alcaldías las que se encargan de ello sin tener en cuenta criterios uniformes” [párr. 237].
3. Los “retrasos indefinidos en la identificación de las tierras disponibles y las dificultades en la ejecución de las pocas decisiones a favor de los pueblos indígenas (...), tanto por falta de voluntad de las autoridades respectivas, como por las amenazas y respuestas violentas en su contra y de las organizaciones que los apoyan” [párr. 238].
4. La existencia de conflictos violentos con propietarios no indígenas [párr. 238].
5. Desalojos ordenados mediante resoluciones administrativas, “sin que los procedimientos de reivindicación de tierras de tales personas hubieran concluido” [párr. 238].
6. La “constante promoción de conciliaciones por parte de autoridades estatales en las cuales, dada la precariedad de las condiciones de vida de los pueblos indígenas (...), se resuelve la flexibilización y en el peor de los casos, la cesión de los derechos territoriales” [párr. 239].
7. La emisión posterior, sin consulta previa, de distintos decretos en forma de “normas técnicas que, en la práctica, se denuncia que han obstruido y generado el fracaso del proceso agrario e incluso que han fortalecido el mercado de tierras” [párr. 240].

La CIDH notó que en 2006 se había aprobado en Bolivia la Ley 3545, de “Reconducción de la Reforma Agraria”, y celebró dicha iniciativa, expresando que “espera que en su implementación se hagan los esfuerzos necesarios para superar las falencias institucionales anteriormente descritas, y para que se constituya en un verdadero instrumento que permita el reconocimiento y la titulación y/o devolución de las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas, derecho colectivo que, tal como ha sido señalado por la Corte Interamericana, se encuentra incluido en el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana” [párr. 244]. En consecuencia, la CIDH recomendó al Estado boliviano que “[g]arantice la implementación efectiva de la nueva normativa en materia de reforma agraria, adoptando las medidas necesarias para eliminar los obstáculos

esbozados por la Comisión que han impedido el acceso a la tierra y al territorio de todos los sectores de la sociedad boliviana. En el marco de este proceso, es fundamental que el Estado boliviano tenga en cuenta la particular relación de los pueblos indígenas con la tierra y en consecuencia, en el proceso de titulación, dé prioridad al reconocimiento de sus tierras y territorios ancestrales como fundamental para la perpetuación de su identidad cultural” [párr. 297 – Recomendación 3].

Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia – 2010

CIDH. *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. 24 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>> [consulta: 23 mayo 2012].

174. La política estatal de redistribución de tierras a favor de pueblos indígenas también se ve reflejada en el Decreto Supremo No. 28733 del 2 de junio de 2006, el cual dispone que todas las tierras fiscales disponibles y las que se declaren como tales como resultado del proceso de saneamiento se destinarán exclusivamente a favor de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no tengan tierra o la poseen insuficientemente. De manera similar, el reglamento de la Ley No. 3545, dispone como finalidad de la legislación agraria, “garantizar el manejo confiable y responsable del régimen agrario que permita superar actos de injusticia social, corrupción y clientelismo en la administración del derecho agrario” y dispone además “garantizar y priorizar el acceso a la tierra de las familias y comunidades sometidas a empadronamiento, cautiverio, trabajo forzoso y sistema servidumbre”.

7.4. MIGRANTES

Tercer Informe de Progreso de la Relatoría Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – 2001

CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*. Capítulo VI: “Tercer informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias”. 16 abril 2002.

OEA/Ser.L/V/II.114 doc. 5 rev.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm>> [consulta: 16 mayo 2012].

125. Otras organizaciones dedicadas al tráfico de migrantes, sin embargo, sí corresponden a mafias organizadas. Uno de los casos más notables es el de traficantes de origen chino, comúnmente conocidos como *Snakeheads* (Cabezas de Serpiente) o *she tou* (traficantes). Estudios sobre el tráfico de nacionales chinos a Estados Unidos indican que estas organizaciones están involucradas en una vasta red de actividades ilícitas que incluye, entre otras cosas, prostitución, extorsión, la producción de documentos falsos, y el soborno de oficiales de migración tanto en China como en países de destino. Según investigaciones policiales, los llamados *Snakeheads* son de origen taiwanés y tendrían amplia vinculación con los servicios de inteligencia de ese país. Estos contactos les permiten poseer una amplia red de colaboradores en varias decenas de países en Asia, Europa, Medio Oriente Centro y Norte América.

Operación de Trata de Personas (Importación) en Condiciones de Esclavitud

126. A diferencia de las operaciones de tráfico o conducción de migrantes que, como se explicó, implican una transacción comercial mutuamente acordada, para la Relatoría la trata de personas implica elementos de violencia, coerción y engaño con el objetivo de explotar a personas (usualmente mujeres y niños) para obtener un beneficio monetario. Esta actividad es realizada exclusivamente por organizaciones criminales envueltas en negocios ilícitos, en particular explotación sexual de mujeres y menores. Por otra parte, estas organizaciones también someten a las personas a condiciones de semi-esclavitud al forzarlas a trabajar en servicio doméstico, fábricas de ensamblaje o manufactura (normalmente en la industria de ropa y calzado) o como trabajadoras sexuales sin goce de sueldo o libertad para moverse. A diferencia de las operaciones de tráfico de migrantes, en este caso el negocio casi siempre incluye corrupción de las autoridades en el país de destino, ya sea porque están implicadas en el negocio o porque, aun sabiendo de la existencia de situaciones en que ciertas personas son sometidas a estos terribles abusos, no intervienen.

Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – 2003

CIDH. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* 2003. Capítulo V: “Quinto informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Visita *in loco* a México”. 29 diciembre 2003. OEA/Ser.LV/II.118, Doc. 70 rev. 2.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.5.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

209. Durante su estadía en Ciudad Juárez, la delegación de la Relatoría recibió numerosas denuncias respecto al peligro que enfrentan los migrantes. Personal de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez, otro albergue que prodiga atención y ayuda a los migrantes de la comunidad religiosa de los Scalabrini, detalló que constantemente reciben denuncias de maltratos, violencia y abuso por parte de las autoridades estadounidenses y mexicanas. En relación a estas últimas, son frecuentes las denuncias por uso excesivo de la fuerza, extorsión, abuso de autoridad y detención arbitraria. De acuerdo a ciertas fuentes, muchas de las acusaciones recaen en miembros de la policía, registro civil y autoridades migratorias. Personal de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez también indicó que las denuncias por maltratos y violencia perpetrada por delincuentes comunes son también bastante usuales. Muchas de las víctimas de robos y engaños o acoso corresponden a mexicanos que han sido deportadas de EUA.

[...]

211. Ante la magnitud del fenómeno delictivo, el Gobierno mexicano ha tomado diversas acciones para abordar el problema. Entre ellas se cuentan ciertas medidas dentro del llamado Plan Sur para atacar la violencia y la impunidad con la que operan bandas criminales, así como mayor control sobre la acciones de agentes del Estado involucrados con migrantes. El Gobierno también aumentó la dotación de los miembros del Grupo BETA de 47 a 130 efectivos en la zona sur, desde Tapachula a Comitán. Asimismo, durante la administración de Felipe de Jesús

Preciado se realizaron esfuerzos por combatir la corrupción al interior del INM. Es así como un número importante de supervisores y delegados regionales (94%) fueron reemplazados y 800 funcionarios fueron despedidos; del mismo modo se intentó aumentar los controles para evitar abusos a través de la creación de la Fiscalía Especial de Asuntos Migratorios. Por otro lado, representantes de la PGR informaron a la delegación de la Relatoría de sus esfuerzos por combatir la acción de bandas de delincuentes que operaban en el sur del país.

212. Miembros de la sociedad civil con los que se entrevistó la delegación de la Relatoría indican que las medidas impulsadas por el gobierno han sido superficiales y que, prueba de ello son los ataques a migrantes y el evidente clima de violencia e impunidad sigue reinando en las zonas fronterizas del país. Asimismo, indicaron que a pesar de las medidas persisten incidentes de corrupción en los servicios encargados de interactuar con los migrantes.

7.5. MUJERES

El Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Discriminación en Haití – 2009

CIDH. *El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en Haití*. 10 marzo 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Haitimujer2009sp/Haitimujeri.sp.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

I. Contexto sociopolítico en Haití y su impacto en las mujeres

25. Además, la CIDH ha observado en varias partes de la capital y del resto del territorio nacional la ausencia casi total del Estado respecto de autoridades civiles, agentes de policía, tribunales, escuelas e instalaciones médicas. En consecuencia, el Estado no ha sido capaz de proteger la vida y la integridad física de sus habitantes, lo cual contribuye a un aumento de la delincuencia, la proliferación de bandas armadas, el tráfico de drogas y armas y la corrupción de instituciones estatales importantes tales como la policía y el sistema jurídico. Las principales consecuencias son un notable aumento de la violencia en el país, abusos cada vez más atroces y que ponen en riesgo la vida de las personas, acompañados de mutilaciones físicas y secuestro de víctimas, y una generalizada, extendida y arraigada impunidad ante violaciones de derechos humanos y otros delitos.

[...]

II. Formas de discriminación y violencia que enfrentan las mujeres en Haití

68. En las situaciones en que las víctimas tienen la oportunidad de presentar una denuncia formal ante las autoridades (por ejemplo, luego de ser liberadas de la custodia), otros factores hacen que las víctimas se abstengan de denunciar los abusos. Por ejemplo, existe una falta generalizada de confianza por parte del público en el sistema de administración de justicia en Haití y la reputación de la policía y del Poder Judicial se ha deteriorado gravemente con los años, debido a la preponderancia de corrupción en ambas instituciones y a la ineficacia de estas instituciones en su capacidad de juzgar a los autores de delitos.

[...]

