



CONSEJO INTERNACIONAL DE
POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS



La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate a la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades

El Consejo Internacional de Políticas de Derechos

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

INTEGRANTES DEL CONSEJO INTERNACIONAL

Lydia Alpizar Durán (Costa Rica)	Jelena Pejic (Serbia)
Roberta Clarke (Trinidad y Tobago)	Fouad Abdelmoumni (Marruecos)
Lyse Doucet (Canadá)	Juan Mendez (Argentina)
Roger Raupp Rios (Brazil)	Chidi Anselm Odinkalu* (Nigeria)
Wilder Tayler* (Uruguay)	Maggie Beirne* (Reino Unido)
Devendra Raj Panday (Nepal)	Usha Ramanathan (India)
Fateh Azzam* (Palestina)	Cynthia Brown (Estados Unidos)
Marco Sassoli* (Suiza)	Ghanim Al-Najjar (Kuwait)
Hina Jilani (Pakistán)	Emma Playfair* (Reino Unido)

*Miembro de la Junta directiva

Fundar

Fundar es una institución no lucrativa, plural, independiente y apartidista creada en 1999 por reconocidos expertos en temas como derechos humanos, derechos indígenas y de la mujer, salud pública y derecho ambiental, que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Las actividades principales de Fundar se orientan a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

Para ello, Fundar se ha especializado en el análisis de presupuestos y políticas públicas, en la incorporación de la perspectiva de Derechos Humanos al análisis de la gestión pública, en el fortalecimiento legislativo e institucional y en promover y usar el derecho de acceso a la información.

El enfoque con el que Fundar ha abordado su trabajo a lo largo de poco más de diez años lo ha posicionado como un actor con capacidad para implementar nuevos e innovadores estudios, promoviendo nuevas formas de articulación, difusión e incidencia, y actuando como catalizador del cambio.



Ilustración cubierta

© Maxime Gauvin
www.iStockphoto.com
Spider web

La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades

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

La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades

© 2011 El Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP)

17 rue Ferdinand-Hodler, CH-1207 Ginebra, Suiza.

La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades, 2011. El Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. Ginebra, Suiza.

Todos los derechos reservados.

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

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

El Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP) es una fundación no lucrativa, inscrita en Suiza.

ISBN 2-940259-96-8

Ilustración cubierta: © Maxime Gauvin. www.iStockphoto.com. Spider web.

Diseño y composición: Benjamin D. Peltier.

Traducción en español: Tania Sánchez Andrade

Este informe se puede obtener en:

ICHRP

17 rue Ferdinand-Hodler

CH-1207 Ginebra

Suiza

Teléfono : +41 (0) 22 775 33 00

Fax : +41 (0) 22 775 33 03

ichrp@ichrp.org

www.ichrp.org

CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	I
PRÓLOGO	III
ANTECEDENTES	V
INTRODUCCIÓN	VII
Poder, Corrupción y Violencia: una perspectiva estructural	VII
I. RENOVANDO LOS PRINCIPIOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN POR MEDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS	1
Participación	2
Recomendaciones	13
Transparencia y acceso a la información	14
Recomendaciones	26
Rendición de cuentas	27
Recomendaciones	42
II. DERECHOS HUMANOS Y TEMAS ESPECÍFICOS EN LA AGENDA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN	43
Metodologías e indicadores	43
Adquisiciones públicas	45
Financiamiento político	49
Provisión de servicios esenciales	53
Recomendaciones	57
III. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	59
¿Más mujeres, menos corrupción?	60
El impacto de la corrupción en las mujeres	63
La necesidad de incluir la perspectiva de género en el trabajo de combate a la corrupción	64
Recomendaciones	67
IV. SOBRE TENSIONES ENTRE LAS PRÁCTICAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y DE DERECHOS HUMANOS	69
Enriquecimiento ilícito y el derecho de presunción de la inocencia, carga probatoria y el derecho a no auto incriminarse	71
Recuperación de bienes y el derecho a la propiedad y el principio de presunción de la inocencia	74
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA SELECTA	79
Lista de sentencias	88
Lista de tratados	89

CUADROS

Cuadro 1. El nacimiento de un movimiento anticorrupción diverso	x
Cuadro 2. El principio de no discriminación en las leyes de derechos humanos	3
Cuadro 3. El derecho a participar en los estándares de derechos humanos	8
Cuadro 4. Directrices útiles sobre participación pública en el Convenio Aarhus (1998)	15
Cuadro 5. Libertad de expresión en los tratados internacionales de derechos humanos	19
Cuadro 6. Fortaleciendo la rendición de cuentas hacia arriba por medio de la democratización del acceso	24
Cuadro 7. Democratizando el acceso a la información pública: una perspectiva de género	25
Cuadro 8. Definición de rendición de cuentas: la perspectiva anticorrupción	28
Cuadro 9. Acción colectiva por el derecho a la vivienda	33
Cuadro 10. Luchando contra el clientelismo y concienciando acerca de los derechos sociales	34
Cuadro 11. Usando información y tácticas gandianas para asegurar el derecho a la comida	35
Cuadro 12. La <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (EITI) (Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas)	38
Cuadro 13. Guía para medir la corrupción elaborada por el PNUD e Integridad Global	45
Cuadro 14. Promoviendo transparencia en las adquisiciones públicas, CNUCC, Artículo 9 (1)	48
Cuadro 15. Pactos de Integridad de Transparencia Internacional	49
Cuadro 16. El derecho a la participación política	53
Cuadro 17. No sólo un servicio social: salud y educación como derechos humanos	56
Cuadro 18. ¿Qué implica incorporar una perspectiva de género?	60
Cuadro 19. Marco para incluir un enfoque de género	62
Cuadro 20. La corrupción y la trata de mujeres	65
Cuadro 21. Investigación Empírica de la integración del tema de género en Ghana	66
Cuadro 22. Principios relevantes de derechos humanos	70

TABLAS

Tabla 1. Amplitud de la participación	7
Tabla 2. Profundidad de la participación	10
Tabla 3. Prueba de cooptación	12

GRÁFICAS

Gráfica 1. El impacto de la corrupción sobre los derechos humanos con respecto a la distribución de los recursos públicos	35
---	----

ACRÓNIMOS

ACHPR (en inglés)	Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos
AG	Asamblea General de Naciones Unidas
ALAC (en inglés)	Centro para la Consultoría y la Defensa Legal (Transparencia Internacional)
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAT	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CDH	Comité de Derechos Humanos
CEDAW (en inglés)	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CERD (en inglés)	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CtEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC (en inglés)	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EITI (en inglés)	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas
GRI (en inglés)	Global Reporting Initiative
ICHRP (en inglés)	Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos
IDEA (en inglés)	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México)

INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
LAI	Ley de Acceso a la Información
LDI	Ley de Derecho a la Información
ONU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OFG	Oficina de Fraude Grave
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PI	Pacto de Integridad (Transparencia Internacional)
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTMC	Programa de Transferencia Monetaria Condicionada
SDP	Sistema de Distribución Pública
TI	Transparencia Internacional
UE	Unión Europea
UNAFEI (en inglés)	Instituto de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Crimen y el Trato a los Infractores
UNICRI (en inglés)	Instituto de Investigación sobre Crimen y Justicia Interregional
UNODC (en inglés)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Adquirida / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
WAJU (en inglés)	Unidad de la Mujer y la Juventud

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP, en inglés) agradece a quienes contribuyeron a llevar este proyecto a buen término. En particular, agradecemos a Christian Gruenberg, quien elaboró el borrador inicial y se ha mantenido involucrado a lo largo del desarrollo del proyecto, y a Julio Bacio Terracino, quien trabajó el capítulo cuarto. Silke Pfeiffer asesoró y contribuyó en la redacción de los borradores.

Magdalena Sepúlveda Carmona, Directora de Investigación del CIPDH, gestionó el proyecto y supervisó el informe. Robert Archer editó el texto.

Se comisionaron los siguientes documentos (las afiliaciones biográficas eran precisas al momento de la investigación): *Hard Law Connections between Corruption and Human Rights*, de Julio Bacio Terracino, consultor anticorrupción independiente, Ginebra; *How to Combat Corruption while Respecting Human Rights*, de Noel Kututwa, entonces Director Ejecutivo y miembro fundador del Consejo de administración de la Fundación de Derechos Humanos del Sur de África (SAHRIT, en inglés), Presidente del Foro de Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos de Zimbabwe y vicepresidente de la Red de Apoyo Electoral de Zimbabwe; *Corruption, Human Rights and Gender: An Empirical Investigation*, de Namawu Alhassan Alolo, investigador asociado del Programa de Religiones y Desarrollo, Universidad de Birmingham; *The Relationship between Human Rights and Corruption: The Impact of Corruption on the Rights to Equal Access to Justice and Effective Remedy* de Victoria Jennett, investigadora principal de Transparencia Internacional; *The Impact of Corruption on the Enjoyment of the Right to Health*, de Brigit Toebes, Profesora, Universidad de Aberdeen; *The Role of National Human Rights Institutions in Combating Corruption*, de Maina Kiai, Presidente, Comisión de Derechos Humanos de Kenia; *The Rights of Access to Information in Fighting Corruption: A Human Rights Perspective*, de Helen Darbshire, Directora Ejecutiva de Acceso Información Europa; *Corruption and Human Rights: Empirical Relationships and Policy Advice* de Todd Landman, Presidente del Centro para la Gobernabilidad Democrática de la Universidad de Essex y Carl Jan Willem Schudel, Candidato a Doctor, Universidad de Essex; *A Comparative Assessment of the Compliance with Human Rights Standards of Anti-Corruption Legislation*, de Christian Gruenberg, Director de Políticas de Transparencia del Centro para la Implementación de Políticas Públicas Promoción en la Equidad y Crecimiento (CIPPEC) y Pedro Biscay, Director del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE); *Prosecution of Corruption Cases and Respect of Human Rights* de Carlos Castresana, ex fiscal del Ministerio Público de España; *An Evaluation of National Integrity Systems (NIS) from a Human Rights Perspective* de Lucy Koechlin, Oficial Administradora del Programa del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza y *The Politicisation of Anti-Corruption Campaigns*, de José Ugaz Sánchez- Moreno, Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública, Perú.

Todos los documentos, así como la información sobre los investigadores, puede consultarse en: www.ichrp.org/es/proyectos/1312.

El ICHRP agradece a los asesores del proyecto por su inestimable participación:

Chong San Lee (Malasia), Miembro del Consejo Directivo, Transparencia Internacional, ex ejecutivo de ExxonMobil.

Sandra Coliver (EUA), Oficial Legal Principal, Freedom of Information and Expression, Open Society Justice Initiative.

Stuart Gilman (EUA), Director Adjunto, Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) y Asesor Principal, Sección Gobernanza, Seguridad y Estado de Derecho, Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (UNODC).

Colin Gonsalves (India), Director Ejecutivo, Human Rights Law Network.

Nihal Jayawickrama (Sri Lanka), Coordinador, Judicial Integrity Group patrocinado por ONU, ex Director Ejecutivo, Transparencia Internacional, Berlín.

Ivan Krastev (Bulgaria), Presidente, Centre for Liberal Strategies, Sofia.

Philliat Matsheza (Zimbabue), Asesor de Políticas, Grupo Anticorrupción y Gobernanza Democrática, Oficina para el Desarrollo de Políticas, Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD).

C. Raj Kumar (India), Profesor asistente, Escuela de Derecho, City University de Hong Kong, China.

Eduardo E. Rodríguez Veltzé (Bolivia), ex Presidente de la República y ex Presidente de la Corte Suprema de Bolivia.

Ibrahim Wani (Uganda), Jefe de la División de Asuntos de Desarrollo, Económicos y Sociales, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

(Las afiliaciones biográficas son validas al momento de realizarse la investigación.)

Un borrador del informe se envió para recoger comentarios. El ICHRP agradece a quienes leyeron el borrador, ofrecieron consejos y comentarios o que ofrecieron su tiempo y apoyo al proyecto a lo largo de su duración, en particular a John Ackerman, Gerardo Ballesteros de León, Maggie Beirne, Pedro Biscay, Jimena Ávalos Capín, Margarita Castilla, Andrea de la Barrera, Stuart Gilman, Victoria Pereyra Iraola, Todd Landman, Phil Matsheza, Melissa Ortiz Massó, Kristina Pirker, Miguel Pulido, Devendra Raj Panday, Eduardo Rodriguez Veltzé, Irma E. Sandoval Ballesteros, Renata Terrazas, Transparencia International y Luis Eduardo Zavala de Alba.

También expresamos nuestro agradecimiento a Elisabeth Morrissey, Kimberly Fraser y Kate Donald, becarias del ICHRP, quienes proporcionaron apoyo al proyecto.

PRÓLOGO

En los últimos 40 años se ha desarrollado una nutrida literatura especializada sobre corrupción. Lo mismo encontramos importantes estudios con análisis económicos y econométricos, que investigaciones que buscan dar cuenta de sus implicaciones como fenómeno social. A la tarea de explicar y comprender la corrupción han acudido especialistas en derecho, antropología, sociología y, una larga lista de disciplinas que no es este el lugar pertinente para enlistar.

Lo que si conviene precisar es que no obstante el creciente interés por generar datos, construir evidencia empírica y, en general, por comprender la corrupción, son pocos los estudios que se puedan encontrar sobre la relación que hay entre corrupción y Derechos Humanos. Uno de ellos es antecedente directo del que en estas páginas presentamos, lleva por nombre “Corrupción y Derechos Humanos. Estableciendo el vínculo” y en su versión en español fue publicado conjuntamente por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP) y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey.

La importancia de dejar sentado el perfil de relación que existe entre corrupción y Derechos Humanos resulta de lo siguiente: se trata de una relación que tiene carácter dual. No suele decirse en sus términos – con la salvedad obvia, del ICHR – pero la corrupción se traduce (en no pocas ocasiones) en violaciones a los Derechos Humanos y tiene consecuencias más graves y nocivas para las poblaciones en situación de desventaja social o económica o desposeídas de poder político. Esta dimensión de la relación es negativa, de tipo causa efecto y de ella hay que identificar los alcances y generar nueva evidencia, pues si bien existen sólidas bases que demuestran la existencia de dicho vínculo, la gama de explicaciones es, por el momento, limitada.

Pero existe una segunda dimensión de la relación. La lucha anti corrupción y el activismo por, y la defensa de, los Derechos Humanos son agendas complementarias en tanto procesos que se construyen cuesta arriba enfrentando desafíos cada vez más complejos. Esta es propiamente una relación en potencia, de tipo positivo y en construcción. Se trata pues, de algo exploratorio, que requiere de aproximaciones novedosas y creativas, capaces de sumar conocimiento, experiencias y perspectivas. Pero hay algo más, se trata de una relación que está convocada a la práctica, que atiende un llamado a la acción y, desde esa dimensión, requiere de cartas de navegación que orienten y conduzcan de buena manera a los esfuerzos que surjan por articular ambos procesos.

Precisamente en este enclave se inscribe la publicación de *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. El de un contexto global y regional en el que los problemas que enfrentamos encuentran, en el mejor de los casos, explicaciones o descripciones integrales que nos han ayudado a comprender los orígenes, el funcionamiento y en algunos casos las consecuencias de

muchos fenómenos sociales (avance no menor), pero en el que escasea el arrojo y la responsabilidad por proponer alternativas.

Y eso es precisamente lo que Usted lectora o lector tiene en sus manos. Un poderoso material que engarza con gran hechura el abordaje profundo sobre la corrupción y la lucha en contra de ella así como sus principios, los temas de Derechos Humanos que guardan relación con la gestión gubernamental y en consecuencia suelen ser afectados por la corrupción y, viceversa, temas de gestión gubernamental que pueden ser impactados para mejorar la situación de los derechos humanos, así como una mirada detallada sobre la perspectiva de género y el rol social que se ha dado a las mujeres en la lucha contra la corrupción. Todo esto cruzado por una mirada crítica y práctica que plantea recomendaciones concretas y que no esconde las tensiones o los desafíos de implementación (y teoréticos) que existen al vincular las agendas.

Es la búsqueda de este balance entre teoría y práctica (el juicio sobre si es o no logrado corresponde al fueno interno de quien lo lea) lo que en Fundar, Centro de Análisis e Investigación nos hace sentir orgullosos de participar conjuntamente con el ICHRP en la publicación de *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. Nos sentimos profundamente identificados con los esfuerzos que buscan dotar a los proyectos de solidez teórica, conceptual y analítica, dando al mismo tiempo un sentido de viabilidad técnica y de implementación práctica. Los problemas que enfrentamos requieren, como mínimo, propuestas estructuradas con esa complejidad, y por nuestra parte creemos, que el ICHRP lo ha logrado con éxito.

Miguel Pulido Jiménez
Director Ejecutivo
Fundar, Centro de Análisis e Investigación

ANTECEDENTES

En 2007, el ICHRP se propuso explorar de qué manera la aplicación de los estándares y principios de los derechos humanos podrían fortalecer las estrategias de combate a la corrupción y hacer los métodos y enfoques de combate a la corrupción más accesibles para los defensores de derechos humanos.

La investigación tuvo dos elementos. En un primer informe, el ICHRP desarrolló un marco conceptual que permite a los usuarios vincular actos particulares de corrupción con violaciones específicas de derechos.¹ Este marco demostró qué quienes trabajan en temas de corrupción, por un lado, y en derechos humanos, por otro, tienen razones para cooperar y señaló cómo pueden trabajar de manera conjunta.

Elaborar una descripción clara de los vínculos conceptuales entre derechos humanos y corrupción fue importante, ya que nunca antes se había hecho. No obstante, un modelo conceptual por sí solo no es suficiente pues, para convertirse en una herramienta efectiva en contra de la corrupción, los derechos humanos necesitan ser aplicados en contexto. El movimiento anticorrupción tiene su propia historia y sus propios estándares internacionales, y los profesionales en el combate a la corrupción han desarrollado su propio cuerpo de prácticas y una gama de metodologías. Este segundo informe, por tanto, estudia cuestiones de implementación.

Dicho informe analiza dónde y cómo el uso del marco de los derechos humanos puede fortalecer los programas anticorrupción nacionales y locales y cómo los principios de los derechos humanos se pueden poner a disposición del trabajo anticorrupción. Tras explicar los diferentes enfoques que las disciplinas de los derechos humanos y de la anticorrupción adoptan en torno a la regulación y los asuntos de políticas nodales, identifica oportunidades para la sinergia y el enriquecimiento mutuo. La intención es que este informe sea una guía práctica para funcionarios públicos y otros profesionales dedicados al combate a la corrupción. Incluye casos y recomendaciones de política y aborda los obstáculos y retos que podrían surgir cuando los programas de combate a la corrupción integran los derechos humanos.

A los lectores les puede resultar útil conocer la metodología de investigación del ICHRP. La investigación del ICHRP es independiente y adopta un enfoque internacional, interdisciplinario y consultivo. Dado que el objetivo de este proyecto era alentar la colaboración entre quienes trabajan en el área del combate a la corrupción y quienes trabajan en derechos humano, el proyecto involucró a profesionales de ambas disciplinas y a una gama de instituciones. Organizaciones internacionales, gobiernos, la profesión legal, organizaciones no gubernamentales

1 Véase *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009. Este informe está disponible en inglés, español, serbio, tailandés y armenio en www.ichrp.org.

(ONGs) nacionales e internacionales y académicos participaron en la investigación que sustenta este informe.

Además de varios talleres convocados por el ICHRP para discutir los avances del proyecto, se distribuyó un borrador del informe para recibir comentarios de expertos y organizaciones activas en este campo. Esto permitió que un círculo más amplio de profesionales y practicantes se involucrara con el contenido de la investigación, para mejorarl y para que adquirieran un sentido de apropiación de los resultados. Por medio de la ampliación del proceso de consulta, el ICHRP busca construir apoyo y consenso en torno a sus hallazgos, conduciendo hacia la acción práctica basada en la investigación.

El principal reto que enfrentó este informe fue incorporar la amplia variedad de perspectivas geográficas, de disciplina e institucionales que dan forma al campo del trabajo y la incidencia anticorrupción. Puesto que el ICHRP busca ser incluyente, se ha llevado a cabo un esfuerzo importante para abrazar las múltiples experiencias y perspectivas que iluminaron el curso de la investigación, al tiempo de mantener un enfoque de derechos humanos coherente. Se deben tener en cuenta y valorar estas diferencias al considerar los hallazgos del informe.

El ICHRP se esfuerza por hacer que sus informes de investigación sean accesibles. El informe busca comunicar en un lenguaje no técnico y sin jerga, de manera que gente de varias disciplinas pueda entenderlo e involucrarse con estos temas.

INTRODUCCIÓN

Poder, Corrupción y Violencia: Una perspectiva estructural

La corrupción ha sido objeto de mayor atención en los últimos años. Lo que fue un tema tabú hasta inicios de la década de los noventa, hoy se reconoce como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. La adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC),² que entró en vigor en 2005, es reflejo de este consenso emergente. Actualmente, la corrupción está siendo abordada por una muy amplia gama de instituciones, que incluye gobiernos, instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales, empresas y redes empresariales, organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales y entidades académicas. Leyes anticorrupción se han promulgado, nuevos órganos anticorrupción se han creado y las instituciones y procedimientos administrativos existentes se han renovado. Muchos países han negociado y ratificado convenciones anticorrupción regionales e internacionales. Los ciudadanos a lo largo y ancho del mundo protestan en las calles en contra de la corrupción. Los actos de corrupción algunas veces se detectan y se llevan a juicio, y algunas veces los responsables son castigados.

Estos son logros tangibles. Sin embargo, las organizaciones que combaten la corrupción aún enfrentan el desafío de mostrar resultados y demostrar que pueden reducir significativamente o desenraizar la corrupción. En este contexto, muchas organizaciones han estado analizando y revisando críticamente sus estrategias y enfoques en búsqueda de soluciones efectivas.

Este informe contribuye a esta búsqueda, partiendo del supuesto de que la promoción y protección de los derechos humanos y los esfuerzos por acabar con la corrupción se refuerzan mutuamente. Como se señaló en el primer informe, la corrupción es un abuso del poder encomendado que tiende a beneficiar a una élite reducida a expensas de quienes tienen menos capacidad de defender sus derechos e intereses. Como resultado, todas las formas de corrupción tienden a violar derechos humanos, ya sea directa, indirecta o remotamente. Igualmente, ahí donde los derechos humanos no se protegen, la corrupción puede prosperar. En ausencia de derechos humanos como la libertad de expresión o de reunión pacífica –o donde el acceso a la información y a la educación se restringe– es extremadamente difícil hacer que los funcionarios de gobierno rindan cuentas, lo cual le da más espacio a la corrupción para extenderse libremente. Al mismo tiempo, ahí donde la corrupción prevalece, es difícil promover los derechos humanos. Las organizaciones anticorrupción y las de derechos humanos, por lo tanto, encuentran un interés común en trabajar de la mano y compartir métodos, estándares y herramientas que hagan más efectivo su trabajo y lo refuercen mutuamente.

2 Adoptado por la resolución 58/4 de la Asamblea General el 31 de octubre de 2003; entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Este informe examina cómo el uso de un marco de derechos humanos puede fortalecer y mejorar las estrategias anticorrupción. Expone esta propuesta en cuatro secciones. La primera de ellas discute los principios de participación, transparencia y acceso a la información y rendición de cuentas. Estos valores son importantes para los defensores y promotores de derechos humanos y anticorrupción, y el informe explora cómo una comprensión basada en derechos humanos de estos principios puede mejorar las estrategias anticorrupción.

La segunda sección se centra en cuatro áreas sobre las que los derechos humanos pueden tener un impacto específico en la agenda anticorrupción global: (1) medición de la corrupción, (2) adquisiciones públicas, (3) financiamiento de la política y (4) provisión de servicios sociales. Al desarrollarlo, el informe explora cómo el uso de los estándares y herramientas de derechos pueden incrementar el impacto de los enfoques tradicionales de combate a la corrupción.

La tercera sección discute el impacto de la corrupción sobre las mujeres y la validez de adoptar una estrategia de género, en reconocimiento de que la corrupción afecta desproporcionadamente a mujeres vulnerables y en desventaja.

La cuarta sección discute las presuntas tensiones entre anticorrupción y derechos humanos y concluye que los problemas se limitan a ciertas averiguaciones y procedimientos anticorrupción y que éstas no están presentes en las acciones de cumplimiento de las leyes de combate a la corrupción en la mayoría de los estados.

La sección final resume los principales argumentos y conclusiones.

A lo largo del informe, se presta particular atención al impacto de la corrupción sobre grupos en condición de desventaja y privados de poder, tales como los pueblos indígenas, las personas afro-descendientes, trabajadores migrantes, personas con discapacidades, personas con VIH/SIDA, refugiados y (en términos generales) toda viviendo en pobreza. A menudo, estos grupos son excluidos de la participación plena en los debates y discusiones públicas y del acceso a políticas y servicios sociales.

En muchos casos, los mismos grupos de personas también son objeto de discriminación en virtud de su raza, género, clase, sexualidad u otro motivo.³ Como se mencionó, el informe pone particular atención en las mujeres, pues a menudo son víctimas de múltiples e interconectadas formas de discriminación.

Las normas y principios de derechos humanos pueden contribuir a las estrategias anticorrupción principalmente porque los derechos humanos abordan los abusos de poder y la corrupción es esencialmente un abuso de poder. Para diseñar políticas anticorrupción efectivas, por lo tanto, es necesario

3 Para un mejor y más profundo entendimiento de la marginalización, véase Young, 2000.

entender cómo se organiza socialmente el poder. La corrupción es una actividad profundamente social, moldeada por nociones culturales del poder, el privilegio y el estatus social. Por esta razón, las políticas anticorrupción no deben tratar a la corrupción como si fuera un acto de egoísmo aislado y oportunista. Es, por el contrario, una expresión social del poder que permite que algunas personas (primordialmente funcionarios de gobierno y líderes empresariales) controlen y opriman económica, política y culturalmente a otros. En tales ambientes sociales, la corrupción estructural se vincula estrechamente con la violencia estructural, concepto que describe formas de opresión que niegan a los grupos en desventaja acceso equitativo a la tierra, empleo, educación, instalaciones médicas, planeación familiar y vivienda.⁴

En escenarios donde las relaciones sociales desiguales tienen raíces profundas, intereses privados corruptos pueden capturar al estado, usando su influencia para definir la normatividad, leyes, decretos y decisiones judiciales, consolidándola aún más por medio de redes clientelares ubicuas que hacen que el acceso a las oportunidades de desarrollo profesional, beneficios sociales y empelo dependan de la complicidad y el servicio obediente.⁵ La captura del estado permite que un grupo reducido de personas que pertenecen a los círculos del poder controlen los procesos políticos de elección y designación y regulen las relaciones estado-mercado en formas que favorezcan sus propios intereses económicos y personales, por medio de la distribución de recursos y servicios públicos de manera discriminatoria. Vista desde esta perspectiva, la corrupción tiende a mantener y reproducir la explotación y exclusión social de la gente y a impedir el ejercicio de sus derechos humanos.⁶

Un análisis de derechos humanos dilucida las relaciones de poder en una sociedad porque pone atención particular en la discriminación, equidad y la remoción de los obstáculos económicos, legales y políticos que impiden a los grupos marginados disfrutar sus derechos. Como resultado, un análisis de derechos humanos puede contribuir directamente al diseño e implementación de políticas anticorrupción.

