



Asamblea General

Distr. general
14 de mayo de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

26º período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos

GE.14-02915 (S) 280514 030614

1402915

Se ruega reciclar 



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. ¿Qué es la corrupción?	5–8	3
A. Definición de corrupción y alcance del presente estudio	5–6	3
B. Diferentes categorías de corrupción	7–8	4
III. ¿En qué sentido tiene la corrupción consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos?	9–15	5
IV. ¿Cuál es la utilidad de establecer la conexión entre la corrupción y sus consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos?	16–24	7
V. ¿Existen experiencias de integración de una perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción?	25–29	10

I. Introducción

1. El 13 de junio de 2013, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 23/9, en la que solicitó al Comité Asesor que le presentara, en su 26º período de sesiones, que tendría lugar en junio de 2014, un informe de investigación sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos y que formulara recomendaciones sobre cómo debían examinar esta cuestión el Consejo y sus órganos subsidiarios.

2. En su 11º período de sesiones, el 16 de agosto de 2013, el Comité Asesor estableció un grupo de redacción integrado por el Sr. Saeed Mohamed Al Faihani, la Sra. Laurence Boisson de Chazournes, el Sr. Mario L. Coriolano, el Sr. Latif Hüseyinov, el Sr. Alfred Ntunduguru Karokora, el Sr. Obiora Chinedu Okafor, la Sra. Katharina Pabel (Relatora), la Sra. Anantonia Reyes Prado, el Sr. Dheerujall Seetulsingh, el Sr. Ahmer Bilal Soofi y el Sr. Imeru Tamrat Yigezu (Presidente). El Comité encargó al grupo la preparación de dicho informe.

3. En el mismo período de sesiones del Comité Asesor, de conformidad con la resolución 23/9 del Consejo, el grupo de redacción elaboró un cuestionario que se distribuyó a diferentes partes interesadas, quienes debían enviar su respuesta a más tardar el 31 de octubre de 2013. El 30 de octubre de 2013, el plazo de presentación de las respuestas se prorrogó hasta el 14 de noviembre de 2013. Hasta el 4 de febrero de 2014, se había recibido un total de 72 respuestas, a saber: 37 de los Estados, 17 de las instituciones nacionales de derechos humanos, 13 de las organizaciones no gubernamentales (ONG) o de la sociedad civil, y 5 de las organizaciones internacionales o regionales o las instituciones académicas.

4. En su 12º período de sesiones, que se celebró del 24 al 28 de febrero de 2014, el Comité Asesor y el grupo de redacción debatieron, en sesiones públicas y privadas, el *Preliminary research-based report on the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights* (Informe de investigación preliminar sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos) (A/HRC/AC/12/CRP.3), preparado entre períodos de sesiones por la Sra. Pabel, Relatora del grupo de redacción. En el debate público, algunos miembros del Comité, así como Estados y otras partes interesadas formularon observaciones sobre el proyecto de informe. Se alentó al Comité Asesor a que prosiguiera su labor de redacción, entre otras cosas incluyendo en el proyecto recomendaciones útiles. La elaboración del proyecto siguió adelante sobre la base de los debates que tuvieron lugar en el 13º período de sesiones del Comité.

II. ¿Qué es la corrupción?

A. Definición de corrupción y alcance del presente estudio

5. Hasta la fecha no hay una definición internacional única, coherente y reconocida de la corrupción. Por sorprendente que parezca, ni siquiera la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹ —cuya finalidad específica es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, y promover y apoyar la cooperación internacional en la prevención y la lucha contra la corrupción²—

¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción entró en vigor en 2005. Véase http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf.

² Véase el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

incluye una definición de corrupción. Un enfoque muy difundido de la noción de "corrupción" es la definición propuesta por Transparencia Internacional³. Según esa definición, la corrupción es "el abuso del poder encomendado en beneficio propio"⁴. Por una parte, se trata de una definición bastante amplia que abarca gran variedad de conductas. A diferencia de las disposiciones del derecho penal, que tipifican delitos específicos, esta definición es más abierta. Por otra parte, se ha sostenido que los tres elementos de la definición, esto es "abuso", "poder encomendado" y "en beneficio propio", pueden excluir conductas que también deberían caracterizarse como corrupción. A modo de ejemplo, el uso (o el abuso) de un poder reivindicado ilegalmente puede dar lugar a corrupción. En consecuencia, esta definición bastante amplia quizás sea demasiado limitada en lo que respecta a determinadas conductas indebidas que también deberían considerarse corrupción.