I. El deber del Estado de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir y erradicar la violencia y la discriminación contra las mujeres

109. La Comisión desea señalar que las fallas de la administración de justicia que han sido identificadas en sus informes anteriores sobre Haití y los derechos de las mujeres afectan profundamente la capacidad del Estado de prevenir, investigar, juzgar y sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres. Algunas de las fallas del sector de la administración de justicia que han afectado negativamente la obligación de debida diligencia del Estado, que fueron constatadas por la delegación de la CIDH en sus visitas a Haití, son la falta de recursos económicos y humanos básicos para que la policía y los jueces enfrenten estos casos; la inexistencia de instituciones judiciales en las zonas rurales y marginadas; la falta de asistencia legal para las víctimas; la necesidad de capacitar al personal en derechos humanos y la necesidad de fortalecer las unidades especializadas de la policía y del Poder Judicial. La delegación también recibió información sistemática de corrupción en la fuerza policial y de falta de independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

El Camino hacia una Democracia Sustantiva: la Participación Política de las Mujeres en las Américas – 2011

CIDH. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. 18 abril 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>> [consulta: 23 mayo 2012].

162. Por otra parte, la CIDH observa que otro de los mayores obstáculos en la presencia de las mujeres en los espacios de poder político es la falta de acceso de las mujeres al financiamiento y recursos económicos en las organizaciones partidarias. Una variedad de fuentes coinciden en la desigualdad existente de las candidatas mujeres en el acceso a financiamiento para afrontar la competencia electoral y los gastos de publicidad en las campañas políticas. Los estudios de expertas en la materia han señalado el manejo financiero de los partidos como otro de los factores obstaculizadores en la presencia de mujeres en los espacios de toma de decisión. El insuficiente financiamiento público en la región ha contribuido al incremento de fuentes externas o privadas de las campañas políticas y ha fomentado la corrupción en los partidos políticos. La ausencia de financiamiento público para las campañas internas de los partidos constituye un factor de desigualdad para las mujeres ya que “cuentan con menos recursos económicos personales y el apoyo de sus candidaturas, al parecer, continúa siendo resistido”. Adicionalmente, las mujeres se ven afectadas por “la falta de transparencia en el financiamiento interno de las campañas y en el manejo de fondos de los partidos”, y el hecho de que en la provisión de recursos las candidaturas masculinas resultan más favorecidas.

7.6. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México – 1998

CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. 24 septiembre 1998. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

III. El Derecho a la Libertad Personal

[...]

262. La corrupción, la insuficiencia de recursos o el proceder irreflexivo, han propiciado que, en muchos casos, grupos de internos asuman indebidamente decisiones de administración y mando. Es lo que se conoce como el “autogobierno carcelario”. Tal situación rompe el principio de autoridad necesario, y con las condiciones de igualdad que deben prevalecer entre los internos, propiciando abusos ilimitados.

[...]

J. Corrupción y abuso de poder

264. Los fenómenos de la corrupción y el abuso de poder, no están ausentes en el ámbito penitenciario mexicano. Con frecuencia los internos o sus familias se ven compelidos a pagar por servicios elementales, que debieran ser gratuitos: visita íntima, alimentación, aseo, comunicación con el exterior, etc. Ello propicia una situación de injusticia extrema, en donde hay presos privilegiados que todo lo compran, inclusive la servidumbre de otros internos y aun de custodios y autoridades.

265. Una situación de corrupción y tráfico de influencias se detecta específicamente en ciertos casos, por el manejo de venta de drogas y alcohol muchas veces denunciadas ante las autoridades, sin resultados concretos.

[...]

V. Recomendaciones

[...]

289. Que investigue debidamente las denuncias de corrupción y tráfico de influencias presuntamente ocurridos dentro de las prisiones, se sancione a los responsables, y se adopten las medidas necesarias para corregir dichos males.

Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia – 1999

CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Capítulo. XIV: “Los derechos de las personas privadas de su libertad”. 26 febrero 1999. OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-14.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

7. A su vez, la Comisión recibió información reiterada sobre corrupción en las cárceles colombianas que afecta los derechos humanos de los internos. Por ejemplo, respecto a la delegación en “internos jefes” del control de zonas, se recibieron quejas indicando que se han creado minifeudos con atribuciones de hecho que permiten que se exijan pagos para el acceso a servicios, protección, etc. Igualmente, llegó al conocimiento de la Comisión información sobre corrupción en los contratos de alimentación que llevan a deteriorar el estándar ya mínimo de alimentación. Asimismo llegaron quejas sobre sistemas de cobros ilegales por funcionarios inescrupulosos para autorizar lo que son derechos reglamentarios de los internos.

[...]

52. El descontrol actual del sistema penitenciario y la influencia que pueden tener sobre él los grupos ilegales se evidencia en un episodio ocurrido el 14 de abril de 1998 en la Cárcel Distrital de San Diego en Cartagena, donde según noticias periodísticas “en medio de una bacanal, con drogas y alcohol, escaparon siete reclusos, entre ellos cinco investigados por paramilitarismo”. El director de la cárcel admitió que todos los fines de semana se producen, tanto en las celdas de los hombres como de las mujeres, fiestas en las que los reclusos consumen drogas y alcohol, ante la mirada impasible de los guardias, diciendo que la irregularidad es producto de la corrupción galopante que prospera en el cuerpo de guardianes (en ese distrito).

[...]

61. Una de las estrategias del Estado para solucionar el problema del hacinamiento es el de la concesión privada para la construcción de cárceles. El concesionario recibirá un anticipo para facilitar la construcción, y luego una suma anual para el mantenimiento y los servicios. El primer modelo a construirse en Valledupar recibiría 800 presos que contarían con un espacio en su celda de al menos 30 metros cuadrados y zonas comunes para actividades de trabajo, estudio, recreación, alimentación, asistencia jurídica y visitas. La seguridad dentro del penal sería mantenida por el INPEC. Desafortunadamente, han habido retrasos importantes en la construcción de estas nuevas cárceles de conformidad con este plan, debido a que se han descubierto problemas y hasta corrupción en relación con las licitaciones.

Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia – 2009

CIDH. *Informe de seguimiento – Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. 7 agosto 2009. OEA/Ser/LN/II.135. Doc. 40.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm>> [consulta: 23 mayo 2012].

V. Condiciones de los centros penitenciarios y derechos de las personas privadas de libertad

[...]

104. Asimismo, se indica que la detención preventiva continúa siendo uno de los factores de mayor incidencia en la vulneración de los derechos de la población carcelaria. La información disponible indica que más del 75% de los internos están detenidos preventivamente. Se ha señalado que tal circunstancia obedecería no sólo a la falta de cumplimiento de los plazos legales y de la normativa nacional e internacional sobre la materia, sino además a los actos de corrupción de algunos operadores de justicia, que no asistirían a las audiencias programadas, ni atenderían estos casos de manera adecuada.

[...]

X. Recomendaciones

247. En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente informe, la Comisión le reitera al Estado de Bolivia la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe Acceso a la Justicia e Inclusión Social [...]

[...]

19. Adopte las medidas necesarias para retomar inmediatamente el control interno de los centros penitenciarios del país y fiscalice –también a través de investigaciones serias– las prácticas de corrupción que se verificaron por parte de los mismos privados de libertad. Asimismo, que establezca programas especializados de reclutamiento y capacitación para todo el personal encargado de la administración, supervisión, operación y seguridad de las cárceles y otros lugares de privación de libertad, lo que debe incluir instrucción en normas internacionales sobre derechos humanos en las esferas de mantenimiento de la seguridad, uso proporcional de la fuerza y tratamiento humano de las personas privadas de libertad.

Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas – 2011

CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. 31 diciembre 2011. OEA/Ser.LN/II. Doc. 64.

Texto completo disponible [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>> [consulta: 16 mayo 2012].

1. Desde hace cinco décadas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) ha venido dando seguimiento a la situación de las personas privadas de libertad en las Américas por medio de sus distintos mecanismos; sobre todo, a partir del establecimiento en marzo del 2004, de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (en adelante “la Relatoría de PPL” o “la Relatoría”).

2. Así, la CIDH ha observado que los problemas más graves y extendidos en la región son:

[...]

(c) los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades;

[...]

(g) la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables;

(h) la falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y

(i) la corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria.

[...]

4. La Comisión Interamericana considera que esta realidad estacionaria es el resultado de décadas de desatención del problema carcelario por parte de los sucesivos gobiernos de los Estados de la región, y de la apatía de las sociedades, que tradicionalmente han preferido no mirar hacia las cárceles. Así, los centros de privación de libertad se han convertido en ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización en los que tradicionalmente ha imperado la arbitrariedad, la corrupción y la violencia.

5. El hecho de que las personas en custodia del Estado se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, aunado a la frecuente falta de políticas públicas al respecto, ha significado frecuentemente que las condiciones en las que se mantiene a estas personas se caractericen por la violación sistemática de sus derechos humanos. Por lo tanto, para que los sistemas penitenciarios, y en definitiva la privación de libertad como respuesta al delito, cumplan con su finalidad esencial, es imprescindible que los Estados adopten medidas concretas orientadas a hacer frente a estas deficiencias estructurales.

[...]

14. En este sentido, se establece claramente que el primer deber del Estado como garante de las personas sometidas a su custodia, es precisamente el deber de ejercer el control efectivo y la seguridad interna de los centros penales; si esta condición esencial no se cumple es muy difícil

que el Estado pueda asegurar mínimamente los derechos fundamentales de las personas bajo su custodia. A este respecto, es inaceptable desde todo punto de vista que existan un buen número de cárceles en la región que se rigen por sistemas de “autogobierno”, en los que el control efectivo de todos los aspectos internos está en manos de determinados reclusos o bandas criminales; o por sistemas de “gobierno compartido”, en las que estas mafias comparten este poder y sus beneficios con las autoridades penitenciarias. Cuando esto ocurre, el Estado se torna incapaz de garantizar mínimamente los derechos humanos de los reclusos y se trastoca y desnaturaliza totalmente el objeto y fin de las penas privativas de la libertad. En estos casos aumentan los índices de violencia y muertes en las cárceles; se generan peligrosos círculos de corrupción, entre otras muchas consecuencias del descontrol institucional en las cárceles.