4 Sobre el vínculo entre corrupción y violencia estructural, véase Iadicola y Shupe, 2003.

5 Véase Kaufmann *et al.*, 2000.

6 Buena parte del análisis sobre corrupción estructural en este informe se basa en el concepto de violencia estructural de Johan Galtung. De acuerdo con esta perspectiva, la corrupción es casi siempre invisible, está incrustada en las ubicuas estructuras sociales y normalizada por instituciones estables y experiencias habituales. Así, las prácticas corruptas son parte del comportamiento rutinario de la sociedad. Véase Galtung, 1969; y Winter y Leighton, 2001.

Cuadro 1. El nacimiento de un movimiento anticorrupción diverso

Varios factores influyeron en el surgimiento de un movimiento anticorrupción en la década de los noventa. Los cambios en las condiciones geopolíticas tras la Guerra Fría redireccionaron las políticas crediticias de las instituciones financieras internacionales, las empresas estadounidenses presionaron por una acción global en el tema de la corrupción tras la adopción de la US Foreign Corrupt Practices Act (Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras) y las organizaciones de cooperación internacionales líderes voltearon su atención a la gobernabilidad institucional e integraron programas anticorrupción en sus nuevas agendas de “buena gobernanza.”

Hoy, el movimiento anticorrupción internacional incluye a la ONU y otros organismos internacionales, agencias de desarrollo bilaterales, fundaciones independientes, ONGs, asociaciones del sector privado, centros de estudios e instituciones académicas. También han aparecido en varios países organizaciones anticorrupción oficiales y no gubernamentales –desde la Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong (preursora de varias nuevas instituciones) y el Consejo Nacional Anticorrupción en Honduras, hasta Periodistas Yemeníes contra la Corrupción, y la organización Juventud Ocasa contra la Corrupción en Colombia, entre cientos de otras.

En la sociedad civil, Transparencia Internacional (TI) es uno de los actores globales anticorrupción más influyentes. Se fundó en 1993 por ex ejecutivos del Banco Mundial y figuras prominentes del espectro político. TI despierta conciencia sobre el daño social, económico, político y ambiental que provoca la corrupción y busca más allá de las instituciones del estado las principales causas y soluciones al problema. TI promueve un marco internacional contra la corrupción, mientras que su red de capítulos nacionales en más de 90 países se involucra en acción de abajo hacia arriba sostenida por coaliciones amplias que incluyen gobiernos, sector privado y sociedad civil. Desde que se formó TI, han surgido varias importantes ONGs dedicadas a combatir la corrupción. Integridad Global, por ejemplo, la cual cuenta con expertos en más de 92 países, provee información sobre las tendencias de la corrupción y gobernanza a nivel país; Testigo Global investiga y realiza campañas para prevenir conflictos y corrupción relacionada con recursos naturales; y Oxfam América lleva a cabo campañas para persuadir a las compañías petroleras, de gas y mineras para que operen más transparentemente y respeten los derechos de las comunidades que viven en regiones ricas en recursos naturales.

El autodefinido movimiento anticorrupción utiliza muchos conceptos y enfoques diferentes. Algunas organizaciones abordan el asunto desde una perspectiva técnica; otras consideran las relaciones de poder subyacentes o sistemáticamente incorporan los aspectos de la vulnerabilidad y la discriminación en sus estrategias.

I. RENOVANDO LOS PRINCIPIOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN POR MEDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Este capítulo examina tres principios que son centrales para las políticas tanto anticorrupción como de derechos humanos: (1) participación, (2) transparencia y acceso a la información y (3) rendición de cuentas. Si bien estos principios son comunes para ambos, las disciplinas de la anticorrupción y de los derechos humanos los conceptualizan y ponen a operar de manera diferente. En este capítulo, se identifican las diferencias de enfoque y se sugiere que los programas anticorrupción se beneficiarían con la incorporación de elementos de la práctica de derechos humanos.

Además de los tres principios comunes discutidos, la no discriminación también está presente a lo largo de este análisis. Es fundamental para los derechos humanos (véase Cuadro 2), mas no desempeña un papel prominente en la agenda anticorrupción, aun cuando la corrupción está estrechamente asociada con la discriminación. En primer lugar, ello es porque la corrupción distorsiona la distribución de los recursos públicos, lo que ocasiona que la administración de los recursos públicos se vuelva discriminatoria y arbitraria. Individuos o grupos de personas se quedan sin acceso a un servicio, por ejemplo, porque no pueden o se rehúsan a pagar un soborno o no pertenecen a una cierta red clientelar. Segundo, la corrupción a menudo se relaciona con discriminación basada en raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social u orientación sexual. En Europa, por ejemplo, a las personas del grupo Roma se les pide desproporcionadamente que paguen sobornos cuando buscan acceso a los servicios de salud y educación.⁷ La corrupción tiene un impacto desproporcionado sobre las personas que son víctimas de discriminación. Bajo un marco de derechos humanos, el principio de no discriminación obliga a los estados a garantizar que los grupos vulnerables y aquellos que sufren discriminación estructural, tales como pueblos indígenas, trabajadores migrantes, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, refugiados, prisioneros, los pobres, mujeres y niños tengan acceso justo a los servicios y recursos.

Finalmente, quienes cometen actos de corrupción intentarán protegerse para no ser detectados y buscarán mantener sus posiciones de poder. Al hacerlo, tienden a destruir la integridad de las instituciones que son fundamentales para el estado de derecho, incluyendo los procesos electorales y judiciales y la objetividad de las decisiones administrativas. Así, el funcionario corrupto que extrae dinero de los trabajadores migrantes que no tienen permiso de residencia

⁷ Por ejemplo, véase el análisis del Relator Especial de NU sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil. U.N. Doc. E/CN.4/2006/67/Add.2, párr. 47.

a sabiendas de que no se pueden quejar, los jueces que aceptan sobornos, los peritos y funcionarios de la planeación corruptos no sólo ponen en desventaja a los individuos que sufren como resultado directo de sus decisiones, sino que también socavan la autoridad y credibilidad de las instituciones que representan. En todos estos ámbitos, la corrupción refuerza la exclusión y discriminación y suele magnificar o exacerbar problemas de derechos humanos preexistentes.

En el informe 2009 del ICHRP sobre corrupción,⁸ se propuso que integrar los principios y normas de derechos humanos a las estrategias anticorrupción ayudaría a los programas anticorrupción a:

- Atender los factores económicos, políticos y sociales que fomentan y reproducen la corrupción;
- Reconocer las reivindicaciones de los grupos marginados hacia los cuales el estado tiene obligaciones;
- Oponerse a la impunidad, abuso de poder, discriminación y violencia;
- Atender la violencia de género y el racismo y los derechos humanos de las mujeres y otros grupos que sufren discriminación;
- Empoderar a las víctimas de corrupción, por medio de la participación, rendición de cuentas y acceso a la información;
- Usar los mecanismos de rendición de cuentas del sistema internacional de derechos humanos.

PARTICIPACIÓN

Para la mayoría de los activistas que combaten la corrupción, la participación ciudadana contribuye de una manera esencial en la toma de decisiones políticas y en la implementación de políticas públicas. Donde faltan mecanismos sólidos de control, la supervisión que puedan ejercer los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil adquiere una importancia particular para prevenir abusos de poder y para detectar y prevenir corrupción.

La participación ciudadana adicionalmente empodera a los grupos vulnerables para exigir y ejercer sus derechos. La corrupción se reproduce a sí misma cuando las élites son capaces de perpetuar sus privilegios, mientras los grupos en condición de desventaja no tengan los medios para defender sus intereses. La participación ciudadana rompe ese círculo y en el largo plazo puede ayudar a redistribuir el poder y los recursos al tiempo que reduce las oportunidades para la corrupción. El empoderamiento de los ciudadanos es, por lo tanto, valioso en sí mismo pero también un componente vital de las estrategias anticorrupción efectivas. Puede ayudar a prevenir la corrupción en todos los momentos del proceso de toma de decisión.

8 *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009.

Cuadro 2. El principio de no discriminación en las leyes de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

“Los Estados Partes... se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos... sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.... Los Estados Partes... se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.” (PIDESC, Arts. 2 y 3.)

Estos artículos se desarrollan más en las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), en particular la Observación General Núm. 16 (2005) sobre El igual título de hombres y mujeres a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales (Art. 3); y la Observación General Núm. 3 (1990) sobre La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes (Art. 2(1)).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

“Cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos (...) derechos (...) sin distinción alguna (...) garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto (...). Todas las personas son iguales ante los tribunales (...). Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere (...). Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley (...). La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación (...). En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.” (PIDCP, Arts. 2, 3, 14, 24, 26 y 27.)

Véanse también las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos (CDH), en particular la Observación General Núm. 28 (2000) sobre Igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la Observación General Núm. 18 (1989) sobre No discriminación.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)

Puesto que toda la Convención se ocupa de la discriminación, resulta imposible reproducirlo completo. Sin embargo, el Artículo 1 define el término “discriminación contra la mujer” como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)

Esta Convención se dedica por completo a la discriminación y no se puede reproducir por completo aquí. No obstante, el Artículo 1 define la “discriminación racial” como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”

La CNUCC subraya la importancia de la participación. Exige a los estados promover la participación activa de los individuos y grupos fuera del sector público, tales como sociedad civil, ONGs y organizaciones comunitarias, en la prevención y lucha contra la corrupción (CNUCC, Art. 13). La Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sostiene que la participación de la sociedad civil es especialmente importante en el desarrollo e implementación de estrategias anticorrupción y que las políticas deben prever maneras específicas de cómo incluir a representantes de la sociedad en todos los procesos de su diseño, contenido, desarrollo, promoción, implementación y revisión.⁹ Afirma que la participación ciudadana se fortalece por medio de respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Estas disposiciones de la CNUCC demandan la acción positiva de los estados y son costosas. Al mismo tiempo, la participación ciudadana debe considerarse como una inversión valiosa que fortalece no sólo los procedimientos anticorrupción sino a toda la administración pública.

Desafortunadamente, aun reconociéndose su relevancia, la participación a menudo es una formalidad: limitada en escala, inaccesible para los grupos vulnerables e insensible a las estructuras de poder. No existen –o si existen tienen poca autoridad– más mecanismos activos para la participación ciudadana, tales como audiencias públicas o sesiones abiertas de comisiones parlamentarias, y en muchos casos son marginados por formas informales de influencia, a las que sólo grupos de interés poderosos tienen acceso. Ahí, los principios y prácticas de derechos humanos pueden ayudar a dotar de contenido a los procesos de participación, haciendo posible que cumplan su potencial de prevenir y controlar la corrupción. Los derechos implicados en la participación se enuncian en los tratados internacionales, mientras que la experiencia de implementación que los actores de derechos humanos han acumulado a lo largo de los últimos 60 años podría ayudar a las organizaciones anticorrupción a lograr que la participación funcione y sea efectiva para propósitos de combate a la corrupción.

9 UNODC y UNICRI, 2009, pp. 4–5.

Haciendo que el derecho a la participación opere: de la participación sin voz al control de recursos

La participación está en el corazón de la práctica de derechos humanos. Las estrategias de derechos humanos para enfrentar el abuso de poder y hacer que las instituciones gubernamentales rindan cuentas dependen de ésta, y es una condición para exigir otros derechos. En efecto, se construye a partir de varios derechos clave. Para participar efectivamente, las personas deben poder organizarse libremente (libertad de asociación), comunicar sus opiniones francamente (libertad de expresión) e informarse (derecho de acceso a la información).

Con respecto a hacer operacional la participación, se puede pensar en términos de la amplitud (quién está involucrado) y la profundidad del proceso (el grado de influencia).¹⁰ Adicionalmente, una cantidad de riesgos políticos (por ejemplo, cooptación, manipulación) debe ser considerada.

Amplitud de la participación

La amplitud de la participación se refiere a la gama de grupos o partes involucradas, dando particular atención a la inclusión de grupos vulnerables y en condición de desventaja. Este concepto ha sido reconocido por el movimiento anticorrupción. Por ejemplo, la Guía Técnica de la CNUCC parte de una visión amplia, entendiendo que al hablar de “sociedad” se está incluyendo ONGs, sindicatos, medios, organizaciones de fe y otros órganos o individuos con quienes el gobierno puede no tener una relación cercana.¹¹ La visión y perspectivas de quienes no cuentan con alguna forma de representación, particularmente grupos marginados, se puede reflejar, por ejemplo, por medio de encuestas a hogar o de otro tipo.¹²

En el caso de las estrategias anticorrupción, se debe poner especial atención en los grupos a los que la corrupción afecta particularmente. Ahí donde los funcionarios anticorrupción buscan cubrir las necesidades de estos grupos, la pregunta es: ¿cómo los pueden identificar, especialmente cuando son políticamente invisibles o silentes? No hay respuestas fáciles a esta pregunta. La corrupción suele afectar a los grupos que sufren exclusión y discriminación, los cuales a menudo tienen menos probabilidades de ser consultados rutinariamente y obtener acceso a ellos puede ser difícil para las instituciones y funcionarios en razón de su ubicación distante, idioma, pobreza o su recelo de la autoridad.¹³ Estos grupos están inherentemente menos preparados para defender sus derechos e intereses, lo que multiplica los efectos de la discriminación. Un

10 Dahl, 1971.

11 UNODC y UNICRI, 2009, p. 62.

12 Ibid.

13 Véase *Enhancing Access to Human Rights*, ICHRP, 2006.

proceso de inclusión genuino debe, por tanto, poner particular atención en identificar e involucrar a los grupos en situación de desventaja. Los gobiernos deben tomar pasos proactivos para posibilitar que estos grupos participen.

El primer informe del ICHRP provee un punto de partida, al mostrar que los actos de corrupción tienen impactos directos, indirectos o remotos en los derechos.¹⁴ En este sentido, hay mucho que aprender de las evaluaciones de impacto ambiental (véase Cuadro 4) y de algunos procesos desarrollados para posibilitar la participación efectiva de grupos indígenas.¹⁵ El punto central es que la cuestión de a quién se debe involucrar, al igual que cómo se les debe involucrar, es crítica para la calidad de cualquier proceso de participación.

Una vez que se han identificado los grupos expuestos a un riesgo particular, los siguientes principios proporcionan los elementos centrales de un enfoque genuinamente incluyente:

- Los grupos afectados por una decisión (y el público en general) deben ser notificados con anticipación, para así permitirles preparar y comunicar sus opiniones.
- Los grupos deben tener acceso a información sobre el proceso de consulta. Ésta debe ser completa, actualizada, veraz y comprensible (evitando el lenguaje técnico).

14 Para ilustrar: sobornar a un juez directamente viola el derecho a un juicio justo. Cuando un funcionario corruptamente extiende un permiso que deja que desechos tóxicos sean tirados ilegalmente, ello puede no violar un derecho, pero si una comunidad local se envenena como consecuencia, el acto de corrupción indirectamente causa una violación de su derecho al máximo estándar alcanzable de salud. Un vínculo remoto ocurriría cuando la policía viola derechos al arrestar manifestantes en el transcurso de disturbios sociales que hubieran sido desatados en parte por corrupción electoral: la corrupción electoral viola directamente el derecho a la participación política, pero su relación con las violaciones que ocurren con los arrestos es distante. Véase *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009.

15 La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de ONU (adoptada en 2007) contiene varios artículos relativos a la participación y la consulta, al igual que la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Véase también la Declaración de Anchorage de la Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático de 2009 y el trabajo del Foro Permanente de Asuntos Indígenas de la OUN, por ejemplo, el Informe de la Reunión sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio, Participación Indígena y Buena Gobernanza del Grupo Internacional de Expertos, 2006.

En la aplicación de la Convención 169 de la OIT, varios casos en los tribunales nacionales han considerado la no participación de grupos indígenas en los procesos de consulta y de toma de decisión para invalidar las aprobaciones de proyectos gubernamentales, especialmente en los sectores minero, forestal y energético. Un ejemplo reciente es la sentencia en el Tribunal Constitucional del Perú contra el Ministerio de Energía y Minas (caso 05427-2009-PC/TC), que señala que el ejecutivo no ha cumplido cabalmente con la obligación establecida en la Convención de consultar a los pueblos indígenas antes de aprobar proyectos.

- Deben ser apoyados activamente para que participen. Se deben instrumentar medidas para asistir a los grupos que tienen conocimientos limitados, o que enfrentan barreras lingüísticas, culturales, geográficas o económicas a la participación. El proceso debe ser diseñado para posibilitar a los grupos a ejercer sus derechos.
- Deben tener oportunidades para reunir a sus miembros o representantes, libremente y sin interferencia, para evaluar el proceso y sopesar las ventajas y desventajas de la decisión en cuestión.
- Deben tener oportunidades para dar a conocer sus preocupaciones y opiniones. El proceso debe asegurar que se les brinden la consideración y el peso apropiados a sus opiniones.

No obstante estos puntos, se debe subrayar que los requerimientos formales no son suficientes. Tomar en cuenta los principios de igualdad y no discriminación implica que se deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar que se incluyan a los grupos que están expuestos a un riesgo particular (de exclusión, discriminación u otras formas de opresión). La Tabla 1 ofrece algunos indicadores de inclusión.

Tabla 1. Amplitud de la participación

(MÍNIMO) CONDICIONES LEGALES INSTITUCIONALES DE INCLUSIÓN	INDICADORES
Proveer tiempo para actuar	Se debe notificar con anticipación a los grupos afectados, dándoles suficiente tiempo para organizar su respuesta. Por ejemplo, se les podría informar a los grupos interesados por medio de anuncios en la radio y boletines comunitarios dos semanas antes de la reunión, y circular recordatorios subsecuentes por los mismos medios 5–7 días antes del evento.
Proporcionar información relevante	Los grupos afectados y el público deben ser capaces de obtener información sobre la decisión y el proceso de participación. La información debe ser: <ul style="list-style-type: none"> ✓ relevante (incluir los asuntos clave para la discusión y evitar datos innecesarios, triviales o secundarios); ✓ actualizada; ✓ comprensible (evitar la jerga y el lenguaje de especialistas).
Facilitar la participación donde se requiera (adaptabilidad, aceptabilidad y accesibilidad)	Las autoridades deben emprender pasos positivos para asistir a los grupos y al público y que superen los obstáculos económicos, lingüísticos, culturales, de educación o geográficos que impiden o inhiben su plena participación.

Adaptado de Gruenberg, 2009.

Cuadro 3. El derecho a participar en los estándares de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22 (párrafo 1)

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán... sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Véase también Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 25 (1996) sobre Participación en asuntos públicos y el derecho a votar.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El *Artículo 15* (párrafo 1) reconoce el derecho de todos a "tomar parte en la vida cultural."

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

Artículos 7 y 8 sobre la participación de la mujer en política y la vida pública del país, incluyendo su participación en la formulación de las políticas gubernamentales y representación a nivel internacional.

Convención sobre los derechos del niño (CRC)

Artículo 13 sobre la libertad de buscar, recibir y difundir información; *Artículo 15* sobre la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas; y *Artículo 31* que garantiza el derecho a participar en la vida cultural y de las artes.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRDP)

Artículos 29 y 30 sobre la participación en política y la vida pública, así como en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Profundidad de la participación

La profundidad de la participación se mide en términos de la influencia que las partes interesadas pueden ejercer sobre las decisiones y la distribución de los recursos públicos. Los procesos de participación superficiales sólo tienen como objetivo recabar o intercambiar información para medir las opiniones, identificar intereses y posiblemente aprovechar la experiencia y conocimientos locales. No exigen necesariamente a los tomadores de decisión que respondan a los reclamos planteados o respetar la opinión de la mayoría. En el otro extremo del espectro, hay procesos que permiten a los participantes controlar directamente los resultados o las decisiones en cuestión.

Los criterios para evaluar la profundidad del proceso participativo incluyen los siguientes:

- Los participantes deben saber por qué se les está pidiendo que participen y cómo serán usadas sus opiniones, y deben tener un claro entendimiento sobre su influencia (de haberla) en el resultado final.
- El órgano de toma de decisión debe tomar en debida cuenta las opiniones expresadas y los resultados del proceso.
- El órgano de toma de decisión debe notificar inmediatamente a los participantes y al público la decisión. Tanto el texto de la decisión, como la justificación, deben ponerse a disposición del público.
- Todo enfoque de participación genuina debe abordar adecuadamente la cuestión del poder y el control de la información.

Si bien la Tabla 2 es una abstracción simplificada, ayuda a ilustrar que hay gradaciones importantes de la participación ciudadana.

Tabla 2. Profundidad de la participación

LA PARTICIPACIÓN COMO UN CONTINUO (del nivel más bajo al más alto de influencia en las decisiones y distribución de los recursos públicos)					
	SUPERFICIAL				PROFUNDA
Tipos de participación basada en impacto e influencia en los resultados	Recabar información.	Consulta no vinculante sobre cuestiones específicas.	Consulta vinculante sobre cuestiones específicas.	Colaboración en las responsabilidades de planeación y toma de decisión.	Control social sobre las decisiones, el poder administrativo y la provisión de servicios públicos.
Procesos e instituciones participativas ilustrativas	Evaluaciones de beneficiarios; encuestas de actitud; expedientes de resultados (<i>report cards</i>); buzones de quejas.	Audiencias públicas, reuniones de barrio; consultas populares.	Plebiscitos; referéndum.	Elaboración del presupuesto y planeamiento del desarrollo participativos.	Consejos de gobernanza en los sectores de educación y salud; consejos electorales.
¿Bien intercambiado?	Información	Información	Poder	Poder	Poder
Dirección del intercambio	Flujo de información en un solo sentido; de ciudadanos a funcionarios.	Flujo de información en un solo sentido: de funcionarios a ciudadanos.	Funcionarios públicos sujetos a la decisión de los ciudadanos.	Funcionarios públicos negocian y comparten poder con ciudadanos.	Funcionarios públicos comparten poder con ciudadanos.
Riesgos de cooptación / manipulación	Funcionarios manipulan proceso o información recolectada. Falta de retroalimentación.	Grupos excluidos afectados y sus demandas no son tomados en cuenta.	Formas de democracia directa pueden sufrir fraude electoral y manipulación.	Selección tendenciosa de grupos (en favor de intereses oficiales o especiales).	Grupos dominantes coludidos con gobierno para controlar resultado.
Posibles consecuencias de la cooptación / manipulación	Grupos afectados ignoran objetivo principal del proceso / desinformados de decisiones. Gobierno gana credibilidad, decisiones ya tomadas ganan legitimidad.	Intereses ciudadanos ignorados/disenso marginada; grupos poderosos usan proceso para "probar" participación de grupos afectados. Relaciones de poder asimétricas legitimadas y reforzadas.	Gobierno aprovecha proceso para llevar a cabo decisiones polémicas y que enfrentan oposición, manteniendo credibilidad y legitimidad.	Grupos vulnerables excluidos. Grupos poderosos refuerzan y amplían control sobre recursos públicos. Redes clientelares fortalecen su poder.	Redes clientelares y relaciones de poder designadas permanecen intactas. Corrupción afianzada, grupos excluidos alienados.

Adaptado de Gruenberg, 2009.

Poder y participación

En la práctica, las reglas formales que regulan la amplitud y profundidad de los procesos participativos se combinan con prácticas más informales, que usualmente son difíciles de detectar, prevenir o monitorear. Para prevenir que los grupos dominantes coopten los procesos participativos, los funcionarios y profesionales del combate a la corrupción necesitan equiparse con métodos para detectar y contrarrestar los arreglos de poder informales que son discriminatorios en su organización o sus efectos.¹⁶

Poder visible—En algunos casos, los intereses especiales distorsionan las leyes, procesos e instituciones formales que regulan el proceso participativo. Grupos poderosos pueden intervenir directamente para influenciar las reglas formales en favor de sus intereses. Los funcionarios públicos y los defensores de la lucha contra la corrupción deben concebir criterios que protejan de este riesgo y deben monitorear su cumplimiento para asegurarse de que la participación sea suficientemente amplia y profunda.

Poder oculto—Los procesos participativos pueden ser influenciados aun cuando éstos sean amplios y profundos. Sin tener que modificar las reglas formales del juego, los grupos de interés pueden privilegiar o excluir ciertas voces, definir la agenda o controlar el suministro de información. Los funcionarios públicos y defensores de la lucha contra la corrupción necesitan, por lo tanto, garantizar que los procesos participativos sean transparentes tanto en la práctica como en diseño, posibilitando que los grupos vulnerables identifiquen sus intereses, expresen sus opiniones claramente y sean escuchados.

Poder invisible—El “poder invisible” es aún más insidioso.¹⁷ Ocurre cuando la gente no logra reconocer sus intereses reales porque han interiorizado valores que de hecho benefician a otros. Esta forma de poder se exemplifica en las relaciones de género, donde la presencia de hombres puede inhibir a las mujeres de hablar francamente o exigir sus derechos, aún cuando el proceso las incluya.¹⁸ Dicho poder puede torcer los resultados y la calidad de la participación sin dejar una clara huella de cooptación. Esta forma de poder es difícil de detectar objetivamente. Cuando diseñan o conducen procesos participativos, los funcionarios y defensores anticorrupción deben, por lo tanto, analizar cuidadosamente los intereses y tensiones en una comunidad y, como mínimo, asegurarse de que ellos mismos en sus propias acciones y juicios no reproduzcan o legitimen las formas del poder invisible que es discriminatorio.

En suma, la utilización de estas tres variables (es decir, las pruebas de amplitud,

16 Este análisis se apoya en el trabajo de Lukes, 1974.

17 Ibid.

18 Cooke y Kothari, 2001.

de profundidad y de relaciones de poder) pueden ayudar a funcionarios, políticos, organizaciones de la sociedad civil y grupos afectados a diseñar e implementar procesos participativos efectivos que fortalezcan las políticas anticorrupción. La Tabla 3 sugiere algunos criterios prácticos para evaluar la integridad de la participación.

Tabla 3. Prueba de cooptación

AMPLITUD Y PROFUNDIDAD DE LA PARTICIPACIÓN	FORMA DE PODER	INDICADORES DE COOPTACIÓN
AMPLITUD <ul style="list-style-type: none">▪ Incluyente▪ Plural▪ Diverso	Visible	Las reglas y procedimientos formales priorizan la recolección de información y la consulta no vinculante, reduciendo así el grado de influencia, al impedir cualquier efecto vinculante, colaboración o control directo sobre recursos.
	Oculto	La agenda no refleja los intereses, valores o problemas de grupos relevantes y marginados.
	Invisible	Grupos vulnerables y marginados se rehusan a participar o restringen su participación (por temor a represalias, falta de autoconfianza, autocensura por otras razones o guardan escepticismo sobre los resultados).
PROFUNDIDAD (CONTINUO) <ul style="list-style-type: none">▪ Recolección de información▪ Consulta no vinculante▪ Cogestión▪ Control sobre recursos públicos	Visible	Las reglas y procedimientos formales priorizan la recolección de información y la consulta no vinculante, reduciendo así el grado de influencia, al impedir cualquier efecto vinculante, colaboración o control directo sobre recursos.
	Oculto	La agenda no refleja los intereses, valores o problemas de los grupos marginados afectados por la corrupción.
	Invisible	Los grupos vulnerables están presentes, pero sin voz. Así, no tienen influencia sobre decisión alguna por temor a represalias, falta de autoconfianza, autocensura o escepticismo sobre los resultados finales.

Basado en Gruenberg, 2009.

