

DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS, TRANSPARENCIA: LOS DESAFÍOS DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Beatriz M. RAMACCIOTTI (Perú) *

I. Introducción

La corrupción es uno de los flagelos que afecta en forma gravísima a la gobernabilidad democrática, la estabilidad económica, la confianza ciudadana y la observancia de los derechos humanos. Sin duda, no es un fenómeno nuevo, sino que en la actualidad se puede dimensionar con más certeza gracias a un más afianzado contexto democrático – elecciones periódicas; prensa libre; observancia derechos humanos; e–acceso a la información; mayor participación ciudadana— que permite conocer y ventilar más abiertamente los hechos de corrupción. Una muestra ha sido el “estallido” del caso Odebrecht¹ en Brasil con repercusiones en América Latina y otras latitudes, como uno de los mayores escándalos de sobornos y prebendas en la historia contemporánea, cuya develación está mostrando el fenómeno delictual de la corrupción en dimensiones nunca antes imaginadas, comprometiendo penalmente a gobernantes, políticos de todas las tiendas y empresarios, entre otros. Y no puede dejar de mencionarse, que además de los delitos financieros, cuasi–económicos, corporativos–estatales y público–privados, está la nefasta y perversa corrupción que

* Miembro del IHLADI. Abogada, Pontificia Universidad Católica del Perú; Profesora de Derecho Internacional y Asuntos Internacionales. Miembro, Corte Permanente de Arbitraje Internacional de La Haya; Cofundadora, ex Directora y Miembro Honoraria, Instituto de Estudios Internacionales IDEI–PUCP), Perú.

¹ El caso Odebrecht, está referido al gigante de la construcción brasileña que estableció una trama delincencial de corrupción en coordinación con su clase política extendiendo sobornos a políticos y autoridades de otros países para ejercer influencia y conseguir ventajas y obras, develando la convivencia entre estructuras públicas y privadas de poder para cometer delitos con ventajas multimillonarias a través de prácticas corruptas (https://elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html, ¿Qué es el “Caso Odebrecht” y cómo afecta a los países de América Latina? *El País*, 13 abril, 2017. <https://www.semana.com/mundo/articulo/escandalo-odebrecht-en-brasil-nacio-con-operacion-lava-jato/513829>).

genera el narcotráfico en los más diversos ámbitos de la vida ciudadana². En todos estos casos, se trata de actos punibles incluyendo, enriquecimiento ilícito; apropiación indebida; lavado de activos; soborno, cohecho, tráfico de influencias; abuso del poder público para favorecer a terceros o logro ilegal de ciertos objetivos; fraude al erario público; malversación; abuso de confianza; competencia desleal; entre otros delitos de corrupción activa o pasiva.

En la actualidad, hay algunos signos positivos contra la impunidad gracias a las denuncias “*in crescendo*” de los actos de corrupción, el papel de la prensa libre y una decidida acción de los “operadores de justicia” – policías, fiscales, jueces, defensores públicos–. No obstante, la falta de transparencia y probidad, produce nefastas consecuencias en la percepción social, provocando que la población esté cada día más decepcionada de sus gobernantes –y de la clase política en general– cuya credibilidad se ha visto seriamente afectada³.

Frente a este panorama, cabe preguntarse ¿Qué acciones han adoptado los Estados y las Organizaciones Internacionales frente al fenómeno de la corrupción? ¿Cuáles son los avances democráticos para enfrentar las consecuencias de la rampante corrupción en el ámbito político? ¿Qué desarrollos existen respecto al negativo efecto de la corrupción para la vigencia de los derechos humanos? Respecto del primer tema, se observará los esfuerzos para desarrollar en el marco del Sistema Interamericano un conjunto de obligaciones para que los Estados implementen normas penales ad–hoc para combatir y sancionar la corrupción así como un régimen preventivo y de acceso a la cooperación internacional. En la segunda área, se abordará los avances democráticos para establecer una “agenda de transparencia y anticorrupción” –no ideológica sino transversal a toda la sociedad– con eje en la probidad y la rendición de cuentas, el e–acceso a la información pública y una participación ciudadana dispuesta a monitorear el accionar gubernamental y llevar adelante denuncias, entre otros aspectos. En el tercer rubro, se apreciará la conexión que existe entre los delitos de corrupción y la vigencia de los derechos humanos, particularmente, los derechos sociales y económicos de los sectores más vulnerables.