[...]

1. Consecuencias de la falta de control efectivo de los centros penales

79. En los hechos, cuando el Estado no ejerce el control efectivo de los centros penales en los tres niveles fundamentales mencionados, se producen graves situaciones que ponen en riesgo la vida e integridad personal de los reclusos, e incluso de terceras personas, tales como: los sistemas de “autogobierno” o “gobierno compartido”, producto también de la corrupción endémica en muchos sistemas; los altos índices de violencia carcelaria; y la organización y dirección de hechos delictivos desde las cárceles. [...]

[...]

83. Por su parte, los mecanismos de protección de Naciones Unidas también han constatado este tipo de situaciones en países de la región. Así por ejemplo, el Subcomité contra la Tortura, luego de una misión a México en el 2008, se refirió extensamente a los regímenes de “autogobierno” o “gobierno compartido” existentes en varios centros penales de ese Estado, pronunciándose así en sentido concordante con lo reportado por la CIDH una década antes. El Subcomité contra la Tortura pudo constatar durante sus visitas a centros penitenciarios que estas prácticas se denominan “costumbres internas” o “liderazgo”, y representan un factor grave de riesgo para muchas personas privadas de libertad que pueden llegar a ser sometidas, por parte de los “líderes” de cada dormitorio o pabellón, a castigos, sanciones disciplinarias y otro tipo de vejámenes. Además, indican que en muchos de estos centros se realizan todo tipo de transacciones comerciales, incluyendo el pago por determinados espacios o dormitorios preferenciales y todo un sistema de privilegios del que no pueden beneficiarse todas las personas privadas de libertad.

[...]

85. La Comisión Interamericana observa que otro de los Estados en los que se ha documentado ampliamente la existencia de este tipo de patrones de autogobierno y falta de control efectivo de las autoridades, es Honduras. A este respecto, el Subcomité contra la Tortura en su informe sobre Honduras de 2010 se refirió en detalle a los principales desafíos que enfrenta la gestión penitenciaria de ese Estado:

El SPT observó que el escaso personal asignado a ambos centros (Penitenciarías Marco Aurelio

Soto en Tegucigalpa y la de San Pedro Sula) desemboca en una situación de autogobierno a través de las figuras de “coordinadores” y “subcoordinadores”, quienes son presos que actúan como interlocutores entre la autoridad y el resto de la población penitenciaria. [...] Mediante las entrevistas con los detenidos, el SPT se percató de que los coordinadores y subcoordinadores tienen el control del orden y de la asignación de espacios al interior de cada pabellón. Esto fue aceptado por el personal penitenciario entrevistado, quien además indicó que nunca penetra en ciertos pabellones tales como aquellos en los que se encuentran los integrantes de las maras.

El SPT constató que en las penitenciarías visitadas, la corrupción se instrumentaliza a través de un sistema sofisticado que incluye procedimientos, etapas y plazos. [...] A través de las entrevistas mantenidas con un gran número de reclusos, constató que estos deben pagar una cantidad considerable de lempiras para poder gozar de cualquier tipo de beneficio, incluyendo una celda o un espacio para dormir.

[...]

El sistema de corrupción y privilegios descrito se extiende a todas las áreas de la vida diaria de las cárceles, incluida la adquisición de camas, colchones, alimentos, sistema de aire acondicionado, televisiones y radios. Según alegaciones reiteradas y coincidentes de los reclusos en ambas penitenciarías existen cuotas semanales que varían entre 15 o 25 lempiras, a pagar a los coordinadores para el mantenimiento de la limpieza y el orden del pabellón.

El autogobierno se manifiesta también en cuanto a la alimentación, ya que el personal de las penitenciarías admitió que la entrega de las porciones alimenticias se hace en su totalidad y directamente a los coordinadores, quienes se encargan de la distribución. Según ciertas personas entrevistadas una parte de la comida es distribuida, y otra vendida a los presos.

Varios de los internos entrevistados afirmaron ser golpeados como castigo por otros presos o personal penitenciario por orden de los coordinadores y que en ocasiones es el mismo coordinador quien “castiga”.

[...]

90. Como se pone de manifiesto en los ejemplos presentados, la falta de control efectivo por parte de las autoridades de lo que ocurre en los centros penales puede conducir a situaciones realmente graves y complejas, en las que es imposible que la pena privativa de libertad cumpla sus fines. Las cárceles se convierten entonces, como ya ha dicho la CIDH, “en escuelas de delincuencia y comportamiento antisocial que propician la reincidencia en vez de la rehabilitación”, y en lugares donde sistemáticamente se violan los derechos humanos de los reclusos y sus familias, especialmente de aquellos en condiciones de vulnerabilidad.

[...]

92. Es contrario al derecho internacional de los derechos humanos, e inadmisibles desde todo punto de vista, que una persona privada de libertad tenga que pagar o someterse a otros abusos para obtener los elementos básicos necesarios para vivir en condiciones dignas.

93. Asimismo, el que el Estado permita o tolere sistemas de privilegios en los que cierta clase de reclusos con mayor poder adquisitivo puedan acaparar los mejores espacios y recursos de los centros penales en detrimento de otros reclusos –la mayoría– que no están en las mismas

condiciones, también es inadmisibles. Cuando esto sucede, las personas más vulnerables se ven relegadas a espacios hacinados, insalubres e inseguros. Y en definitiva, lo que se produce es el traslado de los cuadros de desigualdad y marginación presentes en la sociedad, a lo interno de las prisiones. Además, se envía el mensaje a la población penitenciaria, y a la sociedad en general, de que la administración de justicia –y en definitiva la respuesta del Estado frente al delito– no opera igual para todas las personas. Esta percepción afecta seriamente las expectativas de rehabilitación y reinserción social de las personas sometidas a penas privativas de libertad. A este respecto, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias ha considerado que,

Quando los funcionarios de policía, el personal de la administración penitenciaria, los funcionarios judiciales, los jueces, los fiscales y los abogados se dirigen a las personas privadas de libertad de manera diferente según hayan o no recibido de ellas sobornos u otros pagos o favores irregulares, entonces todo el sistema de garantías pierde su contenido y se vuelve vacío y carente de sentido; quienes no puedan o no quieran pagar lo que se les pide quedan en posición de indefensión, y se reduce aún más la credibilidad de todo el sistema de administración de justicia.

[...]

115. La CIDH, en el ejercicio de sus distintas facultades de monitoreo, ha observado que las principales causas de violencia carcelaria en la región son: la falta de control efectivo del orden y la seguridad interna de los centros penitenciarios; la falta de personal de seguridad suficiente y capacitado; la corrupción; el uso excesivo de la fuerza y el trato humillante hacia los reclusos por parte de los agentes de seguridad; el ingreso y circulación de alcohol, drogas y dinero en las cárceles; la tenencia de armas por parte de los internos; la actividad de grupos criminales que operan en las cárceles, y las constantes disputas entre estos grupos por el control de las mismas; el hacinamiento y las deficientes condiciones de detención; la falta de separación de internos por categorías; la falta de protección de grupos vulnerables; la ausencia de actividades productivas en las que reclusos puedan ocuparse; el trato discriminatorio o abusivo hacia los familiares de los reclusos; e incluso, las deficiencias en la administración de justicia, como la mora judicial.

[...]

117. En este sentido, los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad*, establecen que “de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, se adoptarán medidas apropiadas y eficaces para prevenir todo tipo de violencia entre las personas privadas de libertad, y entre éstas y el personal de los establecimientos”; y sugiere para tales fines, entre otras, las siguientes medidas:

[...]

(g) Evitar y combatir todo tipo de abusos de autoridad y actos de corrupción; y

(h) Erradicar la impunidad, investigando y sancionando todo tipo de hechos de violencia y de corrupción, conforme a la ley.

[...]

182. Otro problema grave y profundamente arraigado en las cárceles de la región es la corrupción. La corrupción no es un fenómeno abstracto o difuso, sino que es una realidad concreta

y actual que se refiere precisamente a la integridad ética de los funcionarios a cuyo cargo se encuentran los centros de privación de libertad, y por lo tanto, a su idoneidad. Como ya se ha indicado en el presente informe, tradicionalmente las cárceles han sido ámbitos aislados, que en gran medida se han mantenido fuera del escrutinio público y de las actividades de monitoreo y fiscalización de los Estados. Esta falta de controles institucionales y de transparencia, aunada a la carente asignación de recursos para su funcionamiento y a la falta de dotación de personal suficiente, capacitado, motivado y bien remunerado, ha conducido a que en la mayoría de los países de la región se haya venido asentando durante décadas una cultura de corrupción en los centros de privación de libertad.

183. El fenómeno de la corrupción en los centros de privación de libertad se manifiesta de diversas formas según sea el contexto específico de que se trate, y en el que pueden estar involucradas autoridades de distintos niveles. Así por ejemplo, este tipo de actividades pueden estar relacionadas con la consecución de traslados a determinadas cárceles o a secciones más confortables dentro de una misma cárcel; con la venta de certificados de buena conducta, de dictámenes psicológicos, o de participación en actividades laborales o de estudio; con la venta de los cupos para participar en tales actividades; con la comercialización de los alimentos destinados a los reclusos; con la venta de espacios para recibir visitas conyugales; con el cobro de pequeñas cuotas a los reclusos para acceder a servicios tan comunes como las llamadas telefónicas, o para acceder a los servicios de salud; entre otras muchas formas.

184. Estos patrones de corrupción e ilegalidad se presentan de forma mucho más abierta y sistemática en aquellos centros de privación de libertad que se rigen por sistemas de “autogobierno” o “gobierno compartido” (descritos en el Capítulo II.B. del presente informe) en los que los presos tienen que pagar para tener acceso a prácticamente todo, incluso para no ser agredidos. En este contexto, es particularmente preocupante la participación de las propias autoridades –por acción u omisión– en actividades delictivas cometidas por los propios reclusos desde las cárceles, como las extorsiones y secuestros, reales o virtuales; así como en el tráfico de armas, drogas y otros elementos ilícitos al interior de los centros de privación de libertad.