Tratar la participación como un derecho humano más que como un instrumento para alcanzar más efectividad administrativa permitiría a los funcionarios y defensores que combaten la corrupción enfocarse más en la amplitud, profundidad y legitimidad del proceso participativo. Es probable que con ello se produzcan resultados para hacer avanzar de mejor manera la agenda anticorrupción.

RECOMENDACIONES

- Al diseñar procesos participativos para prevenir la corrupción, los políticos, funcionarios y profesionales y defensores dedicados al combate a la corrupción deben identificar y notificar a todos los grupos que tienen un interés directo en el asunto en cuestión (amplitud de la participación). Los grupos vulnerables o en condiciones de desventaja pueden ser identificados por medio, por ejemplo, del desarrollo de un análisis o mapeo de partes interesadas.
- Se debe poner atención particular a los grupos vulnerables y privados de poder. Para prevenir que los grupos dominantes coopten o controlen los procesos de participación, los funcionarios y defensores anticorrupción deben equiparse con herramientas para detectar y mitigar el ejercicio informal y discriminatorio del poder. Reconociendo los diferentes tipos de relaciones de poder (visible, oculto e invisible) y las necesidades particulares de los grupos marginados, los funcionarios y defensores deben tomar pasos activamente para asegurar que tales grupos puedan organizar sus opiniones, expresarlas francamente y ser escuchadas. Por ejemplo, las consultas se pueden segmentar por grupos y luego juntar en una plenaria.
- Los políticos, funcionarios y defensores que combaten la corrupción deben asegurarse de que los grupos tengan acceso oportuno a información relevante concerniente tanto al asunto de que se trate como al proceso participativo al que han sido invitados a participar. La información debe ser completa, actualizada, veraz y comprensible (evitando el lenguaje especializado).
- Los procesos participativos deben decir claramente el grado de influencia que los participantes pueden esperar tener sobre la decisión o el resultado, y debieran normalmente permitir a los participantes ejercer una influencia que sea significativa (profundidad de la participación). Como mínimo, el órgano de toma de decisión debe dar un lugar debido y justo a las opiniones expresadas y debe notificar de inmediato y públicamente a aquellos involucrados en las decisiones tomadas, proveyéndoles el texto de la decisión y su justificación.
- Además de considerar la amplitud, profundidad y relaciones de poder, los funcionarios públicos y defensores anticorrupción deberían evaluar la discriminación al diseñar e implementar procesos participativos. Deben equiparse con herramientas que les permitan identificar y mitigar la discriminación y prevenir la manipulación tanto indirecta como directa. Si los procesos participativos fallan en abordar las inequidades causadas por la discriminación, es probable que profundicen en vez de reducir la subordinación y alienación de los grupos oprimidos. En este aspecto, los funcionarios públicos y defensores anticorrupción deben asegurarse de que sus propias acciones y juicios no reproduzcan o legitimen formas “invisibles” del poder que son discriminatorias.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La transparencia es la piedra angular de la mayoría de las estrategias anticorrupción—ya se trate de contratación pública, elaboración del presupuesto, gasto público, financiamiento de partidos, programas sociales, sistema judicial o conducción de compañías privadas. El acceso a la información es clave para la transparencia porque las oportunidades para mantener los arreglos corruptos en secreto disminuyen en la medida en que los funcionarios y actores privados provean información sobre sus acciones. La información previene y revela la corrupción porque permite a las instituciones supervisoras y a otros actores evaluar el comportamiento público y privado de los funcionarios públicos y privados. Los jueces, contralores, auditores, parlamentarios y representantes de instituciones similares no pueden realizar sus obligaciones si no son capaces de obtener información oportuna y relevante. Los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil también necesitan tener acceso a información precisa, oportuna y comparable si han de participar en la vida pública y monitorear los asuntos públicos.

Si bien no hay consenso en torno a la definición de transparencia, se utiliza más comúnmente para describir la medida en la que gobiernos, compañías, organizaciones e individuos abiertamente divulgan información, reglas, planes, procesos y acciones.¹⁹ También se puede hacer una distinción entre la transparencia activa (la obligación de los funcionarios o representantes privados de publicar información proactivamente) y la transparencia pasiva (la obligación de publicar información bajo demanda).

La CNUCC obliga a los estados a adherirse al principio de transparencia y a establecer mecanismos que garanticen el acceso a la información. Específicamente, el Artículo 10 le requiere a los estados adoptar procedimientos o regulaciones que permitan a integrantes del público en general obtener, donde sea apropiado, información sobre la organización administrativa del estado, su funcionamiento y el proceso de toma de decisiones, y sobre las decisiones y actos legales que les conciernen. Los estados también se obligan a simplificar sus procedimientos administrativos para facilitar el acceso público a las autoridades que toman las decisiones. La CNUCC, además, requiere que los estados provean y divulguen información sobre cuestiones que son vitales para controlar la corrupción, tales como las compras y contrataciones públicas, empleos en el sector público, finanzas públicas y regulación del conflicto de interés. Estas disposiciones son de gran importancia porque establecen estándares que la mayoría de los estados no han cumplido aún en la práctica o en ley.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el acceso efectivo a la información pública es una condición previa para el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Como se discutió

19 Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009, p. 44.

previamente, el ejercicio del derecho a la participación depende del acceso a información completa, actualizada y comprensible. De manera similar, los ciudadanos pueden ejercer mejor sus derechos a la salud, a una vivienda adecuada, al agua y a la salubridad cuando están bien informados, tienen la capacidad y la oportunidad de usar la información, entienden sus derechos y pueden evaluar la calidad de los servicios de los cuales dependen.

Cuadro 4. Directrices útiles sobre participación pública en el Convenio Aarhus (1998)

Convención sobre Acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus, 1998)

Artículo 6: Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas

2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:

- (a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;
- (b) La naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;
- (c) La autoridad pública encargada de tomar la decisión;
- (d) El procedimiento previsto, en particular, en los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:
 - (i) La fecha en que comenzará el procedimiento;
 - (ii) Las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo;
 - (iii) La fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista;
 - (iv) La autoridad pública a la que quepa dirigirse para obtener informaciones pertinentes y ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas;
 - (v) La autoridad pública o cualquier otro organismo público competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas;
 - (vi) La indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que estén disponibles; y
- (e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.

3. Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público ... y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.
5. Cada Parte debería, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con él al respecto antes de presentar su solicitud.
6. Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar, cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita y en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo, y que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público... Las informaciones pertinentes comprenderán como mínimo,
 - (a) Una descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, incluida una estimación de los residuos y de las emisiones previstos;
 - (b) Una descripción de los efectos importantes de la actividad propuesta sobre el medio ambiente;
 - (c) Una descripción de las medidas previstas para prevenir o reducir esos efectos, en particular las emisiones;
 - (d) Un resumen no técnico de lo que precede;
 - (e) Una sinopsis de las principales soluciones alternativas estudiadas por el autor de la solicitud de autorización; y
 - (f) De conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el apartado 2 supra.
7. El procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito, o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.
8. Cada Parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.
9. Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa.

Transparencia y derechos

El término “transparencia” no aparece en ninguno de los tratados de derechos humanos. Sin embargo, su importancia se reconoce de manera implícita y sus

elementos esenciales se pueden reunir combinando el contenido del derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública (véase Cuadro 5).

Hasta hace poco, se interpretó que el derecho a la libertad de expresión significaba que los estados no obstaculizarían el flujo de información. Actualmente, se entiende como un derecho a buscar y recibir información. La Comisión Africana de Derechos Humanos introdujo esta interpretación en 2002, y en 2006 la CIDH dictaminó de modo inequívoco a favor del derecho de acceso a la información pública, al concluir que:

[E]l 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.²⁰

20 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude Reyes et al. v. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre, 2006, párr. 77. Este caso paradigmático, uno relativamente sencillo, concierne a una solicitud de información relativa a una decisión del gobierno chileno de permitir a una empresa de Estados Unidos talar en un área de bosque nativo. Se sabía que la empresa tenía un mal historial ambiental, y se tenía la sospecha de que el gobierno no había realizado los estudios pertinentes previamente a la emisión del permiso. De manera que el caso combinó el derecho a la información con el derecho a la protección ambiental y posible comportamiento irregular del gobierno. (El proyecto eventualmente se detuvo como resultado de acciones emprendidas por activistas ambientales, incluyendo una impugnación ante la Suprema Corte). El gobierno chileno no había dado respuesta a una solicitud, presentada en 1998, de acceso a una copia de un informe que debió haber sido elaborado antes de que se le diera el permiso de tala a la empresa estadounidense; aun en la corte el gobierno no esclareció si el documento existía o no.

Además de subrayar la obligación general de los estados de respetar el derecho a la información, la decisión es relevante porque, conforme a la práctica de derechos humanos, obliga a los gobiernos a proporcionar mecanismos que garanticen que el derecho a la información se pueda ejercer en la práctica. Al respecto, es importante destacar ciertos elementos de esta decisión:

- El derecho a solicitar información no puede ser dificultado de manera alguna y no puede ser negado con la excusa de que la parte solicitante no tiene interés demostrable en conocer la información en cuestión.
- Existe el derecho correspondiente a recibir información (sujeto a excepciones limitadas).
- El estado tiene la obligación de responder a toda solicitud, ya sea entregando la información solicitada o (en casos limitados) negándose a hacerlo.
- El derecho a la libertad de expresión no se puede considerar plenamente respetado cuando el derecho a recibir información del gobierno no sea reconocido.
- Los gobiernos tienen la obligación de emprender pasos positivos para garantizar que el derecho a la información pueda ser disfrutado, incluyendo (en otra parte de la sentencia) la obligación de establecer mecanismos para presentar solicitudes, en otras palabras, adoptar una ley de acceso a la información y capacitar a los funcionarios públicos para procesar las solicitudes y respetar el derecho.²¹

Es justo decir que, con respecto a la transparencia, ha habido un enriquecimiento mutuo fructífero entre el trabajo de las organizaciones anticorrupción y las de derechos humanos. Tras haber presionado activamente para que los estados abrieran los asuntos públicos, hoy los movimientos anticorrupción y el de acceso a la información pueden atribuirse el mérito del surgimiento de un derecho legal que se puede hacer cumplir en las cortes nacionales y que puede ser abordado por los órganos internacionales de observación de derechos humanos.

21 Darbshire, ICHRP documento de trabajo, 2007.

Cuadro 5. Libertad de expresión en los tratados internacionales de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19 (fracción 2)

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos

Artículo 9

1. Todo individuo tendrá derecho a recibir información.
2. Todo individuo tendrá derecho a expresar y difundir sus opiniones, siempre que respete la ley.

Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 13 (fracción 1)

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

Artículo 10

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras (...).

Entre 1946 y 2009, más de 80 leyes nacionales de acceso a la información (LAIs) se promulgaron alrededor del mundo.²² Desde una perspectiva de derechos humanos y acorde con la Declaración de Atlanta y el Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información,²³ el derecho de acceso a la información debe respetar los siguientes principios clave:

- El acceso a la información es la regla; el secreto es la excepción.
- El derecho de acceso a la información se debería aplicar a todas las ramas del gobierno (incluyendo los órganos ejecutivos, judiciales y legislativos, así

22 Para información actualizada visite: right2info.org/access-to-information-laws.

23 Carter Center, 2008.

como los órganos autónomos) en todos los ámbitos (federal, central, regional y local) y a todas las divisiones de las organizaciones internacionales.

- El derecho de acceso a la información debería extenderse a los actores no estatales que reciben fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente); que desempeñan funciones públicas, incluyendo la provisión de servicios públicos; y que explotan recursos públicos, incluyendo los recursos naturales.
- El derecho de acceso a la información debería incluir el derecho a solicitar y recibir información y una correspondiente obligación positiva por parte de las instituciones públicas de divulgar información relacionada con sus funciones centrales.
- El derecho a solicitar información no depende de que el solicitante tenga un interés personal en tal información, y nunca se debería requerir al solicitante suministrar justificación o razón.
- El instrumento o la ley debería incluir procedimientos diseñados para garantizar una completa implementación y facilidad en la utilización, y la obligación afirmativa y de ayudar proactivamente al solicitante y suministrar la información solicitada según un plazo específico y razonable sin que existan obstáculos innecesarios (como costos, diferencias lingüísticas, exigencias en las formas o maneras de hacer la solicitud).
- Las excepciones al acceso a la información se deberían redactar de manera precisa y específica y estar estipuladas mediante ley, limitándose únicamente a aquellas permitidas bajo la ley internacional. El interés público debería predominar sobre todas las excepciones, lo que supone la obligación de divulgar documentos que de otro modo caerían en la excepción cuando el beneficio público de dicha divulgación sea mayor que el potencial daño público.
- La carga de la prueba para justificar la negación de divulgación siempre recaerá sobre quien posea dicha información.
- El instrumento debería exigir la máxima divulgación, luego de un tiempo razonable, de todo documento clasificado como secreto o confidencial debido a razones excepcionales al momento de su creación.
- El instrumento debería contemplar penas y sanciones claras para castigar el incumplimiento de los funcionarios públicos.
- Se debería garantizar el derecho del solicitante a apelar cualquier decisión o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción del derecho de acceso a la información ante una autoridad independiente que cuente con el poder de tomar decisiones de carácter vinculante y que se puedan hacer cumplir, preferiblemente una agencia intermedia como un Comisionado (o una Comisión) de la Información, o un Defensor del Pueblo

Especializado de primera instancia. En caso de que estos mecanismos no logren los resultados deseados, el solicitante debería gozar del derecho de recurrir a los tribunales de justicia.²⁴

El cumplimiento del derecho de acceso a la información, sin embargo, requiere de mucho más que reglas formales, a saber: funcionarios públicos capacitados y motivados, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que sean conscientes y ejerzan sus derechos; nuevos circuitos administrativos y un órgano autónomo de implementación. Aun cuando estos cambios se hayan realizado, se requiere de un monitoreo efectivo por parte de cada agencia gubernamental. Por ejemplo, cuando el congreso mexicano promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002, dispuso que solamente entrara en vigor doce meses después, para permitir que el estado emprendiera las reformas administrativas que se requerían.

Los asuntos técnicos no son los únicos que hay que tomar en cuenta. La información en sí misma es una forma de poder y las reformas pro-transparencia pueden cambiar las relaciones de poder y la distribución de los recursos. Por ello, al implementar políticas de transparencia, es importante entender los incentivos de los actores involucrados, pues conforme divulgan información pública, esas políticas generan costos considerables que recaen en un número reducido de actores estatales y privados. Los grupos poderosos cuya reputación puede verse amenazada o comprometida tienen un fuerte interés en influenciar la información a ser divulgada, obstaculizando el acceso a ella o inclusive paralizando el proceso de reforma; mientras que el público en general, para el cual los beneficios se aprecian distantes, tiene menos motivos para empujar la reforma. Ello explica por qué algunas veces las reformas pro-transparencia avanzan lentamente, no son sostenidas o simplemente se paralizan.

En este contexto, la aplicación de los principios de derechos humanos puede ayudar a promover las políticas de transparencia en tres ámbitos. Primero, los principios y normas de derechos humanos proporcionan palancas adicionales para que sean promulgadas disposiciones constitucionales y leyes nacionales. Las cortes nacionales pueden aplicar medidas para hacerlas cumplir y, en última instancia, se puede recurrir a los órganos internacionales de derechos humanos. Segundo, los valores de derechos humanos pueden vigorizar la demanda pública de información. Puesto que quienes detentan la autoridad tienen pocos incentivos para divulgar información sensible, la presión por la reforma a menudo debe provenir de abajo. Para que ello ocurra, las personas deben tomar más conciencia de sus derechos y aprender a ejercerlos.

Finalmente, los valores de derechos humanos, especialmente el principio de no discriminación, pueden aminorar el elitismo de las políticas de transparencia,

24 Adicionalmente, en junio del 2010 la OEA publicó una ley modelo de acceso a la información, la cual se puede encontrar (en español) en: www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf.

al proporcionar mejor acceso para los grupos vulnerables y en condición de desventaja. Las medidas para ayudar a alcanzar este objetivo pueden incluir la traducción de más información a lenguas indígenas y minoritarias, el suministro más accesible de información (por medio de emisiones de radio, oficinas descentralizadas, etc.) y la organización de campañas de información pública.

Si bien la mayoría de los países que han promulgado legislación sobre acceso a la información no han evaluado su impacto o brindado información sobre su desempeño, los datos que se han publicado hasta el momento, sugieren que las LAIs son mayoritariamente usadas por quienes de por sí ya se encuentran en posiciones de privilegio. Como puede esperarse, los grupos en condición de desventaja usan mucho menos las LAIs. En Estados Unidos, tras 40 años de haber sido aprobada su LAI, los periodistas y ONGs formulan solamente el 10 por ciento de las solicitudes; la mayoría las hacen empresarios y abogados.²⁵ En México, los datos oficiales muestran que el sistema de solicitud de información se usa por un número reducido de ciudadanos: el 10 por ciento de las solicitudes las hacen periodistas, el 20 por ciento las ONGs y el 30 por ciento empresarios. Los datos también señalan que la mayoría de los usuarios del sistema de solicitudes de información son especialistas, hombres y con ingresos elevados.²⁶ Esto llevó a algunos comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)²⁷ a manifestar su preocupación por la estrecha base social del sistema de solicitudes de acceso a la información y a emprender acciones para ampliar el acceso (véase Cuadro 6).²⁸

Un estudio sobre el uso de las LAIs en 14 países elaborado por la Justice Initiative mostró que los grupos en situación de desventaja tenían menos éxito al tratar de usar el sistema. Mientras que las ONGs recibieron respuestas positivas para un 32 por ciento de sus solicitudes, el porcentaje para los representantes de grupos en desventaja fue de sólo el 11 por ciento.²⁹ Estos resultados no hacen más que confirmar que en la mayoría de las democracias la asimetría de la información entre gobierno y ciudadanos está aún más inclinada a favor del gobierno cuando son los grupos marginados los que demandan información.³⁰ Tal como se enuncia en Hallazgos Regionales de las Américas y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información, a menos que se tomen

25 Darbshire, ICHRP documento de trabajo, 2007.

26 Véase, por ejemplo, *Fox et al.*, 2007.

27 El Instituto Federal es el órgano federal central encargado de garantizar el cumplimiento y resolver las apelaciones de los ciudadanos ante las negativas del gobierno de dar acceso a la información solicitada.

28 *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAE)* y Culture of Transparency, 2006.

29 *Open Society Justice Initiative*, 2006.

30 En el estudio del *Justice Initiative*, las personas que se identificaban a sí mismas como pertenecientes a un grupo excluido o vulnerable eran miembros de algún grupo racial, étnico, religioso o socioeconómico que rutinariamente es objeto de discriminación.

medidas específicas para mitigar esta y otras desventajas estructurales, muchos no se beneficiarán de su derecho de acceso a la información.³¹

La evidencia también sugiere que los ciudadanos, y particularmente los grupos en condiciones de desventaja, a menudo no son conscientes de la existencia de leyes sobre el derecho a la información. En India, la Ley del Derecho a la Información (LDI) se promulgó en 2005, pero el conocimiento de la ley es pobre. Un informe reciente encontró que sólo un 13 por ciento de la población rural y un 33 por ciento de la población urbana tenían conocimiento de su existencia.³² Pero más importante aún, son los pobres de India, aquellos más vulnerables a la corrupción, los menos conscientes. De acuerdo con un estudio de Transparency International India, menos del 1 por ciento de la gente que vive debajo de la línea de pobreza en Bihar (uno de los estados más subdesarrollados de India) tenían conocimiento de la LDI.³³

Esta evidencia podría alentar una agenda de reforma más enérgica y progresiva para prevenir las prácticas discriminatorias, la cual incluiría dos estándares medulares de derechos humanos (disponibilidad y adaptabilidad) en el diseño e implementación de procedimientos de acceso a la información. La aplicación de estos estándares pondrá de relieve la importancia de desarrollar canales que respeten los valores y prácticas culturales y que también se adapten a las necesidades de los grupos vulnerables de manera que se les posibilite buscar y recibir información pública como un derecho humano básico. Algunas estrategias de reducción de la pobreza, como programas sociales de transferencia monetaria, han incorporado mecanismos de acceso a la información flexibles e incluyentes que representan modelos a seguir. Algunos programas en Latinoamérica ofrecen líneas telefónicas para llamadas gratuitas y sistemas que buscan y reciben información para ayudar a superar problemas de alfabetismo deficiente, bajo acceso a internet y el costo de transportación. El resultado es que el acceso a la información por parte de usuarios en condiciones de desventaja ha mejorado. En México, por ejemplo, Oportunidades, el principal programa de transferencia monetaria condicionada, incorpora el Sistema de Atención Ciudadana para recibir y manejar las quejas. En 2006, recibió más de 87.000 solicitudes de información, a diferencia de las 60.000 solicitudes de información dirigidas a toda la rama del Ejecutivo vía la Ley de Acceso a la Información Pública. Además, quienes solicitaron la información bajo el programa Oportunidades son, por definición, ciudadanos en condiciones de extrema pobreza.³⁴ Ello sugiere que la habilitación de herramientas de comunicación adecuadas puede definitivamente ayudar a los grupos marginados y sin poder a obtener el acceso a la información que necesitan.

31 The Carter Center, 2009.

32 PriceWaterhouseCoopers, sin fecha, p. 38.

33 Transparency International India y CMS, 2008, p. 20.

34 Véase, Fox *et al.*, 2007.

Los Cuadros 6 y 7 presentan dos estrategias para tener acceso a la información, utilizando una perspectiva de derechos humanos.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que para cumplir con los requisitos del acceso a la información, tanto de las leyes de derechos humanos como de las de combate a la corrupción, los estados tienen que hacer mucho más que promulgar LAIs.

Cuadro 6. Fortaleciendo la rendición de cuentas hacia arriba por medio de la democratización del acceso

Reconociendo que sólo un número reducido de personas (una élite masculina) estaba solicitando acceso a la información por medio de la Ley de Acceso a la Información en México (según datos oficiales, un 5 por ciento o sólo 6.000 de los 112.000 usuarios eran responsables del 50 por ciento de todas las solicitudes), en 2005 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) decidió implementar el Proyecto Comunidades para hacer más democrático el derecho de acceso a la información pública. El objetivo principal del IFAI era identificar mecanismos de información pública que empoderaran y fueran usadas por comunidades marginadas. El proyecto involucró a 116 comunidades marginadas en nueve estados de México, las cuales tenían acceso limitado a internet y tecnologías modernas.

Una evaluación independiente identificó varios resultados positivos:

- 1) Mujeres pobres en el estado de Veracruz incrementaron el acceso a prestaciones sociales, pues se enteraron por solicitudes de información que sus nombres figuraban en listas de prestaciones de salud y vivienda que nunca habían recibido.
- 2) Una comunidad pobre del Estado de México detuvo un proyecto de construcción federal en sus tierras, después de que una solicitud de información revelara que no se había llevado a cabo un estudio de impacto ambiental como lo requería la ley.
- 3) Presos federales (la mayoría de los cuales son demasiados pobres para tener un abogado y muy fácilmente se encuentran tras las rejas por delitos menores) usaron la LAI para obtener acceso a sus propios expedientes. Inicialmente se les negó el acceso, pero apelaron, y, en una decisión que sentó precedentes, ganaron el acceso al derecho a la información de todos los presos. El 36 por ciento de aquellos que solicitaron conocer su expediente fueron puestos en libertad posteriormente.

Fuente: www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades; Guerrero, 2008.

Cuadro 7. Democratizando el acceso a la información pública: una perspectiva de género

Un 84 por ciento de los argentinos que viven en hogares que se beneficiaron de un programa social entre 2002 y 2007 estuvo de acuerdo en que estos programas se usan para propósitos electorales. El 59 por ciento estuvo de acuerdo en que el acceso a la información deficiente inhibe el acceso a programas sociales.¹

En este contexto, RAZONAR, una organización comunitaria de derechos humanos de la mujer, estableció un sistema para proporcionar información y recibir quejas de los beneficiarios de programas sociales en la municipalidad de Moreno. Moreno tiene una población de 380.500 habitantes y una tasa de desempleo del 43 por ciento; el 22 por ciento de los hogares no pueden cubrir sus necesidades básicas. RAZONAR tomó en cuenta que las mujeres usualmente enfrentan una mayor vulnerabilidad social, porque suelen tener ingresos más bajos que los hombres, experimentan mayor desempleo y están mayoritariamente representadas en ocupaciones de bajo ingreso.

RAZONAR se vinculó con una estación de radio comunitaria local para ofrecer información sobre el abanico de diferentes programas sociales, los criterios de selección, los montos disponibles, la frecuencia y métodos de pago, los procedimientos para la inscripción, y los mecanismos de queja y apelación. El programa invitaba a la gente a contactar a RAZONAR para obtener información o para denunciar prácticas de corrupción o quejarse de la calidad del servicio. RAZONAR compiló las quejas y se las entregó a la Unidad Fiscal para la investigación de delitos relativos a la Seguridad Social (UFISES), que tiene la responsabilidad de investigar y procesar los crímenes cometidos en los programas sociales. En paralelo, el proyecto monitoreaba el proceso hasta llegar a la sentencia.

Cuando RAZONAR ganó el primer caso, una orden que requería al gobierno local a reintegrar a una beneficiaria que había sido excluida con base en requisitos discriminatorios, la radio local dio a conocer ampliamente el caso. Ofreció un buen ejemplo de aquello que los beneficiarios de programas sociales pueden lograr si están informados de sus derechos y de los mecanismos de queja.

1 *Cruces et al, 2007.*

Fuente: Gruenberg, 2007.

RECOMENDACIONES

- Los parlamentos deben legislar el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental sin perjuicio al derecho a la privacidad y como una precondición para controlar y prevenir la corrupción. Las leyes se deben basar en principios claros (algunos de los cuales se sugieren en este informe).
- Ahí donde existan leyes de acceso a la información, los gobiernos deberían emprender pasos para garantizar que las personas puedan ejercer su derecho efectivamente, por medio de la capacitación de los funcionarios, el establecimiento de nuevos procedimientos administrativos y la creación de un órgano de implementación independiente.
- Las instituciones oficiales, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo deben concentrarse en fortalecer la toma de conciencia pública y el apoyo a la transparencia por medio de la defensa y promoción, campañas de concienciación pública y otros esfuerzos de construcción de capacidades.
- Los funcionarios públicos, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo deben prestar atención particular a las necesidades de los grupos en condición de desventaja y su derecho de acceso a la información pública. Las medidas positivas deben ser específicas al contexto. Ello implica adoptar una gama de normas, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas y minoritarios, la descentralización de oficinas y campañas públicas de vinculación con los sectores más pobres de la sociedad.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es esencialmente una relación entre aquellos a quienes se les ha confiado y ejercen el poder y aquellos afectados por sus acciones.³⁵ En términos abstractos, es un proceso en el que A le rinde cuentas de sus acciones a B, porque A tiene la obligación de explicar y justificar sus acciones a B, y/o A está sujeto a sufrir sanciones si su comportamiento o justificaciones no satisfacen ciertos estándares o las expectativas de B. La rendición de cuentas, entonces, caracteriza una situación en la que un principal le confía el poder a un agente. Compensa las asimetrías de información que surgen cuando se delegan el poder y las responsabilidades. La corrupción, vía el soborno o la extorsión de jueces, inspectores, legisladores, policías, oficiales de aduanas y otros representantes públicos, socava estos mecanismos y deja desprotegidos a aquellos con poco acceso al poder.

