



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/18
22 de junio de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
57º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales

Informe provisional presentado por la Relatora Especial, Christy Mbonu *

Resumen

Este informe provisional se presenta de acuerdo con la resolución 2003/2 de la Subcomisión. En él se centra la atención en las instituciones que en los debates de la Subcomisión se estimaron más propensas a la corrupción y que no habían sido mencionadas en el informe preliminar. El informe provisional está dedicado por lo tanto a las repercusiones de la corrupción en las instituciones necesarias para sustentar la democracia, como son los partidos políticos y los parlamentos. A menudo se estima que los partidos políticos abusan de su posición de poder para obtener dádivas mediante la extorsión y ofrecer a sus miembros y seguidores puestos lucrativos en el sector público, a la vez que la corrupción de los parlamentarios compromete sus funciones legislativa, fiscalizadora y de control financiero y en materia de representación. El informe destaca el problema que entraña la corrupción de los partidos, especialmente en los países en desarrollo y los países en transición.

* Las notas se reproducen en el idioma original.

La función decisiva desempeñada por el poder judicial y los órganos encargados de hacer cumplir la ley en la lucha contra la corrupción hace necesario un análisis de la corrupción en esas instituciones y de sus repercusiones negativas en el pleno disfrute de los derechos humanos. Entendiendo que si la corrupción no es enfrentada de manera eficaz los objetivos que figuran en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas no se lograrán, el informe provisional centra su atención en los efectos devastadores de la corrupción en las actividades de compra del sector público y de las organizaciones internacionales, y en los efectos igualmente nocivos de la fuga de capitales que golpea especialmente a los países en desarrollo como fruto de la corrupción.

Como el debate ya no se refiere a las graves y devastadoras repercusiones de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, sino más bien a las formas de invertir la corriente contra quienes cometen los actos de corrupción, el informe se ocupa de la potenciación aportada por las relaciones de asociación establecidas para luchar contra la corrupción. ¿Qué grado de eficacia tienen en los planos internacional, regional y nacional los mecanismos creados para luchar contra la corrupción? ¿En qué consiste la potenciación aportada por los mecanismos nacionales creados por los Estados para luchar contra la corrupción, y cuáles son los logros que han obtenido y los obstáculos con que han tropezado?

En sus conclusiones y recomendaciones el informe pone de realce la violación de todos los regímenes de derechos humanos como resultado de la corrupción; la universalidad de la corrupción; su institucionalización en algunos países, y el que siga siendo uno de los principales obstáculos para un gobierno honesto y transparente, la consolidación de la democracia y la promoción del desarrollo sostenible. El informe plantea la conveniencia de renovar el enfoque de la comunidad internacional para invertir la corriente y dirigirla contra quienes perpetran los actos de corrupción.

Refiriéndose a una nueva encuesta de opinión a escala mundial realizada por *Transparency International*, de la que se desprendió la estimación de que los partidos políticos eran la institución más corrupta, el informe insta a los Estados a que refuercen las medidas para lograr la eliminación de la corrupción en el seno de los partidos políticos y del Parlamento; fortalezcan la legislación actual y, donde no las haya, promulguen leyes adecuadas para hacer frente a la corrupción en los procesos de compra; e insta a las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial, a que presten asistencia a los Estados en la concepción de políticas económicas que incluyan la finalidad de la transparencia en las compras.

El informe destaca la importancia de la ratificación e incorporación en las leyes nacionales de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la importancia de la cooperación internacional para la repatriación de los fondos de origen ilícito extraídos de las arcas de los países en desarrollo con destino a países desarrollados y el papel decisivo de la sociedad civil y de los medios de información pública en la lucha contra la corrupción.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 7	4
I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	8 - 11	5
II. EROSIÓN DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEMOCRÁTICAS COMO RESULTADO DE LA CORRUPCIÓN	12 - 31	6
A. La corrupción en oposición a la integridad de la judicatura	12 - 16	6
B. Organismos encargados de hacer cumplir la ley	17 - 20	8
C. Corrupción de los partidos políticos	21 - 31	10
III. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y LA CORRUPCIÓN	32 - 40	14
A. Corrupción en las actividades de compra y su repercusión en el disfrute de los derechos humanos	32 - 37	14
B. Fuga de capitales como resultado de la corrupción	38 - 40	16
IV. ASOCIACIÓN POTENCIADORA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ¿HASTA QUÉ PUNTO ES EFICAZ?.....	41 - 58	17
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59 - 66	23

INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 2002/106, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió encargar a la Sra. Christy Mbonu la redacción de un documento de trabajo sobre la cuestión de la corrupción y sus repercusiones en el goce pleno de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.
2. En el documento de trabajo E/CN.4/Sub.2/2003/18, presentado a la Subcomisión en su 55º período de sesiones, se tuvo en cuenta el debate mantenido sobre esta cuestión en el 54º período de sesiones, en el que, entre otras cosas, se señaló la necesidad de condenar la corrupción y someter a los culpables de corrupción a la justicia internacional si escapaban a la jurisdicción nacional. En el documento también se tomó nota de que el Consejo Económico y Social, preocupado por la gravedad de los problemas planteados por la corrupción, que podía poner en peligro la estabilidad de las sociedades, menoscabar los valores de la democracia y la moral y perjudicar el desarrollo social, económico y político, había aprobado la resolución 2001/13 titulada "Fortalecimiento de la cooperación internacional para evitar y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de capitales, y para la devolución de dichos fondos".
3. En la resolución 2003/2, la Subcomisión recomendó que la Comisión de Derechos Humanos hiciera suya la decisión de nombrar a la Sra. Mbonu Relatora Especial encargada de la tarea de elaborar un estudio amplio sobre la corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. En su decisión 2004/106, la Comisión aprobó la decisión de la Subcomisión.
4. El informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/2004/23), presentado de acuerdo con la resolución 2003/2 de la Subcomisión, relativo a la cuestión de la corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, se basó en el documento de trabajo. En el informe se puso de realce la universalidad del fenómeno de la corrupción y se exploraron algunas manifestaciones generales y específicas de corrupción, incluidos los casos de corrupción en el sector privado. El informe también se ocupaba de determinar quiénes eran las víctimas de la corrupción, observando que los más vulnerables eran los pobres, y profundizaba en las consecuencias tanto socioeconómicas como civiles y políticas de la corrupción en cuanto a los derechos humanos, estableciendo una relación entre los efectos destructivos de la corrupción y los esfuerzos que en aras del desarrollo hacían los países en desarrollo. El informe profundizó en el estudio de los mecanismos nacionales e internacionales contra la corrupción.
5. En las conclusiones y recomendaciones del informe se subrayaron, entre otras cosas, la importancia del liderazgo político en la lucha contra la corrupción; de la ratificación e incorporación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en el derecho nacional, destacándose el papel de las disposiciones sobre recuperación de capitales; de la creación de mecanismos y la promulgación de leyes contra la corrupción; y de la cooperación entre los países en la lucha contra la corrupción, incluida la prevención, investigación y procesamiento de los delincuentes.

