PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS RINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS RINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS RINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Presentación

La lucha contra la corrupción desde la perspectiva de derechos humanos es relativamente nueva; apenas hace 15 años que se abordó más directamente en América Latina. En este marco se inserta el esfuerzo colectivo de elaboración de principios para combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos que presentamos a continuación. Estos principios buscan sentar una base común entre organizaciones y expertos que trabajan temas de derechos humanos y de corrupción.

Estos principios surgen de las reflexiones y presentaciones que se desarrollaron a inicio del 2019 a lo largo de cuatro conversatorios con más de treinta organizaciones y expertos nacionales e internacionales. Durante estas reuniones se expusieron distintos acercamientos al problema de la corrupción en México y América Latina, desde el análisis del concepto mismo y su alcance, de la gradual interrelación entre el estudio de la corrupción y el enfoque de derechos humanos, hasta casos específicos de afectaciones al derecho a la salud, al medioambiente y al campo, pasando por un examen del trabajo realizado por el Sistema Nacional Anticorrupción y las instancias regionales de derechos humanos.

Este documento busca contextualizar y explicar las reflexiones alrededor de los principios. No exponemos aquí todas las razones y detalles de las discusiones ni del problema de la corrupción, sino que presentamos algunos de los argumentos más importantes en que se sustentan estos principios. Sin embargo, si alguna persona tiene interés en el desarrollo de los conversatorios, puede consultar la relatoría en el portal de las organizaciones involucradas.

I. Corrupción y derechos humanos

El estudio de la corrupción y la necesidad de luchar surge en los años 90, cuando se ve la necesidad de combatirla al percibirla como un obstáculo para el desarrollo por sus efectos económicos. Entonces, desde organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se crean unidades y mecanismos anticorrupción.

En un principio, el enfoque anticorrupción se centraba en el Estado como agente de corrupción. Sin embargo, en la década del 2000 se reconoce que el problema no involucra sólo al Estado y que no sólo produce afectaciones económicas. Desde entonces, se han desarrollado distintos acercamientos a este problema. Existen análisis que estudian sus causas y consecuencias, otros que lo analizan a partir de criterios de transparencia y rendición de cuentas, otros desde el estudio de la corrupción política, otros desde sus prácticas y lógica, y, finalmente, algunos desde un enfoque de derechos humanos.

En este desarrollo de los estudios sobre la corrupción y la búsqueda de estrategias para combatirla, se han planteado distintas definiciones de lo que es la corrupción. Para los fines de nuestro trabajo, partimos de la definición propuesta por Fundar, según la cual, la corrupción es:

> la apropiación o distorsión de recursos, instituciones, decisiones, políticas, y leyes para perpetuar una forma de dominación a favor de ciertos grupos políticos y/o económicos y que, como consecuencia, impacta en la protección y garantía de derechos humanos, sobre todo, en grupos de mayor situación de vulnerabilidad.