II. Desarrollos jurídico–políticos para promover la lucha anticorrupción en el Sistema Interamericano

El primer paso para incorporar la discusión del fenómeno de la corrupción en la agenda del Sistema Interamericano, ocurrió a principios de los años 90, en medio de una creciente globalización y un ambiente democrático de mayor libertad de

² <http://www.mynet.com/haber/espanol/onu-alerta-aumento-de-narcotrafico-y-cultivos-ilicitos-en-america-latina-3801234-1>.

³ *Índice 2017 de Transparencia Internacional sobre percepción de la corrupción en el mundo*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

prensa e información, que permitió comenzar a percibir este flagelo que contaminaba —en dimensiones aún no del todo conocidas— el accionar de buena parte de los gobiernos, las instituciones públicas y los poderes del Estado incluyendo las fuerzas armadas y policiales, así como también, al sector privado y sus empresas. En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), advirtiéndose la inexistencia de un análisis de los aspectos jurídicos del fenómeno, se encargó al *Comité Jurídico Interamericano (CJI)* preparar documentos con pautas para elaborar una “legislación interna anticorrupción” así como las bases para acuerdos internacionales⁴. A fines de 1994, en la *Primera Cumbre de las Américas* realizada en Miami, se recomienda a los países apoyar un primer acuerdo regional para detener y combatir la corrupción. Después de intensos debates en el Grupo “Probidad y Ética Cívica” del Consejo Permanente de OEA, en 1996, se aprueba la *Convención Interamericana contra la Corrupción, (CICC)*⁵, que entró en vigor en 1997. Este es el primer tratado internacional⁶ que compromete a cada uno de sus Estados—parte a promover y fortalecer el desarrollo de normas y mecanismos necesarios para “prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”, así como la facilitación de la cooperación internacional para combatir actos de corrupción en la función pública y en otras actividades vinculadas con dicho ejercicio. Vale decir, es una suerte de guía para implementar la legislación a nivel interno con estándares comunes así como para contar con mejores prácticas y una efectiva coordinación de la acción conjunta de los países.

La CICC, contiene tanto medidas preventivas como penales. Las primeras son importantísimas dado que, como muchos dicen, evitar la corrupción vale más que mil denuncias. En esa línea, se incluyen reglas de conducta y responsabilidades para el correcto cumplimiento de las funciones públicas, entre otras, declaración de patrimonio e intereses; probidad en el uso de los recursos; publicidad de contratación de personas, bienes y servicios; protección a denunciantes de actos de corrupción; mecanismos modernos de control, así como otras medidas para aumentar la transparencia en el sector público. En forma pionera, hace expresa mención a la necesidad de crear y fortalecer mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción⁷. Por otra parte, además de considerar el ámbito y la jurisdicción aplicables, describe las conductas que constituyen actos de corrupción⁸, que los Estados

⁴ *Comité Jurídico Interamericano*, CJI/SO/II/doc.2/92 sobre normas para la lucha anticorrupción.

⁵ http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf

⁶ La *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, fue adoptada en 2003. <http://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/unode-and-corruption.html>

⁷ CICC, Art III, “Medidas Preventivas”.