6. También se hizo hincapié en la necesidad de sistemas de redes de seguridad incorporadas en las propias empresas para proteger a los ciudadanos de la corrupción que pueda existir en su seno, insistiéndose en la importancia de que las empresas cumplan estrictamente sus códigos de conducta, en el papel de la sociedad civil y de los medios de información pública, así como en la necesidad de actividades eficaces para hacer cumplir la ley.

7. Este informe se presenta de acuerdo con la resolución 2004/4 de la Subcomisión, con la finalidad de progresar en la preparación de un estudio amplio sobre la corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

8. Uno de los objetivos del presente estudio es centrar la atención en las instituciones que, de acuerdo con los debates de la Subcomisión, se consideraban más propensas a la corrupción y que no fueron abarcadas por el informe preliminar; se trata de instituciones necesarias para el mantenimiento de la democracia, concretamente los partidos políticos y los parlamentos, que deberían ceñirse a la ley y la ética en el cumplimiento de sus mandatos. En los debates también se mencionaron otras instituciones que, se estimó, debían ser objeto de un análisis más profundo debido al papel decisivo que desempeñaban en la lucha contra la corrupción, a saber, el poder judicial y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Consciente de la importancia de un poder judicial inmaculado para la lucha contra la corrupción, un columnista, Joel Obura, afirmó que "una judicatura corrupta es sin duda un tumor maligno cuyos efectos se dejan sentir en todo el país"¹. En opinión del magistrado S. O. Uwaifo², "un juez corrupto es más peligroso para la sociedad que un hombre que enloquece en una calle repleta de gente con un puñal en la mano. Ese hombre puede ser dominado físicamente, pero un juez corrupto destruye deliberadamente el fundamento moral de la sociedad y causa incalculable desazón a las personas cuando abusa de sus funciones mientras recibe el tratamiento de "honorable"³.

9. Se ha observado que la corrupción, aunque problema universal, está más presente en unas sociedades que en otras, llegando a tener desastrosos efectos en los esfuerzos de desarrollo de esas sociedades. Por lo tanto, la corrupción sigue siendo uno de los enemigos mortales de los empeños por plasmar en la realidad todos los potenciales de que está dotada la humanidad. Si el monstruo con cabezas de hidra denominado corrupción no es destruido, los objetivos enunciados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de "reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo" seguirán siendo un sueño irrealizable.

¹ E/CN.4/Sub.2/2004/23, note 26.

² Justice Samson Uwaifo was a Justice of the Supreme Court of Nigeria, known for strongly criticizing corruption in the judiciary. The statement was part of the valedictory speech he made upon his retirement in January 2005.

³ *Ibíd.*

10. Durante la realización del presente estudio se determinó -lo que recibió el apoyo del Dr. O. Ezekwesili⁴, que "la apertura, la transparencia, la información, la capacidad, las sanciones, los incentivos, las normas claras y las reglas que se ponen en práctica estrictamente son los enemigos de la corrupción". La corrupción es por naturaleza una actividad que se alimenta del secreto; se beneficia con el acceso desigual a la información que tienen las partes de una transacción y con ello se va extendiendo, especialmente cuando el costo de una conducta corrupta es bajo y la ganancia elevada. Por lo tanto, la eliminación de los hábitos de corrupción va más allá de una simple campaña moral o una mera repetición de consignas, como sucede en el caso de muchos gobiernos. Requiere voluntad política de los líderes que han de tener el respaldo de una legislación fuerte, porque "la corrupción siempre contraataca" según palabras del juez Aaron Ringera⁵.

11. En consecuencia, las naciones del mundo que padecen los efectos devastadores de la corrupción y que se hallan empeñadas en hacer realidad un nuevo paradigma de transparencia y responsabilidad en reemplazo del orden corrupto deben aplicar reformas institucionales, estructurales y que abarquen todo el sistema para reemplazar, con una nueva definición, las formas ineficientes en que se realizan las actividades, especialmente las de compra, en todos los sectores de la sociedad. Este estudio se basará en la premisa de que si las compras se gestionan de manera transparente, sea en el sector de la salud, en el de la educación o en cualquier otro, y los contratos se ofrecen y conceden de manera transparente, después de un procedimiento adecuado, a las empresas locales o multinacionales más competentes, los incentivos para la corrupción y el ambiente para promoverla se reducirán drásticamente. Ello clausurará además las vías para la fuga de capitales que utilizan los funcionarios corruptos de los países en desarrollo para saquear y extraer los fondos públicos con destino a las instituciones financieras de los países en desarrollo.

II. EROSIÓN DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEMOCRÁTICAS COMO RESULTADO DE LA CORRUPCIÓN

A. La corrupción en oposición a la integridad de la judicatura

12. "Ha quedado claro que la corrupción es uno de los obstáculos principales en el camino de la paz, la estabilidad, el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos en el mundo entero. En el debate desarrollado entre los economistas acerca del concepto "la calidad cuenta" se ha llegado recientemente a la conclusión de que el factor decisivo para reducir la pobreza es la puesta en práctica de un enfoque de desarrollo integrado, que impulse un aumento de la calidad que abarque la educación, la salud, el medio ambiente y la buena administración de

⁴ Dr. Oby Ezekwesili, Heads the Budget Monitoring and Intelligence Unit (BMIU) an anti-corruption mechanism in Nigeria, usually referred to as Due Process designed to ensure full compliance with laid-down guidelines and procedures for the procurement of goods and services. Through this mechanism, Dr. Ezekwesili's BMIU, as of the time of preparing this study, has saved her country over US\$ 1 billion that would have been paid out in inflated contracts.

⁵ *Daily Nations* (Nairobi), 1 October 2000.

los asuntos públicos. Una buena administración de este tipo es siempre, entre las variables citadas, el factor decisivo determinante. Una buena administración de los asuntos públicos requiere, entre otras cosas, confianza entre el Estado y la población, integridad, transparencia, imperio de la ley, controles y equilibrios, y una plena participación de todos los interesados⁶."

13. "Los instrumentos internacionales, regionales e incluso los instrumentos nacionales de derechos humanos reconocen el carácter fundamental del derecho de toda persona a un debido proceso regido por la ley, lo que incluye el derecho a ser escuchada en forma ecuaníme y a una audiencia pública ante un tribunal competente, independiente e imparcial creado por ley. La importancia que ello reviste para la protección de los derechos humanos queda subrayada por la circunstancia de que el reconocimiento de todos los demás derechos depende en gran medida de una administración de justicia adecuada. Elemento esencial del derecho a un proceso justo es la existencia de una judicatura independiente, imparcial e íntegra. Si el sistema judicial es corrupto no se darán esos elementos. La corrupción judicial influye de manera indebida en el acceso a las decisiones judiciales y sus resultados. La decisión seguirá siendo injusta e impredecible y, en consecuencia, el imperio de la ley no prevalecerá⁷."

14. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley". Por lo tanto, si una parte de una disputa llega a un arreglo con el juez o con otros funcionarios judiciales en torno al caso y con ello logra acceso mediante soborno a documentos a los que no tienen acceso las demás partes o si los documentos decisivos del litigio "desaparecen", no puede existir igualdad ante la ley. Un juez que entra en componendas no puede ser independiente, imparcial ni justo. Cuando una parte de un proceso judicial ofrece a un juez u otro funcionario judicial un donativo y éste es aceptado, esa parte adquiere automáticamente una situación de privilegio en relación con las demás partes que no han ofrecido o no están en condiciones de ofrecer un donativo o beneficio. El tratamiento preferencial que se consigue y la correspondiente discriminación, algo que el artículo 26 trata de evitar, violan los derechos humanos de la parte que no participa en el soborno. Un trato preferencial de este tipo destruye la objetividad y neutralidad que requiere el proceso judicial. No extraña pues que a menudo los ciudadanos pierdan la fe en la judicatura y recurran a formas de justicia directa para resolver controversias que normalmente debieron haber sido zanjadas por el tribunal, lo que puede acarrear la anarquía.

15. Un sistema judicial corrupto también significa que los mecanismos jurídicos e institucionales destinados a poner atajo a la corrupción se han visto afectados. La judicatura es la institución que tiene el mandato de realizar los controles esenciales a las demás entidades públicas, incluidos los partidos políticos, los organismos encargados de aplicar la ley y los funcionarios públicos. Mientras la corrupción del sistema judicial constituye un cáncer cuyos efectos pueden sentirse en todo el país, una judicatura justa y eficiente es el factor fundamental

⁶ *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations, Vienna, March 2001, p. 3.

⁷ *Ibíd.*

en las iniciativas contra la corrupción, que constituyen pilares necesarios para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

16. La corrupción del sistema judicial es un problema mundial, pues no se limita a un país ni a una región en particular. Toda vez que los desafíos a los que se ve enfrentada la judicatura y su corrupción, a lo que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, pueden encontrarse en las sociedades desarrolladas con largas tradiciones de independencia judicial y legislaciones fuertes, muchos países en desarrollo y países en transición parecen tener problemas mucho más básicos. En el caso de África las décadas de dominación y explotación coloniales que han engendrado instituciones políticas y democráticas débiles, y la consiguiente interferencia militar en el ámbito de la política de esos países, han tenido efectos enormemente negativos en todas las instituciones necesarias para el afianzamiento de una sociedad sin corrupción y dotada de instituciones fuertes, incluido el poder judicial. Lamentando los resultados que han tenido las instituciones débiles heredadas de la era colonial, un líder africano expresa que "algunas de las contradicciones y problemas legados por la administración colonial siguen planteándonos problemas (a los africanos) hoy día"⁸. Pero más sucintamente, "los problemas son endémicos: falta de personal capacitado, remuneraciones insuficientes, una tradición heredada de tiempos coloniales de dialogar sobre las causas judiciales con el Ministerio de Justicia, juicios de resultados aparentemente predeterminados"⁹.

B. Organismos encargados de hacer cumplir la ley

17. El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, estipula en su artículo 1 que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión" y en el artículo 7, que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán *rigurosamente* a todos los actos de esa índole y los combatirán" (las cursivas se han agregado). Una idea fundamental de los redactores de esta resolución fue que el papel de los organismos encargados de hacer cumplir la ley es decisivo para la creación de la capacidad de desarrollo de esos Estados y que la corrupción institucionalizada constituye un grave impedimento para ese proceso. En el presente estudio no se dejará de repetir y reiterar que la corrupción tiene repercusiones devastadoras en la construcción de las naciones. La corrupción institucionalizada sigue siendo un obstáculo mayor para el ejercicio honesto y transparente del gobierno y, en consecuencia, para la consolidación de la democracia y la promoción del desarrollo sostenible, especialmente en muchos países en desarrollo. La corrupción amenaza tanto a la democracia como al desarrollo, pues erosiona la capacidad de los Estados para garantizar a sus ciudadanos condiciones de vida sostenibles.

⁸ "Strengthening the structure of democratic governance in Nigeria", speech by President Obasanjo of Nigeria at the inauguration of the National Political Reforms Conference, 21 February 21, 2005.

⁹ B. Fernando and T. Wickremasingh, "An absence of genuine courts - A fundamental obstacle to democracy in Cambodia", in Asia Human Rights Commission, Human Rights SOLIDARITY, vol. 7, No. 7, December 1997.

18. De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*,

"La corrupción en el gobierno aumenta la pobreza de varias maneras. Más directamente, desvía recursos a los ricos, que pueden permitirse sobornar, y los aleja de los pobres, que no lo pueden hacer. Pero también sesga las decisiones en favor de operaciones con densidad de capital... y las aleja de las empresas con mayor densidad de mano de obra que más probablemente beneficiarán a los pobres.

La corrupción debilita además a los gobiernos y reduce su capacidad para luchar contra la pobreza. Reduce los ingresos por impuestos y con ello los recursos que se podrían destinar a servicios públicos¹⁰."

19. Fundamentales para luchar eficazmente contra la corrupción dentro de los Estados son las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, especialmente la policía, tanto nacional como la Interpol, los servicios de aduana, de inmigración, etc. Se trata de uno de los pilares indispensables para el desarrollo de las capacidades. Siempre se ha insistido erróneamente en que la reforma del sector público y la capacitación de una burocracia competente y fiable serían las formas decisivas para desarrollar las capacidades necesarias para derrotar la corrupción, sin hacer igualmente hincapié en el papel más importante aún de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Es simplemente imposible realizar una campaña exitosa contra la corrupción si ésta tiene carácter institucional dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Estos organismos deben desempeñar un papel central para garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales en una sociedad democrática. La corrupción reduce la capacidad de esas instituciones para cumplir esa misión y en consecuencia entorpece el funcionamiento eficiente y justo de la sociedad. Un oficial corrupto de un organismo encargado de hacer cumplir la ley que obstruye la búsqueda de la justicia, al igual que un miembro del poder judicial que sea corrupto, puede hacer que estos organismos sean ineficaces en su lucha contra la delincuencia en general y la corrupción en particular. Esta situación puede a su vez socavar la confianza y fe del público.