185. Incluso, existe en algunas cárceles una “cultura de corrupción” profundamente arraigada que se manifiesta de forma rutinaria y cotidiana y que llega a ser percibida como algo “normal”, tanto por los reclusos, como por los funcionarios. Esta corrupción institucionalizada puede manifestarse desde actos tan fundamentales como el arrendamiento de celdas según su capacidad y comodidad, o hasta el cobro a los reclusos por el acceso a teléfonos públicos y a los patios, o para disponer de mayores comodidades y privacidad en las visitas familiares. Incluyendo el cobro para acceder a las clínicas o dispensarios; para la realización de trámites administrativos o legales; e incluso para obtener protección o no ser objeto de agresiones.

186. La corrupción aumenta las desigualdades reales entre los reclusos, acentuando la vulnerabilidad de los más débiles y provocando un desbalance en la distribución de los escasos recursos con que cuentan las cárceles.

187. Por lo tanto, la Comisión Interamericana considera que existe un estrecho vínculo entre la lucha contra la corrupción y el respeto y garantía de los derechos humanos. La Convención

de las Naciones Unidas contra la Corrupción –que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y que a la fecha ha sido ratificada por 27 Estados Miembros de la OEA– refleja en su preámbulo entre otras cosas, “la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”.

188. Los cuadros de corrupción en centros de privación de la región han sido ampliamente documentados, tanto por la Comisión Interamericana, como por mecanismos de Naciones Unidas cuyo mandato incluye visitas de monitoreo a centros penitenciarios. Así por ejemplo, la CIDH ha considerado preocupantes situaciones como la siguiente, registrada en el Informe de País de Bolivia de 2007,

Dentro de la cárcel, los hombres privados de libertad, sus esposas o compañeras, sus hijos e hijas, se encuentran a merced de su propia suerte. Las propias autoridades del establecimiento carcelario reconocieron y la Comisión pudo constatar que las celdas son alquiladas o vendidas por los propios reclusos. Es decir, un interno no tiene el derecho a una celda, pues tiene que pagar para tener donde dormir, de lo contrario tiene que hacerlo en un pasillo o en uno de los patios a la intemperie. En la cárcel de Chonchocorro, por su parte, la delegación de la Comisión fue informada de que el gimnasio deportivo para actividades de esparcimiento era de propiedad de un interno, quien cobra una especie de membresía de 20 bolivianos por mes a los que quieran utilizarlo.

El Subcomité contra la Tortura en su Informe de misión a México de 2009 registró,

Los miembros de la delegación pudieron constatar durante sus visitas a los centros penitenciarios que [...] en muchos de estos centros se realizan todo tipo de transacciones comerciales, incluyendo el pago por determinados espacios o dormitorios preferenciales y todo un sistema de privilegios del que no pueden beneficiarse todas las personas privadas de libertad. Algunas de las personas entrevistadas explicaron a los miembros de la delegación cómo existen pagos obligatorios para poder mantener determinados derechos dentro del centro.

A su vez, el Relator sobre la Tortura de la ONU se refirió en los siguientes términos a un contexto similar en Paraguay,

La corrupción es endémica. [...] Es una práctica común que los presos hagan uso del soborno para obtener artículos necesarios a los que tienen derecho y que el Estado está obligado a proporcionarles. Algunos reclusos disfrutaban de celdas espaciosas y limpias, equipadas con aparatos de televisión, radio y libros, mientras que otros están encerrados en celdas inmundas con gran hacinamiento. La falta de transparencia en la asignación de las celdas aumenta la sospecha de que los reclusos en mejor situación económica sobornan a las autoridades carcelarias para recibir mejor tratamiento. Además, el pago de un soborno de 1.000 guaraníes por bienes y actividades cotidianas y normalmente accesibles, como sentarse bajo un árbol, parece tan difundido que prácticamente constituye una economía gris independiente dentro de las paredes de la cárcel, manejada por grupos de reclusos y facilitada por la participación activa o pasiva de algunas de las autoridades carcelarias. Eso produce mayor marginación de los pobres. El Relator Especial también recibió alegaciones de acoso sexual por los guardias penitenciarios que exigen servicios sexuales de las presas a cambio de alimentos, productos higiénicos u otros artículos.

Así también el Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias en su Informe de misión a

Honduras de 2006 constató “que en los centros de detención los reclusos tienen que realizar pagos a la policía de la cárcel para poder ejercer sus derechos más básicos [...] por ejemplo, para poder ver al juez, conocer la sentencia sobre su causa o interponer un recurso”.

189. Estos casos, y otros citados en este informe, no sólo revelan un patrón de corrupción generalizado e institucionalmente arraigado en toda la región que desnaturaliza por completo la función de un centro penitenciario, sino que además representa un cuadro de falta de control efectivo de las prisiones por parte del Estado, lo que, como se ha visto *supra* implica una amenaza real a los derechos fundamentales de los detenidos.

190. También hay situaciones en las que los actos de corrupción impiden la implementación de medidas adoptadas por el propio Estado para hacer frente a situaciones concretas. Así por ejemplo, la Relatoría de Personas Privadas de Libertad durante su visita a El Salvador fue informada de casos en los que las autoridades habían comprobado que los propios funcionarios penitenciarios desactivaban los dispositivos bloqueadores de llamadas que se habían instalado para impedir que los miembros de pandillas organizaran y dirigieran actos delictivos desde el interior de las cárceles. Lo mismo ocurre cuando se establecen esquemas de seguridad para impedir el ingreso de armas o drogas a los centros de privación de libertad, y en los hechos, son los propios agentes de seguridad los que toleran o participan de su contrabando.

191. La corrupción en el ámbito penitenciario es siempre un obstáculo para el cumplimiento de los fines esenciales de las penas privativas de la libertad. Particularmente cuando afecta aquellos mecanismos diseñados para promover la rehabilitación y la reinserción social de las personas privadas de libertad.

192. En este sentido, en el marco de una audiencia sobre la situación de los derechos de las personas privadas de libertad en Panamá, celebrada en marzo de 2008, la CIDH recibió información según la cual en las principales cárceles panameñas los internos deben pagar para acceder a permisos laborales y de estudio. Asimismo, luego de la visita de la Relatoría de Personas Privadas de Libertad a la provincia de Buenos Aires, la CIDH exhortó al Gobierno provincial a “establecer criterios objetivos que aseguren un proceso de adjudicación de cupos transparente y equitativo” en lo relativo al acceso a talleres, educación y demás programas de resocialización. En este contexto, otro de los factores que induce a la falta de transparencia y a las irregularidades en la determinación del acceso a estos programas es precisamente la insuficiencia de los mismos frente al elevado número de presos.

[...]

H. Recomendaciones

259. Con respecto al control efectivo de los centros de privación de libertad y a la prevención de hechos de violencia, la Comisión recomienda:

1. Erradicar la corrupción implementando medidas preventivas, acciones judiciales, y programas públicos para evaluar y garantizar la gobernabilidad de las prisiones, suprimiéndose las formas de autogobierno en aquellos centros penitenciarios en los que las autoridades no ejercen un control efectivo.

2. Garantizar que las autoridades penitenciarias controlarán la asignación de celdas y camas, y asegurarán que todo recluso tenga un sitio decente para dormir, alimentación suficiente, recreación, sanitarios y demás aspectos que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas sin necesidad de pagar por todo ello.
3. Mantener un régimen de trato igualitario y justo entre las personas privadas de libertad, que garantice que el régimen de privación de libertad debe ser el mismo para todos los reclusos, sin diferenciaciones de trato ni individualizaciones discriminatorias por razones económicas ni de ningún otro tipo.
4. Evaluar y regular el ejercicio de actividades comerciales dentro de los centros de privación de libertad, y mantener controles efectivos del ingreso de mercancías y la circulación del dinero producto de estas actividades.
5. Adoptar las siguientes medidas de prevención de la violencia:
 - a. Capacitar al personal penitenciario en la prevención de situaciones de violencia entre los reclusos;
 - b. Separar adecuadamente a los reclusos por categorías, de acuerdo con su edad, sexo, tipo de delito, situación procesal, nivel de agresividad o necesidades de protección. Para la implementación efectiva de esta medida es preciso atender las principales deficiencias estructurales de las cárceles;
 - c. Incrementar el personal destinado a la seguridad y vigilancia interior, y establecer patrones de vigilancia continua al interior de los establecimientos;
 - d. Evitar de manera efectiva el ingreso de armas, drogas, alcohol y de otras sustancias u objetos prohibidos por la ley, a través de registros e inspecciones periódicas, y la utilización de medios tecnológicos u otros métodos apropiados, incluyendo la requisita al propio personal;
 - e. Establecer mecanismos de alerta temprana para prevenir las crisis o emergencias;
 - f. Promover la mediación y la resolución pacífica de conflictos internos;
 - g. Evitar y combatir todo tipo de abusos de autoridad y actos de corrupción;
 - h. Erradicar la impunidad, investigando y sancionando todo tipo de hechos de violencia y de corrupción, conforme a la ley;
 - i. Mantener condiciones adecuadas de detención, de forma tal que la falta de espacio suficiente y de acceso a los servicios básicos, no sean un factor generador de fricciones y peleas entre los reclusos;
 - j. Implementar programas de actividades culturales, deportivas y recreativas en las que los reclusos puedan ocupar su tiempo.

[...]

262. Con respecto al personal de los centros de privación de libertad, la CIDH recomienda:

[...]

8. Investigar debidamente las denuncias de corrupción y tráfico de influencias presuntamente ocurridos dentro de las prisiones, sancionar a los responsables, y adoptar las medidas de no repetición correspondientes.

[...]

