

RESOLUCION 1/18

CORRUPCION Y DERECHOS HUMANOS

Considerando que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad.

Habiendo realizado dos reuniones de consulta con operadores de justicia, expertos y sociedad civil, quienes destacaron que la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales.

Consternados y consternadas porque al prevalecer la corrupción, los actores involucrados establecen estructuras que capturan las entidades estatales, a través de distintos esquemas criminales, por ejemplo, a) al adoptar decisiones gubernamentales de manera irregular, tales como contratos u obras públicas, nombramientos o ascensos, leyes o exoneraciones tributarias, afectando los principios de igualdad, transparencia, debido proceso e imparcialidad; b) al valorar los contratos u obras públicas de manera desviada, favoreciendo el interés privado por sobre el público, afectando los recursos con que cuenta el Estado; c) al requerir los funcionarios públicos prebendas indebidas a cambio de servicios públicos; d) al influir indebidamente en los procesos electorales mediante el financiamiento ilícito de campañas electorales y candidaturas.

Destacando que la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres.

Preocupados que, tal y como lo ha documentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través de sus informes de país, el sistema de peticiones y casos, medidas cautelares y resoluciones, los funcionarios públicos, operadores de justicia, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales, jóvenes y líderes de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes, son víctimas frecuentes de ataques contra la vida, la integridad, libertad y seguridad personal, como consecuencia de investigar, informar y denunciar actos de corrupción.

Enfatizando que la corrupción tiene múltiples causas y consecuencias y en su desarrollo participan numerosos actores, tanto estatales como entidades privadas y empresas y por ello se requiere el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla con el fin de garantizar los derechos humanos.

Conscientes que la falta de transparencia de la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública y la gestión del presupuesto, en particular sobre gastos en infraestructura y programas sociales; las

actividades de lobby; el conflicto de interés y sistemas de empleo público, así como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas.

Que bajo el marco jurídico interamericano, los Estados tienen el deber de adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter para garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a las vulneraciones y restricciones que produce el fenómeno de la corrupción.

Recordando que en 2017, la Comisión Interamericana publicó la Resolución 1/17 sobre los Derechos Humanos y la Lucha contra la Impunidad y la Corrupción, en la que afirmó que: "La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos".

Considerando que la Carta Democrática Interamericana reafirma que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho y que establece como principios 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.

Enfatizando que es fundamental crear un ambiente libre de amenazas para el ejercicio de la libertad de expresión de quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción y que la seguridad de las personas que se involucran en denuncias contra la corrupción, tales como funcionarios públicos, operadores de justicia, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales, jóvenes y líderes de pueblos indígenas, de comunidades afrodescendientes, es esencial para garantizar la erradicación de la corrupción.

Resaltando que el fortalecimiento de la independencia, imparcialidad y capacidad de los sistemas de justicia en la lucha contra la corrupción es un elemento crucial para enfrentar este fenómeno y que la labor de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el monitoreo e implementación de un enfoque de derechos humanos frente a la corrupción debe ser reforzada.

Conscientes que en la lucha contra la corrupción, es indispensable que los Estados garanticen los derechos humanos de los posibles imputados, de tal manera de garantizar que dichos procesos aseguren el objetivo de combatir la corrupción, y evitar su utilización con otros fines.

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

Recordando que el objetivo de toda política pública para combatir la corrupción debe estar enfocado y ser implementado a la luz de los siguientes principios: el papel central de la víctima, la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia y la interrelación entre los derechos humanos; la no discriminación y la igualdad; la perspectiva de género e interseccionalidad; la participación e inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al estado de derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados. Que en consecuencia, el enfoque

de derechos humanos se debe aplicar de manera transversal en todas las estrategias y entidades anticorrupción en la Región.