20. Otra grave amenaza que plantea la corrupción asentada en los organismos encargados de hacer cumplir la ley es la facilitación de las inicuas actividades de la delincuencia transfronteriza, concretamente la trata de seres humanos y el tráfico de sustancias psicotrópicas así como los delitos financieros. Los participantes en esos delitos están generalmente movidos por una sola cosa: las ganancias. Con frecuencia los activos de origen ilícito se blanquean creando la impresión de que se trata del producto de actividades empresariales legítimas. Entre las instituciones hacia las cuales los delincuentes dirigen con más frecuencia sus esfuerzos se cuentan los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los servicios de aduana, la policía, los funcionarios encargados de emitir los pasaportes y, por supuesto, las instituciones judiciales y financieras. Causa de máxima preocupación es que la corrupción en los organismos encargados de hacer cumplir la ley puede facilitar los actos de terrorismo con un gran costo para la humanidad. Por lo tanto es importante individualizar los sectores vulnerables a la corrupción

¹⁰ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997 – Human Development to Eradicate Poverty*, box 5.8.

e incrementar las posibilidades de que los delincuentes sean capturados y queden al descubierto. Igualmente importante es velar por el buen funcionamiento de los sistemas nacional e internacional encargados de la lucha contra la corrupción y vigilar y descubrir a los oficiales corruptos.

C. Corrupción de los partidos políticos

21. El párrafo 1 del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos"; y el párrafo 3 del mismo artículo estipula: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder político; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."

La importancia del derecho de todo ciudadano a contribuir a la orientación de su nación y a decidir a quién desea confiar la gestión de los asuntos que lo afectan a él y a su familia es vuelta a subrayar en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que estipula: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones (...) y 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...". Muchos otros instrumentos de derechos humanos han insistido de manera inequívoca con diversas intensidades en este derecho fundamental que asiste a todo ciudadano.

22. Los partidos políticos son medios necesarios para la libre elección de los representantes del pueblo, vale decir los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, que reciben el mandato de dar forma a las instituciones políticas, económicas y culturales en aras del bien común. Los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en las democracias y cumplen valiosas funciones políticas y sociales. En palabras de Verena Blechinger, "los partidos constituyen un vínculo entre los ciudadanos y el gobierno; los partidos movilizan a los votantes en nombre de determinados objetivos e intereses, seleccionan y capacitan a los candidatos a la función pública, organizan campañas electorales, envían representantes al parlamento, elaboran programas y políticas y orientan los procesos políticos o, como partidos de oposición, fiscalizan las actividades del gobierno"¹¹. Por lo tanto, nunca se insistirá lo suficiente en el papel decisivo que los partidos políticos desempeñan para el fortalecimiento y sostenimiento de los procesos democráticos.

23. Lamentablemente, esta útil e importante herramienta para el sustento de la democracia siempre está plagada de corrupción. Hay que subrayar que no habiendo nada humano que sea perfecto, los partidos políticos tampoco lo son, ni son perfectos los actores políticos. Sería utópico esperar, en cualquier lugar del mundo, un partido político sin corrupción. Ahora bien, cuando la corrupción de los partidos políticos y los parlamentarios es endémica se produce una erosión de la fe y confianza en los dirigentes. Como afirma Blechinger, "tanto en las democracias industrializadas como en el mundo en desarrollo los partidos políticos son vistos a

¹¹ Verena Blechinger, Sectoral Perspectives on Corruption, "Corruption and Political Parties", November 2002.

menudo como parte del problema de la corrupción"¹². La autora afirma también que "el discurso sobre la corrupción y las estrategias de lucha contra la corrupción han dejado al desnudo a los partidos políticos como actores decisivos que abusan de sus posiciones de poder en el sistema político, entre otras cosas para exigir donativos, conseguir para sus miembros y seguidores puestos lucrativos en el sector público y en las corporaciones vinculadas a él, dar forma a las instituciones políticas y económicas a la medida de los grupos de interés conexos o canalizar los recursos públicos hacia las manos de los dirigentes, los miembros o los simpatizantes del partido"¹³.

24. En muchos países existen diversas manifestaciones de corrupción de los partidos políticos que invariablemente violan los derechos de los ciudadanos. Se viola un derecho fundamental si, aprovechando la pobreza, los partidos políticos compran votos e impiden con ello al electorado votar por los mejores candidatos. Comentando esta manifestación de corrupción, Blechinger señala que "... la compra de votos ha sido un problema mayor a lo largo de años y sigue constituyendo una práctica muy extendida a pesar de las reiteradas iniciativas de reforma"¹⁴. La "corrupción puede utilizarse para persuadir a los administradores del proceso electoral para que interfieran con criterio partidista, por ejemplo, en el registro de votantes, los documentos de votación, la urna electoral y el protocolo final de las mesas de recuento"¹⁵. En opinión del Sr. Suki, la corrupción distorsiona inevitablemente "al menos un principio fundamental de la participación política, cual es, la igualdad del voto"¹⁶. Asimismo "afecta naturalmente al carácter genuino de la elección de la población, así como a la libre expresión de la voluntad del pueblo o del electorado"¹⁷.

25. Las sociedades civiles de muchos países, especialmente en las democracias en desarrollo, se han propuesto sensibilizar a los ciudadanos sobre las consecuencias de la venta del voto. En muchos países los votantes esperan regalos y donaciones de los partidos políticos y candidatos y adoptan sus decisiones sobre la base de la cuantía y calidad de los regalos. No hay que sorprenderse de que en esos países la mediocridad esté tan arraigada. Es importante recordar la sensibilización impulsada por algunos fogosos miembros de la sociedad civil en Nigeria con anterioridad al retorno del régimen democrático en 1999. Se realizó una campaña masiva con el lema "Valorice su voto" en la que se advirtió a los ciudadanos que la venta del voto era un mal negocio. Se necesitan muchas campañas como esa para dar solidez a las nuevas y frágiles democracias de los países en desarrollo.

¹² *Ibíd.*, p. 3.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*, p. 4.

¹⁵ Marrku Suki, "Good Governance in the Electoral Process", in *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*, Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson (eds.) (The Hague: Martinus Nijhoff, 2002), p. 28.

¹⁶ *Ibíd.*, note 47.