El movimiento anticorrupción analiza la rendición de cuentas desde tres perspectivas: diagonal, horizontal y vertical (Véase Cuadro 8).

Las leyes internacionales de derechos humanos no se refieren directamente al concepto de rendición de cuentas. El sistema internacional de derechos humanos, sin embargo, descansa sobre la idea de la rendición de cuentas y en el concepto de que, por la agencia del estado, se debe posibilitar a los individuos a buscar un recurso si sus derechos son negados. Consecuentemente, los estados tienen la obligación positiva de construir los arreglos institucionales que permitan a todas las personas –incluyendo los grupos en situación de desventaja, cuya inclusión es la prueba de ácido de la universalidad– tener acceso a los mecanismos de rendición de cuentas. Tienen una obligación negativa similar de no obstruir el acceso de ninguna persona a tales mecanismos.

El marco de derechos humanos (como se expone en los tratados de derechos humanos a los que los propios estados se han comprometido), por lo tanto, afirma que los estados (los “responsables”) tienen la obligación de proteger los derechos de los individuos y proveer recurso y justicia en caso de que sus derechos sean violados, y deben responder por todos sus actos u omisiones relacionadas con su deber. De manera que quienes están en el poder están obligados a explicar y justificar sus acciones y (en teoría) están sujetos a sanciones en caso de que no cumplan con sus obligaciones. Ésta es esencialmente la idea de la rendición de cuentas en derechos humanos.

Si bien todas las formas de rendición de cuentas son importantes para la integridad y calidad de la toma de decisiones, esta sección examina particularmente el papel que la rendición de cuentas “de abajo hacia arriba” (rendición de cuentas vertical, entendida en términos amplios) puede

35 Goetz y Jenkins, 2002.

desempeñar en las estrategias anticorrupción. Se argumenta que una perspectiva de derechos humanos puede profundizar el entendimiento de la “rendición de cuentas vertical”, al enfatizar el papel que la sociedad civil puede desempeñar en monitorear e influenciar “desde abajo” el comportamiento de gobiernos y funcionarios gubernamentales. También se considera la relación entre derechos humanos, recursos y rendición de cuentas³⁶ y la manera que los derechos abordan las demandas de los grupos vulnerables y en situación de desventaja. Abajo revisamos las diferentes formas de rendición de cuentas, antes de discutir con más detalle estos asuntos.

Cuadro 8. Definición de rendición de cuentas: la perspectiva anticorrupción

El concepto de rendición de cuentas significa que los individuos y organizaciones (públicas, privadas y de la sociedad civil) se hagan responsables del ejercicio de sus poderes debidamente. En teoría, existen las formas diagonal, horizontal y vertical de rendición de cuentas.¹ Los siguientes ejemplos corresponden al sector público.

La **rendición de cuentas diagonal** ocurre cuando los ciudadanos usan a las instituciones gubernamentales para tener mejor supervisión de las acciones del estado, y en el proceso participan en la creación de políticas, elaboración del presupuesto, seguimiento del gasto y otras actividades.

La **rendición de cuentas horizontal** sujeta a los funcionarios públicos a restricciones y supervisión, o a “pesos y contrapesos,” por parte de otros organismos gubernamentales (cortes, oficinas de ombudsman, organismos auditores, bancos centrales) que pueden cuestionar y eventualmente castigar a un funcionario por conducta indebida.

La **rendición de cuentas vertical** responsabiliza al funcionario público frente al electorado o la ciudadanía por medio de elecciones, una prensa libre, una sociedad civil activa y otros canales similares.

1 Los conceptos de rendición de cuentas horizontal y vertical se establecieron originalmente por O'Donnell, 1999.

Fuente: Transparencia Internacional, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009.

Sistemas de rendición de cuentas horizontal: necesarios pero no suficientes

Al hablar de rendición de cuentas horizontal, los promotores anticorrupción se refieren básicamente a los controles internos del estado. Al hablar de rendición

36 Usamos el concepto de “recursos” en sentido amplio, para referirnos a todos los servicios sociales, bienes y recursos naturales que una persona requiere para llevar una vida digna sin sacrificar capacidades. Este apartado analiza la teoría y práctica de la rendición de cuentas social, adaptando un marco desarrollado por Newell y Wheeler, 2006.

de cuentas vertical, se refieren normalmente a elecciones y a las muchas formas de influir en el gobierno que ejercen los actores sociales independientes (por ejemplo ciudadanos, asociaciones de la sociedad civil, medios de comunicación). La rendición de cuentas horizontal la implementan instituciones dentro del estado que se controlan unas a otras, estableciendo pesos y contrapesos. En la mayoría de los países, el sistema de pesos y contrapesos es complejo. En los campos de la anticorrupción y la buena gobernanza, se ha creado una serie de instituciones anticorrupción especializadas (en particular, oficinas anticorrupción, fiscales especiales anticorrupción y oficinas de los Auditores Generales). También desde una perspectiva de derechos humanos, todas estas instituciones se pueden considerar mecanismos de rendición de cuentas porque salvaguardan, hacen cumplir o restauran los derechos de las personas.

La CNUCC exige a los estados crear y sostener un órgano u órganos para prevenir y combatir la corrupción a través del cumplimiento de la ley. No obstante, las instituciones especializadas de combate a la corrupción han arrojado resultados ambivalentes en la prevención y combate a la corrupción. Algunos de los factores que influyen en su desempeño son los arreglos institucionales, su autonomía operativa, el grado de apoyo político con que cuentan, la fuente de su financiamiento, sus reglas para la elección y nombramiento de funcionarios y sus atribuciones para hacer respetar la ley.

Si bien innegablemente se ha avanzado en el establecimiento de instituciones de combate a la corrupción, la experiencia muestra que su mera existencia no garantiza una mejor rendición de cuentas horizontal.³⁷ Si han de controlar el abuso de poder de manera efectiva sin competir o neutralizarse las unas a las otras, entonces necesitan coordinar sus esfuerzos y operar como una red. Más importante, como lo indica la CNUCC en los Artículos 6 y 36, las instituciones de combate a la corrupción necesitan ser verdaderamente independientes, libres de influencias indebidas, deben ellas mismas rendir cuentas y tener la autoridad y recursos necesarios para ejercer sus deberes adecuadamente. Los estados también deben asegurar que los órganos anticorrupción sean conocidos por el público y posibilitar que se denuncie la corrupción, inclusive de manera anónima (CNUCC, Art. 13). Su efectividad depende de la propia efectividad de las instituciones a su alrededor, en particular los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley. Si éstos son incompetentes, los reportes y resoluciones de las oficinas anticorrupción tendrán un efecto limitado.³⁸

Aunque ha sido vital el establecimiento de instituciones horizontales de rendición de cuentas, los esfuerzos por la reforma han tendido a concentrarse en construir su capacidad y eficiencia. Se le ha brindado poca atención a las estructuras de incentivos y las relaciones de poder subyacentes que mueven y alimentan

37 Véase, por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 2002; O'Donnell, 2003; Grindle, 2004; Walrauch, 1998.

38 O'Donnell, 1999.

la corrupción en cada sociedad en lo individual. Estas relaciones informales a menudo socavan o subvierten las funciones formales de rendición de cuentas. En efecto, las instituciones responsables de desarrollar, supervisar y hacer cumplir los marcos regulatorios y derechos son frecuentemente capturadas por grupos poderosos, precisamente porque de otra manera representarían una amenaza. En situaciones de corrupción estructural, resulta poco probable que las reformas por la rendición de cuentas horizontal por sí solas reduzcan los niveles de corrupción o aborden sus causas más profundas.

Tomando esto en consideración, las ONGs de combate a la corrupción han venido insistiendo por mucho tiempo sobre la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas vertical. La sociedad civil en general, y los grupos marginados en particular, tienen un papel clave que desempeñar en influenciar el diseño de las instituciones y reformas para combatir la corrupción, cabildeando por éstas, monitoreando y apoyando su operación.

Rendición de cuentas social: nuevas formas de acción contra la corrupción

Como ya se ha indicado, la rendición de cuentas vertical se asocia tradicionalmente con elecciones libres y habituales por medio de las cuales los ciudadanos retienen o reemplazan a quienes les delegarán la autoridad política. Al mismo tiempo, parece haber un acuerdo en que el voto no controla el comportamiento de los funcionarios públicos.³⁹ Las elecciones legitiman el nombramiento al cargo político, pero no regulan (no se diseñaron para eso) su desempeño subsecuente en la oficina. Como hemos visto, las formas horizontales de la rendición de cuentas parcialmente cumplen con esa función. Sin embargo, la rendición de cuentas vertical, entendida desde una perspectiva de derechos humanos como rendición de cuentas social “de abajo a arriba,” aporta una contribución complementaria indispensable.

Las organizaciones de derechos humanos han desarrollado novedosos mecanismos de rendición de cuentas social que involucran a una amplia gama de actores sociales (asociaciones de la sociedad civil, ONGs, cooperativas, universidades, movimientos sociales). La mayoría se asocian con la participación pública.⁴⁰ En efecto, en muchas de sus expresiones, las prácticas de rendición de cuentas social giran en torno principalmente a promover la participación efectiva en la vida pública. Para propósitos de este informe, sin embargo, la rendición de cuentas social se refiere a las iniciativas de la ciudadanía para combatir o prevenir actos de corrupción que involucren a funcionarios y programas (y actores no estatales vinculados con ellos).

39 Véase, por ejemplo, Przeworski *et al.*, 1999.

40 Véase p. 5, supra.

Se practican muchos tipos de iniciativas de rendición de cuentas social. Asociaciones profesionales cabildean frente a políticos sobre la base de los principios éticos que apuntalan sus valores profesionales. Individuos u órganos profesionales recurren al litigio para clarificar principios, impugnar fraudes o proteger sus derechos. Los editores debaten asuntos de política pública en los periódicos o en televisión. Los individuos ventilan sus opiniones por medio de cartas en las mismas páginas de los periódicos, le escriben personalmente a sus representantes políticos o protestan en las calles. Los periodistas investigan y publican información sobre comportamiento criminal o corrupto por parte de políticos u otras figuras públicas. Los líderes religiosos elevan al debate público temas morales como la corrupción y algunas veces piden a los gobiernos que emprendan acciones para atenderlos. Los líderes empresariales también cabildean informalmente o públicamente a favor de mejores estándares en materias tales como la corrupción, pues pueden dañar el ambiente de negocios.

Todas estas prácticas pueden tener efectos. En este informe, sin embargo, miramos más de cerca las formas de rendición de cuentas social que involucran la acción popular por parte o en favor de grupos vulnerables o en situación de desventaja. Para los derechos humanos, la participación de estos grupos es un indicador clave de su inclusión, lo que refuerza las demandas de derechos humanos de universalidad y cumplimiento con los principios de igualdad y no discriminación. La práctica de derechos humanos busca revertir la norma que prevalece en la mayoría de las sociedades, según la cual los grupos vulnerables y en condición de desventaja están excluidos por definición o participan menos en la toma de decisiones y los asuntos públicos que los ciudadanos que están bien instruidos, bien conectados o acomodados económicamente.

Adicionalmente, los grupos vulnerables y marginados se ven marcada y desproporcionadamente afectados por la corrupción, la cual tiende a privarlos de recursos que necesitan particularmente, como son el acceso a los servicios de salud y educación, vivienda, empleos, ingreso básico, agua, condiciones de salubridad y tierra.

Las iniciativas de rendición de cuentas social movilizan a la población, incluyendo a los grupos en situación de desventaja, en apoyo de los derechos humanos. Éstas tienden a colocar a aquellos directamente afectados por violaciones de derechos humanos en posiciones de liderazgo. Si bien estos mecanismos de exigencia de rendición de cuentas de abajo a arriba no reemplazan a las instituciones anticorrupción tradicionales o a otros mecanismos de rendición de cuentas horizontal, al enfocarse en los derechos de grupos que sufren discriminación y pobreza, echan luz sobre las consecuencias de la corrupción que no necesariamente destacarían en otras formas de mecanismos de rendición de cuentas. Como resultado, estas iniciativas amplían el campo de acción e integran a nuevos actores en el juego, lo que puede forzar a los estados a considerar cuestiones más extensas de desigualdad y justicia social y a emprender acciones para enfrentar formas de corrupción que específicamente dañan el bienestar de la población que está marginada y en condiciones de pobreza.

La integración de los derechos humanos en los programas anticorrupción implica una mirada más de cerca a la discriminación, los intereses de grupos vulnerables y en condiciones de desventaja y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas que se centren tanto en su protección como en crear oportunidades para que tales grupos actúen por sí mismos para reivindicar sus derechos. Mientras que la agenda anticorrupción y de buena gobernanza tradicionalmente se ha concentrado en establecer ejes de rendición de cuentas entre quienes detentan el poder y la población, una perspectiva de derechos humanos cambiaría cada vez más el foco de atención de la rendición de cuentas por parte del que detenta el poder al contenido de la política pública. Los sistemas de rendición de cuentas tendrían que explicar cada vez más allá de la integridad de sus procesos y responder también a normas de justicia social.⁴¹

Ejemplos de acciones de rendición de cuentas social

Comunidades y organizaciones de la sociedad civil han desarrollado varias maneras de hacer que sus gobiernos se responsabilicen y rindan cuentas, las cuales van más allá de votar en las elecciones. Incluyen protestas, desobediencia civil, cabildo e incidencia, consejos consultivos ciudadanos y análisis del presupuesto. Los cuadros 9-11 muestran tres casos en los que las víctimas de corrupción se movilizaron, ya sean solos o en alianza con ONGs, para lograr transparencia y rendición de cuentas.

Cada uno de estos casos combina estrategias formales e informales de colaboración y de confrontación aplicadas a ambientes sociales y políticos inestables. Es importante notar que estas campañas usualmente involucran ciclos de conflicto y negociación ya que ello muestra que las iniciativas de rendición de cuentas social reconocen el papel de los canales institucionales, aun cuando tiendan a concebirse a sí mismos como “externas” a dichos canales.

Los tres casos examinados se relacionan con la lucha de los grupos marginados por ganar acceso a recursos esenciales y servicios públicos que necesitan para asegurar su derecho a un adecuado estándar de vida, incluyendo alimentación, vivienda, agua y sanidad. Dichos recursos son administrados por el estado y cada vez más por compañías privadas.

41 “La dimensión sobre la que la rendición de cuentas se está reinventando más dramáticamente está en la cuestión de sobre qué se le está exigiendo a los detentores del poder que rindan cuentas”: Goetz and Jenkins, 2005. (Traducción propia).

Cuadro 9. Acción colectiva por el derecho a la vivienda

Los programas de vivienda pública a menudo generan corrupción, cuando el número de personas para recibir el subsidio excede el número de lugares de unidades habitacionales subsidiadas, por ejemplo, o cuando los funcionarios públicos deciden de manera discrecional a quien ayudar.¹ Los sobornos pueden ser pagados para obtener acceso a vivienda por parte de quienes no satisfacen los requisitos de la política de vivienda o de quienes sí los cumplen. En un contexto de oferta fija y falta de rendición de cuentas, la práctica más común es utilizar dos listas: una para solicitantes honestos y otra línea rápida para aquellos que pagan sobornos.

En Kenia, ha prevalecido la propagación de la invasión de la tierra y la corrupción por parte de burócratas y políticos a cargo de programas específicos de vivienda pública desde los noventa. Ya que los procedimientos son opacos, el fraude se ha propagado. Tierras públicas que ya habían sido designadas para otros propósitos fueron asignadas; se han realizado asignaciones múltiples del mismo pedazo de tierra. En este contexto, asociaciones de inquilinos formaron el *Shelter Committee* (Comité de Alojamiento) del Fideicomiso *ILISHE*, el cual unió a los grupos comunitarios de bajos recursos para impugnar y exhibir las asignaciones ilegales de tierras públicas. (*ILISHE* es el equivalente Kiswahili a un Programa de Concienciación Legal.)

Los consejos de inquilinos en Kenia han adoptado distintas estrategias para asegurar el reconocimiento legal de su derecho a una vivienda adecuada. Han involucrado a víctimas de la corrupción en campañas de inquilinos, han formado una organización paraguas, utilizado los medios y foros públicos para ganar apoyo, articulado la crítica y debatido la política y tomado una acción directa para detener construcciones ilegales.

Este caso demuestra que grupos sociales marginados son capaces de desafiar la corrupción usando los medios, ganando notoriedad en ellos y utilizando estrategias formales e informales. La campaña también echó mano de tratados internacionales de derechos humanos en ausencia de legislación nacional que otorgara el derecho a una vivienda adecuada. Aunque las acciones del *Shelter Committee* aún no han cambiado las prácticas y procedimientos del Departamento de Desarrollo de Vivienda del gobierno, han ayudado a reducir algo del daño causado por la corrupción.

1 Rose-Ackerman, 1999.

Fuente: Musembi, 2006.

Cuadro 10. Luchando contra el clientelismo y concienciando acerca de los derechos sociales

En 2002, el gobierno federal de la Argentina implementó un programa de transferencia monetaria condicionada, el Programa Jefas y Jefes de Hogares Desocupados (PJJHD). Se focalizó para una población de casi dos millones de personas, quienes habían quedado desempleados al término de una de las crisis institucionales y sociales más severas en la historia de Argentina. Dada su escala y justa cronología, y el clientelismo, el Programa resultó ser un gran reto institucional y político.

El movimiento de los *piqueteros* fue un movimiento social bien organizado de personas desempleadas que luchaban por la rendición de cuentas, inclusión social y el derecho a una adecuada calidad de vida. Se les bautizó como *piqueteros* ya que se organizaban mediante bloqueos a las carreteras, y el movimiento utilizó una serie de tácticas para presionar al gobierno para que entregara los beneficios del PJJHD, así como de otros programas sociales, de modo directo a los beneficiarios, y no por medio de intermediarios políticos.

Los *piqueteros* también realizaron campañas por medio de Consejos Consultivos Municipales, los cuales se establecieron para mejorar la transparencia, monitoreo y rendición de cuentas del Programa.

Por medio de la combinación de tácticas de campaña informales y formales, los *piqueteros* lograron mejorar las condiciones de vida de sus miembros, expandieron su influencia política y tuvieron un efecto directo en las contribuciones financieras al Programa Jefas y Jefes.

Fuente: Svampa y Pereyra 2003, pp. 88-98.

Rendición de cuentas, derechos humanos y acceso a recursos

La corrupción impacta las vidas de las personas vulnerables y en condiciones de desventaja y socava sus derechos humanos al distorsionar las reglas (las relativas a la asignación, inclusión y rendición de cuentas) que norman el acceso a la distribución de los recursos públicos a favor de intereses corruptos (Véase Gráfica 1). Las Reglas de asignación definen los criterios para la distribución de los recursos públicos. Las Reglas de inclusión definen quién participa (cómo y cuándo y en qué procesos). Las Reglas de rendición de cuentas determinan las responsabilidades de cada actor involucrado y los mecanismos para hacer respetar los derechos de las víctimas. La corrupción subvierte estas tres, y mientras más se desdibujen estas reglas, menos espacio hay para los derechos humanos. Por el contrario, mientras más apoyo ofrezcan los principios de derechos humanos entre las entidades que distribuyen los recursos y los recursos públicos que distribuyen, más espacio habrá para fortalecer las reglas de asignación, inclusión y rendición de cuentas.

Cuadro 11. Usando información y tácticas gandianas para asegurar el derecho a la comida

En India, la corrupción dentro del servicio público es endémica, notablemente en el Sistema de Distribución Pública (PDS). El PDS proporciona raciones de comida distribuida por medio de “tiendas de ración” a precios altamente subsidiados a la gente pobre. A los dueños de las tiendas de ración les son otorgadas licencias para manejar las tiendas y reciben una comisión del gobierno. La corrupción ocurre en los registros de entradas y salidas: con frecuencia los dueños de las tiendas falsifican firmas o las huellas de individuos con derecho a las raciones y posteriormente los desvían.

En respuesta, *Parivartan*, un movimiento de personas que promueve la democracia participativa, lanzó una campaña para erradicar la corrupción del PDS por medio de auditorías sociales a todas las tiendas de ración. Utilizó varias estrategias, incluyendo movilizaciones públicas y el uso del derecho al acceso a la información. El 29 agosto del 2003, por ejemplo, 300 personas de Nueva Delhi se reunieron para presentar solicitudes bajo la Ley de Derecho a la Información (2005). Adicionalmente, *Parivartan* organizó audiencias públicas y empleó tácticas de resistencia pacífica gandianas cuando sus demandas fueron ignoradas. Las personas permanecían indefinidamente a las afueras de edificios públicos, por ejemplo, hasta que los funcionarios accedieran a las peticiones de información.

A pesar del apoyo del público y de sus inventivas campañas, el sistema de comida continúa sin transparencia y algunos voluntarios de *Parivartan* han sido amenazados o físicamente agredidos por comerciantes de raciones. La lucha contra la corrupción del PDS continúa.

Fuente: www.righttofoodindia.org; www.parivartan.com; www.hrln.org.

Gráfica 1. El impacto de la corrupción sobre los derechos humanos con respecto a la distribución de los recursos públicos



Adaptado de Newell y Wheeler, 2006.

Las prácticas de corrupción afectan particularmente la distribución y asignación de los servicios públicos (tales como salud, vivienda y salubridad), ya sean manejados por el estado o bien delegados a compañías privadas. La administración de esos recursos involucra diferentes instituciones de control, que

pueden variar en sus niveles de transparencia, participación, burocratización, etc. La historia, características y desempeño de cada institución de rendición de cuentas influenciarán los efectos de la corrupción sobre la inclusión (quién participa, cómo, cuándo y en qué procesos) y la rendición de cuentas (las responsabilidades de los diferentes actores involucrados y los mecanismos para hacer respetar los derechos de las víctimas).

Esto tiene consecuencias prácticas. Para una corporación, resulta más difícil y caro incidir en las decisiones de un Ombudsman cuya figura sea muy prominente en la mirada pública que en las decisiones de un funcionario público anónimo de un órgano regulatorio. Desde este mismo punto de vista, es probable que los grupos marginados obtengan información sensible más fácilmente de la oficina del Ombudsman que de la burocracia del órgano regulador. De ahí se desprende que el órgano regulador es un mejor blanco para la corrupción.

Bajo la misma lógica, la movilización de grupos afectados por la corrupción en sectores vinculados con recursos claves para la economía de un país encontrará más resistencia del gobierno y de entidades privadas. En otras palabras, cuando hay intereses más grandes en juego, las protestas en contra de la corrupción pueden ser criminalizadas y quienes protestan pueden ser amenazados físicamente o hasta asesinados. Algunos ejemplos paradigmáticos son la extracción de petróleo en Nigeria y el cultivo de la soya en Argentina.

Al desarrollar estrategias efectivas o al calcular los riesgos de emprender acciones en contra de la corrupción, surgen preguntas esenciales. ¿Cómo se ejerce el poder? ¿En qué medida están aquellos que tienen el poder de tomar decisiones sujetos a pesos y contrapesos legales y reales? ¿Quién controla los recursos? ¿Qué tan estratégicos son los recursos en cuestión? (¿Cuánto valen? ¿Son vitales para aquellos quienes los controlan corruptamente?) La Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ha desarrollado un interesante mecanismo de rendición de cuentas en lo que respecta al acceso a los recursos naturales, aunque no se centra en el uso de los recursos para proveer servicios esenciales, lo cual es el asunto más relevante para un enfoque de derechos humanos (Véase Cuadro 12).

Los puntos anteriores sugieren que un enfoque tecnocrático y apolítico tiene poca probabilidad de arrojar resultados favorables a los grupos marginados. La corrupción se afianza sobre la base de relaciones de poder profundamente desiguales. Una estrategia de rendición de cuentas que integre derechos humanos debe tomar esto en cuenta e identificar quién tiene qué derechos y quién tiene la obligación de garantizar que el derecho sea respetado, pero también qué palancas de influencia están disponibles en realidad para quienes se oponen a la corrupción y qué riesgos de repercusiones o represión enfrentarían si emprenden acción.

El marco de derechos humanos ayuda a identificar con más precisión quiénes

son las partes responsables por actos de corrupción que afectan los derechos humanos y quién tiene la responsabilidad de proteger los derechos de los afectados y de remediar los daños que se han causado. Desde este punto de vista, los gobiernos tienen obligaciones tanto en su calidad de proveedores de servicios públicos como en la de reguladores del mercado, mientras que las empresas privadas tienen responsabilidades en tanto proveedores de servicios públicos y un deber de evitar actividades que, por ejemplo, pongan la salud o el ambiente en riesgo.

La responsabilidad de las empresas privadas es una cuestión que debe ser abordada con cierta precaución. Bajo la legislación de derechos humanos, los estados son básicamente los responsables de los derechos humanos porque los tratados internacionales de derechos humanos se dirigen a los estados y son adoptados y ratificados por ellos. Aunque es cierto que, lentamente, el foco tradicional está cambiando gradualmente. En años recientes se ha realizado mucho trabajo para desarrollar un mejor entendimiento, en la ley y la práctica, de la medida en la que las empresas privadas debieran estar sujetas (y sujetarse a sí mismas), directa e indirectamente, a las leyes internacionales de derechos humanos.⁴²

En este contexto, las leyes de derechos humanos se pueden usar para exigir que las empresas privadas rindan cuentas de sus actividades indirectamente por medio del estado, el cual está obligado a regularlas. En una gama definida de circunstancias (las cuales deben ser descritas con más detalle del que se puede proporcionar aquí), también se puede hacer que las empresas rindan cuentas directamente. Si bien el análisis de la corrupción dentro del sector privado está fuera del alcance de este informe, se puede decir que es de esperar que la evolución de los estándares de derechos humanos, en combinación con el marco legal internacional del combate a la corrupción, cree nuevas oportunidades para hacer que las empresas rindan cuentas directamente cuando actúen corruptamente o violen derechos humanos, particularmente cuando se pueda establecer una conexión directa entre actos de corrupción y violaciones de derechos humanos. Se trata de un nuevo campo de investigación y activismo tanto para los defensores de derechos humanos como para los profesionales del combate a la corrupción. Invita a la experimentación y creatividad de ambos.⁴³

42 Véase, por ejemplo, el informe del ICHRP llamado *Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies*, 2002, y el trabajo de John Ruggie, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales.

43 Varias ONGs alrededor del mundo han usado los OECD *Guidelines for Multinational Enterprises* para hacer que las multinacionales rindan cuentas sobre actos de corrupción o de abusos de derechos humanos. Para más información, véase www.oecdwatch.org.

Cuadro 12. La Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) (Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas)

EITI es una coalición de gobiernos, compañías, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales que apoyan la transparencia y las mejoras en la gobernabilidad dentro del sector extractivo, por medio de verificar y publicar los pagos de las compañías y los ingresos del gobierno en petróleo, gas y minería. El proceso es monitoreado por representantes del gobierno, compañías y organizaciones de la sociedad civil nacionales.

Para convertirse en Candidato al EITI, un país debe cumplir con cuatro indicadores. Éstos incluyen el desarrollo de un plan de trabajo que documente cómo el país logrará obtener la validación del EITI. El plan debe ser discutido y acordado por los principales actores de interés. Para lograr el estatus de Cumplidor del EITI o extender el estatus de Candidato por más de dos años un país debe completar su validación del EITI, un proceso de control de calidad. Éste evalúa independientemente el progreso e identifica qué medidas adicionales son necesarias para fortalecer el proceso del EITI. La Validación es administrada por un Validador independiente del Grupo de Multiactores, utilizando metodologías descritas en el Manual de Reglas del EITI.