6. A los efectos del presente informe, el grupo de redacción no consideró necesario elaborar una definición precisa de corrupción. En su lugar, decidió examinar la conexión entre la corrupción y el goce de los derechos humanos, para lo cual se centró en los resultados de esa conducta. Es más, formular una definición de corrupción escapa al mandato encomendado por el Consejo de Derechos Humanos al Comité Asesor, de que preparara un informe sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos.

B. Diferentes categorías de corrupción

7. Aunque no haya una definición generalmente acordada de corrupción, se han reconocido diversas formas de esta. Al analizar la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, es conveniente diferenciar entre la corrupción estatal (la corrupción en el sector público) y la de entidades no estatales (corrupción en el sector privado)⁵. La corrupción en el sector público puede darse en el gobierno, la administración, el poder legislativo y el poder judicial. En esos contextos, el Estado es claramente responsable de cualquier violación de los derechos humanos que resulte de la conducta de una persona en el ejercicio de funciones públicas. Asimismo, el Estado puede ser responsable de violaciones de los derechos humanos causadas por la corrupción en el sector privado. El deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos que incumbe a los Estados los obliga a proteger a la población y, por consiguiente, a prevenir la comisión de estas violaciones por terceros. Con arreglo a esta dimensión de los derechos humanos, los Estados no solo deben abstenerse de vulnerar estos derechos sino también adoptar medidas para cumplir sus obligaciones en la materia.

8. Reconocer estas dos categorías no debe ocultar el hecho de que también hay corrupción en los entornos internacionales o mundiales. Además de las dos categorías mencionadas, la corrupción internacional se da en las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales. En el primer caso, las organizaciones internacionales y sus Estados miembros son responsables del comportamiento de la organización, y en especial de cualquier vulneración resultante de los derechos humanos. Resulta más difícil establecer la responsabilidad de Estados específicos por la corrupción dentro del sector de las empresas transnacionales. Por una parte, cada Estado es responsable por el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de tratados de derechos humanos o de su orden constitucional interno. En consecuencia, debe luchar contra los actos de corrupción de las empresas

³ Transparencia Internacional es una ONG internacionalmente reconocida que promueve "un mundo en el que el gobierno, la política, la empresa, la sociedad civil y las vidas diarias de la gente estén libres de corrupción".

⁴ Véase <http://www.transparency.org/whatwedo>.

⁵ Véase, por ejemplo, Sharon Eicher, *Corruption in International Business* (Gower Publishing Company, 2009), págs. 4 y ss.

transnacionales que funcionan en su territorio. Por otra parte, es bastante evidente que combatir de forma adecuada y eficaz la corrupción en las empresas transnacionales requiere esfuerzos transfronterizos e internacionales. En los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"⁶, destinados a asegurar la realización de los derechos humanos en lo que respecta a las entidades empresariales, no se establece la conexión entre la empresa, los derechos humanos y la corrupción. Por consiguiente, el enfoque de derechos humanos que se adopta en el presente informe puede añadir un nuevo aspecto a las directrices existentes.

III. ¿En qué sentido tiene la corrupción consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos?

9. Los derechos humanos y la corrupción pueden vincularse de dos maneras diferentes:

- a) Los actos de corrupción pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos;
- b) Las medidas de lucha contra la corrupción pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos.

10. Si bien es importante no olvidar el segundo aspecto (las violaciones de los derechos humanos derivadas de las medidas de lucha contra la corrupción), en especial en los casos en que se recurre a instrumentos de la justicia penal, el informe se centra en el primer aspecto, de conformidad con la solicitud del Consejo de Derechos Humanos.