⁸ CICC, Art. VI, “Actos de Corrupción”. Se describen conductas que los Estados deben legislar en su derecho interno, y por ello se plantean en términos genéricos, para que se efectúe la tipificación penal según terminología en el derecho positivo de cada país (i.e. entre otros: soborno y cohecho activo o pasivo;

se obligan a incorporar debidamente tipificadas en sus leyes penales. La CCIC teniendo en cuenta el elemento trasnacional promueve la colaboración entre dos o más Estados para perseguir los actos de corrupción incluso aquéllos que no están expresamente contemplados en su texto⁹. En el caso del soborno trasnacional y el enriquecimiento ilícito¹⁰ se incorporaron condicionados a la compatibilidad de estas figuras delictivas con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico de un país. En aquélla época el único antecedente legal sobre “soborno trasnacional” era la “*Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior*” de 1977 aprobada por la Administración Carter¹¹. Asimismo la CICC, con la finalidad de impulsar el avance y armonización de las legislaciones nacionales contempla el desarrollo progresivo en lo que respecta tipificar otros “actos de corrupción”¹². Asimismo se aclara que la corrupción puede existir aunque no haya un deterioro patrimonial del Estado (i.e. utilización ilícita de información privilegiada; permisos maliciosamente otorgados; etc.)¹³. Está incluido el tema de la extradición¹⁴, así como la asistencia y mutua cooperación, que no se limita a solicitudes de tipo judicial sino de toda autoridad que tenga facultades para investigar o juzgar actos de corrupción. Esto hace posible romper con el círculo vicioso que “sin pruebas no hay denuncia”, viabilizando la búsqueda de información antes de la apertura de una causa. Otro acierto es la promoción de la cooperación técnica (servicios de inteligencia, procedimientos digitales, etc.)¹⁵; medidas sobre bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos¹⁶; y el impedimento de invocar el “secreto bancario” frente a pedidos de asistencia de otro Estado en el contexto de una investigación penal¹⁷. Para acompañar los avances y el desarrollo progresivo de una eficaz lucha anticorrupción en el hemisferio, se adoptaron tanto el “*Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción*” (1997), como el “*Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*” (MESICIC) (2001)¹⁸, que a través de la Conferencia de los Estados—parte, una Secretaría Técnica y un Comité de Expertos, lleva adelante “rondas” sucesivas donde los representantes de los países revisan los informes nacionales, con evaluaciones “inter-

administración fraudulenta; negociaciones incompatibles con la función pública; incumplimiento de deberes; lavado de dinero o bienes en general; actos de corrupción como autor, coautor, cómplice, encubridor o cualquier otra forma de comisión o tentativa, asociación, etc.

⁹ CICC, Art.VI, inc.2.: La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

¹¹ *Foreign Corrupt Practices Act (1977)* <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

¹² CICC, Art. XI, *Desarrollo Progresivo*.

¹³ CICC, Art. XII, *Efectos sobre el Patrimonio del Estado*.

¹⁴ CICC, Art. XIII, *Extradición*.

¹⁵ CICC, Art XIV, *Asistencia y Cooperación*.

¹⁶ CICC, Art. XV, *Medidas sobre Bienes*.

¹⁷ CICC, Art. XVI, *Secreto Bancario*.

¹⁸ MESICIC (desde 2001) http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm

pares”, detectando, entre otros, problemas para implementar ciertas normas; vacíos legales; nuevas medidas de cooperación; y sugerencias de acciones para enfrentar más eficazmente la lucha anticorrupción. Debe anotarse que las organizaciones de la sociedad civil también participan en el MESICIC, dando información y sugerencias. Además se han implementado visitas *in situ* de expertos anti-corrupción con la respectiva anuencia previa. Los análisis y recomendaciones del MESICIC, bajo la modalidad de “responsabilidades compartidas”, han permitido modernizar leyes, instituciones, mecanismos de rendición de cuentas, entre otros, y colaborar con investigaciones penales evitando la impunidad de funcionarios y autoridades públicas.