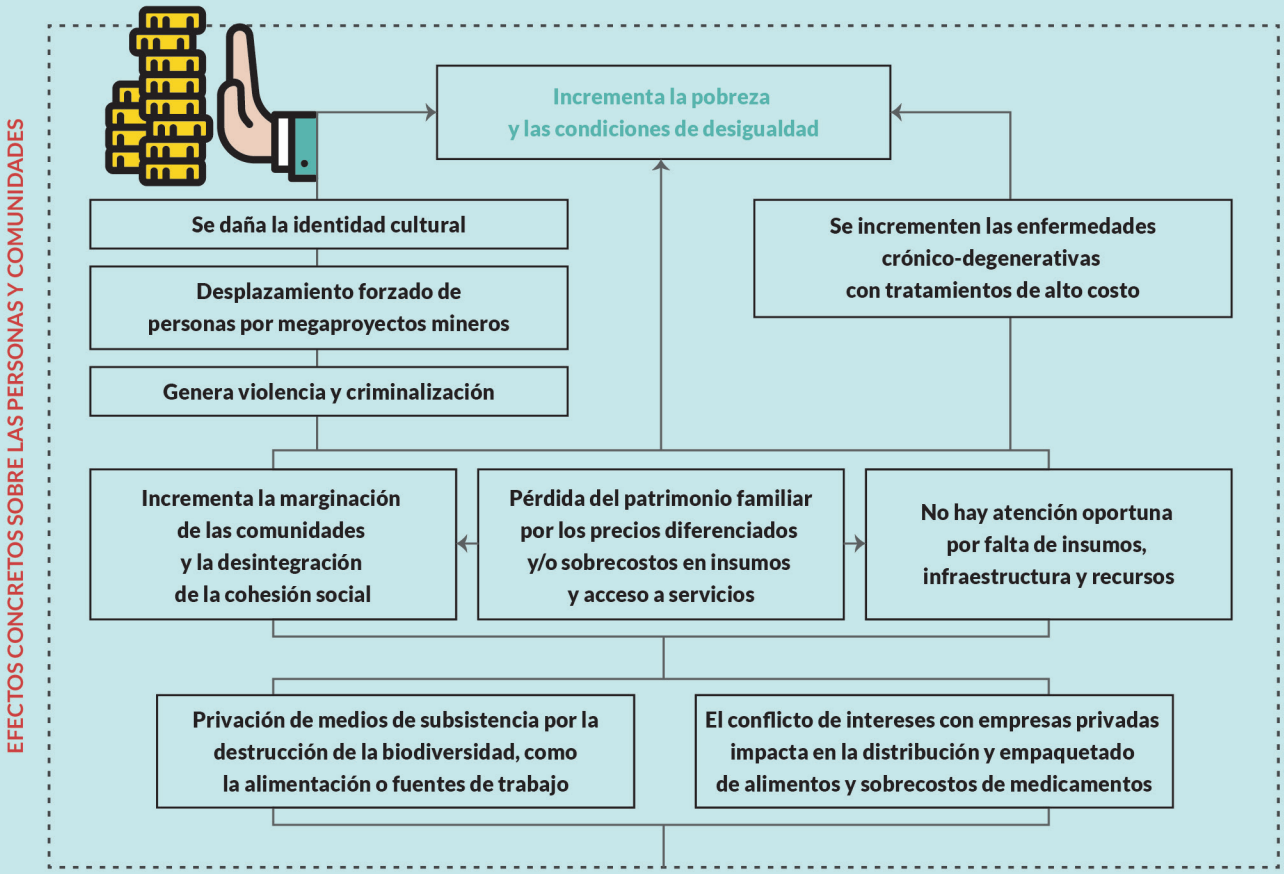
Esta definición nos permite referirnos al fenómeno más allá de sus efectos puramente económicos y resaltar que afecta los derechos humanos de las personas y, además, de manera diferenciada, pues las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad sufren más sus consecuencias. De ahí

que el enfoque de derechos humanos para el combate a la corrupción proponga no sólo centrarse en la sanción de estos actos, sino también en la reparación de las personas afectadas y en las garantías de no repetición para atender las condiciones estructurales que permitieron que los actos de corrupción sucedieran. Pensar el combate a la corrupción desde esta visión subraya también la importancia de garantizar los derechos humanos como parte de la solución.

Sin embargo, el enfoque de derechos humanos en el estudio y combate a la corrupción es reciente en la región y en México. Entre los obstáculos para su implementación están los siguientes: a) existen aún muchas resistencias políticas para entender la corrupción y sus efectos de forma más amplia, es decir, pensar este fenómeno en su complejidad; b) hay también dificultades conceptuales y analíticas. Por ejemplo, no es fácil determinar las afectaciones de un acto de corrupción ni es tampoco obvia la identificación de las víctimas (o personas afectadas) directas e indirectas; c) las políticas anticorrupción pueden poner énfasis en sancionar estos actos, en vez de prevenirlos y atender sus causas; d) finalmente, algunas estrategias de combate a la corrupción -como la prisión preventiva oficiosa para presuntas personas que incurrieron en actos corruptos- pueden incluso ir en contra de los principios de derechos humanos.

Por ello, es necesario desarrollar metodologías más sofisticadas y discutir cómo elaborar políticas públicas en la materia, cómo documentar los casos identificando a las víctimas directas e indirectas y sus afectaciones, qué instancias existen ya para luchar contra la corrupción y qué recursos legales o de otro tipo se pueden usar. En un primer intento de sintetizar los vínculos entre corrupción y derechos humanos, en que se resaltó la afectación al ejercicio de derechos como salud, educación, y a un medio ambiente sano, entre otros, el equipo que participó en el conversatorio propuso el siguiente esquema:

ESQUEMA GENERAL DEL VÍNVULO ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS



VÍCTIMAS DIRECTAS E INDIRECTAS
VÍCTIMAS VISIBLES E INVISIBLES

¿QUÉ DERECHOS AFECTAN Y CÓMO? Problema público

DERECHO A:

LA SALUD
Acceso limitado a servicios, desabasto de medicamentos de calidad, se incrementan las posibilidades de enfermedades y epidemias

A UNA VIDA DIGNA
Cuando se limita el derecho al agua o el derecho a la salud, se viola la integridad personal y, en consecuencia, la calidad de vida

MEDIO AMBIENTE
Pérdida de la biodiversidad

LA EDUCACIÓN
Acceso limitado, mala calidad

AL AGUA
Concentración de recursos naturalesy de su aprovechamiento en unos cuantos, acceso mínimo al goce del derecho al agua, no hay suficiente suministro, se proporciona agua insalubre, etc

LA PROPIEDAD COMUNAL
Las normas y políticas públicas privilegian la protección de la propiedad privada sobre la propiedad ancestral e indígena

LA INFORMACIÓN
No se tiene acceso a información oportuna y relevante para los procesos de participación ciudadana o consulta, ni de los servicios a los que se puede acceder

ACTOS DE CORRUPCIÓN

Políticas públicas a modo

TRÁFICO DE INFLUENCIAS
Manipulación de estudios técnicos. Obtención de permisos

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES
Subrogaciones y/o contrataciones amañadas

Falta de acceso a derechos humanos

CONCLUSIÓN
Empresas que se coluden para simular contratos.

CONFLICTOS DE INTERÉS
Cuando las empresas influyen en los asuntos públicos

Falta de ejercicio de derechos humanos

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. USO INDEBIDO DE FACULTADES Y/O ATRIBUCIONES
Desvío de recursos. Uso indebido de recursos. Otorgamiento de permisos, aprovechamientos y licencias, de manera ilegal

Violaciones a derechos humanos

USO INDEBIDO DE FACULTADES
Uso ilícito de información o documentación. Manifestación de hechos falsos

INTIMIDACIÓN
Criminalización. Uso de violencia para evitar que se denuncie a un servidor público

ELEMENTOS Y DETERMINANTES

IMPUNIDAD

Abuso de poder

Contra una ley

Contra una norma

Presupuestos

Cargos públicos

Gobiernan amplias regiones

Dentro del estado

Fuera del estado

Políticas desviadas

Captura del estado

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

REDES DE MACROCRIMINALIDAD Y CORRUPCIÓN

VENTAJAS A TRAVÉS DE INTERCAMBIOS

PRIVATIZACIÓN DEL PODER

Intereses privados como intereses públicos

Políticos

Criminales

El enfoque de derechos humanos, como se ha dicho, pone en el centro a las víctimas, es decir, a las personas afectadas por actos de corrupción y ve más allá del impacto económico de éstos. Los actos de corrupción tienen un impacto negativo sobre cualquier derecho humano, bien sea un derecho civil y político o alguno económico, social, cultural y ambiental.

En lo que se refiere a la salud, por ejemplo, el derecho a ésta se ve afectado cuando se desvían recursos públicos que deberían destinarse a ella, pero también en la intervención de grandes empresas con intereses privados en la elaboración de leyes (por ejemplo, en la determinación de etiquetados de los alimentos), así como la impunidad de casos denunciados en que los agentes del Estado involucrados quedan sin castigo y no hay reparación del daño ni garantía de no repetición.

En lo que se refiere al medioambiente, la inacción estatal ante denuncias por casos de contaminación ambiental o la restricción arbitraria e ilegal de recursos fundamentales como el derecho al agua afectan también este derecho; lo mismo sucede cuando no se provee a las comunidades indígenas o campesinas o a las personas de la información necesaria y con anticipación suficiente respecto de megaproyectos que amenazan su hábitat, salud, bienestar, o cuando hay casos en que estas afectaciones quedan impunes e incluso persisten sin sanción alguna.

En cuanto al bienestar de la población rural, el conflicto de intereses de corporaciones o gobiernos en la producción y prácticas agrícolas conlleva afectaciones al derecho a la alimentación y en las comunidades, que deben atacarse desde una perspectiva de derechos humanos.