Destacando que esta resolución es una primera aproximación integral de la CIDH sobre el tema, y aunque muchos de los aspectos que aborda han sido ya desarrollados por la Comisión; en esta ocasión, la CIDH destacará algunos ejes fundamentales y formulará recomendaciones para abordar el fenómeno desde el enfoque de derechos humanos. En vista que la Cumbre de las Américas, a celebrarse en abril de 2018, tendrá como eje central el efecto de la corrupción en las Américas, y que ésta coincide con los 20 años de la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y también con la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

En virtud de lo anterior, y en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del Artículo 18 de su Estatuto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resuelve lo siguiente:

1. Independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia

a. Una justicia independiente e imparcial es indispensable para el combate efectivo de la corrupción. En algunos países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, incluso en sus más altas Cortes.

b. La lucha contra la corrupción, debe hacerse con pleno respeto a los derechos humanos, en especial, las garantías judiciales, y de debido proceso.

c. En su Resolución 1/17 la Comisión subrayó el importante papel del control ciudadano que desempeñan los defensores de derechos humanos, los denunciantes, los periodistas y los medios de comunicación en la investigación y denuncia de corrupción.

d. Con base en lo anterior, y a los efectos de abordar este eje fundamental, la CIDH emite las siguientes recomendaciones a los Estados:

i. Proteger a las y los operadores de justicia cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar presiones, agresiones y hostigamientos en su contra. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo a las instituciones y los programas de protección de los operadores de justicia.

ii. Realizar investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las operadoras y operadores de justicia que trabajan con casos relacionaos con corrupción y sancionar efectivamente a sus autores materiales e intelectuales. La CIDH considera conveniente que los Estados establezcan unidades especializadas con los recursos necesarios y capacitación, así como protocolos específicos de investigación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia que se requiere para asegurar una capacidad de respuesta real frente a las denuncias de corrupción.

iii. Adoptar medidas para fortalecer la independencia, imparcialidad y autonomía de los sistemas de justicia, mediante el establecimiento normativo de procesos de selección y nombramiento de operadores de justicia con criterios objetivos de selección y designación; requisitos y procedimientos previsibles para toda persona que desee participar; y mecanismos de

transparencia en los procesos de selección y nombramiento de operadores de justicia, incluyendo las Altas Cortes.

iv. Promover canales de cooperación efectiva entre fiscales, jueces, defensores públicos y la policía, así como otras instituciones que puedan tener en su poder información relevante para los casos relacionados con actos de corrupción.

v. Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y asociación de las y los operadores de justicia asegurando que los regímenes disciplinarios no sancionen de manera ilegítima tales derechos.

vi. Fortalecer las instituciones de control, no sólo judiciales sino también administrativas de manera de garantizar la rendición de cuentas dentro de la gestión.

vii. Generar controles más eficientes y transparentes en instituciones donde la corrupción se desarrolla de manera más frecuente, tales como gendarmerías, policías, agentes de inmigración, entidades que proveen servicios públicos, y aquellas que supervisan los proyectos de infraestructuras.

2. Transparencia, acceso a la información y libertad de expresión

a. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido la relación estrecha y fundamental existente entre el derecho a la libertad de expresión y la democracia, reconocido como una “piedra angular” de toda sociedad democrática. El artículo 13 de la Convención Americana protege especialmente la búsqueda y difusión de información relativa a la corrupción por su importancia para la consolidación, funcionamiento y preservación de los sistemas democráticos.

b. El derecho de acceso a la información pública y el principio de la transparencia de la gestión estatal, protegido por el artículo 13 de la Convención, han sido reconocidos como unas de las principales herramientas en la lucha contra la corrupción. En la región, de acuerdo con lo establecido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en sus informes anuales, 23 países de las Américas ya cuentan con marcos normativos e instituciones que garantizan el acceso a la información pública. La mayor parte de los países de la región se encuentran admitidos en la iniciativa para el gobierno abierto (Open Government Partnership) y han adherido a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), que promueve la apertura del gobierno, la transparencia en todos los niveles estatales y políticas públicas y la participación ciudadana. Sin perjuicio de los avances alcanzados, aún persisten desafíos para la implementación efectiva de las obligaciones de transparencia activa y pasiva que deben observar los gobiernos, lo que podría tener un impacto en el combate contra la corrupción.