455. El hacinamiento de personas privadas de libertad genera fricciones constantes entre los reclusos e incrementa los niveles de violencia en las cárceles; dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños, el patio etc.; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables; constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencia; e impide el acceso a las –generalmente escasas– oportunidades de estudio y trabajo, constituyendo una verdadera barrera para el cumplimiento de los fines de la pena privativa de la libertad.

456. Esta situación genera serios problemas en la gestión de los establecimientos penitenciarios, afectando, por ejemplo, la prestación de los servicios médicos y el ejercicio de los esquemas de seguridad de la cárcel. Además, favorece el establecimiento de sistemas de corrupción en los que los presos tengan que pagar por los espacios, el acceso a los recursos básicos y a condiciones tan básicas como una cama.

[...]

476. En el ejercicio de sus funciones de monitoreo, tanto la CIDH, como su Relatoría sobre PPL, han observado en la mayoría de los centros de privación de libertad visitados que los alimentos no se proveen a los reclusos en condiciones apropiadas de cantidad, calidad e higiene. Por lo que, en la práctica, las personas privadas de libertad tienen que comprar o conseguir de alguna otra forma sus alimentos dentro de la cárcel, y/o depender de sus familiares para que se los provean. Lo que en definitiva crea espacios para las desigualdades y la corrupción a lo interno de los centros penitenciarios. Asimismo, es frecuente que en algunas cárceles los internos opten por cocinar sus alimentos con mecanismos improvisados dentro de sus propias celdas, lo que además incrementa el número de conexiones eléctricas irregulares con el consiguiente riesgo de incendios.

[...]

540. Otro problema generalizado y arraigado en los establecimientos penitenciarios de la región es el relativo a la falta –o impedimento– de acceso de los reclusos a los servicios médicos. Así por ejemplo, en aquellas cárceles que tienen sistemas de “autogobierno” o “gobierno compartido” en las que las autoridades penitenciarias delegan o permiten la concentración de poder en determinados internos, son éstos los que deciden quién accede o no a los servicios

médicos. Asimismo se da en algunas cárceles la práctica del cobro de dinero o “derecho de paso” en determinados sectores, lo que impide o dificulta gravemente el acceso a los servicios médicos a quienes no tienen los recursos para desplazarse por el penal.

541. En otros casos, son los propios agentes de seguridad o las autoridades civiles los que cobran “cuotas” a los reclusos para sacarlos de las celdas y llevarlos a las clínicas; o bien, determinan arbitrariamente qué reclusos acceden a los servicios médicos, sin ningún criterio de selección, ni por urgencia, ni por patología, ni siguiendo ningún tipo de lineamiento científico médico asistencial. En ocasiones son las propias autoridades o ciertos presos los que comercian ilícitamente –a precios superiores a los del mercado– con medicamentos que deberían ser distribuidos gratuitamente por el Estado, o con certificados médicos, traslados a hospitales externos, entre otros.

542. Así, sucede con frecuencia que aquellos presos con mayor poder o recursos económicos reciben un trato preferencial, muchas veces acaparando innecesariamente los escasos recursos de salud disponibles, en detrimento del resto de la población reclusa. Todo lo cual genera una serie de relaciones reales de poder y círculos de corrupción que impiden, de hecho, que aquellos reclusos que realmente necesitan de los servicios médicos accedan a ellos.

VII. Conclusión

[...]

630. Para que las penas privativas de la libertad cumplan con la finalidad esencial que les atribuye el derecho internacional de los derechos humanos, la CIDH recomienda:

[...]

5. Ejercer un monitoreo de las actividades y decisiones de las autoridades administrativas y judiciales en lo atinente a la asignación de plazas de trabajo, capacitación y estudio; a la concesión de beneficios penitenciarios; y a la adopción de otras decisiones propias de la fase de ejecución de la pena, a fin prevenir, investigar y sancionar posibles irregularidades y actos de corrupción.

8. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS ACUSADAS DE CORRUPCIÓN

8.1. PERSONAS ACUSADAS DE CORRUPCIÓN EN LA CORTE IDH

Caso López Mendoza vs. Venezuela – 2011

Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

Texto completo disponible [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp1.pdf> [consulta: 24 mayo 2012].

El señor López Mendoza era un alcalde quien fue impedido de participar de las elecciones municipales de 2008 en Venezuela. Estas restricciones a sus derechos políticos y otras sanciones

le fueron impuestas tras un proceso administrativo en el que se lo involucraba en la comisión de actos de corrupción en el ejercicio de su función de alcalde.

Este caso ilustra las tensiones que se producen entre los procedimientos de lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos humanos –debido proceso, derechos políticos– de las personas imputadas de estos delitos.

B. Hechos probados relacionados con las sanciones impuestas al señor López Mendoza

[...]

30. El 4 de agosto de 2000 Leopoldo López Mendoza fue elegido por voto popular como Alcalde del Municipio Chacao y reelegido en el mismo cargo el 31 de octubre de 2004, desempeñándose en dicho cargo por ocho años, hasta noviembre de 2008. Al finalizar su mandato aspiraba a presentarse como candidato para la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas en las elecciones respectivas. Sin embargo, no pudo presentarse como candidato debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el Contralor General de la República en el marco de dos procesos administrativos. La primera investigación de la que fue objeto el señor López Mendoza se relacionaba con hechos ocurridos mientras desempeñaba un cargo en la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (en adelante “PDVSA”), antes de ser Alcalde (*infra* párrs. 40 a 43). La segunda investigación se circunscribió a hechos en el marco de sus actuaciones como Alcalde (*infra* párrs. 65 a 66). [...]

VI. Derechos políticos, garantías judiciales, protección judicial e igualdad ante la ley en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno

[...]

104. La Corte debe determinar si las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular son o no compatibles con la Convención Americana. No corresponde, en cambio, que la Corte se pronuncie sobre la interpretación del derecho interno venezolano y, en particular, sobre la compatibilidad o incompatibilidad del artículo 105 de la LOGRSNCF con la Constitución de Venezuela. Asimismo, la Corte considera que para decidir el presente caso no es necesario realizar un pronunciamiento respecto a los alegatos de derecho comparado presentados por el Estado. Si en el futuro se presentara ante la Corte algún caso en que se haya aplicado una de las normas citadas por el Estado, sería entonces procedente analizarlas a la luz de las disposiciones de la Convención Americana²⁰⁸.

105. Así pues, refiriéndose específicamente al caso concreto que tiene ante sí, la Corte entiende que este punto debe resolverse mediante la aplicación directa de lo dispuesto por el

²⁰⁸ Por otra parte, este Tribunal considera 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

artículo 23 de la Convención Americana, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo.

106. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (*supra* párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza.

A. Garantías judiciales respecto a los procedimientos administrativos

110. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado respecto al derecho a ser elegido, el Tribunal procede a analizar la controversia entre las partes respecto a la alegada violación de diversas garantías en los procesos administrativos que se llevaron a cabo tanto para la imposición de la multa como para la inhabilitación para ser candidato.

111. Al respecto, la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una

expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas.

[...]

2. Derecho a ser oído, deber de motivación y derecho a la defensa en relación con la restricción al sufragio pasivo

[...]

137. De los alegatos presentados por las partes, la Corte considera que es necesario analizar: i) la alegada falta de notificación de la posible imposición de la inhabilitación; ii) la presunta necesidad de exponer alegatos y prueba independientes con el fin de garantizar el derecho de defensa, y iii) el deber de motivación del Contralor a la hora de imponer la inhabilitación para ser candidato a un cargo de elección popular.

[...]

140. Al respecto, la Corte resalta que existe una diferencia importante entre la sanción de multa y la sanción accesoria de inhabilitación para postularse a elecciones, que, como ya se señaló, implica una limitación al sufragio pasivo (*supra* párr. 108). Ahora, si bien la Corte observa que el señor López Mendoza no contó con una etapa procesal entre las declaratorias de responsabilidad y la imposición de dicha inhabilitación en ninguno de los procesos administrativos que se llevaron a cabo en su contra en la que pudiera presentar alegatos y prueba específica sobre las posibles sanciones accesorias que se le podrían llegar a imponer, lo anterior no implica una violación a su derecho a la defensa por ese solo hecho, dado que el señor López Mendoza tuvo la oportunidad de controvertir la entidad de las fallas administrativas o de la gravedad de las irregularidades cometidas a través de recursos posteriores. Por tanto, en las circunstancias específicas del presente caso, la Corte considera que no era necesario que existiera un incidente procesal independiente, en el que se le hubiera dado oportunidad de presentar alegatos o prueba para que se cumpliera con su derecho de defensa frente a la imposición de posibles sanciones accesorias.

141. Respecto al deber de motivación del Contralor, la Corte reitera que la motivación “es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Además, debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

[...]

146. Al respecto, la Corte observa que en las dos resoluciones de inhabilitación el Contralor se concentró en resaltar los hechos por los cuales el señor López Mendoza fue declarado responsable por el Director de la Dirección de Determinación de Responsabilidades (*supra* párrs. 60 y 83). Si bien la Corte considera que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, el Tribunal estima que el Contralor General debía responder y sustentar autónomamente sus decisiones, y no simplemente remitirse a las previas declaraciones de responsabilidad. En efecto, de una lectura de dichas resoluciones, la Corte no encuentra un análisis concreto de relación entre la gravedad de los hechos y la afectación a la colectividad, a la ética pública y a la moral administrativa.

147. Si bien el Estado alegó “el alto grado de afectación que [la] conducta [del señor López Mendoza] tuvo en los valores de la ética pública y la moral administrativa, así como las nefastas repercusiones que su conducta como funcionario público tuvo en la colectividad” (*supra* párr. 103), la Corte observa que las decisiones internas no plasmaron con suficiente precisión este tipo de aspectos. El Tribunal considera que dados los alcances de la restricción al sufragio pasivo implicados en una inhabilitación para ser candidato, el Contralor tenía un deber de motivación explícita de la decisión, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. El Contralor tenía que desarrollar razones y fundamentos específicos sobre la gravedad y entidad de la falta supuestamente cometida por el señor López Mendoza y sobre la proporcionalidad de la sanción adoptada. Además, la Corte considera que una motivación adecuada para la imposición de la inhabilitación permite verificar que el Contralor ha realizado una evaluación concreta y autónoma, sin remisión a lo determinado por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, respecto a los alegatos y evidencia que dieron origen a la declaración de responsabilidad. Sin una motivación adecuada y autónoma, la sanción de inhabilitación para postularse a un cargo de elección popular opera en forma casi automática, a través de un incidente procesal que termina siendo de mero trámite.