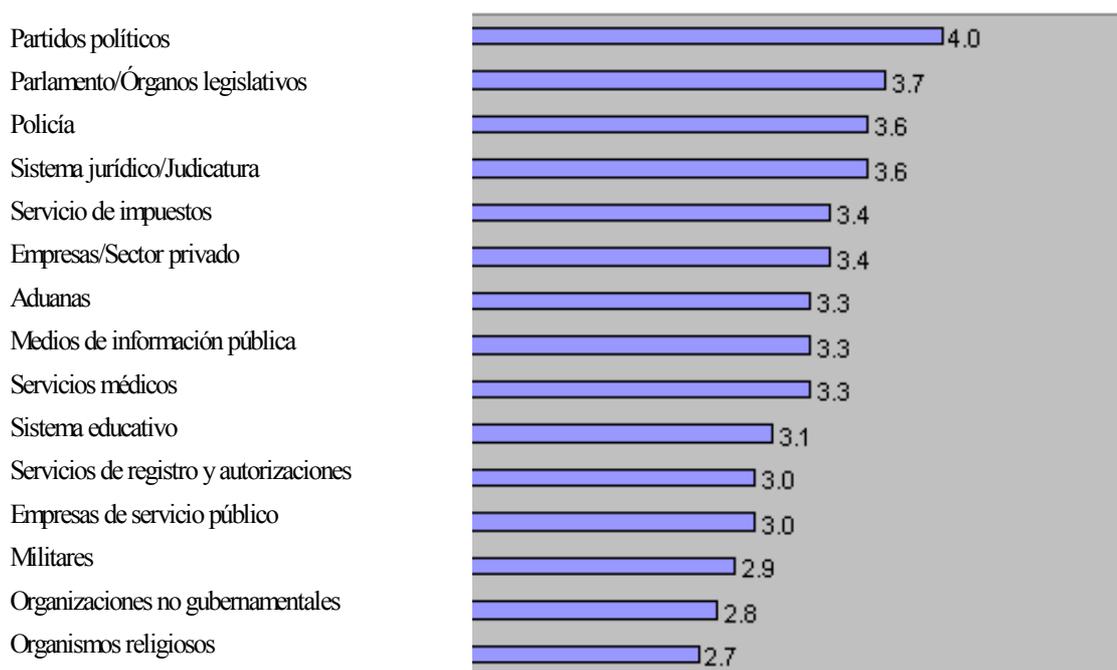
¹⁷ *Ibíd.*, p. 218.

26. En una publicación reciente de *Transparency International* los partidos políticos aparecieron a la cabeza de la lista de las instituciones más afectadas por la corrupción en muchos países. En 36 de los 62 países en que se realizó la encuesta, los partidos políticos eran vistos como la institución más afectada por la corrupción:

Gráfico

Sectores e instituciones más afectados por la corrupción

(1 = no corrupto; 5 = sumamente corrupto)



Fuente: *Transparency International Global Corruption Barometer 2004.*

27. Habiendo establecido la existencia de una relación directa entre la corrupción imperante en la sociedad y la falta de democracia, la debilidad del marco institucional necesario para el fortalecimiento de los principios democráticos, la deficiencia de los dirigentes, etc. (E/CN.4/Sub.2/2004/23, párr. 14), el presente estudio prestará asimismo atención al papel de los parlamentarios en la lucha contra la corrupción o al incumplimiento de esta función. Habiéndose establecido también que la corrupción agudiza la pobreza, los ciudadanos que soportan la pesada carga económica y social de la corrupción deberían volverse hacia el parlamento, vale decir, hacia los parlamentarios, para que promulguen el marco legislativo necesario, supervisen su puesta en práctica y velen por que los derechos de los ciudadanos no sólo se promuevan sino que también estén protegidos, entre otras cosas mediante una legislación que ayude a reducir las repercusiones de la corrupción.

28. El parlamento, como institución esencial de la democracia, tiene un papel decisivo en la medida en que la corrupción de los parlamentarios repercute negativamente en el disfrute de todos los derechos humanos por parte de los ciudadanos, trátase de derechos civiles, económicos,

políticos, sociales o culturales. En opinión del magistrado Niki Tobi, "la corrupción del cuerpo legislativo representa un desprecio a la democracia. La corrupción y la democracia no pueden funcionar en un mismo barco. Si el sistema de elaboración de leyes es corrupto, la legislación no contará con el respeto de la sociedad políticamente organizada. La sociedad estará expuesta a una legislación pútrida y ello afectará al equilibrio social"¹⁸.

29. Entre las funciones de los parlamentarios se cuentan: a) función legislativa, que comprende la promulgación de las normas de ordenación de las actividades sociales y políticas y la concesión de facultades al Gobierno para la aplicación de esas normas; b) fiscalización financiera, que comprende la concesión de facultades al ejecutivo para la recaudación de impuestos y otros ingresos, y para el gasto de esos fondos con fines específicos y el registro de los gastos y logros reales así como el suministro de información al respecto; c) fiscalización general, que incluye las actividades parlamentarias realizadas con el fin de que los actos del gobierno sean transparentes para el electorado y la exigencia de responsabilidades públicas al ejecutivo; y d) representación, un instrumento parlamentario importante para afianzar la integridad en la gestión de los asuntos públicos y que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de rechazar las prácticas corruptas y denunciar a los políticos y funcionarios que participan en actividades de ese tipo¹⁹.

30. Teniendo en cuenta que la integridad financiera es tan importante para las actividades de lucha contra la corrupción, el presente estudio prestará también atención al papel del parlamento en la administración financiera, ejercida mediante la fiscalización y supervisión financieras, y a la forma en que un parlamento corrupto que renuncia a esas responsabilidades fundamentales inevitablemente promoverá y alimentará la corrupción. El "poder del monedero"²⁰ permite a los parlamentarios hacerse oír acerca de la cuantía del dinero que ha de obtenerse, su asignación, los resultados que han de perseguirse y lo que se ha gastado y conseguido realmente. Deben dictar leyes para garantizar que los presupuestos se utilicen para el bien común. Lamentablemente, algunos parlamentarios, especialmente de las democracias jóvenes, se hallan todavía en la etapa de esforzarse por aprender las normas para el cumplimiento de sus funciones. En materias presupuestarias, "se procesa una cantidad enorme de dinero, los conocimientos especializados y la información detallada sobre su aplicación y utilización quedan en manos del ejecutivo, se utilizan instrumentos financieros sumamente complejos y se ejercen fuertes presiones para utilizar atajos en respuesta a las situaciones de crisis"²¹.

31. Por esta razón y tal vez por muchas otras que los parlamentarios esgrimen habitualmente en algunas democracias, los parlamentarios se esfuerzan por comprender la aplicación y

¹⁸ Lecture by Justice Niki Tobi, retired Justice of the Supreme Court of Nigeria, "The exercise of legislative powers in Nigeria", 2002.

¹⁹ T. McAnthony, R. Staphenurst and M. Ulrich, "Parliamentarians Fighting Corruption, A Conceptual Overview", Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC, p. 2, available at www.parlcent.ca/gopac.

²⁰ Ibid., p. 3.

²¹ Ibid.

utilización de los recursos públicos, influir en su empleo y comunicar informaciones acerca de los asuntos y preocupaciones de carácter financiero a sus votantes. La función de fiscalización de los parlamentarios constituye un medio importante para hacer frente a la corrupción y a las prácticas corruptas que existan en el ejecutivo, la administración pública, el poder judicial, etc. Sin embargo, cuando el propio parlamento es corrupto y no está sometido a la vigilancia de medios de información pública independientes y decididos, la corrupción impera. De igual gravedad es que un parlamento aprovechador y corrupto, en vez de promulgar leyes que contribuyan al progreso de la sociedad y que se opongan al comportamiento inapropiado de los ciudadanos, el empresariado y otras organizaciones, promulgue leyes para favorecer los intereses personales de los parlamentarios. Esas leyes inevitablemente fomentan la falta de transparencia, pervierten el debido proceso y dan sustento a la corrupción. Para poner atajo a tales abusos diversos parlamentos han promulgado manuales con sus propios códigos de conducta destinados a sus miembros.

III. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y LA CORRUPCIÓN

A. Corrupción en las actividades de compra y su repercusión en el disfrute de los derechos humanos

1. Las compras en el sector público

32. Ida Elisabeth Koch, en su argumentación a favor de la indivisibilidad de los derechos humanos, señala: "A lo largo de los años se ha aceptado generalmente la opinión de que los derechos económicos, sociales y culturales son fundamentalmente diferentes de los derechos civiles y políticos. Estos dos grupos de derechos no sólo se han dividido en dos pactos con órganos de supervisión diferentes y poderes desiguales, sino que el carácter de los propios derechos también es diferente. En la protección internacional de los derechos humanos y en muchos catálogos nacionales de derechos humanos se hace una distinción entre los así llamados derechos negativos, que se refieren a los campos en que los Estados no tienen derecho a interferir (libertad personal, libertad de expresión, libertad de reunión, etc.), y los denominados derechos positivos, que son aquellos que los Estados están obligados a garantizar a los ciudadanos"²². La autora sostiene que "aunque a menudo se invoque el principio de "indivisibilidad", los dos grupos de derechos tienen vidas separadas y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales es mucho más débil que la de los derechos civiles y políticos"²³.

33. En algunos casos, especialmente en los países desarrollados, la práctica ha dado erróneamente credibilidad a la afirmación de que los dos grupos de derechos humanos son esencialmente diferentes por naturaleza. Este criterio se mantiene además por cuanto "los derechos positivos son costosos, mientras que la abstención por parte del Estado de realizar determinados actos no tiene consecuencias económicas. Los derechos humanos negativos deben

²² Ida Elisabeth Koch, "Good Governance and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights Human Rights", in Sano and Alfredsson, op.cit., p. 76.

²³ Ibid., p. 77.

respetarse ahora... mientras que el respeto de los derechos positivos ha de ser gradual y cumplirse en un futuro distante. Los derechos negativos pueden ser de competencia de la justicia (los jueces pueden hacer que se les respete), contrariamente a lo que sucede con los derechos humanos positivos que, si bien no pueden estar fuera del alcance de la justicia, al menos no se prestan fácilmente al control judicial"²⁴.

34. Como reacción a los efectos devastadores de la corrupción en lo que se refiere al disfrute de los derechos humanos básicos, un anciano de Somalia expresó su pensamiento en los siguientes términos: "El desarrollo es acerca de los seres humanos, quienes necesitan cuatro cosas. La primera es el agua. Es lo primero que se necesita para la vida. Sin agua una planta, un animal o un niño muere. Segunda necesidad es el alimento. Sin suficiente alimento la vida es miserable y corta. Una vez que se han conseguido agua y alimento, viene la tercera, la salud: de otro modo, los seres humanos enferman. Cuarta es la educación. Cuando un ser humano tiene agua, alimento y salud necesita aprender para abrir nuevos horizontes y liberar nuevas potencialidades. Y existe una quinta necesidad: paz y orden. Sin esto ninguna de nuestras cuatro necesidades básicas puede sustentarse"²⁵.

35. Los expertos han determinado que el sector de las compras es uno de los más propicios a la corrupción, lo que constituye un gran obstáculo para que los Estados cumplan su obligación de satisfacer gradualmente los derechos humanos calificados de "derechos positivos" de sus ciudadanos. Esta parte del estudio examinará por lo tanto la forma en que la corrupción afecta a las actividades de contratación y compras públicas, corrupción que puede manifestarse en las compras del sector de la salud, del sector de educación o de los beneficios sociales (por ejemplo, construcción y caminos, compra de bienes y servicios, etc.). "La corrupción en las compras es origen de elecciones inadecuadas, afecta a la eficiencia del gasto público y de la utilización de los recursos de los donantes, genera despilfarro y en última instancia daña la calidad de los servicios de salud y educación y las oportunidades que ofrecen para mejorar la calidad de la vida"²⁶. La corrupción también afecta a las empresas que producen bienes y servicios en esas esferas, pues incrementa los gastos de funcionamiento y reduce la competitividad. En opinión del Dr. Ezekwesili, la corrupción es en realidad el mayor obstáculo en el camino del desarrollo de una nación; es un desafío a la integridad y corroe todo el espectro de los valores económicos, sociales, políticos y de otra índole del país. Es el principal enemigo mortal de la plasmación en realidad visible de todo el potencial de que está dotado todo país"²⁷.

36. El proceso de compras se refiere a la adquisición de bienes y servicios por una persona u organización (pública, privada, internacional, etc.). La corrupción en las actividades de compra prospera donde hay falta de apertura, transparencia, información, competencia, incentivos, normas y reglamentos claros que se apliquen estrictamente, y ausencia de sanciones. El Sr. Byungtae Kang, Director General de Planificación y Gestión de los Servicios Públicos de

²⁴ Ibid.

²⁵ Quoted in UNDP, *Somalia 299 Human Development Report*, chap. 4.

²⁶ U4-Utstein Anti-Corruption Resource Centre, www.U4.no.

²⁷ Ezekwesili, op. cit.

Compra de la República de Corea, señaló que la corrupción en las compras, entre otras cosas, facilita el trato preferencial a ciertas empresas, permite el acceso privilegiado a la información de las licitaciones, limita innecesariamente la competencia, etc.²⁸.

2. Las compras en las organizaciones internacionales

37. En abril de 2004 el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, designó un Comité de Investigación Independiente para investigar la administración y gestión del Programa de Petróleo por Alimentos del Iraq. El Comité de Investigación Independiente, compuesto por expertos internacionalmente conocidos y respetados, estuvo presidido por el Sr. Paul Volcker. Su mandato consistía en recopilar y examinar información relativa a las afirmaciones de la supuesta existencia de corrupción de parte de funcionarios de las Naciones Unidas en la administración del Programa de Petróleo por Alimentos del Iraq, y específicamente determinar si algunos de esos funcionarios había participado en actividades ilícitas o de corrupción en el ejercicio de sus funciones. En el informe provisional del Comité, publicado el 3 de febrero, se centró la atención, entre otras cosas, en las actividades del Secretario General Adjunto, Benon Sevan. El Comité llegó a la conclusión de que el Sr. Sevan había actuado incorrectamente y faltando a la ética y que había "socavado gravemente la integridad de las Naciones Unidas" (pág. 26). En el informe también se concluía que existían "pruebas convincentes e irrefutadas de que el proceso de selección de los tres contratistas de las Naciones Unidas escogidos en 1966 (concretamente, Banque Nationale de Paris, Saybolt Eastern Hemisphere BV y LLOYD's Register Inspection Ltd.) no se ajustaba a las normas financieras y de licitación competitiva establecidas". En los tres casos citados la selección había estado, respectivamente, a cargo del ex Secretario General Boutros Boutros-Ghali, del Sr. Allan B. Robertson y del Sr. Joseph J. Stephanides, respectivamente, o se había efectuado bajo su influencia (pág. 109).