En el marco de la OEA, otro espacio fundamental para que la impunidad no prevalezca frente a los delitos de corrupción, está constituido por los acuerdos adoptados en las *Reuniones de Ministros de Justicia* (REMJA)¹⁹ y la formación de redes de apoyo y cooperación mutua en materia penal²⁰. Un tema central es la modernización de los sistemas de justicia (autonomía, tecnología, recursos humanos, debido proceso y transparencia), así como una adecuada especialización de jueces, fiscales, defensores públicos y actores responsables para detectar y juzgar casos de corrupción a nivel interno e internacional. Se han creado herramientas de asistencia mutua, entre otras, protocolos *ad-hoc* entre autoridades y “operadores de justicia”; registros para detectar lavado de dinero y financiamiento ilegal; así como asistencia entre unidades de inteligencia financiera. En el ámbito de la cooperación jurídica internacional están vigentes las siguientes Convenciones Interamericanas: Asistencia Mutua en Materia Penal y Protocolo Facultativo; Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero; Ejecución de Medidas Preventivas y Cautelares; Prueba e Información sobre el Derecho Extranjero; Recepción de Pruebas en el Extranjero y Protocolo Adicional²¹.

III. Desarrollos democráticos para enfrentar la corrupción política

Recientemente, en la VIII Cumbre de las Américas (Lima, abril 2018)²², la discusión estuvo centrada en los peligros que enfrenta la gobernabilidad democrática frente al fenómeno de la corrupción. Tanto el Presidente del Perú²³, como el

¹⁹ *Reuniones de Ministros de Justicia/REMJA/OEA* <http://www.oas.org/es/sla/dlc/remja/funciones.asp>

²⁰ *Red Hemisférica de Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición* <http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/index.html>

²¹ *Red Hemisférica de Cooperación Jurídica en Materia Penal*, Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA). <http://web.oas.org/mla/es/Paginas/conventions.aspx>

²² VIII Cumbre de las Américas, “*Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción*”, Lima 14 de abril, 2018. http://www.summit-americas.org/viii/compromiso_lima_es.pdf

²³ Discurso Inaugural de la VIII Cumbre, Presidente del Perú, Martín Vizcarra, abril 2018. http://www.summit-americas.org/viii/speeches/inaug_per_es.pdf

Secretario General de la OEA²⁴ así como mandatarios de todo el hemisferio, fueron enfáticos en señalar que el gran reto actual es enfrentar y luchar contra la extendida corrupción –que está permeando la política y el tejido social de nuestras naciones– e implementar medidas de “tolerancia cero” contra la impunidad, pero sin debilitar el sistema democrático, afianzando sus principios e instituciones frente a tentativas populistas o “antisistema”.

Los progresos políticos desde la “tercera ola de democratización”²⁵, convirtieron a distintos países en democracias de distintos grados y calidades²⁶ con valores centrados en la libertad, el pluralismo político y social, la igualdad, la solidaridad y una menor propensión a la guerra y al conflicto, creando un nuevo estándar político–democrático a lo largo y ancho del planeta²⁷. La “internacionalización de la democracia”²⁸, siguiendo una evolución similar a la protección de los derechos humanos, permite afirmar una suerte de “ecumenismo” del modelo democrático en sus diferentes variables, énfasis y modelos, así como la obligación de los Estados de no impedir elecciones libres y multipartidarias, y estándares aceptables de libertad, igualdad ante la ley y justicia²⁹.

A nivel multilateral, en el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA)³⁰, el ideal de un gobierno democrático, está reflejado en su Carta constitutiva de 1948, que establece “...*La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*”³¹. Por su parte, en la Carta Democrática Interamericana (CDI) de 2001, que sistematiza principios y normas que representan el desarrollo progresivo del Derecho Interamericano sobre la

²⁴ http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=18-0032, Discurso de Luis Almagro, Secretario Gral. OEA, Sesión Inaugural, Cumbre de las Américas, Lima, abril 2018.