148. Finalmente, la Corte ya ha señalado que el señor López Mendoza tuvo oportunidad de controvertir las consideraciones del Contralor a través de recursos posteriores en los que se rechazaban los argumentos sobre la entidad de las fallas administrativas y la gravedad de las irregularidades cometidas (*supra* párr. 118). Sin embargo, el Tribunal considera que los problemas en la motivación al imponer la sanción de inhabilitación tuvieron un impacto negativo en el ejercicio del derecho a la defensa. La falta de motivación impedía un reexamen a profundidad sobre la argumentación o evidencia directamente relacionada con la imposición de una restricción al sufragio pasivo que, como es evidente y este caso lo demuestra, pueden ser notablemente más gravosas que la sanción principal. En este punto, el Tribunal reitera que la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores.

149. En consecuencia, el Estado es responsable por la violación del deber de motivación y el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos que derivaron en la imposición de

las sanciones de inhabilitación, establecidos en el artículo 8.1, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza.

[...]

VII. Reparaciones (Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana)

[...]

3. Garantías de no repetición

223. La Comisión solicitó que la Corte ordene al Estado que “[a]decue el ordenamiento jurídico interno, en particular el artículo 105 de la [LOCGRSNCF] que impone la inhabilitación para la postulación a un cargo de elección popular, a las disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana”. Asimismo, que se ordene “[f]ortalecer las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos de la Contraloría [...] conforme a los estándares del artículo 8 de la Convención Americana”.

224. En el mismo sentido, los representantes solicitaron que “[s]e le requiera al Estado venezolano la supresión o modificación del art[í]culo 105 de la [LOCGRSNCF y e]l cese inmediato de la imposición de inhabilitaciones polític[o] administrativas dictadas por el Contralor General de la Rep[ú]blica”.

225. Teniendo en cuenta que el Tribunal declaró las violaciones al derecho a ser elegido y a las garantías judiciales (*supra* párrs. 109 y 149), la Corte considera que, como garantía de no repetición, el Estado deberá, en un plazo razonable, adecuar el artículo 105 de la LOCGRSNCF de acuerdo a lo señalado en los párrafos 199, 205 y 206 de esta Sentencia.

[...]

Voto concurrente razonado del juez Diego García-Sayán. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela de 1 de septiembre de 2011

[...]

4. Por las consideraciones que se exponen en la Sentencia, la Corte ha concluido que en este caso se vulneró el artículo 23.2 de la Convención Americana. Sin embargo, de sustentarse esa conclusión exclusivamente en una interpretación literal de la norma y no ser complementada con una explicación y fundamentación mayor, así como con otras herramientas de interpretación, podría conducir a conclusiones equívocas si se proyectara más allá del caso y para otras situaciones de afectación de derechos políticos. Que, particularmente, podría ser interpretada en un sentido debilitante de capacidades institucionales de los Estados en el enfrentamiento al flagelo de la corrupción.

5. De una interpretación no sólo literal sino sistemática y evolutiva del artículo 23.2 que, además, incorpore los trabajos preparatorios de la Convención como criterio complementario, se llega en este voto concurrente a un enfoque alternativo. Pero que no por ello lleva a concluir que el derecho del señor López Mendoza a ser elegido no fue violado.

Interpretación comprensiva del artículo 23.2

6. Es conveniente un análisis adicional sobre las expresiones “*exclusivamente*” y “*condena, por juez competente, en proceso penal*” contenidas en el artículo 23.2 de la Convención. En particular para determinar si con ello se excluye totalmente la posibilidad de que se impongan limitaciones para ejercer cargos públicos por vías judiciales distintas a la penal o por vías administrativas, disciplinarias o a través de otros mecanismos. Una interpretación sistemática, evolutiva y teleológica así como el instrumental complementario de los trabajos preparatorios de la Convención Americana nos lleva a conclusiones diferentes.

7. La Corte ha efectuado ya, en un caso distinto, una determinación sobre el término “*exclusivamente*” y determinó que debía ser interpretado de manera sistemática con el artículo 23.1 y con el resto de los preceptos de la Convención y los principios básicos que la inspiran. En particular, se estableció que las causales consagradas en dicho artículo no son taxativas sino que pueden ser reguladas teniendo en cuenta variantes tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de la sociedad [...]

8. El análisis sistemático, teniendo en cuenta los elementos del presente caso, apunta, primero, a analizar esta norma de la Convención Americana en relación con otros instrumentos internacionales, universales y regionales, que regulan las restricciones a derechos políticos. Adicionalmente, hace indispensable tomar en cuenta el alcance y repercusión de instrumentos internacionales adoptados en el marco de la lucha contra la corrupción, todos ellos posteriores a la Convención Americana que data de 1969.

9. En este orden de análisis es de resaltar que en los demás ordenamientos internacionales de protección de derechos humanos no existe referencia específica de los medios o mecanismos por los cuales se puede regular el derecho a presentarse a elecciones o el ejercicio del derecho al sufragio pasivo. No se ha estipulado en el sistema universal ni en los demás sistemas regionales una norma que establezca que los Estados sólo pueden restringir el sufragio pasivo por medio de “*condena, por juez competente, en proceso penal*”.

10. En el ámbito universal el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no incluye posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos semejante al artículo 23.2 de la Convención. Sí establece que los mismos no pueden ser limitados por “*restricciones indebidas*”. El Convenio Europeo, en su artículo 3 del Protocolo 1, se limita a consagrar la obligación de garantizar “*elecciones libres*”. En algunos casos el Tribunal Europeo sí ha establecido que los Estados Parte pueden establecer requisitos para la presentación de un candidato a elecciones, y que en este ámbito se pueden imponer requisitos más estrictos que en las condiciones para poder votar. Por último, en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no hay norma parecida al artículo 23.2 de la Convención Americana.

11. El marco conceptual y normativo de las obligaciones internacionales en la lucha contra la corrupción, por su parte, marca ciertas pautas de conducta para los Estados en la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana

contra la Corrupción⁶. En esos instrumentos se han precisado obligaciones que no se limitan al camino de procesos penales para combatir conductas relacionadas con el fenómeno de la corrupción⁷.

12. En cuanto a la interpretación evolutiva, esta aproximación ha sido constante tanto en la Corte Interamericana como en el Tribunal Europeo al haberse establecido que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Esta Corte ha utilizado el derecho nacional comparado al tener en cuenta normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos para analizar controversias en casos contenciosos. El Tribunal Europeo, por su parte, también ha utilizado el derecho comparado como un mecanismo para identificar la práctica posterior de los Estados.

13. A partir de la información que sobre esta materia consta en el expediente, aparece que en la región existen diversos sistemas sobre imposición de inhabilitaciones a funcionarios públicos que se traducen en restricción al sufragio pasivo: i) sistema político, que consiste en un juicio político a cargo del órgano legislativo, generalmente contra funcionarios de alto rango sindicados de haber cometido faltas o delitos; ii) sistema judicial a través de un proceso penal, y iii) sistema administrativo, disciplinario o encomendado a la autoridad judicial electoral. De ese examen suele concluirse que el uso de un sistema no es excluyente de otro sistema. Observando este contexto de derecho comparado se podría decir que estas prácticas jurídicas e institucionales de los Estados Parte se conectan a obligaciones internacionales en el contexto de los principios e instrumentos anticorrupción ya mencionados.

14. La interpretación teleológica toma en cuenta la finalidad contenida en los diversos criterios sobre regulación de derechos políticos. En el artículo 23.2 de la Convención se estipulan posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos y se busca, claramente, que no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. Ése es el claro sentido de la norma. El mecanismo de restricción de derechos, pues, tiene que ofrecer suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de las personas, los sistemas democráticos y a la oposición política. Debe entenderse, pues, que el juicio debe ser el

6 El Informe Final sobre Venezuela de 25 de marzo de 2010 elaborado por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), recomendó ajustes a normas penales con base en las normas que establecen restricciones a los derechos políticos por vías no judiciales penales. Cfr. Recomendación 1.2.2. del Informe Final de 25 de marzo de 2010 relativo a la implementación en la República Bolivariana de Venezuela de la Convención, elaborado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Decimosexta Reunión del Comité de Expertos. Del 22 al 26 de marzo de 2010. Washington, DC (OEA/Ser.L. SG/MESICIC/doc.248/09 rev. 4).

7 Por ejemplo, el artículo 8.6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Códigos de conducta para funcionarios públicos) estipula por ejemplo que: “[c]ada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo”.

más estricto posible, sea cual sea la vía utilizada para efectuar una restricción.

15. En lo que atañe a los trabajos preparatorios de la Convención como criterio complementario de interpretación, no se encuentra en ellos debate ni sustentación acerca de los términos “*exclusivamente por [...] condena, por juez competente, en proceso penal*”. Este concepto fue incluido sólo en la última discusión del artículo sobre los derechos políticos, por una propuesta del delegado de Brasil. El delegado de Colombia y el miembro de la Comisión de Derechos Humanos presentaron objeciones. Sin embargo, la enmienda fue aprobada y se hizo la inclusión en el texto definitivo del artículo 23. No consta, sin embargo, la razón o motivación por la que se presentó dicha enmienda ni se conoce del debate. Por ello, no es posible concluir con absoluta claridad cuál fue la intención de los Estados para la incorporación de dicho término en el actual artículo 23 de la Convención Americana.