B. Fuga de capitales como resultado de la corrupción

38. En el instrumento internacional que tiene por objeto combatir la corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los Estados Parte en la Convención expresaron, en el tercer párrafo del preámbulo, su preocupación "por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados". En el séptimo párrafo del preámbulo los Estados Parte, "convencidos de que el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley", incluyeron entre las finalidades de la Convención "promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos" (párrafo b) del artículo 1).

39. Nunca será demasiado lo que se insista en los efectos devastadores de la fuga de capitales generada por la corrupción. Esta fuga de capitales es una de las causas principales de la pobreza en el Sur, en los países en desarrollo. Más de la mitad de la deuda de los países del Sur se

²⁸ Paper presented at the Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region (Seoul, 11-13, December 2000).

encuentra depositada en la forma de capitales privados en los paraísos fiscales controlados por los bancos del Norte. A lo largo de varias décadas, sucesivas dictaduras civiles o militares de países del tercer mundo contrajeron deudas cuantiosas que actualmente paralizan a esos países. En su mayor parte esas deudas fueron contraídas por una serie de dirigentes desprestigiados. Lamentablemente la deuda y su servicio erosionan sin cesar la base financiera de esos países, impidiéndoles de manera sistemática satisfacer los derechos básicos de sus ciudadanos inscritos en los instrumentos de derechos humanos y gozar de tales derechos. Muchos países africanos regidos por gobiernos democráticamente elegidos hacen frente actualmente al reembolso de la deuda que el Presidente de Nigeria describió en una ocasión como "sospechosa e inmoral". La evasión tributaria y la exportación ilegal de capitales son los dos procedimientos más corrientes que conforman la fuga de capitales.

40. Muchos de los países que han sido objeto de tales fraudes han adoptado medidas para recuperar los activos de los que han sido despojados y para repatriarlos con el fin de emplearlos para el desarrollo social. El artículo 46 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción referente a la asistencia judicial recíproca, ofrece el marco necesario. Es alentador que el Grupo de los Ocho se haya comprometido a no ofrecer santuario a los activos robados ni a los autores del desvío de capitales adquiridos como fruto de la corrupción. La decisión inquebrantable del Gobierno de Nigeria de repatriar los activos extraídos y enviados al extranjero por el régimen corrupto del fallecido General Abacha ha dado lugar a un hecho positivo: el fallo de un tribunal federal de Suiza que resolvió que "las autoridades de Suiza pueden devolver los activos de origen obviamente delictual a Nigeria sin una decisión de los tribunales del país interesado". La sentencia abrirá el camino a la repatriación de 458 millones de dólares de los Estados Unidos, que forman el grueso de los 505 millones de dólares que el General Abacha y su familia habían ocultado en cuentas bancarias en Suiza. Alabando la resolución con que los países afectados se empeñan en repatriar los fondos que les han sido robados, el Ministro de Finanzas de Nigeria afirmó que los fondos que habían sido objeto del saqueo se han distribuido para electrificación rural, caminos, atención primaria de salud, programas de vacunación, educación, agua potable y riego.

IV. ASOCIACIÓN POTENCIADORA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ¿HASTA QUÉ PUNTO ES EFICAZ?

41. El debate ya no se refiere a las consecuencias graves y devastadoras de la corrupción para el disfrute de los derechos humanos; más bien, el consenso que surge en el mundo entero se refiere a la manera de destruir el cáncer en que se ha convertido la corrupción y exigir cuentas a los autores, independientemente de cuán elevada sea su posición. Por lo tanto, para la comunidad internacional es muy alentador que el Día Internacional contra la Corrupción se haya celebrado por primera vez el 9 de diciembre de 2004, y que haya sido en la víspera del Día de los Derechos Humanos, situando la cuestión de la corrupción en un primer plano.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

42. En un empeño por contrarrestar el efecto negativo de la corrupción y la repercusión devastadora de este flagelo en el disfrute de todos los derechos humanos, la comunidad internacional firmó en diciembre de 2003 en Mérida, México, la señera Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El tratado, entre otras cosas, requiere de los gobiernos

que aprueben una legislación penal contra el soborno de los funcionarios propios y extranjeros, y contra otros actos relacionados con la corrupción, como la malversación o peculado y el blanqueo de dinero. El instrumento exige también a los gobiernos que adopten medidas preventivas contra la corrupción, faciliten la cooperación entre los Estados para fines de extradición y recuperación de activos, etc. El artículo 68 de la Convención estipula que ésta "entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión...". La eficacia de un tratado para alcanzar los objetivos en él señalados depende en gran medida de la voluntad política de los líderes para comprometer a sus naciones a firmar y aplicar las disposiciones del tratado.

43. El entusiasmo que recibió la firma de la Convención no ha sido seguido por las ratificaciones que permitirían su entrada en vigor. Nunca se insistirá suficientemente en la importancia de la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, el blanqueo de dinero y la delincuencia transfronteriza. El capítulo IV de la Convención referente a la "Cooperación internacional", el artículo 45 sobre "Traslado de personas condenadas a cumplir una pena", el artículo 46 sobre "Asistencia judicial recíproca", el artículo 47 sobre "Remisión de actuaciones penales", el artículo 49 sobre "Investigaciones conjuntas", etc., requieren la cooperación de los Estados Miembros para su puesta en práctica y un resultado eficaz. Por lo tanto es lamentable observar que este pacto internacional decisivo haya pasado a ser ineficaz como resultado de la inacción de los Estados. Sin embargo es alentador que en el momento de elaborar este informe todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas hayan firmado el tratado. Teniendo en cuenta la universalidad de la corrupción, la devastación que ésta produce en todos los países -aunque en diversos grados- y sus repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos, es preocupante que sólo 15 Estados hayan ratificado el tratado, todos ellos países en desarrollo.

44. Cabe sin embargo observar que las actividades de otras organizaciones internacionales y regionales para combatir la corrupción, anteriores a la aprobación de la Convención contra la Corrupción, han sido más eficaces y han arrojado logros notables. En diciembre de 1996 la Asamblea General aprobó dos resoluciones importantes relativas a la lucha contra la corrupción, concretamente el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (resolución 51/59, anexo) y la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191, anexo). Aunque puede argumentarse que ninguno de esos instrumentos es vinculante, su importancia política es innegable porque representan un amplio acuerdo de la comunidad internacional sobre esas materias. En el mismo espíritu, la Declaración incluye una serie de medidas que los diversos países pueden poner en práctica en el plano nacional de acuerdo con sus propias constituciones para luchar contra los sobornos y la corrupción en las transacciones comerciales internacionales.