11. En los últimos años se ha establecido claramente que los obstáculos al goce de los derechos humanos se cuentan entre las consecuencias negativas de la corrupción. Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) afirmó lo siguiente en noviembre de 2013:

"En los últimos años, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales reconocen cada vez más las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos)"⁷.

12. Dado que la corrupción puede adoptar múltiples formas y ocurrir en muchos contextos, es casi imposible enumerar todos los derechos humanos que puede vulnerar. A modo de ejemplo: cuando hay corrupción en el sector de la enseñanza, puede conculcarse el derecho a la educación. Si hay corrupción en el poder judicial, pueden violarse los derechos a acceder a los tribunales y a un juicio imparcial. La corrupción en el sector de la salud o de la protección social puede infringir los derechos de acceso a la atención médica o a la alimentación, entre otros. Además, que una persona deba sobornar a otra para obtener una prestación pública o acceder a un servicio público puede ir en detrimento del principio de no discriminación. Es difícil encontrar un derecho humano que no pueda resultar vulnerado por la corrupción.

13. Coinciden con esta opinión muchas de las respuestas al cuestionario de diferentes partes interesadas. Las respuestas ponen claramente de manifiesto que la corrupción tiene consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos. Demuestran que la corrupción puede violar una amplia gama de estos derechos, como los derechos económicos

⁶ Los Principios Rectores fueron desarrollados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (véase el anexo del informe final del Representante Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31)), y hechos suyos por el Consejo en su resolución 17/4 de 16 de junio de 2011.

⁷ ACNUDH, *The Human Rights Case Against Corruption* (Ginebra, 2013), pág. 4.

y sociales, entre otros los derechos al trabajo, la alimentación, la vivienda, la salud, la educación y a los servicios públicos; el derecho al desarrollo; el principio de no discriminación; y los derechos civiles y políticos, incluidos los derechos a un juicio imparcial y a la participación pública. Las respuestas al cuestionario indican que casi cualquier derecho humano puede verse afectado por la corrupción, como pone de relieve el ACNUDH en su respuesta.

14. Dado que los Estados tienen diferentes tipos de obligaciones derivadas de sus compromisos en materia de derechos humanos, es útil clasificar las posibles violaciones de los derechos humanos que causa la corrupción según las diversas obligaciones impuestas a los Estados:

a) En primer lugar, la corrupción puede afectar a las personas (consecuencias negativas individuales). Con frecuencia, se produce una violación directa los derechos humanos de la persona afectada por la corrupción. Según en el contexto en el que tenga lugar el acto de corrupción, pueden violarse una amplia gama de derechos humanos. En la mayoría de los casos, la corrupción da lugar a un acceso discriminatorio a los servicios públicos⁸. Las repercusiones para una persona pueden ser también un efecto indirecto de la corrupción. Por ejemplo, si las autoridades públicas autorizan de manera ilegal la deforestación de una zona a cambio de un soborno, pueden vulnerarse los derechos a la alimentación, la vivienda y la salud de las personas que viven en ella.

b) En segundo término, la corrupción puede afectar a grupos específicos e identificables de personas (consecuencias negativas colectivas). En esta categoría se incluyen los efectos de la corrupción que no solo tienen repercusiones en individuos sino también en grupos de personas. A modo de ejemplo, la corrupción puede excluir a los pobres del acceso a los bienes y servicios que ofrece la administración, o del acceso a la justicia. Si se retoma el ejemplo arriba mencionado, la deforestación ilegal puede afectar a las minorías étnicas específicas que vivan en las zonas en cuestión. Puede concluirse que los grupos marginados como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los ancianos, los pobres o los integrantes de minorías étnicas se ven particularmente afectados por la corrupción. Esto es especialmente cierto en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y la protección social, que con frecuencia revisten enorme importancia para las personas que pertenecen a los grupos desfavorecidos. En una declaración formulada en noviembre de 2013, el ACNUDH cita la reducción del acceso a la justicia de los grupos desfavorecidos como ejemplo de las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos⁹. En algunos casos, la corrupción solo es un elemento de una vulneración de los derechos humanos o un factor que agrava una violación preexistente de los derechos humanos de grupos específicos. Por ejemplo, si el derecho a la educación de los grupos marginados ya está limitado debido a requisitos de acceso discriminatorios, que un funcionario solicite un soborno agrava dicha violación. Constituye otro ejemplo el de las personas privadas de libertad que pueden ser víctimas de la corrupción y, al mismo tiempo, de torturas u otros tratos inhumanos.