c. Con base en lo anterior, y a los efectos de abordar este eje fundamental, la CIDH emite las siguientes recomendaciones a los Estados:

i. Fortalecer sus capacidades para garantizar de manera proactiva el acceso a información pública, clave para la lucha contra la corrupción; y fortalecer sus mecanismos de transparencia activa y rendición de cuentas respecto a los gastos e inversiones en infraestructura, la financiación de las campañas electorales, la transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos.

ii. Continuar promulgando leyes que permitan el acceso efectivo a la información pública, en especial para aquellas personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad o mayor riesgo, de conformidad con los estándares internacionales y propiciar su implementación efectiva y eficiente. Fortalecer los órganos de supervisión con garantías de autonomía e independencia; capacitar a los funcionarios y formar a la ciudadanía en aras de erradicar la cultura del secretismo y con la finalidad de otorgar a las personas las herramientas para realizar un efectivo monitoreo del funcionamiento estatal, la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

iii. Establecer obligaciones de transparencia activa de aquella información necesaria para la efectiva rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, en particular, en relación con: a) los sistema de convocatoria, contratación, empleo y salarios de funcionarios públicos, b) los mecanismos para prevenir conflictos de interés, c) la contratación pública y la gestión del presupuesto público y de las inversiones de infraestructura, d) las actividades de lobby, e) la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en la gestión de empresas del sector privado; f) el financiamiento de las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos.

iv. Recopilar, producir, analizar y difundir periódicamente datos estadísticos e información sobre las denuncias de corrupción que reciben los distintos organismos de control y supervisión, el poder judicial, y otros mecanismos estatales de prevención e investigación de la corrupción, así como sus resultados.

v. Promover un ambiente con garantías para la libertad de denunciar actos de corrupción, el desarrollo del periodismo investigativo y el ejercicio del derecho a buscar, recibir y difundir información relativa a corrupción. Esto incluye garantizar la seguridad de periodistas, defensores de derechos humanos y activistas que investigan y denuncian corrupción, derogar leyes de desacato y difamación criminal y garantizar la proporcionalidad de sanciones civiles, asegurar la protección de la confidencialidad de las fuentes periodísticas; y establecer sistemas de protección de denunciantes de corrupción.

vi. Garantizar la independencia de los medios de comunicación social, públicos y privados y establecer legislación que promueva la diversidad y el pluralismo en dichos medios bajo los estándares interamericanos.

3. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

a) En su Resolución 1/17 relativa al tema corrupción, la CIDH “reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos.” En dicha resolución, referida principalmente a Guatemala, la CIDH estableció:

“En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva

del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país”.

b) La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. Entre estos grupos, las mujeres, los líderes sociales, defensores del derecho a la tierra, pueblos afrodescendientes y pueblos indígenas son los más afectados. Asimismo, el impacto de la corrupción es muy grave en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, en las personas migrantes, y en personas LGBTI.

c) La administración de activos incautados provenientes de hechos de corrupción debe incorporar un enfoque de derechos económicos, sociales y culturales, de manera tal que se debe contemplar la reparación de derechos de las personas que fueron afectadas por esos delitos.

e) Con base en lo anterior, y a los efectos de abordar este eje fundamental la CIDH emite las siguientes recomendaciones a los Estados:

i. Adoptar políticas públicas decididas y mecanismos efectivos para erradicar la corrupción, los que deben incorporar que incluyan de manera integral y transversal un enfoque integral de derechos humanos en todas sus etapas, incluyendo en su diseño y planificación, en la implementación de las mismas y en su evaluación.

ii. En las políticas y programas sociales, se debe fortalecer y generar mecanismos de transparencia activa y acceso a la información oportuna y adecuada.

iii. Generar mecanismos jurídicos, legales y de política pública que permitan establecer claramente el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESC de las personas y colectivos, especialmente de quienes viven en la pobreza o pobreza extrema, como de aquellos históricamente discriminados.