Si el Consejo Internacional del EITI considera que un país ha cumplido con todos los indicadores del Cuadro de Validación, el país será reconocido como Cumplidor del EITI. Si el país ha tenido un buen progreso pero no reúne los requisitos del EITI, el país puede retener su estatus de Candidato por un tiempo limitado. Cuando la validación muestra que no hubo ningún progreso significativo, el Consejo revoca el estatus de Candidato del país. Azerbaiyán, Liberia y Mongolia fueron los primeros países en completar la Validación del EITI. Actualmente, muchos otros países están preparándose para completarla.

Alrededor de 50 de las más grandes compañías de petróleo, gas y minería apoyan y participan activamente dentro del proceso del EITI. Organizaciones de la sociedad civil participan directamente con el EITI y a través de la campaña *Publish What You Pay* (Publica lo que Pagas), la cual es apoyada por más de 300 organizaciones no gubernamentales mundialmente.

Fuente: www.eiti.org.

Documentación y análisis presupuestario

Una manera efectiva de restringir la corrupción y proteger los derechos humanos (y los derechos económicos, sociales y culturales en particular) es proporcionarle a la población y a las organizaciones de la sociedad civil mejores herramientas para evaluar los programas sociales en los que tienen un interés particular. La documentación y el análisis presupuestario son dos áreas en las que las organizaciones anticorrupción y las de derechos humanos podrían colaborar provechosamente.

Las organizaciones de derechos humanos tienen experiencia considerable en la documentación de violaciones. La documentación supone un proceso de recolección estratégica y sistemática de datos cuantitativos y cualitativos para varios propósitos, incluyendo investigación (para entender las causas de raíz y las consecuencias), defensoría e incidencia, y la recopilación de hechos sobre víctimas y violaciones de derechos humanos. La documentación también comprende el trabajo en indicadores, así como investigaciones que apoyen el litigio estratégico o público. Puede desempeñar un papel clave en los esfuerzos por robustecer la rendición de cuentas. Compartir experiencias sobre cómo preparar y hacer uso efectivo de la documentación es un punto de entrada natural para la colaboración entre las organizaciones de derechos humanos y las de combate a la corrupción.

El análisis presupuestario (metodología para investigar las prioridades del gobierno por medio de desglosar y comparar los gastos oficiales en diferentes ítems) y el análisis de información estadística oficial, son herramientas poderosas para incrementar la transparencia y el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. La CNUCC exige a los estados que tomen medidas para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la administración de las finanzas públicas, mediante la implementación de procedimientos para la adopción del presupuesto nacional, y la presentación de información sobre el ingreso y el egreso (CNUCC, Art. 9(2)). Cada vez más, las organizaciones de derechos humanos están explorando estas herramientas, pero las organizaciones anticorrupción tienen más experiencia en su uso, por lo que pueden ayudar a aquéllas a desarrollar sus habilidades. La International Budget Partnership ha lanzado la Iniciativa de Presupuesto Abierto para promover el acceso público a la información del presupuesto y la adopción de sistemas presupuestarios responsables. Su encuesta más reciente señala que en la mayoría de los países, la población no tiene acceso a la información que necesita para participar significativamente en el proceso presupuestario y hacer que el gobierno rinda cuentas.⁴⁴ Los gobiernos necesitan mejorar la transparencia de sus procesos presupuestarios, circulando información oportuna y exhaustiva durante las cuatro principales fases del proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación y auditoría.⁴⁵

Litigio y rendición de cuentas

Existen varias instituciones y procedimientos de derechos humanos que logran hacer que los estados se responsabilicen y rindan cuentas sobre sus políticas y acciones. Los mecanismos nacionales incluyen los que

44 Véase el Índice de Presupuesto Abierto 2008. El 80 por ciento de los países obtuvieron una calificación baja en la evaluación de la cantidad y tipo de información que se proporciona en los documentos presupuestarios. Véase: www.openbudgetindex.org.

45 International Budget Partnership, 2009, pp. 23–28.

proveen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (comisiones de derechos humanos, ombudsmen, procuradores de derechos humanos). Los mecanismos internacionales incluyen aquellos que proveen los órganos de Derechos Humanos de Naciones Unidas y una gama de órganos regionales. Éstos son generalmente mecanismos no contenciosos y no judiciales. También se pueden usar varios mecanismos de rendición de cuentas y reparación para responsabilizar a quienes cometan actos de corrupción. Éstos incluyen cortes regionales de derechos humanos, como la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El litigio dentro de un país puede obligar a los estados a iniciar acción contra la corrupción; este enfoque es apoyado por la CNUCC. El artículo 35 exige a los estados que garanticen a las entidades o personas que han sufrido daños como resultado de corrupción que tengan el derecho de emprender procedimiento judicial contra los responsables para obtener compensación. Al vincular actos de corrupción con violaciones de derechos humanos, se pueden crear nuevos canales de acción, especialmente si la corrupción se puede impugnar por medio de los diferentes mecanismos nacionales, regionales e internacionales que existen para monitorear el cumplimiento de los derechos humanos.⁴⁶ La efectividad del litigio, sin embargo, es limitada y no siempre aportará una solución. Para ser exitosos, los casos requieren evidencia de alta calidad y cooperación entre víctimas, abogados y defensores de derechos humanos. Usualmente, el éxito también requiere de los servicios de un equipo legal profesional, lo cual puede ser caro. En el otro lado de la ecuación, las cortes pueden ser corruptas, las leyes pueden ser deficientes, y el sistema judicial puede ser débil. El éxito no está garantizado en las mejores circunstancias, y quienes más necesitan protección suelen tener menos capacidad para emprender casos en la corte, los cuales son caros y demandan mucho tiempo. Por medio de la movilización y el empoderamiento de las organizaciones de base, se podrían abordar algunos de estos retos. Algunas organizaciones de derechos humanos han acumulado experiencia considerable en el litigio público (o estratégico), la cual podría ser compartida y divulgada.

Algunas organizaciones de combate a la corrupción ya se están enfocando en el litigio. En varios países, Centros de Defensoría y Asesoría Legal (*Advocacy and Legal Advice Centres*, ALACs), operados por los capítulos nacionales de TI, ofrecen asesoría legal pro bono en casos relacionados con corrupción. Este tipo de trabajo se asemeja al litigio de interés público en casos de derechos humanos que muchas organizaciones de derechos humanos y clínicas legales de derechos humanos pertenecientes a universidades desarrollan. Es un área madura para la colaboración. Las organizaciones que trabajan con clínicas legales y centros de asesoría deben, no obstante, tener un riesgo presente: la posibilidad de que, si los ALACs se vuelven cada vez más el primer punto de

46 *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009.

contacto en los asunto de corrupción, ello podría debilitar los mecanismos e instituciones oficiales de combate a la corrupción.

Debido a las limitaciones del litigio, aumentadas por la dificultad de reunir evidencia en los casos de corrupción, este enfoque debe ser visto como un componente de una estrategia más amplia diseñada para alentar la rendición de cuentas social y la participación pública.

En síntesis, un enfoque de derechos humanos de la rendición de cuentas exige trascender del concepto de “rendición de cuentas vertical” a un concepto más amplio de “rendición de cuentas social.” Ello requiere que diferentes actores sociales pongan en marcha diferentes formas de rendición de cuentas a lo largo de todo el ciclo político: controlar el desempeño de los proveedores de servicios públicos por medio de un sistema de boletín de calificaciones (*report card*), organizar protestas en las calles contra una ley injusta, intentar llevar a los individuos corruptos a la justicia o planteando cuestiones relativas a la corrupción en el contexto de elecciones. De diferentes maneras, las técnicas de la rendición de cuentas social pueden ejercer presión en los políticos y burócratas para que rindan cuentas a sus representados de manera sostenida y no solamente el día de la elección.

Mientras que una comprensión de los mecanismos de rendición de cuentas social (entendida como un enfoque de exigencia “de abajo a arriba”) basada en derechos humanos disminuiría las oportunidades para la corrupción, este tipo de mecanismos de rendición de cuentas requiere que se observen las normas de derechos humanos. El éxito depende que los derechos humanos –el derecho a la participación política, libertad de expresión, libertad de reunión pacífica, libertad de asociación y el derecho a medios de comunicación libres– sean garantizados. Por ejemplo, ahí donde los gobiernos permiten el libre flujo de información (medios de comunicación libres), identificar y denunciar casos de corrupción resulta más fácil. Sin embargo, en vista de que los periodistas y editores también pueden ser sobornados o pueden no ser independientes del gobierno o del poder político, la protección de este derecho no es suficiente. Los gobiernos también deben garantizar las condiciones en que los medios independientes puedan prosperar y deben proteger la independencia política de los medios que prestan servicio público.

La protección de la libertad de información y afiliación a asociaciones formales e informales, tales como organizaciones de derechos humanos, también es un elemento vital de los esfuerzos anticorrupción. Donde los derechos políticos no se protegen efectivamente, las oportunidades para la corrupción aumentan. El ejercicio efectivo de los derechos políticos sirve de contrapeso al poder del estado y su abuso, incluyendo la corrupción. En un régimen represivo donde la participación política es restringida y la rendición de cuentas es pobre, por ejemplo, los derechos a la vida, la libertad, la seguridad de la persona, y la libertad de expresión y de asociación tienen menos probabilidades de ser respetados. Además, la supresión de derechos esenciales a la participación política, tales como la libertad de expresión y asociación, puede incrementar las oportunidades para la corrupción. Por el contrario, la promoción de las libertades políticas y la participación efectiva

pueden mejorar la transparencia y el acceso a la información. Otra vez, aquí hay nuevas oportunidades para la colaboración entre los que trabajan en contra de la corrupción y los que defienden los estándares de derechos humanos.

Las estrategias de rendición de cuentas horizontal no se han vuelto menos importantes de lo que eran, y las reformas para hacer que las instituciones públicas respondan mejor a las demandas de los grupos marginados siguen siendo cruciales. No obstante, para desmantelar sistemas de corrupción fuertemente enraizados, resulta necesario explorar nuevas formas complementarias de rendición de cuentas que modifiquen las relaciones de poder desiguales e incluyan a las víctimas inmediatas de la corrupción. Estos nuevos enfoques pueden complementar las iniciativas emprendidas por otras organizaciones en el movimiento anticorrupción, como Transparencia Internacional, las cuales dan prioridad en sus agendas a la implementación de estrategias de rendición de cuentas vertical.

RECOMENDACIONES

- **Dados los límites de la rendición de cuentas horizontal, los donantes, defensores de la lucha en contra de la corrupción y otros actores relevantes deben promover y apoyar estrategias de rendición de cuentas social. Para ello, deben reconocer el potencial de los enfoques formales e informales, cooperativos y de confrontación.**
- **Los defensores de la lucha contra la corrupción deben explorar mecanismos de exigencia de rendición de cuentas “de abajo a arriba,” incluyendo el monitoreo de derechos humanos y los esfuerzos por vincular la corrupción con las violaciones de derechos humanos. Tales iniciativas pueden movilizar un espectro más amplio de gente y colocar a aquellos directamente afectados por las violaciones de derechos humanos en un rol de liderazgo.**
- **Donantes y defensores de la lucha en contra de la corrupción deben involucrar a los grupos en condición de desventaja en las estrategias de rendición de cuentas vertical con el objetivo de empoderarlos para que exijan los recursos y derechos que les corresponden.**
- **Más allá de los ejes formales de rendición de cuentas, los funcionarios públicos, agencias de desarrollo y defensores de la lucha anticorrupción deben enfocarse en la rendición de cuentas sobre el contenido de las políticas públicas por parte de quienes detentan el poder. La evaluación debe considerar las normas de justicia social y el cumplimiento de derechos.**
- **Los activistas del combate a la corrupción pueden verse beneficiados con el uso de los diferentes mecanismos nacionales, regionales e internacionales de rendición de cuentas que existen para monitorear y hacer cumplir los derechos humanos. El litigio estratégico es uno de los enfoques en este contexto.**

II. DERECHOS HUMANOS Y TEMAS ESPECÍFICOS EN LA AGENDA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Este capítulo muestra cómo la integración de una perspectiva de derechos humanos puede fortalecer el trabajo en materia de combate a la corrupción en áreas específicas. Se enfoca en cuatro áreas en particular: metodologías e indicadores, adquisiciones públicas, financiamiento político y la provisión de servicios básicos.

METODOLOGÍAS E INDICADORES

La existencia de datos duros es esencial para el diseño de programas anticorrupción: para entender sus causas y procesos, sus formas y su incidencia en diversas instituciones. Dado que la corrupción es secreta por naturaleza, la acción efectiva depende de manera poco usual de que se entienda con precisión este hecho.

El rápido crecimiento de las telecomunicaciones ha generado una revolución en el acceso y el uso de datos en las Ciencias Sociales, que numerosas instituciones han utilizado para analizar y dar seguimiento a tendencias en materia de pobreza, violencia, desigualdad, derechos humanos, felicidad y una gran diversidad de variables.⁴⁷ En el campo de la gobernabilidad, organizaciones anticorrupción han contribuido activamente a este proceso y en los últimos quince años han desarrollado un número impresionante de diagnósticos y herramientas analíticas. La medición de la corrupción está basada usualmente en encuestas cuyo fin es captar las experiencias y/o percepciones de la ciudadanía, hogares, servidores públicos y empresas. El Índice de Percepción sobre Corrupción elaborado por Transparencia Internacional es el ejemplo paradigmático; sin embargo hay otros índices de corrupción, como por ejemplo los indicadores sobre gobernabilidad del Banco Mundial, entre otros.

Recientemente, la adopción de sofisticadas técnicas cualitativas y cuantitativas ha permitido a las organizaciones generar datos más específicos y diseñar estrategias más especializadas. Un estudio en 17 países de América latina, publicado por Transparencia Internacional y el PNUD en 2006, describió más de 100 herramientas en términos de enfoque, metodología, objetivos e impacto.⁴⁸ El informe, sin embargo, mostró que sólo el 20 por ciento de esas herramientas desagregaban sus datos de acuerdo a niveles de género y pobreza. Es en esta materia que un enfoque de derechos humanos puede contribuir a la calidad de los programas anticorrupción.

Los proyectos de investigación con un enfoque de derechos humanos examinarían la relación entre corrupción y discriminación, corrupción y

47 Centro Carr, 2005; Landman y Carvalho, 2009. Véase también: Landman y Schudel, ICHR Documento de Trabajo, 2007.

48 Transparencia Internacional y PNUD, 2006.

pobreza. Como lo demuestra el primer informe sobre corrupción del ICHRP, un análisis cuidadoso de actos de corrupción permitiría a los profesionales que trabajan en el tema de combate a la corrupción identificar violaciones a derechos específicos –y en muchas instancias a tomar medidas efectivas contra las personas responsables, utilizando herramientas lógicas y legales que están disponibles bajo el sistema de derechos humanos.⁴⁹

En años recientes, la medición e indicadores relacionados a la corrupción han evolucionado en metodologías sobre combate a la corrupción o integridad. Por ejemplo, el Índice de Integridad Global producido por Integridad Global no mide la corrupción pero sí la incidencia de las instituciones y principios que la combaten: apertura, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana. Este tipo de medición e indicadores son los más relevantes para un enfoque combinado de combate a la corrupción y derechos humanos.

El PNUD e Integridad Global abordan el tema de metodología e indicadores, enumerando buenas prácticas en el uso y diseño de mecanismos de medición que pueden ser adoptados para incorporar los derechos humanos (Véase Cuadro 13).

Profundizando en la descripción realizada en este reporte sobre rendición de cuentas vertical y la inclusión de grupos vulnerables, incluir una perspectiva de derechos humanos llevaría a las organizaciones que combaten la corrupción a involucrar activamente a estos grupos en sus proyectos de investigación y análisis. Cuando los grupos vulnerables ayudan a diseñar e implementar las agendas de investigación, tienden a apoyar más las recomendaciones en materia de política pública que resulten del proyecto. La recolección de datos e investigación puede ser un elemento en el proceso de empoderamiento de esos grupos y en la creación de nuevas líneas de acción.

49 Véase *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009.

Cuadro 13. Guía para medir la corrupción elaborada por el PNUD e Integridad Global

Construya las estrategias e indicadores de combate a la corrupción que necesite para medir el progreso de una forma modesta pero creciente:

- Catalogue lo que está tratando de medir en conceptos sencillos.
- Intentar dar seguimiento al impacto de la corrupción en los objetivos macroeconómicos, como los ODM de la ONU, o la implementación de la CNUCC, no tiene mucho sentido. Los conceptos son muy generales y los vínculos entre “corrupción” (sin especificar la definición) y esos resultados de política pública son casi imposibles de identificar.
- Enfóquese mejor en medir la corrupción en un sector en particular, agencia de gobierno o sector de la sociedad con mediciones específicas e importantes que se traduzcan en resultados de política pública (como una sección particular de la CNUCC o un componente específico de los ODM). Por ejemplo, medir la corrupción en el proceso de adquisición hospitalario y su impacto en los ODM relacionados al tema de salud será mucho más útil que dar seguimiento al impacto de la “corrupción” en alcanzar los ODM.

Considere utilizar fuentes de información existentes para construir indicadores que capturen la experiencia específica de grupos marginados y mujeres:

- Muchas fuentes de información relevantes ya existen para construir indicadores sensibles al género y a favor de los pobres, aunque no sean comúnmente utilizados.
- Por ejemplo, el indicador “nivel de confianza en la policía entre los pobres” puede ser fácilmente medido utilizando una encuesta en hogares donde se pregunte sobre el nivel de confianza y el estatus económico de la persona encuestada.
- Evaluaciones externas generadas por “expertos” internacionales pueden excluir las experiencias de los grupos que más sufren por la corrupción: los más pobres y más marginados.
- Es posible identificar las experiencias particulares de comunidades marginadas desagregando datos de encuestas de acuerdo a los niveles de pobreza, etnicidad y género.

Fuente: PNUD y Global Integrity, 2008, pp. 44–45.

ADQUISICIONES PÚBLICAS

En general, los gobiernos gastan alrededor del 15 al 20 por ciento de su presupuesto nacional para contratar bienes y servicios.⁵⁰ Dado que los recursos son limitados, cada dólar pagado de más reduce los servicios que pueden proporcionarse. Mientras que el promedio de dinero extra pagada por el gobierno debido a la corrupción no se puede precisar con exactitud, Transparencia Internacional estima que la corrupción sistemática puede añadir por lo menos entre un 20 y un 25 por ciento al costo de las adquisiciones públicas.⁵¹

50 OECD, 2006.

51 Ibid.

La corrupción en el proceso de adquisiciones públicas distorsiona la distribución eficiente de recursos públicos. Deprecia el volumen de servicios disponibles y los recursos públicos canalizados a proyectos y servicios que satisfacen las necesidades de las personas; sirven a intereses privados de servidores públicos y compañías privadas. Como resultado, un número importante de organizaciones ha desarrollado instrumentos para promover la transparencia en el proceso de adquisiciones públicas, incluyendo al Banco Mundial, la OCDE, y Transparencia Internacional. La OCDE ha desarrollado una serie de Principios para Mejorar la Integridad en la Adquisición Pública que utiliza una ‘caja de herramientas’ de técnicas para medir el progreso que los países miembros y no-miembros realizan para su implementación. Las técnicas incluyen análisis y revisiones sobre adquisición pública.⁵²

Además de estos indicadores para evaluar los riesgos sobre corrupción, algunas organizaciones han desarrollado herramientas de rendición de cuentas vertical para monitorear procesos particulares de adquisición. El Pacto de Integridad (PI) de Transparencia Internacional es uno de los más importantes (véase Cuadro 15). Países tan dispares como México, Alemania, Pakistán e Indonesia han adoptado estos pactos. Puesto que son muy adaptables, el enfoque de PI ha sido aplicado a numerosos procesos de licitación pública, desde construcciones de aeropuertos hasta concesiones para la recolección de la basura.

Especificamente, la adopción de una perspectiva de derechos humanos tiene el potencial de aprovechar el trabajo anticorrupción en el contexto de adquisiciones públicas en por lo menos cuatro sentidos.

Primero, un enfoque de derechos humanos puede conducir al involucramiento de nuevos actores en actividades de monitoreo, incluyendo aquellos que se verán más afectados por los resultados de la licitación. Su involucramiento abriría nuevos espacios de participación, como audiencias públicas e incrementaría la legitimidad de las decisiones tomadas sobre a quién se adjudica la adquisición pública. El argumento para involucrar a estos grupos es particularmente atractivo en lugares donde los servicios públicos han sido privatizados o cuando grandes proyectos de infraestructura (como presas) están en proceso de planeamiento y construcción. En ambos casos, los derechos humanos se ven amenazados, y la corrupción tiende a ser un serio problema que incrementa la posibilidad de un conflicto social.

Los expertos no concuerdan en cuán realista y necesario es esperar que ciudadanos ordinarios, y particularmente de grupos vulnerables, participen en procesos técnicos complejos como es el caso de la adquisición pública. El reto es crear oportunidades para la participación mientras que se permite a las comunidades confiar los asuntos técnicos a grupos profesionales y de la sociedad civil. La representación de grupos de interés o vulnerables es un gran

52 Véase www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34135_41883909_1_1_1_1,00.html.

reto. En democracias nacientes, o en proceso de consolidación, también existe el riesgo de que la élite capture el proceso y se coluda con intereses corruptos para obtener ganancias personales a costa de otros grupos.

En segundo lugar, un enfoque de derechos humanos enfatizaría el contenido y los resultados, no sólo el proceso.⁵³ Si el enfoque actual de los PIs es sobre transparencia e integridad en las decisiones de licitaciones públicas, adoptar un enfoque de derechos humanos complementaría esto identificando si las decisiones cubren necesidades sociales y cumplen objetivos sociales esenciales. Esto implicaría ver el proceso de adquisición como una fase en un escenario mayor que comienza con una decisión política (por ejemplo, para proveer o mejorar un servicio, construir o reparar infraestructura pública) y termina con la ejecución de esa decisión. El monitoreo consideraría un rango mayor de temas, incluyendo el propósito del proyecto y su justificación, la calidad de implementación y estudios de impacto, y la calidad del producto final (incluyendo si cubre estándares de viabilidad y accesibilidad).⁵⁴ Dado que el ciclo entero del proyecto estaría monitoreado por un mayor número de actores sociales, las oportunidades para ser corrupto se verían significativamente reducidas.

La inclusión de grupos vulnerables en el monitoreo de servicios o proyectos que los afectan añadiría valor agregado en formas ya discutidas.⁵⁵

En tercer lugar, en muchos casos, considerar un enfoque de derechos humanos animaría a las autoridades a empoderar a grupos vulnerables para competir en el proceso de adquisiciones. Por ejemplo, esto implicaría eliminar barreras que impiden que esos grupos se involucren en actividades de negocios y adopten estrategias de afirmación efectiva (las conocidas prácticas “de adquisición a favor de los pobres”). Más allá de los beneficios sociales directos, la participación creciente de grupos vulnerables puede diversificar las estructuras de mercado y, en un mundo ideal, romper las prácticas monopólicas, eliminando una de las causas no tan visibles de la corrupción.

Por último, incluir los derechos humanos en el panorama puede incrementar el rango de criterios bajo los cuales las compañías son evaluadas en el proceso de licitación. Los expertos en el combate a la corrupción se han enfocado hasta el momento en promover compromisos contra la corrupción y la adopción de políticas y prácticas contra el soborno como condiciones en la participación de licitaciones públicas. Sin embargo, el historial de una compañía y su compromiso con los derechos humanos debe integrarse en estos procesos. Para este propósito, es útil tomar en cuenta las iniciativas ya existentes para monitorear la actuación económica, ambiental y social

53 Véase discusión sobre rendición de cuentas social, p. 30, arriba.

54 Para una definición de estos estándares véase las discusiones sobre la provisión de servicios esenciales, p. 53, abajo.

55 Véase discusión sobre rendición de cuentas social, p. 30, arriba.

de las compañías, como la *Global Reporting Initiative* (GRI).⁵⁶ Sus reportes pueden informar acerca de procesos de licitación pública, así como el nivel de compromiso de una compañía con los derechos humanos, combate a la corrupción y sustentabilidad en general.

Cuadro 14. Promoviendo transparencia en las adquisiciones públicas, CNUCC, Artículo 9 (1)

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:
 - (a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
 - (b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
 - (c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
 - (d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;
 - (e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

56 Para más información véase www.globalreporting.org.

Cuadro 15. Pactos de Integridad de Transparencia Internacional

Los PIs son acuerdos vinculantes entre gobierno u organismos de gobierno y compañías privadas que concursan en licitaciones públicas. Bajo un PI, el gobierno es responsable de asegurar que el proceso para otorgar adjudicaciones, incluyendo las condiciones del concurso, sea transparente. Garantiza que ningún servidor público pedirá o aceptará sobornos. Las compañías acuerdan no ofrecer sobornos o coludirse con otros competidores para obtener algún contrato y denunciarán a sus empleados o a sus competidores si violan estos acuerdos. Los concursantes deben revelar todas las comisiones y gastos similares que pagan a cualquier persona en conexión con el contrato; se aplican sanciones en caso de que no se cumpla el acuerdo. Por medio de esta estrategia de autorregulación, los PIs establecen reglas, acuerdos entre gobierno y concursantes, que modifican los incentivos y oportunidades de soborno durante un concurso de licitación pública. Además de reforzar la ley, los PIs buscan remover gradualmente la influencia de intereses políticos y económicos en procesos de adquisición pública en sociedades donde la corrupción es un problema estructural.

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial en vigilar que se cumplan los PIs. En la mayoría de los casos, la sociedad civil está representada ya sea por la oficina local de Transparencia Internacional o por “testigos sociales” invitados por Transparencia Internacional sobre la base de dos atributos: competencia técnica e integridad ética. Los representantes de la sociedad civil están presentes en todo el proceso de implementación o durante las etapas más relevantes y tienen acceso a todos los documentos. A pesar de que el papel que desempeña la sociedad civil varía, tiene poder real en términos de vigilancia porque confirma que el concurso no favorece a algunas compañías sobre otras, confirma el acceso público a todos los documentos y revisa la decisión de manera objetiva, etc. En muchos casos, los representantes de la sociedad civil incrementan la calidad de la rendición de cuentas ya que publica un reporte sobre el proceso de adquisición. Algunos de los PIs han incluido como testigos a instituciones tales como: asociaciones del consumidor, universidad y ONGs. Un número limitado de PIs ha realizado audiencias públicas para abrir la discusión sobre los términos y condiciones del proceso.

Fuente: www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El financiamiento de partidos políticos en general y durante las elecciones en particular es otra preocupación en la agenda internacional de combate a la corrupción; fue identificada primero por organizaciones como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés), el Instituto Nacional para la Democracia, y Transparencia Internacional; y subsecuentemente retomada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo y otras instituciones internacionales.