c) En tercer lugar, la corrupción puede afectar a toda la sociedad (consecuencias negativas generales). Esto significa que, además de los efectos de la corrupción en personas o grupos, esta también repercute negativamente en toda la sociedad, en sentido nacional o internacional. Hay dos aspectos principales que se mencionan con frecuencia en los debates sobre las consecuencias negativas de la corrupción en los derechos humanos¹⁰. El primero

⁸ Véase, por ejemplo, *The Human Rights Case Against Corruption*, pág. 4. Véase también Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos y Transparencia Internacional, eds., *La Corrupción y los Derechos Humanos. Estableciendo el Vínculo* (2009), págs. 32 y ss.

⁹ *The Human Rights Case Against Corruption*, pág. 4.

¹⁰ Estos aspectos también se examinan en la respuesta del ACNUDH al cuestionario.

se relaciona con los recursos financieros y económicos que se ven afectados por la corrupción. Las prácticas corruptas desvían fondos del desarrollo y suponen, por consiguiente, una reasignación de recursos que puede interferir con el efectivo respeto de los derechos humanos, en especial de las personas vulnerables. La corrupción reduce los recursos disponibles para la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales (y, por ende, socava el cumplimiento de las obligaciones estatales en virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Los objetivos de erradicar la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible, que constituyen metas generales de derechos humanos, están a punto de no concretarse. El segundo aspecto se vincula con hacer efectivos la democracia y el estado de derecho. Si las autoridades de un Estado están dominadas por la corrupción, se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho.

15. Otra posible clasificación de los tipos de corrupción es diferenciar entre la corrupción activa y pasiva. Esta distinción se analiza, por ejemplo, en los Comentarios sobre la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales¹¹, patrocinada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La corrupción activa corresponde a la entrega de dinero o de otros beneficios para lograr ventajas indebidas, y la corrupción pasiva, a la recepción de dinero u otros beneficios como ventaja indebida. La distinción entre ofrecer y recibir sobornos es muy clara. Sin embargo, es dudoso que esta distinción sea útil desde una perspectiva de derechos humanos. El presente informe se centra en las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos y, por ende, adopta un enfoque orientado a las víctimas. En los casos de corrupción, puede resultar difícil determinar si la víctima ha tomado parte en el acto de forma activa o pasiva. Es incluso posible que la víctima no haya participado en los acuerdos corruptos. Por ejemplo, cuando las personas se ven forzadas a pagar para acceder a los servicios públicos, quienes entregan los sobornos son parte activa en el acto pero también víctimas. Por esta razón, la Convención de la OCDE no utiliza el término "cohecho activo", para evitar que sea mal interpretado en el sentido de que quien entrega el soborno toma la iniciativa y quien lo recibe es una víctima pasiva. Resulta más útil determinar cuál de las partes es la víctima en un entorno de corrupción. En muchos casos, esto puede aclararse examinando la distribución de poder entre las partes en el acuerdo. En general, la parte con menos poder o incluso oprimida será la víctima.

IV. ¿Cuál es la utilidad de establecer la conexión entre la corrupción y sus consecuencias negativas en el disfrute de los derechos humanos?

16. En la mayoría de los casos, la corrupción se aborda desde la perspectiva de la justicia penal¹². Las medidas de lucha contra la corrupción —en el contexto nacional e internacional— se concentran en primer lugar en el enjuiciamiento de los delitos vinculados con esta. Los tratados internacionales de lucha contra la corrupción alientan o incluso obligan a los Estados firmantes a tipificar como delito en su ordenamiento jurídico interno

¹¹ Puede consultarse en http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf. La Convención fue aprobada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997 y entró en vigor el 15 de febrero de 1999. Véase también el Séptimo informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT/C/52/2), párrs. 72 y ss.