²⁵ La “tercera ola de democratización”, desde mediados de la década de los 70, se aceleró con la caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la Guerra Fría. Vid. S. Huntington, *La Tercera Ola. La Democratización a finales del siglo XX*, Barcelona Editorial Paidós Ibérica, 1994.

²⁶ P.C. Schmitter & T. Lynn Karl, “What Democracy is...and is not”, *Journal of Democracy*, Summer 1991; *The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2015*, www.ieu.com Este Indicador incluye a 165 Estados democráticos, entre 194 países y se basa en cinco indicadores: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; gobernabilidad; participación política; y cultura política.

²⁷ La práctica estatal muestra una diversidad de modelos democráticos que responden a la propia cultura, idiosincrasia e historia de cada nación. Existen democracias directas e indirectas; democracias representativas; presidencialistas y parlamentaristas; republicanas o bajo monarquías constitucionales; con elecciones cada cuatro, seis o siete años; con o sin reelección inmediata; con congresos unicamerales o de dos cámaras, entre otras características.

²⁸ A.M. Slaughter, “International Law in a World of Liberal States”, *European Journal of International Law*, 1995; M. Byers (Editor), *The Role of International Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

²⁹ L. Diamond, “Universal Democracy?”, *Policy Review*, June 2003.

³⁰ B.M. Ramacciotti, *Democracia y Derecho Internacional en las Américas*, Córdoba, Ed. Lerner, 2009.

³¹ OEA, *Carta Constitutiva*, Art. 3, d.

materia, señala que, “*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos...* ” (Art.1); y, “*...son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*” (art.4)³². Queda muy claramente establecida la conexión entre democracia y la lucha anticorrupción, primando la responsabilidad gubernamental y del sistema político, pero que también involucrando al sector privado y a la sociedad civil.

No obstante estos progresos a nivel normativo y político, según el índice democrático del Informe “*Economist Intelligence Unit–2017*”³³, la mayor parte de los países de América Latina aparecen como “democracias imperfectas”. Y en lo que respecta al índice de aprobación de la democracia, este sigue bajando, aunque aún mantiene un 53% de apoyo ciudadano. Eso sí, la democracia como “sistema de gobierno”, sigue siendo el preferido frente a los demás y alcanza el 69%, según el Latinobarómetro2017³⁴. Esas cifras, no hacen sino corroborar la vigencia de la democracia representativa, aunque el debilitamiento de sus estructuras es preocupante. Sin duda, ello está ligado a una serie de fenómenos —como los populismos, las “noticias falsas” y la “post verdad”—y, en grado sumo, a los delitos de corrupción, que van deteriorando la confianza ciudadana con efectos adversos para la vigencia del estado de derecho y el clima de cultura cívica que debe existir en una sociedad democrática. En el caso de la corrupción, que es el centro de atención en este trabajo, la trama delincuenciales entre sector público y privado, se ha ido develando en toda su magnitud en los últimos años. Gracias al periodismo de investigación, a una mayor participación ciudadana conectada digitalmente y con mayor acceso a la información pública, así como a una acción decidida de órganos policiales y de justicia, se demuestra que sí se puede avanzar contra la impunidad de los escandalosos delitos de gobernantes, políticos y agentes públicos y privados que, a través un enriquecimiento ilícito e incluso, la “captura del poder”, con el uso y abuso de las funciones públicas para beneficio personal o político, atentan gravemente contra el erario y los bienes nacionales, la fe pública y los derechos de todos los ciudadanos.

¿Cuáles son los principios y los avances más importantes que están permitiendo enfrentar la lucha anticorrupción en el Sistema Interamericano? Desde la VII Cumbre de las Américas (Panamá, 2015), se reconoció “...*que la democracia es esencial*

³² J.M. Arrighi, “El Sistema Interamericano y la Defensa de la Democracia”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 21, Madrid (2013–2014), pp.47–74.

³³ <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> En este estudio Uruguay aparece como “democracia plena”; gran parte de los demás países son considerados “democracias imperfectas”; otros como “régimenes híbridos”; y algunos como “autoritarios”.