iv. Fortalecer los mecanismos para monitorear y evaluar los programas sociales, con particular énfasis en aquellos ámbitos donde los actos de corrupción son más frecuentes, tales como los programas sociales y aquellos que definen la asignación y seguimiento a los grandes proyectos de infraestructura y de industrias y proyectos extractivos.

v. Adoptar las medidas necesarias para poner en marcha o fortalecer los sistemas de supervisión y fiscalización de actividades de extracción, explotación o desarrollo; de manera coherente con las obligaciones de derechos humanos y orientada a evitar la vulneración de los derechos de la población en el área de influencia en que estas actividades tienen lugar. Estos mecanismos de evaluación y control deben ser transparentes e independientes de las estructuras de control de las empresas y de cualquier tipo de influencia. Es indispensable que estas medidas contemplen mecanismos de participación efectiva en los procesos de toma de decisiones para todas las personas, grupos y colectividades que estén potencialmente afectados por un proyecto o actividad extractiva o desarrollo.

vi. Adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar, en su caso, las agresiones y hostigamientos en contra de dirigentes u otras personas involucradas en los procesos de defensa de los derechos de comunidades, población o pueblos indígenas y tribales afectados por actividades de extracción, explotación o desarrollo y de personas que denuncian actos de corrupción en proyectos de desarrollo, de infraestructura y programas sociales.

4. Cooperación internacional

a) Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, destacan que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente dicho fenómeno, y reafirman la importancia de la cooperación entre Estados para que su acción sea efectiva, incluyendo la asistencia técnica para que los Estados estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción.

b) La CIDH reconoce la labor que ha desarrollado el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

c) La CIDH recuerda las experiencias de cooperación técnica a los Estados en materia de lucha contra la corrupción, tales como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que junto con el Ministerio Público, ha jugado un papel clave en la lucha contra la corrupción y la impunidad en el país; y el acuerdo de la OEA con el Estado de Honduras para la creación de la Misión de Apoyo contra la corrupción y la impunidad en Honduras (en adelante "MACCIH"), que trabaja para apoyar al país en el combate a la corrupción y la impunidad desde una visión integral, enfocado en reformar y fortalecer la institucionalidad en el país.

d) Asimismo, la cooperación entre organismos regionales y universales de derechos humanos, tales como el mecanismo de acciones conjuntas para la protección de personas defensoras de derechos humanos entre la CIDH y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, fortalece el monitoreo, la promoción y la supervisión del cumplimiento de estándares de derechos humanos; así como la protección de las personas que denuncian actos de corrupción y aquellos operadores de justicia encargados de investigar dichas denuncias.

e) La CIDH destaca la relevancia de la cooperación entre los sistemas de justicia de los Estados, con miras a enfrentar un fenómeno transnacional, tales como el intercambio de información, la creación de unidades de investigación multilaterales que pudiesen fomentar una unidad probatoria y una política coordinada de identificación de flujos de activos destinados a corrupción, y de recuperación de activos.

f) Para la CIDH, es importante contar también con el apoyo, la participación y cooperación de personas y grupos de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que los esfuerzos de los Estados y de la CIDH en el ámbito de la lucha contra la corrupción sean eficaces, tal como lo establecen los citados instrumentos internacionales.

g) Con base en lo anterior, y a los efectos de abordar este eje fundamental la CIDH emite las siguientes recomendaciones a los Estados:

i. Adoptar medidas que hagan efectiva la cooperación internacional, incluyendo la creación de unidades de investigación multilaterales que pudiesen fomentar una política coordinada de identificación de flujos de activos destinados a corrupción, y de recuperación de activos.

ii. Promover la adopción de medidas regionales para la reparación a víctimas de la corrupción, tales como la evaluación sobre la creación de un fondo que permita dicha reparación.

iii. Promover una respuesta regional a la corrupción desde un enfoque de derechos humanos.

Aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el marco de su 167 período de sesiones, a los dos días del mes de marzo de 2018.