¹² Leonie Hensgen, "Corruption and human rights – making the connection at the United Nations", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Armin von Bogdandy y Rüdiger Wolfrum, eds., vol. 17, págs. 197 a 219 (200) (Brill y Nijhoff, 2013).

ciertas conductas calificadas de corrupción. No obstante, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y convenios regionales de lucha contra este flagelo incluyen medidas de prevención (por ejemplo, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública) que los Estados Miembros están obligados a impulsar. Sin dejar de lado estos esfuerzos, las medidas de lucha contra la corrupción se centran en los delitos penales, las sanciones necesarias y la cooperación internacional para el enjuiciamiento. Al restringir las medidas de lucha contra la corrupción al derecho penal, la atención se limita a los autores de estos actos. El propósito de un procedimiento penal es —básicamente— determinar quién es responsable de la comisión del delito. Centrar los procedimientos penales en los autores puede menoscabar la atención que se presta a las víctimas. En estos procedimientos, los afectados por la corrupción tienen un escaso protagonismo. Además, el enfoque de la justicia penal no ofrece medios para abordar los problemas estructurales que causa la corrupción. Este se concentra, por definición, solamente en el delito, y en general no puede producir los efectos colectivos y generales a los que se hace referencia en el presente informe.

17. La corrupción también puede combatirse mediante recursos de derecho privado. Este enfoque es bastante habitual entre los Estados. En el derecho internacional, el Convenio Civil sobre la Corrupción, aprobado por el Consejo de Europa en 1999¹³, trata, entre otras cosas, de la indemnización por daños y perjuicios, la responsabilidad, la validez de los contratos y la protección de los empleados, centrándose por consiguiente en las consecuencias de la corrupción en relación con el derecho privado. Una de las diferencias entre el enfoque del derecho penal y el enfoque de derecho privado de la lucha contra la corrupción es que este último atiende a las repercusiones de la corrupción en la persona en cuestión, y tiene por objeto obtener indemnización.

18. Una perspectiva de derechos humanos de las consecuencias de la corrupción puede añadir un enfoque que centre la lucha contra este flagelo en las víctimas, poniendo de relieve las repercusiones negativas de esos actos en la persona en cuestión, los grupos generalmente afectados (con frecuencia grupos marginados), y la sociedad en general. Establecer la conexión entre la corrupción y los derechos humanos puede poner de manifiesto sus repercusiones sociales, esto es, los efectos de la corrupción en las vidas de la gente, ayudar a las personas a relacionar la corrupción con los problemas derivados de esta que sufren en la vida, y ser un importante medio para transformar a la corrupción en una cuestión pública. Así, se hacen evidentes las consecuencias sociales de la corrupción, se concientiza a la sociedad sobre los efectos de este problema y se crean nuevas alianzas para combatirlo.

19. Además, la perspectiva de derechos humanos de las consecuencias negativas de la corrupción revela que la responsabilidad última por la corrupción recae en el Estado. Esta responsabilidad significa, en primer lugar, que el Estado debe abstenerse de cometer actos de corrupción para evitar violaciones de los derechos humanos. En segundo lugar, la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos hace que este deba reaccionar ante las consecuencias negativas de la corrupción con el fin de cumplir sus obligaciones de derechos humanos. En este último aspecto, la justicia penal es un instrumento para luchar contra la corrupción y sus repercusiones negativas en el goce de los derechos humanos. Esta no es, sin embargo, un instrumento eficaz para superar las consecuencias negativas de la corrupción en las personas, los grupos específicos, o la sociedad en general. Por consiguiente, la perspectiva de derechos humanos aplicada a las consecuencias negativas de la corrupción pone de relieve la obligación del Estado de adoptar medidas para combatir los efectos negativos de este flagelo. Además, las medidas de prevención de la corrupción se ven reforzadas mediante su combinación con los derechos humanos. Al integrar una

¹³ Convenio Civil sobre la Corrupción, ETS N° 174.

perspectiva de derechos humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción, también se vuelve imprescindible aplicar políticas de prevención en aspectos como la transparencia, las declaraciones juradas, las leyes de acceso a la información pública y los controles externos.