La corrupción en el financiamiento político permite que intereses particulares influyan en los resultados de la elección, o en decisiones políticas posteriores. Estos intereses pueden ser de empresas privadas, capos del narcotráfico o de

la mafia. Cuando intereses corruptos toman control del proceso de toma de decisiones políticas, los efectos pueden ser a largo plazo y, en casos extremos, pueden comprometer la integridad del Estado, así como sus funciones y la distribución de los servicios básicos. Esto es lo que se denomina “captura del Estado”, donde el ambiente político y legal del Estado es moldeado para beneficiar al captor a costa del resto de la población.⁵⁷

Visto desde esta perspectiva, la corrupción en el financiamiento político vulnera o debilita el respeto a los derechos humanos. Cuando el electorado se ve obligado a vender sus votos, la corrupción viola la libertad de expresión y la libertad de votar en elecciones libres y justas. La justicia del proceso electoral se ve dañada cuando el proceso electoral es definido por el acceso a recursos y no por propuestas políticas. Cuando algunos votantes influencian las elecciones más que otros porque pueden ofrecer sobornos, esto viola directamente el principio de un voto—una persona y discrimina a los pobres.

Adicionalmente, la corrupción política tiene un impacto indirecto en los derechos sociales y económicos porque distorsiona el proceso de diseño de políticas públicas. Las leyes se ajustan para favorecer a ciertos grupos, los intereses corruptos reciben trato privilegiado cuando concursan por adquisiciones públicas, pagan impuestos o violan las leyes laborales. Los políticos dejan de observar los daños ocasionados al medio ambiente. En consecuencia, en una escala diferente, las políticas públicas cubren las necesidades de una élite secretamente privilegiada.

Los esfuerzos de reforma en esta área se han concentrado en establecer reglas que impiden a los partidos políticos aceptar dinero que comprometa la integridad del proceso de diseño de políticas públicas. En muchos casos, el énfasis se pone en establecer un límite a las contribuciones y gastos políticos. En otros casos, algunos países subsidian públicamente elecciones para disminuir la influencia del dinero privado en éstas. Otras reformas han apoyado y mejorado el papel que desempeñan los organismos o cortes electorales en el monitoreo, para hacer cumplir la ley, o han regulado el acceso a los medios de comunicación. En años recientes, los expertos reformadores del financiamiento político también han buscado fortalecer la vigilancia ciudadana y del Estado para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en esta materia.

En apoyo a la transparencia, algunas organizaciones anticorrupción han implementado estrategias de rendición de cuentas vertical para controlar el financiamiento a partidos y candidatos en campañas electorales y para llamar la atención sobre la necesidad de regular el financiamiento político. Por ejemplo, Proyecto Crinis, un proyecto de Transparencia Internacional y el Centro Carter, comparó la transparencia en financiamiento político en ocho países de América latina utilizando indicadores cualitativos y cuantitativos.⁵⁸

57 Kaufmann *et al.*, 2000.

58 Transparencia Internacional y el Carter Center, 2007.

Mientras estos esfuerzos han colocado los temas de financiamiento electoral y la reforma de este tema en la agenda, la corrupción electoral continúa siendo un problema importante en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Incluir los derechos humanos en esta materia puede brindar a las agencias de desarrollo, legisladores, activistas y otros actores nuevos argumentos para ayudar a solucionar algunos de los retos mencionados, así como para reenfocar y expandir los esfuerzos en cuanto a reformas en la ley.

Otro reto importante es que el enfoque en materia de transparencia y rendición de cuentas ha concentrado su atención en la necesidad de que exista una rendición de cuentas vertical y horizontal, pero no ha resuelto exitosamente el hecho de que en la mayoría de las sociedades el acceso a la participación política –ya sea como candidato o votante– es altamente desigual. Incluir un enfoque de derechos humanos en los programas de combate a la corrupción en esta área puede generar que las organizaciones promuevan las reglas y prácticas que incrementarían la participación de grupos vulnerables y marginados, desde mujeres hasta minorías, en la vida política.

Los estándares de derechos humanos reafirman el derecho de todas las personas a participar en la vida política en condiciones de igualdad (véase Cuadro 16), pero el principio de igualdad y no discriminación también impone obligaciones específicas al gobierno para asegurar que los grupos marginados y vulnerables tengan acceso equitativo a un mínimo nivel de recursos.

Para eliminar los obstáculos que impiden que grupos vulnerables participen en procesos políticos, se deben considerar reformas para facilitar el acceso a recursos para dichos grupos, educación política y capacitación y los efectos de las asimetrías en relación a los costos de oportunidad de participar en los procesos.

El financiamiento político es un área en la que organizaciones que combaten la corrupción y de derechos humanos pueden reforzarse mutuamente. Mientras que los estándares de derechos humanos esbozan los criterios y obligaciones relacionados con desarrollar elecciones justas, contrario a las organizaciones que combaten la corrupción, generalmente no han trabajado el tema de financiamiento electoral. La experiencia de las organizaciones de derechos humanos en materia de participación política complementa la experiencia técnica de los grupos que combaten la corrupción. Una cooperación práctica y un esfuerzo por compartir conocimiento harían que las discusiones políticas avanzaran y podría conllevar el desarrollo de estrategias que fortalecerían la rendición de cuentas y mejorar la participación política.

Las organizaciones de derechos humanos también pueden contribuir a las discusiones sobre clientelismo. Este término es comúnmente definido por activistas que trabajan contra la corrupción como una forma de movilización política que intercambia dinero por votos durante las elecciones. Desde una perspectiva de derechos humanos, la relación patrón-cliente está basada en una relación asimétrica de poder, donde haciendo uso de su estatus, influencia o recursos, permite que una persona controle el comportamiento de otra. Este análisis más

amplio sobre esta relación va más allá de los procesos electorales y es relevante para la implementación de programas sociales (véase la siguiente sección), y el comportamiento de instituciones de gobierno, sindicatos y el sector privado.

La práctica del clientelismo está bastante extendida entre compañías, particularmente donde hay conflicto con grupos vulnerables debido a sus actividades. Las compañías replican el modelo patrón–cliente como mecanismo para fragmentar la movilización social. Imitando al Estado y comúnmente haciendo uso de las mismas redes clientelares, algunas compañías diseñan sus propios programas sociales para crear relaciones dependientes con organizaciones locales y así desincentivar la acción colectiva.⁵⁹

En este contexto, considerar los derechos humanos puede ampliar la perspectiva de los programas anticorrupción para incluir el trabajo de combate al clientelismo durante las elecciones. Los activistas de derechos humanos, usualmente sensibles al tema de desigualdad, podrían compartir sus experiencias y herramientas para asistir a los programas de combate a la corrupción en el desarrollo de un análisis más amplio y agudo de las relaciones patrón–cliente y de dependencia social.

59 Véase Arellano-Yanguas, 2008; Newell *et al.*, 2006; Arjjumend, 2005.

Cuadro 16. El derecho a la participación política

El derecho a la participación política afirma que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que los afecta y, en particular, de tomar partido en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Las mayores expresiones políticas del derecho a la participación son la libertad de votar y de ser votado, el derecho de acceso equitativo al servicio público y la libertad de asociación y asamblea. Estos derechos están contenidos en varios tratados de derechos humanos (incluyendo el PIDCP, Art. 25; CEDAW, Art. 7; CEDH, Art. 3 del Primer Protocolo; ACHR, Art. 23; y ACHPR, Art. 13).

El derecho a votar y ser votado afirma el derecho de cada ciudadano de involucrarse en la conducción de asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes. Las personas participan directamente en la conducción de asuntos públicos ejerciendo este derecho en elecciones libres y justas, desarrolladas bajo el principio de sufragio universal y secreto que garantiza la libre expresión de la voluntad de los votantes.

Con respecto al derecho a votar, el Estado tiene la obligación de asegurar que los individuos que son elegibles para hacerlo ejerzan este derecho libremente. Sin importar el sistema electoral que exista, las personas con derecho a voto deben hacerlo libremente por cualquier candidato, sin influencia o coerción de ningún tipo. Los votantes deben ser capaces de formarse una opinión independiente, libre de violencia o de amenaza de la misma, compulsión, inducción o manipulación. Los Estados deben proteger a sus votantes de cualquier tipo de coerción y de cualquier interferencia arbitraria o que esté fuera de la ley en el proceso de votación. (Véase CDH, Observación General Núm. 25.)

El derecho al acceso equitativo al servicio público afirma que todas las personas tienen derecho a los cargos públicos y que este derecho debe basarse en criterios razonables y objetivos (Véase CDH, Observación General Núm. 25., párrafo 23). El acceso a cargos públicos debe basarse en procesos objetivos y razonables. Todos los cargos deben estar exentos de discriminación. Si a las personas se les niega un empleo o lo pierden porque no reciben sobornos, este derecho, así como su derecho a la no discriminación, se ven vulnerados como consecuencia de la corrupción.

El derecho a la libre asociación afirma que los individuos pueden reunirse para lograr objetivos colectivos en grupos como clubes deportivos, partidos políticos, ONGs y otras asociaciones. La libertad de asociación afirma el derecho a formar y unirse a asociaciones libremente; pero para poder gozar de este derecho las asociaciones deben estar exentas de una excesiva interferencia gubernamental.

PROVISIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES

La corrupción mantiene a millones de personas en la pobreza porque les niega el acceso a servicios públicos –como la salud, educación, agua o saneamiento. La corrupción es una causa de que estos servicios no se provean; afecta la calidad de los servicios, incrementa sus costos, desperdicia recursos materiales, genera gastos y proyectos ficticios o simplemente destruye el servicio y lo hace inútil. Cuando la corrupción erosiona la provisión de agua limpia o medicamentos, o hace que a los pacientes se les niegue atención médica porque los insumos son insuficientes, varios derechos humanos son vulnerados, desde el derecho a la salud hasta el derecho a la vida.⁶⁰

60 Véase *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009.

Más aún, en muchos países del mundo, los programas de bienestar social son usados por políticos para mantener o desarrollar sus redes de apoyo. Por medio de la distribución arbitraria de recursos, pueden favorecer a ciertos grupos y discriminar a otros. En esas circunstancias, caracterizadas por una dependencia y demandas ilegítimas, el patrón provee protección, servicios y favores a sus “clientes” a cambio de apoyo social, político y electoral. Ante la ausencia de una provisión de servicios efectiva por parte del Estado, las personas necesitadas están atrapadas en este ciclo de dependencia porque es la única forma en que pueden tener accesos a estos servicios.

La extorsión puede tomar varias formas al momento en que se brinda un servicio público. Por ejemplo, para tener acceso a programas sociales, algunas personas beneficiarias tendrían que dar parte del dinero que reciben a alguien más, lo que disminuiría drásticamente su ingreso. En algunas ocasiones, las personas beneficiarias son forzadas a realizar tareas humillantes o serviles a cambio de que se les registre en el programa social. En el caso de las mujeres, el acceso a ciertos programas puede estar sujeto a tener relaciones sexuales.

El género es un asunto crucial. El clientelismo no es neutro en materia de género. La incidencia de violencia (física, psicológica, emocional y sexual) en el contexto de relaciones clientelares revelan la doble carga (patriarcal y de dependencia) que las mujeres pobres enfrentan en su búsqueda para cubrir sus necesidades básicas. Por esta razón, en muchos lugares del mundo las mujeres, niñas y adolescentes tienden a sufrir con mayor severidad las consecuencias de la corrupción porque carecen de acceso a recursos, están marginadas del proceso de toma de decisiones, carecen de voz y participación cuando son ellas las primeras que necesitan esos servicios básicos.⁶¹

Las organizaciones que combaten la corrupción le han prestado mucha atención a la corrupción en el contexto del clientelismo, pues impide a las personas tener acceso a los servicios básicos a los que tienen derecho. Algunas han desarrollado programas para establecer sistemas de quejas y esquemas de monitoreo ciudadano. La Red por la Integridad del Agua, por ejemplo, reúne a actores gubernamentales y no gubernamentales para apoyar las actividades de combate a la corrupción en el sector del agua mediante el intercambio de mejores prácticas, actividades de incidencia y de fortalecimiento de capacidades.⁶²

Sin menospreciar esta riqueza de experiencias, la inclusión de una perspectiva de derechos humanos puede ser particularmente útil para activistas que combaten la corrupción en la provisión de servicios, ya que las organizaciones de derechos humanos tienen una experiencia considerable en la promoción de las obligaciones del Estado y de rendición de cuentas con relación a la salud, vivienda, educación, agua y saneamiento y otros derechos sociales y económicos. Bajo el marco jurídico de derechos humanos, los Estados han aceptado un amplio rango de obligaciones para proveer o regular servicios públicos que garantizan derechos sociales, económicos y culturales.

61 Transparency International, 2010.

62 Véase www.waterintegritynetwork.net.

Si se aplicaran mecanismos de rendición de cuentas y de las obligaciones del Estado a programas de combate a la corrupción, se incrementaría su impacto. Adicionalmente, el marco jurídico de derechos humanos establece un rango de estándares que los activistas que combaten la corrupción pueden utilizar para determinar el grado en que la corrupción tiene efectos severos en la calidad de los servicios y en la forma en que se distribuyen.

En el marco jurídico internacional de derechos humanos se han desarrollado estándares específicos en relación a la forma en que se facilita el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo:

Disponibilidad—Implica que los servicios públicos son suficientes en cantidad y calidad para cubrir las necesidades de la comunidad.

Accesibilidad—Un elemento que requiere que los servicios sean distribuidos y proveídos a una sola comunidad sin discriminación y que estén al alcance de todas las personas (implica acceso físico y económico, pero también acceso a la información).

Aceptabilidad—El principio requiere que los servicios respeten valores y culturas locales y deben ser aceptables en forma y contenido para las personas.

Adaptabilidad—Implica que los servicios deben adaptarse a las necesidades de las comunidades o individuos en diversos escenarios sociales y culturales y a cambios en los escenarios locales y nacionales.

La corrupción impacta cada uno de estos principios, pero diferentes tipos de corrupción impactan a cada uno de manera diferente y a los elementos que lo integran.⁶³

Incluir las herramientas de derechos humanos en las técnicas que las organizaciones anticorrupción ya utilizan ayudaría a ampliar y profundizar el análisis sobre el impacto de la corrupción en la provisión de servicios. Estas herramientas ayudarían a los activistas a manejar ciertos riesgos (por ejemplo, el riesgo de que las medidas de combate a la corrupción afecten a grupos vulnerables imprevistamente). Este punto ha sido reconocido por Transparencia Internacional en un documento sobre derechos humanos y corrupción, que establece:

Romper las redes informales de provisión de agua que se basan en la corrupción para existir puede provocar que ciertas comunidades no tengan acceso a este bien, vulnerando su derecho a la salud y a un nivel de vida adecuado. Un problema similar puede surgir cuando se vulnera el derecho a la vivienda digna de personas que viven en asentamientos irregulares, que ocupan tierras a través de sobornos o por la negligencia del gobierno, y son evacuados a la fuerza sin que se les ofrezca una alternativa viable.⁶⁴

63 Para una explicación detallada, véase *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009, p. 48.

64 Transparencia International, 2008b.

Si los activistas que combaten la corrupción consideran elementos de derechos humanos en su trabajo sobre provisión de servicios, es probable que le presten más atención a la necesidad de establecer mecanismos de quejas y de rendición de cuentas. Las instituciones que proveen estos servicios deben de contar con procedimientos que permitan a la ciudadanía presentar quejas, tratar sobre fallas operacionales o reportar supuestos crímenes (p.e., corrupción, malos tratos, demandas de dinero o favores a cambio de recibir el servicio). Estos mecanismos deben ofrecer opciones, incluyendo canales impersonales y de anonimato (p.e., teléfonos gratuitos o correo electrónico) y deben garantizar la confidencialidad de la persona que denuncia. Deben ser físicamente accesibles, incluir a grupos marginados que viven lejos de los centros de distribución, y culturalmente apropiados. Por lo tanto, las personas que los operan deben estar entrenadas para recibir, apoyar e informar a aquellas personas que las contacten. El servicio debe ser gratuito o accesible para los pobres y para las personas que hablen una lengua étnica o sean analfabetas. Los servicios también deben ser sensibles al género.

Cuadro 17. No sólo un servicio social: salud y educación como derechos humanos

El derecho a la **salud** se incluye en varios tratados internacionales. Destaca el Art. 12 de la PIDESC, que define "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", y establece que "el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel de salud" (CDESC, Comentario General Núm. 14). Mientras que este derecho es general, no implica que las personas tengan derecho a estar saludables. El derecho a la salud incluye la provisión de servicios médicos pero también otras condiciones relacionadas a la salud, como acceso a agua potable, saneamiento, alimentación, nutrición, vivienda, salud ocupacional y de medio ambiente y el acceso a información relacionada con la salud. Otro componente relevante, que el Estado debe garantizar bajo cualquier circunstancia, es el acceso a la salud materna e infantil, incluyendo la planificación familiar, inmunización contra enfermedades infecciosas, tratamiento adecuado ante lesiones, medicinas, agua y saneamiento básico y libertad de amenazas ambientales serias.

El derecho a la **educación** está garantizado en varios instrumentos internacionales, destacando el Artículo 13 y 14 del PIDESC y el Artículo 28 del CRC. En términos generales este derecho tiene dos dimensiones. La dimensión social afirma el derecho a recibir una educación que refleje los objetivos identificados en el Art. 13 (1) del PIDESC. Los Estados están obligados a proveer educación en varios niveles (primaria, secundaria y bachillerato), y éstos deben ser accesibles para todas las personas. La educación también tiene un componente de libertad: se requiere libertad académica y autonomía institucional e implica la libertad personal o del padre y/o madre o tutores(as) de escoger las instituciones educativas que reflejen sus convicciones religiosas, morales y educativas. Esto implica que las personas son libres de establecer y dirigir instituciones educativas.

RECOMENDACIONES

Medición de la corrupción

- Cuando se desarrollan metodologías, los tomadores de decisión y otros activistas que combaten la corrupción deben involucrar a los grupos que son afectados por la corrupción. Su participación construiría apoyo público para las políticas de combate a la corrupción y se empoderaría a grupos vulnerables, creando un espacio para nuevas estrategias de rendición de cuentas vertical.
- Los tomadores de decisión, activistas, donantes e investigadores deberían identificar los vínculos entre corrupción y discriminación y las violaciones a los derechos humanos. Los indicadores de derechos humanos enriquecerían los diagnósticos de base en materia de combate a la corrupción, así como el monitoreo y evaluación de programas de combate a ésta y generaría nuevo conocimiento sobre el impacto de esos programas en materia de derechos humanos.

Adquisición pública

- Servidores públicos, donantes y activistas que combaten la corrupción deberían enfatizar el contenido y resultados de los procesos de adquisición pública, no sólo el proceso de aprobación o adjudicación, sino asegurarse de que las decisiones cubran las necesidades sociales esenciales. El monitoreo debe considerar un mayor número de temas, incluyendo el propósito del proyecto y su justificación; la pertinencia de llevarlo a cabo y los estudios de impacto; y la calidad (incluyendo disponibilidad y accesibilidad) del producto final.
- Cuando se monitorean procesos de contratación, servidores públicos y otros actores deben fomentar y facilitar la participación pública, en particular la de grupos vulnerables que se ven directamente afectados.
- Los servidores públicos, donantes y activistas que combaten a la corrupción deben asistir a grupos vulnerables que compiten en el proceso de adquisición y remover las barreras que excluyen a estos grupos de actividades empresariales o del proceso de adquisición.
- Los servidores públicos y otros actores deben pedir a las compañías que reporten sobre su actuación en términos relativos a los derechos humanos cuando concurren en los procesos de adquisición, así como sobre sus políticas y prácticas para combatir los sobornos. Los reportes preparados por las compañías bajo el GRI pueden constituir una fuente relevante de información para los procesos de adquisición.

Financiamiento político

- Cuando se monitorean campañas electorales y financiamiento político, los activistas, periodistas y donantes deben explicar cómo la corrupción impacta a los derechos humanos para generar apoyo con el fin de reformar las reglas, incluyendo el de los grupos vulnerables.
- Los activistas y donantes deben disminuir la influencia corrupta del dinero privado en las elecciones y examinar las ventajas de prohibir el financiamiento de compañías privadas, establecer cuotas o límites a las contribuciones individuales y expandir los subsidios públicos electorales. Incluir elementos de derechos humanos en el discurso puede generar apoyo público.
- Los tomadores de decisión y otros actores anticorrupción deberían establecer mecanismos de rendición de cuentas verticales y sociales que sirvan para identificar y prevenir la compra del voto.

Provisión de servicios esenciales

- Activistas que combaten la corrupción deben retomar la práctica y experiencia sobre la provisión de derechos culturales, económicos y sociales como el derecho a la salud, vivienda, educación, agua y saneamiento, y rendición de cuentas y responsabilidades del Estado. El marco legal de los derechos humanos provee herramientas para hacer exigir que esos derechos se garanticen y se prevengan actos de corrupción.
- Utilizar estándares de derechos humanos en relación a la provisión de servicios (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad) puede hacer profundizar el análisis sobre la corrupción y apoyar a profesionales y servidores públicos para establecer servicios esenciales que cubran las necesidades públicas, exentos de corrupción.
- Un enfoque en derechos humanos llevará a los mecanismos de rendición de cuentas al tema de combate a la corrupción, incluyendo el establecimiento de procedimientos de quejas.

III. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los primeros programas de combate a la corrupción asumían que el género era irrelevante en esta materia y que los hombres y las mujeres se veían afectados por igual. Bajo esta premisa, las políticas en la materia aplicaban igual para hombres y mujeres.

Sin embargo, en los últimos 30 años, nuevos estudios muestran que la mujer –así como otros grupos víctima de discriminación, como los indígenas y las minorías étnicas y sexuales– sufren de manera diferenciada formas de exclusión y opresión y que las instituciones públicas replican las desigualdades de género si las políticas no cuentan con mecanismos para evitar que esto suceda. Donde las mujeres no están en condiciones de desafiar la corrupción, el clientelismo o prácticas patriarcales, tienden a estar marginadas (por ejemplo, se involucran menos que los hombres en la toma de decisiones y se les dificulta más el acceso a ciertos recursos) y usualmente son objeto de explotación y violencia o abuso sexual.⁶⁵

A pesar de que hoy en día se entiende que la corrupción impacta de manera diferente a hombres y mujeres, muy pocos programas de combate a la corrupción promueven una perspectiva de género.⁶⁶ La inclusión de elementos de derechos humanos en el diseño y monitoreo de estos programas provocaría que las organizaciones anticorrupción consideren al género y sean sensibles a las preocupaciones de las minorías.

65 “Patriarcal” se refiere a sistemas de dominio masculino en las esferas públicas o privadas que perpetúa los privilegios de los hombres y la subordinación de las mujeres. Se basa en mostrar al poder masculino y los privilegios de los hombres como algo natural y normal, en lugar de un proceso socialmente construido.

66 Véase, por ejemplo, Schimmel y Pech, 2004.

Cuadro 18. ¿Qué implica incorporar una perspectiva de género?

De acuerdo con la Herramienta de Equidad de Género de la OIT, “Incluir una perspectiva de género es el proceso de diagnosticar las implicaciones que cualquier acción planeada, incluyendo las leyes, políticas o programas en cualquier área y nivel, tiene para hombres y mujeres. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres sean una parte integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos en la esfera política, económica y social, y para que las mujeres y los hombres se beneficien equitativamente y la desigualdad no sea perpetuada. El objetivo último de hacerlo es alcanzar la equidad de género”. Desde este punto de vista es evidente que incluir va más allá de integrar un ‘componente de la mujer’ o un ‘componente de equidad de género’ en un proyecto, pues incluye involucrar activamente a las mujeres y hombres, incorporando sus experiencias únicas, conocimientos e intereses, a un proyecto en particular. El objetivo último de incluir una perspectiva de género es asegurar que exista una “transformación de estructuras institucionales y sociales desiguales a estructuras justas y equitativas tanto para los hombres como para las mujeres”.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 2002, citando ECOSOC.

¿MÁS MUJERES, MENOS CORRUPCIÓN?

Durante la segunda mitad de la década de 1990, una nueva ola de estudios examinó la relación entre corrupción y género y la contribución que las mujeres podían hacer para combatirla. Análisis estadísticos y econométricos producidos por el Banco Mundial, entre otros, muestran que las instituciones públicas que emplean más mujeres son menos corruptas.⁶⁷ Esta conclusión parece estar apoyada por estudios que correlacionan la tasa de corrupción con el número de mujeres que ocupan un asiento en el Parlamento o un puesto en el poder Ejecutivo en varios países,⁶⁸ y la investigación sobre instituciones públicas que emplean únicamente a mujeres (como una estrategia para combatir a la corrupción).⁶⁹ Ambos análisis presumen que las mujeres son menos corruptas y más honestas que los hombres. Pero ¿lo son en realidad?

A pesar de lo tentador, este argumento tiene varios problemas.⁷⁰ Primero, la noción de que las mujeres son más virtuosas que los hombres fue utilizada por

67 Dollar *et al.*, 1999. Véase también Sung, 2003.

68 Ibid.

69 Varios gobiernos han “feminizado” notoriamente las dependencias corruptas. En Perú, por ejemplo, el gobierno creó una unidad femenina de policías de tránsito en 1998, mientras que la Agencia Aduanal en México formó una unidad femenina en 2003.

70 Sobre los riesgos de trivializar el enfoque de género y los programas de combate a la corrupción véase Woodford-Berger, 2007. Véase también Alhassan-Alolo, ICHRP, 2010.

60 La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades

filósofos y políticos durante siglos, desde la Antigua Grecia hasta la Europa Moderna para excluir a las mujeres de la vida pública. Sería irónico entonces que la lucha por incluir a las mujeres en la vida pública se base en un estereotipo de la mujer (como madres, amas de casa y proveedoras de cuidados) que las excluyó del poder durante siglos.

Presenta además dificultades metodológicas. A pesar de que hay una correlación negativa entre el número de mujeres en cargos públicos y los niveles de corrupción, esto no implica que exista una causalidad. La exclusión de mujeres de la esfera del poder político y económico puede significar que estén excluidas de redes de corrupción también, ya que el acceso al poder político y la corrupción es manejado por redes de hombres, por lo que puede ser que sean las relaciones de género lo que impide a las mujeres ser igual de corruptas que los hombres.

Las oportunidades de las mujeres para involucrarse en actos de corrupción también están limitadas por “controles sexuales” (el peligro de ser desacreditada por tener un comportamiento sexual inapropiado). Esta fue la experiencia de mujeres que trabajaban como policías de tránsito en Perú, quienes se negaron a aceptar sobornos por temor a ser percibidas como prostitutas.⁷¹ Si este tipo de actitudes persisten está por comprobarse.

Hay otro aspecto relativo al género que amerita más atención. ¿Tiene la corrupción un impacto diferente en hombres y mujeres? ¿Acaso los servidores públicos imponen diferentes tipos de prácticas corruptas en mujeres que en hombres? La siguiente sección explora brevemente estas interrogantes.

71 Véase Goetz, 2003.

Cuadro 19. Marco para incluir un enfoque de género

A continuación se describen siete elementos de un marco para incluir el enfoque de género, basado en el trabajo de Pietronella Van den Oever para GENESYS.

(1) Tome conciencia de los asuntos relacionados al género

Las organizaciones deben procurar que su equipo de trabajo sea consciente de las diferencias entre géneros en la sociedad (por ejemplo, divisiones en el trabajo, derechos, responsabilidades, acceso a recursos), aplique este conocimiento en sus políticas y tenga como meta reducir las desigualdades entre géneros.

(2) Combata las desigualdades por medio de las actividades de la institución

Entender no es suficiente. Las organizaciones deben tomar pasos concretos, a través de cambios prácticos para remediar las desigualdades que identifiquen.