³⁴ https://intal-alianzalb.iadb.org/InformeLatinobarometro_2017.pdf

para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” y que es necesario (...) “promover el Gobierno Abierto y el acceso a la información como herramientas claves para lograr mayor transparencia, mejor gestión gubernamental, participación ciudadana e inclusión social”. Teniendo en cuenta este mandato internacional, varios países están construyendo lo que se conoce como un “Gobierno Abierto”³⁵ que se sustenta es una iniciativa multilateral creada en 2001, la “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA)– Open Government Partnership (OGP), integrada por más de cincuenta países —varios latinoamericanos— y representantes de la sociedad civil, para desarrollar un gobierno democrático, innovador y moderno, apoyado en las nuevas tecnologías, con altos estándares de integridad pública y eficacia en la lucha anticorrupción³⁶. Sus objetivos fundamentales son: i) “Transparencia”, a través de una modernización del Estado y entidades públicas, con énfasis en que las decisiones, proyectos, planes, fuentes financieras, y todo el quehacer gubernamental debe ser de conocimiento público, vale decir, abierto y de fácil y oportuno acceso digital para toda persona. Si bien la transparencia o “accountability”, no está referida específicamente a la lucha anticorrupción —que tiene sus propios mecanismos para “sanear el sistema”— ambas se enlazan por cuanto la visibilidad y rendición de cuentas del gobierno y entidades públicas, hace más difícil que se produzcan actos de corrupción. En esta línea está incluida la “rendición de cuentas” con normas y procedimientos para que todos los servidores públicos declaren su patrimonio y conflicto de intereses actuales o posibles, justifiquen sus acciones, atiendan requerimientos, reciban las críticas y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones. ii) “Participación Ciudadana”, implica que los gobiernos habiliten espacios, tanto para seguimiento de políticas públicas como para articular iniciativas, propuestas o una abierta colaboración. Aquí juega un papel esencial el acceso a la información pública, como derecho que permite fortalecer la relación entre el gobierno y la ciudadanía y el empoderamiento de las personas para velar por sus derechos políticos, sociales, económicos y de toda índole. En el caso de la OEA, desde 2010, existe una “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública”³⁷; así como un “Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública” (2016)³⁸, que están brindando aportes sustantivos en esta área. La participación incluye una mayor presencia colectiva en la gestión pública, incluso la posibilidad de establecer un proceso cuasi deliberativo, que en la práctica

³⁵ A. Hoffman, A. Ramírez y J. A. Bojórquez (Coord.), *La Promesa del Gobierno Abierto*, Open Government Partnership (OGP), Santiago de Chile, 2003. <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>.

³⁶ <http://www.opengovpartnership.org/about> —La OGP tiene un mecanismo independiente de evaluación (*Independent Reporting Mechanism*) (IRM) para evaluar el cumplimiento de los gobiernos respecto a los compromisos asumidos a través de informes con la rendición de cuentas de cada país.

³⁷ *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información* (2010)– Res.AG/RES 2607 (XL–O/10); http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf

³⁸ http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf

implicaría una suerte de “corresponsabilidad” de gobierno³⁹. Esta interacción entre gobierno, sector privado y sociedad civil es un campo fértil para que se promuevan desarrollos culturales en favor de la probidad pública y la transparencia, incluso diseñándose nuevas formas de hacer política, por medio de una “*colaboración abierta*” (*crowdsourcing*)⁴⁰ que permita la creación conjunta de soluciones entre representantes políticos y representados. iii) *Innovación y Tecnología*: Es otro elemento básico del *Gobierno Abierto, estructurado* en un mundo global-digital, permeado por la revolución de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)⁴¹ y su uso intensivo a todo nivel, debiéndose brindar a la ciudadanía un acceso a las TIC, cada vez más abierto y amplio⁴² posibilitando la innovación y una mayor e- participación⁴³.