16. A partir de los medios de interpretación referidos en los párrafos anteriores se puede concluir que el término “*exclusivamente*” contenido en el artículo 23.2 de la Convención no remite a una lista taxativa de posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos. Asimismo que el concepto “*condena, por juez competente, en proceso penal*” no necesariamente supone que ése sea el único tipo de proceso que puede ser utilizado para imponer una restricción. Otros espacios judiciales (como la autoridad judicial electoral, por ejemplo) pueden tener, así, legitimidad para actuar. Lo que es claro y fundamental es que cualquiera que sea el camino utilizado debe llevarse a cabo con pleno respeto de las garantías establecidas en la Convención y, además, ser proporcionales y previsibles.

17. A la luz de una interpretación evolutiva y sistemática del artículo 23.2 y en atención al carácter vivo de la Convención, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones contemporáneas de la evolución institucional, lo crucial es que sea una autoridad de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal. En este caso la sanción no la impuso una autoridad judicial.

Proporcionalidad y previsibilidad en la sanción impuesta

18. Sin perjuicio de que la sanción de inhabilitación no fue dispuesta por una autoridad judicial, en este caso, adicionalmente, la Corte ha establecido la responsabilidad del Estado por la violación al deber de motivación, al derecho a la defensa y a la protección judicial que derivaron en la imposición de la sanción de inhabilitación (párrs. 149, 150 y 185). En efecto, no se ofrecieron argumentos específicos sobre la relevancia del hecho, el grado de responsabilidad y la afectación al patrimonio público que dieran cuenta de una motivación cualitativa y cuantitativa que justificara una sanción de la magnitud de la inhabilitación y su duración. Más allá de ello, sin embargo, y teniendo en cuenta la interpretación ya expresada sobre el artículo 23.2 es, a mi juicio, importante determinar si en el ejercicio de su potestad sancionatoria el Estado se sujetó a los principios de proporcionalidad y previsibilidad.

19. En cuanto a la cuestión de la proporcionalidad de la inhabilitación dispuesta por la Contraloría en perjuicio del señor López Mendoza, lo primero que debe señalarse es que tratándose de una restricción del derecho al sufragio pasivo, es decir, del derecho de postular

a un cargo de elección popular, tienen que ser mucho más estrictos y acotados los caminos a emplear. Entre otras razones porque en estos casos no solo está en juego la afectación de los derechos de quienes quieren postular sino los intereses colectivos de los electores. No es una situación, pues, igual a la de funcionarios designados, cualquiera que sea la vía de acceso (libre designación o concurso).

20. Como lo he enfatizado líneas arriba, es fundamental que el Estado cuente con mecanismos administrativos eficientes y eficaces para combatir y sancionar la corrupción. No deja de llamar la atención, asimismo, que en el presente caso –en el que no se comprobó penalmente ningún delito cometido por el señor López Mendoza– la sanción “accesoria” sea notoriamente más gravosa que la sanción “principal” (la multa). Especialmente cuando se está en presencia de una persona, como es el señor López Mendoza, quien había hecho de la participación en la vida electoral un proyecto de vida. El alto impacto de la sanción en los derechos políticos del señor López Mendoza le impidió postularse como candidato a la alcaldía Metropolitana de Caracas y, eventualmente, a otros cargos de elección popular.

21. A la luz de los hechos de este caso hay que preguntarse si el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración puede afectar o no el derecho al sufragio pasivo. En otras palabras, si por esa vía se puede impedir que un ciudadano participe como candidato en una contienda electoral. Comparto y suscribo lo establecido por la Corte en cuanto a que a través del ejercicio de tal potestad sancionatoria administrativa no se puede afectar el derecho al sufragio pasivo y que esa función está reservada a una autoridad judicial teniendo en cuenta la dimensión del derecho afectado.

22. Sin embargo, desde mi punto de vista y más allá de este caso, este tipo de restricción no tendría que estar reservada exclusivamente a un juez penal, sino a cualquier autoridad judicial previamente determinada por el ordenamiento jurídico respectivo y que cumpla con respetar y asegurar las garantías establecidas en esta materia.

23. En el mismo tema de la proporcionalidad, de lo que consta en el expediente fluye que las conductas que le fueron atribuidas no eran de las más graves. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (en adelante LOCGRSNCF) establecía que el monto de la multa se determinaba según la gravedad de la falta y la entidad de los perjuicios causados. Si bien el Estado alegó que las sanciones no fueron acumulativas y que habría existido reincidencia, la falta de gravedad protuberante en las conductas atribuidas al señor López Mendoza se trasluce en el hecho que las multas que le fueron impuestas no eran de las más altas previstas legalmente. La multa aplicada por los “hechos de PDVSA” se encontraba entre los rangos más bajos de las multas aplicables. La multa aplicada en relación con los “hechos de la Alcaldía” se encontraba en un rango intermedio de las multas posibles.

24. Se debe tomar en cuenta que tampoco consta que por estos hechos se haya iniciado un proceso penal. La inexistencia de persecución penal permite inferir, precisamente, que las faltas cometidas no podían relacionarse con aquellas conductas más graves, que son las que podrían justificar una sanción como la restricción a los derechos políticos.

25. Por ello, resulta irrazonable la desproporción entre la sanción impuesta como “principal” y las impuestas como “accesorias” (la inhabilitación para ser candidato). Si bien se alega que en el derecho interno no existe relación de dependencia entre la multa y la inhabilitación, en las circunstancias específicas del caso – en el que no se expresó, como se señala en la Sentencia, una motivación suficiente de la sanción de inhabilitación - es manifiestamente irrazonable la diferencia entre las multas impuestas como sanción principal al señor López Mendoza (por US\$1000 y US\$4000) y la sanción de inhabilitación de la que fue objeto, que implica una restricción para ser candidato durante 6 años. El alto impacto de la sanción en los derechos políticos del señor López Mendoza le impidió postularse como candidato a la alcaldía de Caracas o a otros cargos de elección popular.

26. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Como lo ha dicho la Corte Interamericana, “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del sistema interamericano”. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. En este instrumento interamericano se estipuló que entre otros elementos esenciales de la democracia representativa se encuentran el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho así como la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

27. En el análisis de la estricta proporcionalidad de la sanción, se debe considerar que no solo está en juego la afectación de los derechos de quienes buscan postular sino también los intereses colectivos de los electores. Ello exige que la restricción deba analizarse con un rigor más estricto cuando se trata de funcionarios elegidos a diferencia de funcionarios designados en la administración en cuyo caso no hay intervención de los ciudadanos en la selección de un funcionario. Ello lleva a concluir, pues, que, en relación con personas elegidas por voto popular o que pretenden postular a ello, las restricciones al sufragio pasivo sólo se pueden ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.

28. Otro aspecto a considerar es el de la previsibilidad de la sanción de inhabilitación impuesta. Las partes presentaron alegatos referentes al término temporal con el que cuenta el Contralor para imponer las sanciones accesorias, una vez declarada la responsabilidad administrativa e impuesto la correspondiente multa. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, tomando en cuenta la norma general sobre prescripción de las acciones administrativas sancionatorias (establecida en el artículo 114 de la LOCGRSNCF), en jurisprudencia posterior a los hechos del presente caso ha fijado un plazo máximo de cinco años para que pueda ser adoptada la sanción de inhabilitación.

29. La inhabilitación al señor López Mendoza por los hechos relacionados con PDVSA ocurrió aproximadamente cinco meses después de que la declaratoria de responsabilidad administrativa

quedara en firme (párr. 204), mientras que la inhabilitación por los hechos relacionados con la Alcaldía de Chacao fue impuesta aproximadamente seis meses después de la resolución que dejó en firme la declaratoria de responsabilidad (párr. 204). Si bien el tiempo que transcurrió entre la declaratoria de responsabilidad y la imposición de la inhabilitación no fue en sí mismo excesivo, está probado (párr. 205) que la norma interna no establece un término o plazo fijo para que el Contralor ejerza dicha facultad.

30. La decisión de la Sala Político Administrativa orientada a suplir esta laguna normativa con el término de prescripción de la acción administrativa no cumple con el estándar de previsibilidad o certeza de la norma. Conforme quedó establecido en el párrafo 205 de la Sentencia, el “test de previsibilidad” implica constatar que la norma delimite de manera clara el alcance de la discrecionalidad que puede ejercer la autoridad y se definan las circunstancias en las que puede ser ejercida con el fin de establecer las garantías adecuadas para evitar abusos. La incertidumbre sobre el plazo dentro del cual se podría imponer una restricción al derecho a ser elegido no es compatible con la seguridad jurídica en un procedimiento sancionatorio que restringe este tipo de derechos. Por otro lado, el plazo de cinco años no es razonable para garantizar la previsibilidad en la imposición de la restricción pues es un término demasiado prolongado y, por lo tanto, incompatible con la necesidad de que un procedimiento sancionatorio concluya al momento de determinarse la responsabilidad correspondiente, de tal forma que el procesado no espere por un plazo largo para que se determine la sanción que debe recibir por una responsabilidad ya determinada. Además, la falta de un plazo cierto, previsible y razonable puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento inesperado para la persona sancionada (párr. 205).

31. En consecuencia, teniendo en cuenta la interpretación comprensiva de la norma contenida en el artículo 23.2 de la Convención, al tratarse del derecho de un ciudadano a ser elegido y al no cumplirse con los requisitos de previsibilidad y de proporcionalidad, la restricción determinada por la autoridad administrativa no fue justificada ni compatible con la Convención. [...]

Voto concurrente del juez Eduardo Vio Grossi. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia de 1º de septiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas)

Introducción.

Emito el presente voto concurrente con lo resuelto por la Sentencia indicada en el título, en adelante la Sentencia, y, en particular, en el Declarativo N°1 y en los Dispositivos N°s 2, 3 y 5, todos de sus Puntos Resolutivos, a fin de resaltar, primeramente, que así ella pone en evidencia que, de su simple lectura, el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante la Convención, resulta claro, sencillo y categórico, particularmente en lo que en autos interesa, a saber, que “*el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere*” el numeral 1 del mismo, especialmente el concerniente al derecho de “*ser elegido (...)*”, puede ser reglamentado “*exclusivamente*” por, entre otras causales, “*condena, por juez competente, en proceso penal*”.