(3) La capacidad de formular preguntas con un enfoque de género (por ejemplo, en asuntos tales como la división del trabajo, derechos y responsabilidades) y vincúlelos con objetivos de desarrollo

Las organizaciones deben ser capaces de evaluar los beneficios potenciales y las consecuencias negativas que sus proyectos, acciones y políticas tendrán en hombres y mujeres.

(4) Esté listo para desarrollar un análisis social y de género

Un buen análisis sobre género depende de que se hagan las preguntas adecuadas. Las organizaciones deben adquirir las habilidades requeridas para recolectar datos relevantes y usarlos para determinar qué factores causan que grupos específicos de mujeres y hombres se beneficien más o menos.

(5) Aplique los resultados de estos análisis

Las organizaciones deben equiparse con las habilidades para aplicar su análisis de género, traducir sus resultados en actividades operacionales e implementarlos.

(6) Monitoree y evalúe

Monitorear y evaluar permite a las organizaciones identificar el impacto de sus intervenciones en la vida de los grupos que atienden. El contexto de sensibilidad al tema de género permite a las organizaciones entender la medida en que sus intervenciones han atendido las necesidades diferentes de hombres y mujeres.

(7) Informe, aprenda y adapte

Los resultados de las intervenciones deben ser informados y sus implicaciones para las políticas futuras analizadas. Informes sensibles al género pueden ayudar a tomadores de decisión a entender cómo los programas y las políticas afectan las relaciones de género, y a las mujeres y los hombres de manera diferenciada.

Fuente: Van den Oever, 1994; y Alhassan-Alolo, ICHRP documento de trabajo, 2007.

EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS MUJERES

Las mujeres están sobrerepresentadas entre los pobres pero muy poco presentes en los espacios de toma de decisión. Esto se explica parcialmente por el hecho de que las mujeres perciben un salario menor que los hombres en la economía formal e informal. Adicionalmente, tienen diferentes oportunidades para acceder a la educación, tierra, crédito y otros bienes productivos como resultado de una discriminación que existe en múltiples formas. Consecuentemente, cuando la corrupción reduce los ingresos del Estado y los recursos disponibles para los servicios públicos, las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada porque dependen más que los hombres de la calidad y la provisión de estos servicios y porque su acceso es más complicado.

Debido a la discriminación estructural y normas de género, las mujeres asumen más responsabilidades domésticas que los hombres y cargan con la responsabilidad principal de cuidar a los niños y otros adultos. También necesitan cuidados especiales durante su embarazo y al momento del parto. Por estas razones específicas, usan y dependen más de los servicios públicos. Cuando la corrupción está en varios sectores, y las mujeres se ven obligadas a pagar sobornos para obtener una cita en el hospital, registrar a sus hijos en la escuela o recibir una receta médica para un persona mayor a quien cuidan, no sólo están expuestas a la corrupción, sino también a que el soborno afecte sus finanzas personales. Cuando existe corrupción en los sectores de agua y energético, las mujeres también sufren porque ellas son las encargadas de buscar agua y energía para sus familias.

Los efectos de la corrupción en la mujer van más allá de su acceso limitado a los servicios sociales y los bienes públicos. Considerando que las mujeres soportan formas múltiples de discriminación, ellas sufren mayor represión en sociedades dominadas por la corrupción. Cuando las sociedades no se basan en los méritos sino en la corrupción, las mujeres no cuentan con muchos espacios para tomar decisiones o incrementar su participación en las ramas del Ejecutivo y Legislativo de un gobierno. La corrupción judicial reforzará la discriminación de género; más aún, las mujeres tienen menores recursos para pagar sobornos, lo que dificulta su acceso al sistema de justicia. La trata de personas usualmente involucra la corrupción de servidores públicos que trabajan en las fronteras, policías y miembros del sistema de justicia. Mujeres migrantes en estatus irregular, quienes carecen de documentos de identificación y son frecuentemente objeto de violencia (sexual), son renuentes a buscar protección en las cortes.⁷²

Las mujeres también están expuestas a formas de corrupción que involucran violencia sexual o coerción, dentro y fuera de sus hogares. Un estudio de violencia sexual en el sistema educativo de Botswana (2001) reveló que un 67 por ciento de las mujeres encuestadas reportaron haber sido acosadas sexualmente por

72 Véase *Irregular Migration, Smuggled Migrants and Human Rights: Towards a Coherent Policy*, ICHRP, 2010.

sus profesores. El 11 por ciento consideró dejar la escuela por esa razón y el 10 por ciento reportó que aceptaron tener relaciones sexuales por miedo a que sus calificaciones se vieran afectadas.⁷³

LA NECESIDAD DE INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL TRABAJO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

A pesar de que la corrupción afecta a hombres y mujeres de manera diferenciada, las estrategias anticorrupción incorporan un enfoque de género en contadas ocasiones. Esto tiene un impacto negativo en la estrategia, particularmente cuando las estrategias de combate a la corrupción están basadas en roles de género. Por ejemplo, en algunas sociedades, las construcciones culturales sobre masculinidad y feminidad dotan a hombres y mujeres de una identidad. Se espera que los hombres sean más enérgicos, por ejemplo, y las mujeres sumisas, tímidas o calladas. Estos estereotipos pueden socavar la efectividad de programas universales de combate a la corrupción: por ejemplo, si se espera que las mujeres actúen de manera sumisa pueden fallar o no reportar actos de corrupción o perdonar prácticas de corrupción de sus colegas; y si los hombres se sienten con el derecho y se espera que sean enérgicos, esto puede aumentar la impunidad de servidores públicos corruptos. Los programas de combate a la corrupción necesitan considerar las expectativas y patrones de comportamiento en materia de género para asegurar que sus resultados sean efectivos y no reproduzcan patrones de desigualdad.

De manera similar, porque en muchas culturas se espera que las mujeres se “comporten bien” en todo momento, negar la privacidad o confidencialidad de las mujeres que están envueltas en casos de corrupción puede generar un gran daño en su reputación. Los procedimientos jurídicos y de las organizaciones que combaten la corrupción deben tener en cuenta estas consecuencias.

73 Véase Chr. Instituto Michelsen, 2006.

Cuadro 20. La corrupción y la trata de mujeres

La trata de personas se basa en buena medida en redes corruptas que se encuentran en todas las ramas del gobierno, en países de origen, tránsito y destino. Involucra actos de corrupción locales (el viaje, residencia, documentos falsos para las mujeres, casas de prostitución en los países de destino) y altos niveles de corrupción que impiden una regulación efectiva y la aplicación de leyes en contra de la explotación y trata de personas. Jueces, abogados, policías, personal diplomático, y muchos otros tipos de servidores públicos han estado envueltos en casos de trata de personas.

Un estudio del sistema de justicia penal en Nepal conducido por el Centro de Investigación Legal y Desarrollo y la Fundación Asia-Nepal, mostró que un 21 por ciento de las mujeres que habían sido víctimas de trata o que fueron violadas reportaron que las personas sospechosas fueron liberadas antes de que la investigación se completara y que, en la mayoría de los casos, los testimonios de la víctima fueron ignorados. En un 60 por ciento de los casos, no se les informó a las víctimas cuándo debían acudir a la corte. Si las víctimas necesitaban testificar, el 56 por ciento de las entrevistadas mencionó que fueron objeto de entrevistas ofensivas y de interrogatorios intimidantes por la policía y por personal del sistema judicial y que recibieron un trato injusto por parte de los jueces.

Fuente: Centre for Legal Research and Resource Development y The Asia Foundation-Nepal, 2000.

En esta materia, siguiendo la metodología de GENESYS (véase Cuadro 19), las actividades de combate a la corrupción sensibles al género pueden ser evaluadas con base en las siguientes preguntas:

- ¿Están las agencias al tanto de que las diferencias entre géneros (en la división del trabajo, derechos, responsabilidades y acceso a recursos) pueden influenciar las actitudes hacia la corrupción? ¿Incorporan estas diferencias en sus políticas?
- ¿Tienen programas diferenciados de incidencia para hombres y mujeres?
- ¿Monitorean las diferencias en cómo sus actividades benefician o dañan a los hombres y mujeres y cómo afectan sus derechos?
- ¿Aplican los resultados de sus investigaciones sobre género en sus políticas y actividades?
- ¿Monitorean y evalúan las políticas y actividades en términos de género para entender la medida en que su organización ataca las diferencias entre hombres y mujeres?

Cuadro 21. Investigación Empírica de la integración del tema de género en Ghana

Para este proyecto, el ICHRP llevó a cabo un análisis empírico en Accra, el cual reveló que el modo en el cual las agencias/organizaciones nacionales anti-corrupción están constituidas en Ghana las previene de integrar la transversalización de la perspectiva de género en sus operaciones y políticas.

Por ejemplo, la Oficina de Fraudes Graves (SFO por sus siglas en inglés) se estableció mediante la Ley de Autorización del Parlamento (Acta 466, 1993) “para prevenir, investigar y procesar cualquier acto que guíe a una pérdida económica o financiera para el Estado”. En la interpretación de su mandato, la organización se guía por la Constitución de 1992. El nivel de sensibilización de género en su trabajo es muy limitado. La SFO carece de una oficina de género, no diseña mensajes de incidencia con perspectiva de género para hombres y mujeres y no diseña programas, enfoques o políticas con perspectiva de género para prevenir, procesar o investigar la corrupción.

El registro en otras agencias nacionales visitadas –el Servicio de Policía de Ghana, la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, la oficina del Auditor General, la Agencia Nacional de Noticias y la Comisión Nacional para la Educación Cívica– fue similar. Ninguna incorpora sistemáticamente temas de género en sus políticas de corrupción o en sus operaciones. Ninguna, rutinariamente, lleva a cabo investigación sobre el impacto de sus programas u operaciones en hombres y mujeres o monitorea y evalúa su trabajo anti-corrupción bajo la perspectiva de género. El Servicio de Policía de Ghana estableció una Unidad de Jóvenes y Mujeres (WAJU por sus siglas en inglés) en las diez regiones capitales, así como en algunos distritos, para atender la violencia hacia las mujeres y los abusos de sus derechos. Su mandato permitiría trabajar en un amplio rango de abusos, incluida la corrupción, pero las personas entrevistadas indicaron que WAJU trabaja principalmente casos de abusos físicos.

Fuente: Alhassan-Alolo, ICHRP documento de trabajo, 2007.

RECOMENDACIONES

- Cuando se analiza la corrupción, los tomadores de decisión, activistas anticorrupción, donantes e investigadores, deben usar datos específicos sobre género para entender el impacto particular de la corrupción en las mujeres y su relación con otros crímenes perpetrados contra mujeres, como la trata de personas. Esto puede ayudar a las personas que diseñan e implementan las estrategias de combate a la corrupción a considerar los derechos de las mujeres y considerar las conexiones entre formas diferentes del crimen organizado y el impacto en las mujeres.
- Los tomadores de decisión y otras organizaciones deben combinar sus estrategias de combate a la corrupción con compromisos para reducir la discriminación contra la mujer y empoderarlas para que puedan ejercer sus derechos. Para cumplir con este objetivo, las organizaciones que combaten la corrupción deben buscar cooperar con las organizaciones que trabajan a favor de las mujeres.
- Los servidores públicos y otras organizaciones que combaten la corrupción deben crear mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo mecanismos de quejas, para las mujeres. Estos deben garantizar y facilitar el acceso de las mujeres a servicios esenciales y proteger a las mujeres que están en riesgo de extorsión o abuso.
- Cuando se diseñan estrategias de combate a la corrupción sensibles al género, los tomadores de decisión y otras organizaciones deben establecer una planeación participativa y procesos de monitoreo enfocados a mujeres e involucrándolas. Las estrategias y procesos de implementación deben atender las asimetrías de poder y promover la voz de las mujeres. Más aún, los tomadores de decisión deben identificar sus prejuicios y privilegios para evitar reforzar relaciones de género desiguales al momento de diseñar e implementar políticas sociales.

IV. SOBRE TENSIONES ENTRE LAS PRÁCTICAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y DE DERECHOS HUMANOS

El primer informe de ICHRP sobre corrupción mostró cómo la corrupción afecta el pleno goce de derechos humanos y usualmente los vulnera. Este informe argumenta que los principios de derechos humanos pueden contribuir de manera efectiva a programas de combate a la corrupción.

Si tienen entonces intereses y capacidades similares, ¿por qué las organizaciones que combaten la corrupción y las organizaciones de derechos humanos no colaboran con mayor frecuencia? Hasta cierto punto, es porque se percibía que las primeras eran más ‘oficiales’, mientras que las de derechos humanos tienen una reputación de ser más combativas. Es también porque muchos especialistas en materia de corrupción encuentran el lenguaje y los conceptos de derechos humanos como excluyentes y abstractos y que “los enfoques de derechos humanos” no necesariamente proveen soluciones prácticas. Sin embargo, existen razones suficientes para crear una convergencia entre ambos movimientos, pero esta colaboración requerirá que ambas partes superen las diferencias en términos de lenguaje y prácticas.

Un tema particular es que en ocasiones los activistas que combaten la corrupción han mencionado que los principios de derechos humanos impiden que se cumpla la ley en materia de combate a la corrupción, mientras que los activistas de derechos humanos en ocasiones argumentan que ciertas prácticas de combate a la corrupción vulneran los derechos humanos. Estas ‘tensiones’ reflejan el constante descontento que caracteriza la relación entre cumplimiento de la ley y derechos humanos. De hecho, una gama muy estrecha de las preocupaciones que surgen es específica a la corrupción; la mayoría involucran procedimientos de investigación y de acción judicial.

En el centro de esos reclamos está el argumento de las actividades para hacer cumplir la ley. Debido a que la corrupción ha penetrado más y de manera más sofisticada, algunos activistas que combaten la corrupción han argumentado que se necesitan más procedimientos robustos e intrusivos para hacer cumplir la ley, en parte debido a que los actos de corrupción son más difíciles de llevar a la corte porque ocurren de manera secreta e involucran a varias personas, no generan víctimas directamente y rara vez se dejan evidencias. La consecuencia es que la corrupción es muy difícil de comprobar y de conseguir que desemboque en un proceso penal.

Se han identificado violaciones a derechos humanos predominantemente en tres situaciones:

- (i) Cuando la formulación del delito de enriquecimiento ilícito viola el derecho a la presunción de la inocencia y la garantía en contra de la autoincriminación;
- (ii) Cuando técnicas especiales de investigación violan el derecho a la privacidad y al debido proceso;

- (iii) Cuando los procedimientos para la recuperación de bienes se contrapone a los derechos de propiedad y a la presunción de la inocencia.

Aunque este capítulo examina estos tres asuntos centrales con cierto detalle, debe enfatizarse que sólo existe conflicto en circunstancias extremas. En la mayoría de los casos y en casi todos los Estados, es posible reconciliar el delito de enriquecimiento ilícito con el de la presunción de la inocencia, utilizar técnicas especiales de investigación que respeten el derecho a la privacidad y de aplicar procedimientos de recuperación de bienes sin contraponerse a los derechos de propiedad. Por lo tanto y en términos generales, se puede decir que las tensiones entre el combate a la corrupción y los derechos humanos han sido exageradas. A pesar de que es cierto que algunas prácticas de combate a la corrupción pueden vulnerar derechos humanos, en la mayoría de los casos las prácticas de combate a la corrupción se han desarrollado en conformidad con la ley y respetando los derechos humanos.

Cuadro 22. Principios relevantes de derechos humanos

Derecho al debido proceso.

Todo individuo tiene el derecho a un debido proceso ante las cortes y tribunales y a una audiencia pública ante un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido de acuerdo a la ley. El derecho a un debido proceso está compuesto por una amplia serie de derechos que integran un sistema de justicia efectivo, justo y eficiente. (DUDH, Art. 10; PIDCP, Art. 14.)

Presunción de la inocencia.

Cualquier persona acusada de un crimen tiene el derecho de ser reconocido como presunto inocente hasta que se compruebe lo contrario en un juicio público en donde la persona tenga todas las garantías necesarias para su defensa. (DUDH, Art. 11; PIDCP, Art. 14(2).)

Derecho a no auto-incriminarse.

Toda persona tiene el derecho a permanecer callada y a no ser forzada a testificar en su contra. (PIDCP, Art. 14(3)(g).)

Derecho a la privacidad.

Los aspectos centrales de una vida privada son la familia, el hogar, la correspondencia, el honor y la reputación, entre otros. Otros aspectos específicos de la privacidad incluyen la protección de información personal, tener control sobre el propio nombre, privacidad en la vida sexual, y vigilancia. Todas las personas tienen el derecho a estar protegidas contra interferencias arbitrarias o ilegales a su privacidad y vida familiar, sin importar que esta interferencia venga del Estado, individuos o compañías privadas. (DUDH, Art. 12; PIDCP, Art. 17.)

Derecho a la propiedad.

Todas las personas tienen el derecho a tener propiedad; nadie puede ser privada de su propiedad de manera arbitraria excepto por razones de utilidad pública o interés social y de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley, y seguidos de un pago compensatorio. (DUDH, Art. 17)

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO Y EL DERECHO DE PRESUNCIÓN DE LA INOCENCIA, CARGA PROBATORIA Y EL DERECHO A NO AUTO INCRIMINARSE

El enriquecimiento ilícito puede definirse como un incremento significativo en los bienes de un servidor público que no puede explicar razonablemente en relación con su ingreso formal o legal.⁷⁴ Este delito aborda una dificultad en el cumplimiento de la ley de combate a la corrupción: que una acción legal es requerida para comprobar la participación a pesar de que es muy complicado proveer evidencia física o de otro tipo en casos de corrupción, que son por definición secretos y no dejan claras huellas documentales. La noción es que un caso de corrupción *prima facie* puede establecerse cuando la riqueza de una persona es desproporcionada a su ingreso legal.

Por estas razones, un alto número de Estados, particularmente en Latinoamérica y Asia, han incluido el delito de enriquecimiento ilícito en su ley en materia penal. Otros Estados, incluyendo a los Estados Unidos, el Reino Unido y Sudáfrica, rechazan este crimen sobre la base de que se contrapone a los derechos constitucionales. La preocupación se basa en que el delito no requiere la acción penal para que se compruebe la comisión de un acto corrupto pero presume el acto basado en un incremento de la riqueza inexplicable y desproporcionado en relación al ingreso que la persona acusada declaró. Posteriormente, se le pide a la persona que justifique este incremento. Tal parece que el procedimiento revierte la carga probatoria (usualmente a cargo de la parte acusadora), presume la culpabilidad, y viola el derecho de no auto-incriminarse.

Descrito en estos términos, el delito de enriquecimiento ilícito parece contravenir los estándares de derechos humanos. Sin embargo, la forma en que este delito se persigue en la práctica muestra que esto no sucede necesariamente.

El enriquecimiento ilícito se basa en la presunción del hecho y el derecho; sin embargo una presunción de esta naturaleza ha sido aceptada por casi todo sistema legal. La Corte Europea de Derechos Humanos (CtEDH) abordó el tema en el caso de *Salabiaku v. France*⁷⁵ y aceptó la presunción bajo dos condiciones (partiendo del hecho de que tiene límites racionales y es apoyado por otra evidencia que corrobora el delito):

- (i) La presunción no debe ser automática;
- (ii) La defensa debe tener la oportunidad de refutarla.

En el caso de enriquecimiento ilícito, los hechos que se presumen son que el

74 Véase también *La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo*, ICHRP, 2009.

75 ECtHR, *Salabiaku v. France*, aplicación núm. 10519/83, sentencia del 7 de octubre 1988.

ingreso o las propiedades de la persona acusada son desproporcionados a su salario y otro ingreso lícito y que el ingreso adicional tiene origen en actos de corrupción cometidos mientras ocupaba un cargo público. Dado que la presunción no es automática, es responsabilidad de la parte persecutoria probar los hechos fundados. En otras palabras, debe mostrar que la propiedad de la persona acusada excede su ingreso salarial y conseguido por otras actividades lícitas y debe aplicar métodos tradicionales de acuerdo a la ley para probar la actividad criminal a través de recopilar evidencias, documentos, etc., identificar testigos y rastrear propiedades o fondos. Las pruebas que se necesitan reunir son como en cualquier procedimiento penal. Si estos estándares se cumplen, se puede decir que los elementos del delito están comprobados por la parte acusatoria y que el procedimiento no viola los derechos humanos.

Adicionalmente, la persona acusada debe tener la oportunidad de impugnar su presunción. Con respecto a la riqueza que no puede explicar, la persona puede proveer una explicación razonable y sólo necesita crear una duda razonable para que se le absuelva.

Más allá, en varios países, los servidores públicos deben declarar y justificar sus fuentes de ingreso que no derivan de sus cargos. Estas personas están obligadas a declarar sus actividades, empleos, inversiones, bienes y beneficios sustanciales que pudiesen crear un conflicto de intereses. Si son acusadas de enriquecimiento ilícito, a estas personas sólo se les pide que cumplan con sus obligaciones de dar a conocer esta información, particularmente en un contexto de acción penal.

Un segundo argumento es que el enriquecimiento ilícito socava la garantía de no auto incriminarse porque al acusado se le pide proveer evidencia oral o escrita que lo exalte. Sin embargo, esta garantía no es absoluta, y se ha argumentado que las cortes tienen el derecho de inferir el silencio de las personas acusadas. La Corte Europea de Derechos Humanos ha estipulado que una corte puede, utilizando el sentido común, inferir del silencio de la persona acusada cuando evalúa la evidencia, provista por la parte acusadora en un caso *prima facie*.⁷⁶ Si la evidencia de la parte persecutoria es suficientemente fuerte para justificar que se le pregunte a la persona acusada cómo adquirió esos bienes desproporcionados, el silencio “puede hacer que por sentido común se infiera y concluya que al no haber una explicación la persona acusada es culpable”.⁷⁷

Desde luego que si la acción legal se basa en evidencias débiles y que la resolución del juez depende mayoritariamente de la (in)capacidad de la persona de explicar sus fuentes de riqueza, se puede decir que la carga probatoria ha

76 ECtHR, *John Murray v. U.K.*, aplicación núm. 18731/91, sentencia del 8 febrero 2006, paras. 47 y 51.

77 Ibid., párr. 51.

cambiado y que a la persona acusada no se le ha considerado inocente. El enriquecimiento ilícito incluye presunciones aceptables pero éstas deben de ser comprobadas como razonables por la parte persecutoria y pueden ser refutadas por la persona acusada con una explicación razonable.

TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN ESPECIALES, LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD, AL DEBIDO PROCESO Y A LA PROHIBICIÓN DE UN ARRESTO ARBITRARIO

Comúnmente se asume que, en casos de corrupción, las técnicas normales de investigación no son efectivas y se necesitan medidas especiales, como operaciones encubiertas y vigilancia electrónica.⁷⁸ La vigilancia electrónica es usualmente la opción preferida dado que las operaciones conllevan riesgos para las personas y la investigación.

Los Estados deben asegurar que las técnicas de investigación no infrinjan los derechos humanos. Las medidas de investigación especiales no deben violar la ley y, en particular, deben respetar el derecho al debido proceso y el derecho a la propiedad. La vigilancia electrónica (como por ejemplo interferencia de telecomunicaciones y el acceso a sistemas computacionales) deben estar aprobadas por una corte. Bajo ninguna circunstancia la vigilancia electrónica puede ser ordenada únicamente por una fuerza policial, el Ministerio Público o una organización que combate la corrupción.

Cuando se conducen operaciones encubiertas, los servidores públicos deben tener cuidado para no provocar o tender trampas; éstos deben evitar influenciar a la persona a cometer una ofensa que sin su presencia no hubiera cometido. En muchas jurisdicciones, tender una trampa es una defensa válida en un proceso criminal. La Corte Europea de Derechos Humanos, por ejemplo, revocó una resolución de soborno porque aceptó que el acusado había sido incitado por agentes encubiertos a aceptar el soborno, vulnerando así su derecho al debido proceso.⁷⁹ La Corte concluyó que para evitar el argumento de que se le tendió una trampa a la persona acusada se debe mostrar que:

- (i) *Los investigadores tuvieron una base razonable para sospechar que el objetivo u objetivos bajo vigilancia estaban involucrados en una ofensa criminal, o por lo menos tenían una base razonable para sospechar de personas que frecuentaban algún sitio en particular y que éste tenía alguna relación con las personas involucradas en la ofensa; y*

78 Las operaciones encubiertas se pueden definir como investigaciones que involucran el uso de un nombre falso o identidad encubierta para penetrar una organización criminal o reunir evidencia. Véase UNAFI 2001, p. 232 donde los Lineamientos de la Procuraduría General de EUA citan la Revisión de las Operaciones encubiertas del FBI 11/13/92.

79 ECtHR, *Ramanauskas v. Lithuania*, Aplicación núm. 74420/01, Sentencia del 5 de febrero, 2008.

(ii) Los investigadores estaban autorizados a desarrollar la operación cumpliendo los Códigos de Práctica apropiados, etc.; y

(iii) Los agentes encubiertos no hacen más que proveer a los objetivos una oportunidad no excepcional para cometer el delito.⁸⁰

Las medidas de investigación especiales son particularmente útiles cuando se investiga a grupos sofisticados del crimen organizado porque es peligroso y difícil ganar acceso a sus operaciones y reunir evidencia para utilizarla en los procedimientos penales. Por estas razones, los Estados permiten que se utilicen estas técnicas especiales para investigar sobre corrupción y permiten que la evidencia sea utilizada en las cortes. Estas técnicas no vulneran de manera automática los derechos al debido proceso, o a la propiedad, pero se deben establecer garantías para que esto no suceda.

RECUPERACIÓN DE BIENES Y EL DERECHO A LA PROPIEDAD Y EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE LA INOCENCIA

Un proceso estándar de recuperación de bienes involucra localizar, congelar o cuantificar, y confiscar los bienes que han sido adquiridos de manera fraudulenta, ilegal o como consecuencia de la corrupción. Recuperar bienes es una herramienta importante en el combate a la corrupción. Sin embargo, en ciertos casos, los procedimientos pueden no estar apegados a los derechos humanos, particularmente al derecho a la propiedad y al principio de presunción de la inocencia. Un ejemplo es lo que se conoce como “la confiscación basada en la no-sentencia”.

A pesar de que muchas jurisdicciones requieren una sentencia como condición al proceso de confiscación, cada vez más un mayor número de Estados están confiscando *in rem* (o confiscaciones basadas en no-sentencias), que permite que los bienes sean confiscados bajo procedimientos civiles y no penales que involucran un proceso con menos pruebas. Estas confiscaciones, que son sobre propiedades y que no requieren que la persona que los posee sea sentenciada por un delito penal, puede vulnerar el derecho a la propiedad y al debido proceso (notablemente, al principio de presunción de la inocencia) y colocar la carga probatoria en el lado del defensor. Esto se puede hacer aunque sea un procedimiento civil que no considera formalmente la culpa de la persona propietaria porque el carácter punitivo de la confiscación hace necesario considerar que todas las personas tengan acceso a las garantías procesales.

El propietario puede perder el derecho a su propiedad, sufriendo un castigo aunque nunca hubiera sido sentenciado por un crimen. La confiscación *in rem*

80 Ibid., 152.

requiere que la persona propietaria, además, demuestre que posee por medios legales la propiedad en cuestión. Con relación a los derechos humanos de la persona propietaria, el Estado, como demandante, debe establecer una fuerte presunción de que la propiedad en cuestión ha sido adquirida de manera ilícita. Sólo después que la presunción ha sido establecida la defensa debe refutarla. Como sucede con el delito de enriquecimiento ilícito, en circunstancias definidas (límites razonables, otra evidencia corroborativa, diagnóstico de caso por caso, oportunidad de refutar), la presunción puede ser compatible con los derechos humanos.