Los elementos anotados representan una suerte de renovado “contrato social” entre gobernantes y gobernados⁴⁴, para afianzar la gobernabilidad con las características que tanto reclama la ciudadanía de una “sociedad red” y transitando hacia una “democracia digital”⁴⁵. Las medidas anticorrupción, por cierto, están incluidas en el *Gobierno Abierto*, que apunta a una nueva oleada de reformas institucionales sobre la base de una “agenda de transparencia 2.0”, conjuntamente con un reforzamiento de la probidad en los liderazgos y un activismo ético-democrático que permita devolver la legitimidad al sistema democrático y la confianza en la política⁴⁶.

IV. Los derechos humanos frente al impacto de la corrupción

Como se sabe, en declaraciones y tratados de derechos humanos, no aparece una mención específica de los actos de corrupción como constitutivos de violación de los derechos humanos⁴⁷. Es así, que bajo los supuestos teóricos tradicionales,

³⁹ A. Ramírez-Alujas, *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital*, Working Papers, Madrid, GIGAPP, 2011.

⁴⁰ http://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2016/07/12/politica-colaborativa-crowdsourcing-al-servicio-de-la-democracia/http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_68/Editorial68.html

⁴¹ M. Castells, *La Era de la Información*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

⁴² M. Castells, *Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age*, 2012.

⁴³ L. Dahlberg, “The Internet and Democratic Discourse: Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere”, *Journal Information, Communication & Society*, Vol. 4, ISS, 2001.

⁴⁴ F. Mayorga y E. Córdova, *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*, Working Paper NCCR, Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007, refieren a A. Camou, con una definición de gobernabilidad multidimensional, indicando que la democracia es una “forma de gobierno” mientras gobernabilidad es el “grado de gobierno” efectivo en una sociedad.

⁴⁵ B. Ramacciotti, “Democracia y Derecho Internacional: Hacia una Democracia Representativa Digital en el Sistema Interamericano”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 23, Madrid, (2017–2018).

⁴⁶ PNUD, *Ciudadanía Política: Voz y Participación Ciudadana*, 2014; BID: *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe*, 2012.

⁴⁷ <http://www.derechoshumanos.net/corrupcion/corrupcion-ddhh.htm>.

corrupción y violación de derechos humanos no son conceptos directamente conectados. Sin embargo, en la actualidad, con democracias representativas en la mayor parte de los países del Sistema Interamericano, que han dejado atrás las épocas de dictaduras o conflicto armado interno con graves violaciones de derechos humanos, y con una sociedad civil mucho más empoderada e informada, se está gestando una suerte de activismo de derechos humanos de “segunda generación”, muy ligado a las exigencias de la lucha contra la corrupción y la impunidad. Se plantea que los efectos nocivos de la falta de transparencia y probidad de autoridades, políticos, agentes públicos y privados, impactan negativamente en el respeto, protección y observancia de los derechos civiles y políticos, y más aún en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)⁴⁸.

En esa línea, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, que actúa en el marco de la OEA, aprobó en 2017 y en 2018⁴⁹, sendas resoluciones sobre “Corrupción y Derechos Humanos”, en las que considera que la corrupción afecta a los derechos humanos en su integridad y debilita a la democracia y sus instituciones, mientras que la impunidad, socava el estado de derecho y la igualdad ante la ley. Presenta, entre otras, medidas para la independencia, imparcialidad y autonomía de los sistemas de justicia y una protección especial a los “operadores de justicia”; la transparencia, acceso a la información y libertad de expresión; la pérdida cuantiosa de recursos públicos por los delitos de corrupción y su relación con el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que depende en gran parte de las políticas y presupuesto público. También reconoce la relevancia de la cooperación internacional para prevenir y combatir eficazmente la corrupción como fenómeno con elementos transnacionales.