20. La corrupción puede provocar violaciones de los derechos humanos de forma directa o indirecta. Puede vulnerar directamente un derecho humano cuando un acto corrupto se utiliza de manera deliberada para tal fin o cuando un Estado actúa o se abstiene de actuar de forma tal que impide a las personas disfrutar de ese derecho. En otras situaciones, la corrupción es un factor esencial que contribuye a una cadena de sucesos que finalmente da lugar a la violación de un derecho. En este caso, la violación obedece a un acto derivado del acto de corrupción, y este último es condición necesaria de esa violación. Esta situación se da, por ejemplo, en el caso de que funcionarios públicos permitan la importación ilegal de desperdicios tóxicos de otros países a cambio de un soborno, y esos desechos se coloquen en una zona residencial o en sus cercanías. Los derechos a la vida y la salud de los residentes de esa zona se verán vulnerados como resultado indirecto del soborno¹⁴. Otro ejemplo es la situación de los presos que deben pagar sobornos para evitar los malos tratos o gozar de buenas condiciones de detención; este tipo de corrupción afecta indirectamente a todo un grupo.

21. Además, hay paralelos entre los principios más importantes de la lucha contra la corrupción (como la participación, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas) y el alcance de los derechos humanos (como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, el acceso a la información, y el principio de no discriminación). Por consiguiente, reforzar el goce de los derechos humanos en general, y de derechos políticos específicos y del principio de no discriminación en particular, es un valioso instrumento de lucha contra la corrupción. Mientras el derecho penal y el derecho privado suponen la adopción de medidas de represión y reparación para combatir la corrupción, la promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos constituyen una medida preventiva de lucha contra la corrupción.

22. Se ha insistido claramente en la necesidad de integrar medidas de prevención en la labor para combatir la corrupción. Además, promover y fortalecer los derechos humanos puede, a largo plazo, contribuir a crear una sociedad civil bien informada y emancipada, cada vez más capaz de rechazar la corrupción en todas sus formas y en cualquier circunstancia. Según el ACNUDH: "Una estrategia eficaz de lucha contra la corrupción debe basarse en los principios fundamentales de derechos humanos. Un poder judicial independiente, la libertad de prensa, la libertad de expresión, el acceso a la información, la transparencia del sistema político y la rendición de cuentas son esenciales tanto para contar con estrategias eficaces de lucha contra la corrupción como para garantizar el disfrute de los derechos humanos"¹⁵.

23. Vincular las medidas de lucha contra la corrupción y los derechos humanos también puede fomentar el acceso a mecanismos de derechos humanos para combatir la corrupción. Hay gran cantidad de mecanismos que tienen por objeto vigilar el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional. La conexión entre los actos de corrupción y las violaciones de los derechos humanos pueden traducirse en nuevas oportunidades de presentar recursos y ejercer la vigilancia¹⁶.

¹⁴ Contribución del Sr. Alfred Karokora, miembro del Comité Asesor.

¹⁵ *The Human Rights Case Against Corruption*, pág. 5.

¹⁶ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos y Transparencia Internacional eds., *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades* (2010), págs. 45 y ss.

24. Combinar las estrategias de la lucha contra la corrupción con las de promoción de los derechos humanos puede tener un efecto doble. Por una parte, los derechos humanos pueden integrarse en una estrategia de lucha contra la corrupción por conducto de la utilización de mecanismos de derechos humanos. Por otra, la lucha contra la corrupción es, en sí misma, una forma de prevenir las violaciones de los derechos humanos. Al fomentar los componentes de la buena gobernanza (como los derechos políticos, la transparencia y la rendición de cuentas), los derechos humanos y la labor para combatir la corrupción pueden reforzarse mutuamente¹⁷. Por ejemplo, la capacidad para promover y proteger los derechos civiles y políticos depende de que se luche eficazmente contra la corrupción política y judicial, y viceversa. La transparencia y el acceso a la información permiten a las personas adoptar decisiones informadas —que abarquen del ejercicio de su derecho de voto al control del gasto del Estado. Al mismo tiempo, crear esta apertura limita las oportunidades de abuso de las que disponen los políticos, los policías y los jueces. Si se ponen de manifiesto las consecuencias de la corrupción en los derechos humanos, el costo de reputación para las empresas aumenta demasiado, creando nuevos riesgos y, por ende, incentivos para que estas reduzcan al mínimo su participación en la corrupción. Cuando los mecanismos de control son débiles o no existen, se facilitan la corrupción y las violaciones de los derechos humanos¹⁸.