Las confiscaciones *in rem* son una respuesta al hecho de que muchos supuestos delincuentes están muertos cuando la acción penal ocurre o no pueden ser llevados ante la corte por su estatus o poder. De hecho, la CNUCC (Art. 54(c)) claramente especifica las situaciones en que los fiscales pueden utilizar este recurso: muerte, huida, ausencia u otras circunstancias especiales. El supuesto es que la confiscación *in rem* debe ser utilizada únicamente en situaciones especiales.

RECOMENDACIONES

- **El delito de enriquecimiento ilícito puede contravenir los principios de derechos humanos excepto cuando se siga el procedimiento que establece la ley. En particular, la acción penal debe mostrar que existe una base sólida para pensar que la persona es culpable (contra los estándares de evidencia en casos criminales), y la persona acusada debe tener una oportunidad para refutar los cargos hechos en su contra.**
- **Puede ser apropiado utilizar técnicas de investigación especiales para hacer cumplir las leyes de combate a la corrupción y admitir evidencia en la corte como resultado de estas medidas, que deben ser reguladas y aprobadas por las autoridades pertinentes. Además, se deben establecer las medidas relevantes para asegurar que los derechos de las personas acusadas sean garantizados durante el proceso de investigación y el juicio.**
- **El carácter punitivo de las confiscaciones *in rem* implica que (a pesar de que sean procedimientos civiles) aquellas personas sujetas a la confiscación de bienes deben tener acceso a un proceso justo. Los Estados deben mostrar suficiente evidencia para apoyar la presunción de que la propiedad fue adquirida por medios ilícitos y la persona acusada debe tener derecho a refutar la evidencia. Adicionalmente, la confiscación *in rem* debe utilizarse sólo en casos donde la persona acusada está muerta, ha escapado o está fuera de la jurisdicción del Estado que la acusa.**

CONCLUSIONES

Este informe incluye recomendaciones en cada una de las secciones; por lo tanto aquí los hallazgos centrales simplemente se reiteran.

A pesar de que las tradiciones y el lenguaje de los movimientos de derechos humanos y de combate a la corrupción difieren, tienen preocupaciones similares y sus habilidades son complementarias. A pesar de que este informe ha presentado principalmente algunas formas en que las organizaciones anticorrupción pueden mejorar su trabajo al incorporar elementos de derechos humanos en sus actividades, también el movimiento de derechos humanos puede aprender mucho de las organizaciones que combaten la corrupción.

En general, este informe muestra que, al exponer los **derechos** que las diversas formas de corrupción afectan y referir las **obligaciones de los Estados** en relación a estos derechos, el mensaje de combate a la corrupción gana mayor peso moral y una ventaja para negociar.

De manera similar, la integración de **estándares y principios** de derechos humanos en los programas de combate a la corrupción aumentaría su efectividad.

El contenido adicional que la legislación y la práctica sobre derechos humanos incorpora a la noción de **participación** puede fortalecer las iniciativas de combate a la corrupción que buscan empoderar a los ciudadanos y hacer que los gobiernos les rindan cuentas.

Dada la tendencia de los sistemas corruptos de reproducir los privilegios abusivos de las élites, empoderar a los grupos vulnerables debe ser un componente clave en las estrategias de combate a la corrupción, y aquí el principio de los derechos humanos de no **discriminación** es un instrumento poderoso.

Los estándares desarrollados para diagnosticar la calidad de la provisión de servicios (**disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, y adaptabilidad**) puede ayudar a hacer operativos programas que buscan remover la corrupción de los servicios públicos.

En un ámbito regional e internacional, **los mecanismos de rendición de cuentas y de cumplimiento de la ley** que el marco de los derechos humanos ha generado pueden ser utilizados para fortalecer las estrategias de combate a la corrupción. Más allá, **la experiencia que las organizaciones de derechos humanos han acumulado** en términos de movilizar a las personas para defender sus derechos y desafiar a los perpetradores de estas violaciones pueden ser utilizadas para ampliar el rango de las estrategias de combate a la corrupción (utilizar enfoques de “rendición de cuentas social”).

El informe ha puesto atención particular en las **mujeres** porque usualmente sufren diversas formas de discriminación. Sugiere que la corrupción tiene

un impacto diferente en las mujeres porque utilizan los servicios públicos con mayor frecuencia que los hombres, son en promedio más pobres y están más expuestas al abuso sexual y otras formas de coerción asociadas con el clientelismo y otros tipos de relaciones sociales de desigualdad. Adicionalmente, las mujeres están muy poco representadas en los cuerpos de toma de decisión (y, por lo tanto, de las redes de corrupción) y son menos capaces de incidir por y defender sus derechos. El informe sugiere diversas formas en que las estrategias de combate a la corrupción pueden integrar la experiencia en el tema de los derechos humanos para hacer su trabajo mucho más sensible al género.

Mientras que algunas prácticas de combate a la corrupción pueden vulnerar los derechos humanos, **con las salvaguardas apropiadas es posible desarrollar prácticas de combate a la corrupción en conformidad a la ley y respetando los derechos humanos**. En la mayoría de los casos, es posible reconciliar el delito de enriquecimiento ilícito y el principio de presunción de la inocencia, de utilizar medidas de investigación especiales de forma que se respete el derecho a la privacidad y de desarrollar procesos de confiscación y recuperación de bienes respetando el derecho a la propiedad.

BIBLIOGRAFÍA SELECTA

- Ackerman, Bruce y Ian Ayres. *Voting with Dollars, a New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven y Londres: Yale University Press, 2002.
- Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Cuadernos de Transparencia No. 7. Mexico: IFAI, 2008.
- Alhassan-Alolo, Namawu. "Gender and corruption: testing the new consensus". En *Public Administration and Development* 27:3, pp. 227–237, 2010.
- Arellano-Yanguas, Javier. *A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru*. Brighton: Institute of Development Studies, documento de trabajo IDS 300, 2008.
- Arjjumend, Hasrat. *Tribals, State and Industry: People's Struggle for Land-Based Resources in Santal Parganas, Jharkhand*. Documentos ocasionales de Grassroots, No. 2. India: Grassroots Institute, 2005.
- Aubut, Julie. *The Good Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence from 2001*. London School of Economics, Development Studies Institute, 2004. Disponible en: www.lse.ac.uk/collections/DESTIN/pdf/WP48.pdf.
- Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- Baden, Sally. "Gender, Governance and the 'Feminisation of Poverty'". En *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*. PNUD, 2000. Disponible en: www.iknowpolitics.org/files/Gender%20Issues%20in%20the%2021st%20Century_UNDP.pdf.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee. "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview". En *International Handbook on the Economics of Corruption*. Editado por Susan Rose-Ackerman. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.
- Bauer, Peter Tamas. *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- . *The Development Frontier: Essays in Applied Economics*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- Boone, Peter. *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*. Documento de trabajo del Centre for Economic Performance 1265. Londres: London School of Economics, 1994.
- . "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". En *European Economic Review* 40:2, pp. 289–329, 1996.
- Burnside, Craig, y David Dollar. *Aid, Policies, and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper Series 1777. Washington D.C.: The World Bank, 1997.

- Carr Center for Human Rights Policy. *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*. Informe de Proyecto del Carr Center. Cambridge, MA: Carr Center for Human Rights Policy, 2005.
- Carrillo Flórez, Fernando. "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real" en *La Política Importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Editado por J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. Disponible en: www.idea.int/publications/dem_dev/sp.cfm.
- Carter Center, *The Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information*. USA: The Carter Center, 2008. Disponible en: www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf.
- . *The Americas Regional Findings and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information*. Lima: The Carter Center, 2009. Disponible en: www.cartercenter.org/peace/americas/ati_conference/2009/findings-plan-of-action.html.
- Centre for Legal Research and Resource Development (CeLRRd) y Asia Foundation-Nepal. "Impact of Corruption in Criminal Justice System on Women" in *Human Rights Solidarity*, 10:2. Asian Human Rights Commission Publications, febrero, 2000. Disponible en: www.hrsolidarity.net/mainfile.php/2000vol10no02/191/.
- Cernea, Michael. "Knowledge from Social Science for Development Policies and Projects". En *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. Editado por Michael Cernea. 2a edición. Nueva York: Oxford University Press, 1991.
- Christie, Daniel, Richard Wagner, y Deborah D. Winter, eds. *Peace, Conflict, and Violence: Peace Psychology for the 21st Century*. New Jersey: Prentice Hall, 2001.
- Clarke, Rory. "Transparent Tables". *OECD Observer* No. 220, 2000. Disponible en: www.oecdobserver.org/news/fullstory.php?aid=296/Transparent_tables.html.
- Chr. Michelsen Institute. *Corruption in the Education Sector*. U4 Issue 4. Bergen, 2006. Disponible en: www.cmi.no/publications/file/2563-corruption-in-the-education-sector.pdf.
- Cohen, John y Norman Uphoff. "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity". *World Development* 8:3, 1980.
- Collins, Patricia H. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. 2a edición. Nueva York y Londres: Routledge, 2000.
- Cooke, Bill y Uma Kothari, eds. *Participation: The New Tyranny?* Londres: Zed Books, 2001.

- Cornwall, Andrea. *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*. Sida Studies No. 2, 2000.
- Cornwall, Andrea y Karen Brock. *Beyond Buzzwords: 'Poverty Reduction', 'Participation' and 'Empowerment' in Development Policy*. United Nations Research Institute for Social Development, Documento de Programa No. 10, 2005.
- Crook, Richard y Alan S. Sverrisson. *Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: a Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* Documento de trabajo IDS 130. Brighton: Institute of Development Studies, 2001.
- Cruces, Guillermo, Helena Rovner y Agustina Schijman. *Percepciones sobre los Planes Sociales en Argentina*. Documento de trabajo, Políticas Sociales 2. Buenos Aires: World Bank, 2007.
- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- de Sousa, Luís. *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the Global Anticorruption Movement*. Documento de discusión 05-14, Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University, 2005.
- Dollar, David, Raymond Fishman y Roberta Gatti. *Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government*. World Bank Policy Research report on Gender and Development. Serie Documentos de trabajo, No. 4. Washington D.C.: The World Bank, octubre 1999.
- Dreifuss, Stephanie, Yvonne Grawert y Vincent Meaney. *A Contemporary Analysis of Governance: Education and Training Practices*. The Asia-Australia Institute, The University of New South Wales, 2003.
- Edgeworth, Dee R. *Asset Forfeiture. Practice and Procedure in State and Federal Courts*. USA: ABA Publishing, 2004.
- Federal Institute for Access to Information in Mexico and a Culture of Transparency. *A Report for the William and Flora Hewlett Foundation*. 2006. Disponible en: www.freedominfo.org/documents/mex_report_fial06_english.pdf.
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop y Min Zhu. "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid". *World Bank Economic Review* 12:1, 1998.
- Fox, Jonathan. "Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction". En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. Editado por Ruth Alsop. Washington DC: The World Bank, 2004.
- Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade. *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas*. Ciudad de México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y el Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

- Galtung, Johan. "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6:3, 1969.
- Garvey, Niamh y Peter Newell. *Corporate Accountability to the Poor? Assessing the Effectiveness of Community-Based Strategies*. Documento de trabajo del IDS 227. Brighton: Institute for Development Studies, 2004.
- Goetz, Anne Marie. *Political cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?* Brighton: Institute of Development Studies, 2007.
- Goetz, Anne Marie y John Gaventa. *From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Documento de trabajo IDS 138. Brighton: Institute of Development Studies, 2001.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins. *Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda*. Human Development Report Background Paper, Nueva York: PNUD, 2002.
- . "Accountability". Versión prepublicación de documento posteriormente resumido y publicado como capítulo en Adam Kuper y Jessica Kuper, eds. *The Social Science Encyclopedia*. 3a edición. Nueva York: Routledge, 2005.
- Grindle, Merilee S. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries". *Governance* 17:4, pp. 525–548, 2004.
- Gruenberg, Christian. *Transparenting Subsidies: Promoting a Pro-Poor Reform in Public Subsidies Allocation*. Documento presentado en la 5a Conferencia Internacional de Comisionados de la Información, 2007. Disponible en: www.icic2007.org.nz/Day_4/Gruenberg_day4_3A.pdf.
- Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra Iraola. *Clientelism, Poverty and Gender: Conditional Cash Transfers on the Loop*. CIPPEC y EADI, 2008.
- . *Participation, Transparency and Accountability in Targeted Social Programs: Case Study Handbook*. Chile: Tinker Foundation and Corporación Participa, 2009.
- Guerrero, Juan P. *Openness, Transparency and Accountability: The Case of Mexico*. Presentación en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008.
- Hasty, Jennifer. "The Pleasures of Corruption: Desire and Discipline in Ghanaian Political Culture". *Cultural Anthropology* 20:2, pp. 271–301, 2005.
- Hesse-Biber, Sharlene N. y Michelle L. Yaiser, eds. *Feminist Perspectives on Social Research*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Hindess, Barry. *International Anti-Corruption as a Program of Normalisation*. Documento presentado en la reunión anual del International Studies Association, Quebec, Canadá, 2004.

- Houtzager, Peter. *The Movement of the Landless (MST) and the Juridical Field in Brazil*. Documento de trabajo IDS 248. Brighton: Institute of Development Studies, 2005.
- Iadicola, Peter y Anson D. Shupe. *Violence, Inequality, and Human Freedom*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2003.
- Instituto de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Crimen y el Trato a los Infraactores (UNAFEI, en inglés). *116th International Training Course on Effective Methods to Combat Transnational Organized Crime in Criminal Justice Processes*. UNAFEI Resource Material Series 58, 2001. Disponible en: www.unafei.or.jp/english/pages/PublicationsRMS.htm.
- International Budget Partnership. *Open Budgets, Transform Lives: The Open Budget Survey 2008*. Washington D.C.: International Budget Partnership, 2009.
- Khan, Mushtaq H. *Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward*. Serie Documentos de discusión del G-24 No. 42, para el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios y Desarrollo Internacionales. Ginebra: Naciones Unidas, 2006.
- Kaufmann, Daniel. *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. World Bank Working Paper series. Washington D.C.: World Bank, 2003. Disponible en: siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf.
- . "Corruption Matters: Evidence-Based Challenge to Orthodoxy". En *Journal of Development Policy and Practice* 1:1, 2004.
 - . "Human Rights and Governance: The Empirical Challenge". En *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. Editado por Philip Alston and Mary Robinson. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Kaufmann, Daniel y Ana Bellver. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington D.C.: World Bank, 2005.
- Kaufmann, Daniel, Joel Hellman y Geraint Jones. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper 2444. Washington D.C.: The World Bank Institute. 2000.
- Landman, Todd y Edzia Carvalho. *Measuring Human Rights*. Londres: Routledge, 2009.
- Lukes, Steven. *Power: a Radical View*. Londres: Macmillan, 1974.
- Mendel, Toby. *Freedom of Information Act: A Comparative Legal Survey*. Paris: UNESCO, New 2008.

- Michael, Bryane. *The Rise and Fall of the Anti-Corruption Industry: Toward Second Generation Anti-Corruption Reforms in Central and Eastern Europe?* Linacre College, Oxford, mimeo., 2005.
- . *Drafting Implementing Regulations for International Anti-Corruption Conventions*. Queen Elizabeth House Working Papers 150. Oxford: 2007.
- Musembi, Celestine N. "From Protest to Proactive Action: Building Institutional Accountability Through Struggles for the Right to Housing". En *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Editado por Peter Newell y Joanna Wheeler. Londres: Zed Books, pp.122–143, 2006.
- Newell, Peter y Joanna Wheeler, eds. *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Londres: Zed Books, 2006.
- Newell, Peter, Vaijanyanta Anand, Hasrat Arjjumend, Harsh Jaitli, Sampath Kumar y A.B.S.V. Ranga Rao. "Corporate Accountability and Citizen Action: case from India" en *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Editado por Peter Newell y Joanna Wheeler. Londres: Zed Books, 2006.
- Nuijten, Monique y Gerhard Anders, eds. *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*. UK: Ashgate, 2007.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). *Why is Procurement Important? Factsheet*. OCDE, diciembre de 2006. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/35/58/37766795.pdf.
- O'Donnell, Guillermo. "Horizontal Accountability in New Democracies." En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- . "Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust." En *Democratic Accountability in Latin America*. Editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework*. Ginebra: Naciones Unidas, 2004.
- Open Society Justice Initiative. *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*. Nueva York: Open Society Institute, 2006.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Gender Equality Tool*, 2002, citando ECOSOC. Disponible en: www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm.
- PriceWaterhouseCoopers. *Key Issues and Constraints in Implementing the RTI Act*. Sin fecha. Disponible en: rti.gov.in/rticorner/studybypwc/key_issues.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- . *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press. 2002.
 - . *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*. Oslo: Oslo Governance Centre, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Global Integrity, *A User's Guide to Measuring Corruption*. Oslo: Oslo Governance Centre, 2008.
- Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe (PACO). *Gender and Corruption in South East Europe: Making an Impact*. Council of Europe, 2004.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Schimmel, Bianca y Birgit Pech. *Corruption and Gender. Approaches and Recommendations for TA. Focal Theme: Corruption and Trafficking in Women*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2004.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Shah, Anwar y Mark Schacter. "Combating Corruption: Look Before You Leap". En *Finance and Development* 41:4, 2004.
- Stessens, Guy. *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Sung, Hung-En. "Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited". En *Social Forces*. 82:2, pp. 703–723, 2003.
- Svampa, Maristella y Sebastian Pereyra, *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos, 2003.
- Tendler, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Tisné, Martin y Daniel Smilov. *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeast Europe*. Budapest: Central European University Press, 2004.
- Transparencia Internacional. *Poverty, Aid and Corruption*. TI documenta de política. 2000.
- . *National Integrity Systems: Country Study Report*. TI-UK, 2004a.
 - . *Corruption Fighter's Toolkit: Civil Society Experiences and Emergency Strategies*. TI, 2004b. Disponible en: www.transparency.org/tools/e_toolkit.

- . *Global Corruption Report*. Londres: Pluto Press, 2006.
- . *Global Corruption Barometer*. TI, 2007a.
- . *Corruption and Renewable Natural Resources*. TI Documento de trabajo No.1. TI, 2007b.
- . *Corruption in the Education Sector*. TI Documento de trabajo No. 4. TI, 2007c.
- . *Bribe Payers Index (BPI) 2008*. TI, 2008a. Disponible en: www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/bpi_2008_en.
- . *Human Rights and Corruption*. TI Documento de trabajo No. 5. TI, 2008b. Disponible en: www.transparency.org/publications/publications/working_papers/wp_2008_10_23_human_rights_corruption.
- . *Global Corruption Barometer*. TI, 2009a.
- . *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. TI, 2009b.
- . *Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts*, TI Documento de trabajo No. 2. TI, 2010.

Transparencia Internacional y el Carter Center. *The Crinis Project: Money in Politics: Everyone's Concern*. Berlin: TI, 2007. Disponible en: www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2007/2007_06_03_crinis_launch_en.

Transparencia Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin American Countries*. 2006. Disponible en: www.undp.org/oslocentre/docs06/Corruption%20and%20Governance%20Measurement%20Tools%20in%20Latin%20American%20Countries%20-%20June.pdf.

Transparencia Internacional India y CMS India. *India Corruption Study 2007, With Focus on BPL Households: National Report*. TI India, 2008.

Division de la ONU para el Adelanto de la Mujer (UNDAW). *Gender Equality, Development and Peace for the 21st Century*. Nueva York: UNDAW, 2000.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) y United Nations Interregional Crime and Justice Research (UNICRI). *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*. Nueva York: United Nations, 2009.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU. *Report of the International Expert Group Meeting on the Millennium Development Goals, Indigenous Participation and Good Governance*. 2006. Disponible en: www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/workshopMDG.html.

Van den Oever, Pietronella. *Gender Mainstreaming Framework for GENESYS (Gender in Economic and Social Systems)*, 1994.

- Waldrauch, Harald. "Institutionalizing Horizontal Accountability: A Conference Report" of the 1997 Third Vienna Dialogue on Democracy. Viena: Institute for Advanced Studies, 1998. Disponible en: www.ihs.ac.at/vienna/publication.php?tool_e_action=download_file&id=364.
- Weber, Lynn. "A Conceptual Framework for Understanding Race, Class, Gender, and Sexuality". En *Feminist Perspectives on Social Research*. Editado por Sharlene N. Hesse-Biber y Michelle L. Yaiser. Nueva York: Oxford University Press, 2004.
- Winter, Deborah y Dana Leighton. "Introduction to Structural Violence". En *Peace, Conflict, and Violence: Peace Psychology for the 21st Century*. Editado por Daniel J. Christie, Richard V. Wagner y Deborah Winter. Nueva York: Prentice-Hall, 2001.
- Woodford-Berger, Prudence. "Gender Mainstreaming: What is it (about) and should we continue doing it?" En *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*. Editado por Andrea Cornwall, Elizabeth Harrison y Ann Whitehead, Londres: Zed Books, 2007.
- World Bank. *Assessing aid: what works, what doesn't and why*. World Bank Policy Research Report. Nueva York: Oxford University Press for the World Bank, 1998.
- World Bank. *Voices of the Poor* project. Varias fechas. Disponible en: go.worldbank.org/H1N8746X10.
- Wright, Angus L. y Wendy Wolford. *To Inherit the Earth: the Landless Movement and the Struggle for a New Brazil*. Oakland: Food First Books, 2003.
- Young, Iris. *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- . "Five Faces of Oppression." En *Readings for Diversity and Social Justice*. Editado por Maurianne Adams, Warren J. Blumenfeld, Rosie Castañeda, Heather W. Hackman, Madeline L. Peters, Ximena Zúñiga. Nueva York: Routledge, 2000.

LISTA DE SENTENCIAS

Corte Europea de Derechos Humanos:

John Murray v. U.K., Caso no. 18731/91, Sentencia del 8 de febrero de 2006.

Ramanauskas v. Lithuania, Caso no. 74420/01, Sentencia del 5 de febrero de 2008.

Salabiaku v. France, Caso no. 10519/83, Sentencia del 7 de octubre de 1988.

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Claude Reyes et al. v. Chile, Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

Tribunal Constitucional de Perú:

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) v. Ministerio de Energía y Minas, 05427-2009-PC/TC, Sentencia del 1 de septiembre de 2010.

LISTA DE TRATADOS

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada el 27 de junio de 1981, entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la resolución 58/4 el 31 de octubre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales adoptada el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Convención Interamericana de Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Convención sobre Acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus, 1998), el 25 de junio de 1998.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la resolución 61/106 el 13 de diciembre de 2006, entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la resolución 44/25 el 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la resolución 34/180 de la AG el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la resolución 2106 (XX) el 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) C169, Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptada el 27 de junio de 1989, entró en vigor el 5 de septiembre de 1991.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada por la resolución 2200A (XXI) el 16 de septiembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada por la resolución 2200A (XXI) el 16 de septiembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976.

SOBRE EL CONSEJO

El Consejo Internacional para las Políticas de los Derechos Humanos fue creado en 1998 como resultado de una consulta internacional que se inició en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena en 1993. El Consejo se dedica a la investigación práctica de la problemática y las disyuntivas a las que se enfrentan las organizaciones que trabajan en el ámbito de los derechos humanos. El Consejo parte del principio de que los enfoques de política más efectivos son aquellos que contemplan la diversidad de la experiencia humana.

El Consejo brinda cooperación a todas aquellas instituciones que comparten sus objetivos relativos a los derechos humanos, incluidos los órganos privados y voluntarios, los gobiernos nacionales y las agencias internacionales. La agenda del Consejo es definida por la Junta Directiva. Los miembros del Consejo Internacional se reúnen anualmente para brindar asesoría sobre la temática de la agenda. Asimismo, los miembros de la Junta Directa contribuyen a garantizar que el programa del Consejo refleje la diversidad de disciplinas, las perspectivas regionales, la pericia y los conocimientos especializados de los países que son esenciales para mantener la calidad de su labor de investigación.

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

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

CÓMO SOLICITAR PUBLICACIONES DEL ICHRP

Todas las publicaciones del ICHRP pueden ser adquiridas a través de la Secretaría:

ICHRP
17 rue Ferdinand-Hodler
CH-1207 Ginebra
Suiza

Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00
Fax: +41 (0) 22 775 33 03
Correo electrónico: order@ichrp.org

Las publicaciones también se pueden conseguir por medio del sitio de www.ichrp.org donde pueden ser consultadas en formato PDF.

Para más información sobre el ICHRP y su trabajo, favor de contactarnos en info@ichrp.org.

Lo que hasta principios de la década de los noventa fuera un tema tabú, la corrupción, hoy está bajo los reflectores, reconocida como uno de los principales obstáculos al desarrollo. Se han promulgado leyes de combate a la corrupción, se han negociado y ratificado tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y están surgiendo nuevos organismos de combate a la corrupción. Los ciudadanos en todo el mundo protestan públicamente en contra de la corrupción, algunas veces los actos corruptos se sacan de las sombras y se enjuician, y en algunas ocasiones los responsables reciben castigo.

Estos son logros tangibles. Sin embargo, las organizaciones que combaten la corrupción aún enfrentan el desafío de mostrar resultados y demostrar que pueden reducir significativamente o desenraizar la corrupción. En este contexto, muchas organizaciones han estado analizando y revisando críticamente sus estrategias y enfoques en búsqueda de soluciones efectivas.

Este informe contribuye a esta búsqueda, al demostrar cómo el uso de un marco de derechos humanos puede fortalecer el trabajo anticorrupción en los ámbitos nacional y local. ¿Cuáles de los principios y herramientas de derechos humanos son más útiles para mejorar el impacto de los programas anticorrupción? ¿Cómo podemos vincular el poder de los derechos humanos para proteger a los más vulnerables a la corrupción? ¿En qué puntos pueden entrar en conflicto los programas de derechos humanos y los de combate a la corrupción? Este informe muestra cómo se pueden unir los esfuerzos de quienes se dedican a la promoción y protección de los derechos humanos y quienes se dedican al combate a la corrupción para colaborar efectivamente para desenraizar la incrustada corrupción.

“Abatir la corrupción y respetar a plenitud de los derechos humanos es tarea de titanes: este libro es un excelente manual para empezar a unir fuerzas en forma eficaz.”

—Juan Pablo Guerrero Amparán, ex-Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

“(E)sta publicación nos provee de innovadoras formas de abordar la corrupción que vienen a complementar avances en metodologías de medición y documentación tanto de la corrupción como del avance en el respeto y garantía de los derechos humanos.”

—Kristina Pirker, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

“Este libro viene a mostrar que la corrupción, como abuso de poder, perjudica derechos humanos, particularmente de los sectores con menos recursos... Este trabajo nos ayuda a comprender la corrupción en su dimensión real, con evidencia empírica acerca de su efecto sobre los grupos más vulnerables.”

—Hernan Charosky, Director Ejecutivo de Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional.

ICHRP

17 rue Ferdinand-Hodler
CH-1207 Ginebra
Suiza

Teléfono: +41 (0) 22 775 33 00
Fax: +41 (0) 22 775 33 03
ichrp@ichrp.org
www.ichrp.org