V. Algunas reflexiones finales

Es un hecho que la OEA, en el marco del Sistema Interamericano, se ha convertido en el eje hemisférico que propicia la adopción de normas, mecanismos y estrategias para prevenir y combatir el complejo fenómeno delictual de la corrupción y la impunidad, desde varios frentes, con énfasis en que todas las acciones deben guiarse por los principios democráticos, los compromisos vinculantes y una efectiva cooperación internacional.

¿Cuál es el balance? Muchos dicen que existen numerosas normas y mecanismos pero que la transparencia aún no progresa en la forma que esperan los ciudadanos y la corrupción sigue rampante. Pero, precisamente, se trata de admitir que sin la

⁴⁸ International Council on Human Rights Policy & Transparency International, *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda*, Geneva, 2010.

⁴⁹ <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>.

existencia de esas normas y de la cooperación internacional, la situación sería mucho más grave y deplorable. La realidad es que la impunidad está cediendo y cada día son más los progresos de la justicia y la condena a los culpables por delitos de corrupción, sin importar su rango, fortuna, puesto privilegiado o poder político.

Después de 20 años de vigencia, una medida que se propone es la negociación de un Protocolo Adicional a la *Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)* a fin de tipificar penalmente no sólo las formas básicas de corrupción de autoridades y funcionarios públicos, sino todo tipo de prácticas corruptas, en toda su extensión, diversos perfiles, áreas, modalidades y manifestaciones.

En el marco del *Mecanismo de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención contra la Corrupción* (MESICIC), se sugiere ampliar el espectro de cooperación e intercambio de información a otros ámbitos donde existen indicios de corrupción, *i.e.* administración de justicia; poder legislativo incluyendo el “lobby”; entidades electorales; partidos políticos y financiamiento de campañas electorales; cuerpos policiales y fuerzas armadas; entre otros. También, recomendaciones regulatorias para el sector privado (actividades lucrativas de todo tipo; mundo del deporte; del espectáculo; de la cultura; de la prensa; de la protección ambiental; etc.); y, entidades no-gubernamentales, fundaciones, asociaciones; por cierto, con pleno respeto a la ley, a la propiedad, a las libertades ciudadanas y a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y ambientales.

La modernización de las instituciones públicas y del Estado en un contexto democrático, con políticas de transparencia y “cero tolerancia” a la corrupción, rendición de cuentas, libre acceso a la información, y una amplia y plural participación ciudadana, apoyados por las nuevas tecnologías y el mundo virtual, tales como las de implementación del *Gobierno Abierto*, están generando un sistema político con mayor legitimidad e integridad, recobrando la confianza ciudadana y, de ese modo, coadyuvando en la lucha anticorrupción.

Los bajos niveles de confianza y el nivel de sospecha hacia funcionarios y políticos, hacen necesario un análisis más profundo y multisectorial de todos los aspectos esbozados no sólo para recuperar el respeto mutuo, la amistad cívica y un espacio donde la crítica y la necesaria vigilancia del accionar público puedan convivir con la legítima permanencia en el poder de los representantes electos en elecciones populares, limpias, justas y multipartidarias, sino también para lograr que los lineamientos y estrategias para combatir la corrupción y la impunidad, sean implementados desde una perspectiva de defensa de la democracia y de una garantía real de los derechos humanos.

Una efectiva lucha contra la corrupción requiere algo más que leyes internas actualizadas, acuerdos internacionales vigentes, penalidades rigurosas, entidades públicas modernas y autoridades confiables, honestas y competentes. Se trata de crear

una verdadera cultura de transparencia y probidad que, sin duda, es posible con la participación responsable de todos. Instituciones públicas, todos los poderes del Estado, organismos internacionales, empresas, asociaciones como la nuestra, el IH-LADI; las universidades; y otras múltiples entidades de la sociedad civil, son escenarios fecundos para el debate, el intercambio de ideas y propuestas en torno a cómo transitar caminos viables que conduzcan a una cultura democrática de integridad, respeto a los derechos humanos y del bien común.