Como se mencionó, el enfoque de corrupción y derechos humanos pone en el centro a las víctimas, tanto directas como indirectas, de la corrupción. Esto se desprende del reconocimiento de que los actos de corrupción no afectan sólo a determinadas personas (víctimas directas) sino pueden afectar a comunidades enteras o a personas que no están directamente involucradas en un caso (víctimas indirectas). Asimismo, como se planteó antes, en el contexto de grandes desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la sociedad mexicana, hay que considerar que la corrupción afecta de manera diferenciada a personas y grupos, y daña en particular a quienes viven en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Otro aspecto o característica fundamental de este enfoque es que no se busca sólo la sanción de los actos de corrupción sino también la reparación del daño a todas las víctimas, así como la garantía de no repetición, sobre todo cuando se sabe que se enfrenta un fenómeno sistémico. También hay que subrayar la necesidad de una política de prevención de la corrupción y sus efectos, como parte de la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

II. Acercamientos institucionales a la lucha contra la corrupción con un enfoque de DDHH

¿Qué organismos e instancias se han ocupado de la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos y cómo podemos vincularnos con ellas para promover la lucha contra la corrupción desde los principios que hemos acordado?

El análisis de la corrupción en los organismos regionales e internaciones que se ocupan de derechos humanos es reciente e incipiente. Según Katya Salazar, Directora de Due Process of Law Foundation, la Organización de las Naciones Unidas reconoce que han mirado a la corrupción de manera muy superficial hasta el momento y que esto debe cambiar. Por ejemplo, las detenciones arbitrarias y la tortura no se pueden mirar de forma aislada sin tomar en cuenta la gran corrupción que existe en donde estas violaciones graves se presentan.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) mencionó el tema de la corrupción, por primera vez, en un informe derivado de una visita a Paraguay en el año 2001. Pero no fue sino hasta 2017, con la aprobación de la Resolución 1/17 sobre "Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción", cuando, a propósito de la situación de Guatemala, enfatizó la relación entre violaciones a derechos humanos y corrupción.

Un año después, luego de dos reuniones de expertos, la Comisión dio un paso más en el desarrollo de esta reflexión, a través de la Resolución 1/18 sobre "Corrupción y Derechos Humanos", en la que destacó los ejes transversales de la lucha contra la corrupción desde la perspectiva de los derechos humanos.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mencionado el tema de corrupción en sus resoluciones, pero no lo ha vinculado con las violaciones a derechos que ha identificado. Lo que sí ha logrado es un impacto en el tema de las reparaciones y reformas en las garantías de no repetición.

Así, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos hay mucho por hacer pero, sobre todo, es fundamental tener claro que este sistema puede jugar un papel central en el establecimiento de nuevos estándares para los Estados y también en el marco de sus casos y resoluciones. De forma estratégica, se podría llevar un caso de violaciones a derechos humanos

vinculado a corrupción a la Corte Interamericana y así sentar precedentes.

Por su parte, en México, también ha habido avances en el reconocimiento de derechos y la creación de instituciones para garantizarlos. Desde los 90, se ha creado un sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos a través de Comisiones nacional y estatales de derechos humanos. En los años 2000, se impulsó un andamiaje institucional para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información. Y en los últimos años, con la reforma constitucional de 2015, el país se ha dotado de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que busca articular las diversas instituciones que combaten la corrupción en México, otorgando a varias de ellas de nuevas facultades.

Según Marieclaire Acosta, ex presidenta del Comité de Participación Ciudadana del SNA, la discusión del enfoque de derechos humanos en el combate a la corrupción es muy reciente también en el país. No obstante, es posible (y en todo caso preciso) pensar en crear sinergias entre las organizaciones de la sociedad civil, las instancias de derechos humanos y el SNA. Impulsar la participación de las organizaciones es uno de los objetivos del Comité. Por lo tanto, pueden considerarse alianzas o formas de colaboración para acelerar estas sinergias.

Como puede notarse, aunque la lucha contra la corrupción ha encontrado muchos obstáculos, existen ya instituciones que pueden y deben servir para frenar, sancionar, prevenir y eliminar la corrupción y con las que hay que promover el enfoque de derechos humanos que aquí se plantea. Durante los conversatorios, las organizaciones participantes presentaron diversos casos que han documentado, que pueden considerarse emblemáticos y que podrían ser objeto de denuncias legales conjuntas ante el SNA y otros mecanismos de derechos humanos.

III. Principios del combate a la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos

Como se ha planteado, la corrupción es un fenómeno complejo, multifactorial, que no se limita a las acciones del Estado, sino que puede involucrar a todo tipo de grupos de interés. En una sociedad como la mexicana, la desigualdad agudiza los efectos de la corrupción en los grupos más vulnerables. La cooptación del Estado por intereses particulares, la falta de transparencia en los procesos de elaboración de leyes o procuración de justicia, entre otros, forman parte de los mecanismos que permiten la reproducción de la corrupción.