V. ¿Existen experiencias de integración de una perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción?

25. Resulta pertinente examinar las respuestas al cuestionario recibidas de los Estados, las instituciones de derechos humanos y lucha contra la corrupción, las ONG y otras partes interesadas para determinar si se han llevado a cabo iniciativas de integración de una perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción. Hay diferentes enfoques institucionales para combatir la corrupción. Algunos Estados cuentan con organismos independientes encargados de combatirla. Otros países hacen referencia en sus respuestas a organismos o departamentos del gobierno. La estructura y la organización de estas entidades especializadas varían según los Estados. En algunos, las ONG son un importante instrumento de la lucha contra la corrupción. Además, los organismos de inspección (instituciones superiores de auditoría, por ejemplo) desempeñan un importante papel; estos están interesados en los enfoques basados en los derechos humanos y colaboran con la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos. Otros Estados manifiestan que las instituciones de justicia penal o de derechos humanos son el principal instrumento utilizado en esa lucha.

26. En lo que respecta la integración de la perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción por conducto de la cooperación entre instituciones dedicadas a este fin e instituciones de derechos humanos, las respuestas de los Estados al cuestionario describen una realidad muy diversa. En algunos casos, se afirma que no se está llevando a cabo cooperación alguna, o que no existe ninguna cooperación efectiva. Con frecuencia, se plantea que no existe una cooperación oficial pero que se llevan a cabo contactos oficiosos, por ejemplo en reuniones, talleres, conferencias, capacitaciones comunes o intercambio de información. En lo que respecta a una cooperación más formal, se mencionan los grupos de trabajo interinstitucionales. Algunos Estados se refieren a la colaboración entre las instituciones pertinentes, caso por caso. En resumen, muchos Estados ponen de relieve la necesidad y la importancia de la cooperación entre las instituciones de lucha contra la corrupción y de derechos humanos pero, hasta la fecha, esta cooperación se lleva a cabo de

¹⁷ *The Human Rights Case Against Corruption*, pág. 5.

¹⁸ Contribución del Sr. Alfred Karokora, miembro del Comité Asesor; véase también Sharon Eicher, *Corruption in International Business*, págs. 8 y ss.

manera oficiosa y en casos específicos. Lo mismo se refleja en las respuestas de las instituciones nacionales de derechos humanos y en algunas de las recibidas de las ONG.

27. En lo que hace a la respuesta de estas últimas, es notable que algunas ONG citen ejemplos de colaboración entre las instituciones de lucha contra la corrupción y las instituciones de derechos humanos. Si bien no se presenta información sobre las formas en las que se está llevando a cabo esta cooperación, en algunas respuestas se insiste en su necesidad e importancia.

28. A este respecto, cabe destacar la respuesta del Consejo de Europa. En esta se ilustra la integración de una perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción. Entre los ejemplos, el Consejo de Europa menciona el Convenio Civil sobre la Corrupción (ya citado) y la creación del Groupe d'États contre la corruption, que invitó al Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos a que expusiera su opinión sobre las consecuencias de la corrupción en la realización de los derechos humanos. Según su opinión, la protección de las víctimas de la corrupción y de las personas que denuncian sospechas de corrupción deben considerarse importantes instrumentos para promover tanto los derechos humanos como un comportamiento ético.

29. El contenido de las respuestas al cuestionario recibidas de los Estados y otras partes interesadas indica que los derechos humanos tienen una importancia considerable en las estrategias de lucha contra la corrupción. Algunos encuestados hacen hincapié en la importancia de una sociedad civil bien informada y participativa para luchar contra la corrupción. A esto contribuirá la enseñanza de los derechos humanos, que puede aumentar la conciencia acerca de la corrupción.