Y en segundo lugar, con el presente voto concurrente se pretende llamar la atención acerca de lo estrictamente ajustado a derecho, en la especie, al Derecho Internacional Público, que caracteriza a la Sentencia, habida cuenta que el resultado al que ha llegado confrontando lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención tanto con las Resoluciones del Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, en adelante el Estado, por las que impuso al señor López Mendoza las sanciones de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, como con lo previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en adelante la LOCGRSNCF, del Estado, al amparo de la que aquellas se decretaron, se logra aplicando los métodos objetivo y teleológico de interpretación contemplados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en adelante la Convención de Viena, es decir, las reglas concernientes a la buena fe, a los términos del tratado, al contexto de esos términos y al objeto y fin.

[...]

3.- El contexto de los términos.

Tampoco consta en autos acuerdo alguno entre los Estados Partes de la Convención vinculado o relativo al artículo 23.2 o concertado con motivo del mismo o posteriormente, interpretándolo ni prueba de práctica ulterior en que conste dicho acuerdo y que permitiría sustentar una interpretación distinta a la proporcionada por la Sentencia.

Cabe llamar la atención, a este respecto, que el hecho de que en las legislaciones de algunos de los Estados Partes de la Convención se prevea que una instancia no penal pueda imponer la pena de inhabilitación para ser elegido, en modo alguno refleja que se trata de una práctica por la que *“conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado”*. Primero porque se trata de la legislación de tan solo algunos de los Estados Partes de la Convención y, por ende, insuficiente para poder invocar una práctica generalizada en la materia. En segundo lugar, porque no se dispone de ningún antecedente que indique que, al dictarse esas leyes, se haya tenido por finalidad cumplir con lo dispuesto en la Convención. Y en tercer término, dado que, según el Derecho de los Tratados, la práctica no puede significar la modificación de un Tratado.

Asimismo, es procedente señalar que igualmente 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 aquél 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, de donde se desprende que, en modo alguno, constituye, directa o indirectamente, una modificación o interpretación de lo dispuesto en la Convención, sino precisamente todo lo contrario.

Democracia y Derechos Humanos en Venezuela – 2009

CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. 30 diciembre 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. Texto completo disponible [en línea] <<http://www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>> [consulta: 24 mayo 2012].

II. Los derechos políticos y la participación en la vida pública

[...]

102. Conforme se señaló anteriormente, la Comisión ha recibido alegaciones de que se está utilizando la apertura de procedimientos penales para intimidar a opositores políticos. Como ejemplo de lo anterior, la CIDH tomó conocimiento del caso de Manuel Rosales, ex gobernador del occidental estado Zulia, quien además fue el principal contendor del presidente Chávez en las elecciones de 2006, y luego se convirtió en alcalde de Maracaibo. Según información pública, en el año 2008 se abrió una investigación a Manuel Rosales por supuestos hechos de corrupción en la gobernación, que incluirían la apropiación de varios millones de dólares, convertidos en fincas y propiedades en su región natal y en la ciudad estadounidense de Miami. Rosales fue imputado el 11 de diciembre de 2008 con base en un informe de 19 de julio de 2007 de la Contraloría General, que investigó su declaración jurada de patrimonio desde 2004 y detectó fondos que supuestamente no pudo justificar.

103. Si bien la Comisión reconoce los esfuerzos del Estado por combatir presuntos hechos de corrupción, observa que la apertura de una causa contra Manuel Rosales podría estar vinculada a presiones del poder ejecutivo. Conforme lo recogieron medios de comunicación, semanas antes de las elecciones regionales, el 20 de octubre de 2008, el Presidente de la República señaló estar “decidido a meter preso a Manuel Rosales. Una calaña como ésta tiene que estar en prisión, no gobernando un estado. No puede estar suelto”. A su vez, Manuel Rosales ha señalado que el gobierno central habría inventado una trama para sacarlo de la vida política en Venezuela. Manuel Rosales huyó a Perú, donde en abril de 2009 se le otorgó asilo político.

[...]

III. La separación e independencia de los poderes públicos

3. Garantías del poder judicial contra presiones externas

283. Las injerencias en la labor de administrar justicia por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes de un proceso, los actores sociales u otros órganos vinculados a la administración de justicia, afectan también la independencia de los jueces.

284. Tomando en cuenta que el Estado también tiene el deber de garantizar una imagen de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática, la Comisión abordará algunos

ejemplos de acciones y manifestaciones tanto de los jueces como de altas autoridades públicas que permiten suponer indebidas injerencias de otros poderes públicos en las decisiones del poder judicial.

a. Remoción de jueces con tinte político

285. De la información recibida por la Comisión en los últimos años surge que varios jueces han sido removidos luego de adoptar decisiones que afectaban los intereses del Gobierno. Si bien no corresponde en este Informe determinar si en cada caso específico la remoción fue arbitraria y procede la reintegración del magistrado o magistrada al poder judicial, la Comisión hará referencia a algunos casos en los cuales, a la luz de la información pública disponible, se evidencia una injerencia política en la decisión de su destitución.

[...]

296. Asimismo, el 11 de agosto de 2009 la Comisión Judicial acordó suspender sin goce de sueldo al juez Elías Álvarez, quien se desempeñaba como juez titular del Juzgado de Primera Instancia del Circuito Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, quien conoció el caso Súmate y más recientemente otorgó libertad condicional al ex presidente del Banco Industrial de Venezuela, quien está siendo procesado por supuestos actos de corrupción.

297. También llama la atención de la Comisión la situación de la jueza 31° de Control del Área Metropolitana de Caracas, María Lourdes Afiuni Mora. Según se informó a la CIDH, el jueves 10 de diciembre de 2009 la jueza Afiuni, realizó audiencia preliminar en la causa seguida contra el ciudadano Eligio Cedeño, quien para el momento permanecía privado de libertad por más de 2 años, plazo máximo de detención preventiva contemplado en el Código Orgánico Procesal Penal. La detención de Eligio Cedeño fue declarada arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas el 1 de septiembre de 2009, citando violaciones al derecho a un juicio justo. En la mencionada audiencia, la jueza decidió sustituir la medida privativa de libertad contra Cedeño, por el juicio en libertad, acordando igualmente para éste (a) prohibición de salida del país (b) presentación ante el tribunal cada 15 días y (c) retención de su pasaporte. Horas más tarde, funcionarios de la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) allanaron la sede del Tribunal 31° de Control, llevándose detenida a la jueza María Lourdes Afiuni Mora y a los alguaciles Rafael Rondón y Carlos Lotuffo.

298. Al día siguiente, en cadena nacional de radio y televisión, el Presidente de la República, Hugo Chávez, calificó a la jueza Afiuni de “bandida” y señaló:

Yo exijo dureza contra esa jueza; incluso le dije a la presidenta del Tribunal Supremo [de Justicia, Luisa Estela Morales], y le digo a la Asamblea Nacional: habrá que hacer una ley porque es mucho más grave un juez que libere a un bandido, que el bandido mismo. Es infinitamente muy grave para una República, para un país, que un asesino, porque pague, un juez lo libere. Es más grave que un asesinato, entonces habrá que meterle pena máxima a esta jueza y a los que hagan eso. Treinta años de prisión pido yo a nombre de la dignidad del país.

En el acto oficial transmitido en cadena nacional de radio y televisión se encontraban diversas personalidades, incluyendo a la Fiscal General de la República.

299. Un día más tarde, según información de la Fiscalía General de la República, “la ex funcionaria fue imputada, por el Ministerio Público, el 12 de diciembre, por la presunta comisión de los delitos de corrupción propia, abuso de autoridad, favorecimiento para la evasión y asociación para delinquir, previstos en la Ley Contra la Corrupción, el Código Penal y la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada”. La orden de detención se habría librado con base en lo establecido en el Código Orgánico Procesal Penal que prohíbe a los jueces mantener contacto directo e indirecto con algunas de las partes, sin la presencia de todas. Se alega que la audiencia que se llevó a cabo el 10 de diciembre en la causa contra Eligio Cedeño se realizó sin la presencia del Ministerio Público pese a que los fiscales nacionales 50° y 73° habrían justificado ante la jueza su no comparecencia.

300. En relación con estos hechos, el 17 de diciembre de 2009 la CIDH envió una solicitud de información al Estado. A su vez, tres Relatores de Naciones Unidas expresaron su profunda preocupación por el arresto de la jueza Afiuni, al que describieron como “un golpe del Presidente Hugo Chávez a la independencia de magistrados y abogados en el país”. Los Relatores de la ONU expresaron su preocupación por el hecho de que el Presidente Chávez haya instruido públicamente a la Fiscal General y al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia para que castigarán a la jueza Afiuni con la pena máxima. En tal sentido, señalaron que “las represalias por ejercer funciones constitucionalmente garantizadas y la creación de un clima de temor en el poder judicial y en los abogados no sirve a otro propósito que el de socavar el estado de derecho y obstruir la justicia”.

301. Más allá de que destituciones como las reseñadas en los párrafos anteriores pudieran o no estar basadas en causales y procedimientos establecidos por la ley, el hecho de que se hayan producido de manera casi inmediata luego de que los magistrados adoptaran decisiones judiciales en casos con importante connotación política, sumado a que en las resoluciones que establecen la destitución no se establece con claridad las causas que motivan la decisión ni se hace referencia al procedimiento mediante el cual se adoptó la decisión, envía una fuerte señal a la sociedad y al resto de jueces de que el poder judicial no tiene la libertad de adoptar decisiones contrarias a los intereses del gobierno, pues de hacerlo los jueces corren el riesgo de ser removidos, sin más, de sus cargos.