Para combatir este fenómeno desde el trabajo conjunto de las organizaciones participantes en este diálogo se han acordado nueve principios que constituyen un punto de partida conceptual y práctico. Aunque se ha expuesto su substancia a lo largo de este texto, conviene enumerarlos aquí:

1

SE DEBE ENTENDER LA CORRUPCIÓN DESDE UNA MIRADA AMPLIA E INTEGRAL DEL FENÓMENO

Para poder prevenir y combatir la corrupción de manera adecuada, es importante entender el fenómeno en su complejidad, como un problema sistémico, estructural, arraigado en las sociedades y en el que inciden instituciones públicas y privadas.

2

LA CORRUPCIÓN IMPACTA A LOS DERECHOS HUMANOS

La corrupción impacta la garantía de los derechos humanos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales; así como la calidad de vida y el bienestar de las personas.

3

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEBE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS

La construcción de políticas públicas que previenen y combaten la corrupción se deben elaborar e implementar con respeto a los derechos humanos, a la luz del marco legal mexicano e incluyendo los Convenios Internacionales firmados por México.

4

LAS VÍCTIMAS DEBEN ESTAR EN EL CENTRO

Poner en el centro a las víctimas directas o indirectas de la corrupción pasa primero por visibilizarlas, promover procesos de construcción de ciudadanía y facilitar su participación sustantiva en la elaboración de estrategias y políticas públicas.

5

DEBEN EXISTIR MECANISMOS QUE REPAREN EL DAÑO PARA VÍCTIMAS DE CORRUPCIÓN

Poner en el centro a las víctimas directas e indirectas de la corrupción implica generar herramientas que incidan sobre su situación y reparen de forma integral los daños causados por dichos actos, como lo establece la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

7

ERRADICAR LA CORRUPCIÓN CONLLEVA EL COMBATE A LA IMPUNIDAD

La corrupción y su impacto sobre los derechos humanos no se entiende si no tomamos en cuenta los altos índices de impunidad en nuestro país. Se requiere que las instancias de control, procuración e impartición de justicia combatan la impunidad a través de su profesionalización e independencia.

6

ES INDISPENSABLE GARANTIZAR DERECHOS HUMANOS INSTRUMENTALES CLAVE PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El mayor cumplimiento de ciertos derechos humanos implica una disminución de la corrupción. Para un combate efectivo a la corrupción, el Estado debe garantizar la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la no-discriminación, entre otros.

8

USAR LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Existe un sistema internacional y nacional de los derechos humanos consolidado, cuyo uso se debe impulsar para la prevención y el combate de la corrupción, considerando el principio pro-persona.

9

ES PRIMORDIAL PROMOVER DIÁLOGOS ENTRE LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS Y LA AGENDA ANTICORRUPCIÓN

Las agendas anticorrupción y de derechos humanos siguen evolucionando de manera paralela. Pensar el combate a la corrupción desde un enfoque de derechos humanos implica impulsar diálogo y colaboración entre las dos agendas y las instituciones y actores sociales que las promueven.

Conclusión

Los conversatorios hicieron evidente la necesidad de llevar la perspectiva anticorrupción al trabajo cotidiano de las organizaciones de derechos humanos. A nuestra escala, estas memorias buscan aportar a la transformación de la reflexión hacia la acción social, política y colectiva alrededor del combate a la corrupción. La construcción colectiva de "los principios del combate a la corrupción con enfoque de derechos humanos" son un medio de empezar a responder a esta necesidad.

Sin embargo, el esfuerzo es inicial y, en un contexto político en el cual el combate a la corrupción es cada vez más apremiante, estos aportes buscan trazar líneas de trabajo a futuro, así como sentar las bases de una reflexión más profunda.

Reconocemos que aún hay mucho trabajo por hacer y, como se puede leer en este reporte, una de las primeras brechas a cubrir es la informativa. Existe un desconocimiento de las instancias anticorrupción que se han construido en los últimos años en México, y de la utilidad potencial de estas para el trabajo cotidiano de las organizaciones de derechos humanos.

A partir de este diálogo y de estas propuestas iniciales, pretendemos seguir coordinando esfuerzos para promover un mayor conocimiento del tema, de las instancias anticorrupción existentes y reflexiones y acciones conjuntas para analizar y combatir la corrupción desde la defensa de los derechos humanos.

fundar

Centro de Análisis e Investigación