Programa Mundial de las Naciones Unidas contra la Corrupción

45. A comienzos de 1999, el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, actualmente Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en una actividad conjunta con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, puso en marcha el Programa Mundial contra la Corrupción. El Programa ha obtenido progresos importantes en la concienciación contra la corrupción. También ha servido para hacer

que la participación en actos de corrupción se vuelva más riesgosa gracias al aumento de la probabilidad de descubrimiento y del costo de la participación en esas actividades. Se previó alcanzar este objetivo mediante el suministro de información fiable y actualizada sobre las tendencias de la corrupción y las estrategias para reducirla y acabar con ella. A los Estados Miembros se les prestaría asistencia técnica para la prevención, detección y eliminación exitosa de la corrupción. La utilidad de este mecanismo en la lucha contra la corrupción es notable, pues muchos Estados han recibido la influencia positiva de sus programas.

Organización de los Estados Americanos

46. La Convención Interamericana Contra la Corrupción entró en vigor en marzo de 1997. La Convención tiene por propósito promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. La Convención ha sido útil en la promoción y facilitación de la cooperación entre los Estados Partes en aras de la eficacia de las medidas y actividades destinadas a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el desempeño de puestos públicos y los actos de corrupción específicamente relacionados con ese desempeño (art. I). Refiriéndose a los efectos devastadores de la corrupción en los Estados del hemisferio, el Dr. Enrique Lagos, Subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Organización, relacionó la corrupción con "un terrible cáncer que socava la legitimidad de las instituciones y el imperio del derecho, una materia en la que queda un largo camino por recorrer en las Américas"²⁹. De acuerdo con Kathleen M. Hamann, "para que los países de las Américas puedan crecer y desarrollarse de acuerdo con su potencial, es preciso reducir la corrupción... Debemos centrar nuestra atención en la prevención, detección y enjuiciamiento de las actividades corruptas, porque la batalla contra la corrupción nunca termina"³⁰. La Organización de los Estados Americanos ha impreso nuevo ímpetu a la lucha por eliminar la corrupción en el hemisferio.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

47. Los países miembros de la OCDE aprobaron una recomendación sobre el cohecho en las transacciones comerciales internacionales. En 1997, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el cohecho revisó la recomendación de 1994 y propuso la recomendación revisada sobre la lucha contra el cohecho en las transacciones comerciales internacionales, que fue aprobada por el Consejo de la OCDE el 23 de mayo de 1997. El documento aunó los resultados de la labor analítica sobre medidas contra la corrupción y el contenido de los compromisos asumidos a lo largo de los años para eliminar el cohecho en las transacciones comerciales internacionales. La Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales fue firmada en diciembre de 1997 por 29 países miembros de la OCDE y 5 no miembros (la Argentina, el Brasil, Bulgaria, Chile y Eslovaquia). El documento, que entró en vigor el 15 de febrero de 1999, ofrece un marco para la penalización

²⁹ Remarks made at the National Conference on the Inter-American Convention against Corruption and its Implementation in Suriname, 15 December 2003.

³⁰ Kathleen Hamann, Anti-Corruption and Good Governance Team, United States Department of State, remarks before the OAS High-Level Meeting on Poverty, Equity, and Social Inclusion, fourth plenary session, Isla Margarita, Venezuela, 10 October 2003.

de la corrupción en las transacciones comerciales internacionales. Los Estados Partes en la Convención se comprometieron a sancionar a los acusados de sobornar a funcionarios públicos de países extranjeros con el propósito de salvaguardar la confianza en las transacciones internacionales.

Iniciativas regionales en África

48. En 1997 se realizó en Dakar un Seminario Regional Ministerial Africano organizado por el Centro para la Prevención Internacional del Delito. El Seminario aprobó por unanimidad la Declaración de Dakar, en la que los ministros expresaron su preocupación por el aumento y la expansión de las actividades delictivas organizadas, las prácticas corruptas y el soborno en las transacciones comerciales internacionales. En 1998 la segunda Conferencia Panafricana de Ministros de Administración Pública, celebrada en Rabat (Marruecos), aprobó la Declaración de Rabat que formula un llamamiento a adoptar diversas medidas a nivel de los países para una regeneración del profesionalismo y la ética en la administración pública. En 2001, los Ministros de Administración Pública de África, reunidos en la tercera Conferencia Panafricana de Ministros de Administración Pública, en Windhoek, aprobaron por unanimidad la Carta de la Administración Pública en África. La Carta reafirmaba los valores profesionales de la administración pública en África, renovaba la definición de sus objetivos y precisaba las condiciones que se requerían para fortalecer las funciones, la competencia, los valores éticos y la imagen de tal administración³¹.

49. Los éxitos registrados en el decenio de 1990 se vieron reforzados cuando los Estados miembros de la Unión Africana, considerando que la elevada tasa de corrupción era la causa principal de los numerosos problemas del continente, especialmente en las esferas del desarrollo, aprobaron en julio de 2003 la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción. En su preámbulo la Convención se refiere sucintamente a los efectos devastadores de la corrupción en todas las esferas de la vida, haciendo hincapié en "los efectos negativos de la corrupción y la impunidad en la estabilidad política, económica, social y cultural de los Estados africanos y sus efectos devastadores para el desarrollo económico y social de los pueblos africanos".

50. El continente ha ido elaborando un enfoque propio en la lucha contra la corrupción plasmado en el Mecanismo de examen entre los propios países africanos. El Mecanismo es un instrumento al que se han adherido Estados miembros de la Unión Africana y constituye un sistema de autovigilancia. Su objetivo principal es fomentar la aprobación de leyes y la adopción de políticas, normas y procedimientos para lograr la estabilidad política, un elevado crecimiento económico, un desarrollo sostenible y acelerar la integración económica subregional y continental. Este objetivo ha de lograrse mediante el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de las mejores prácticas y de aquellas que resulten exitosas, lo que requiere la individualización de las deficiencias y la evaluación de las necesidades en cuanto al desarrollo de las capacidades. Se trata de un hecho positivo y muchos países africanos han solicitado la admisión en el Mecanismo.

³¹ UNODC, Regional Office for Southern Africa, Country Corruption Assessment Report, at www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/INTREG.htm.

51. Cuatro de los cinco contribuyentes financieros principales de la Unión Africana -Argelia, Egipto, Nigeria y Sudáfrica- han firmado para incorporarse al Mecanismo de examen entre los propios países africanos; con ello se suman a muchos otros países que se han sometido al examen del Mecanismo. Como reacción a los cuestionarios de autoevaluación de 80 páginas del Grupo Especializado del Mecanismo que tiene por objeto determinar la disposición de los países a democratizar sus instituciones y combatir la pobreza, la corrupción y el subdesarrollo, el Presidente de Mozambique, antiguo Presidente de la Unión Africana, dijo que el documento había ayudado a su país a descubrir vacíos y "muchas deficiencias en nuestras propias políticas, respecto de lo cual estamos haciendo mejoramientos"³². Chris Stals, ex Gobernador del Banco de Reserva de Sudáfrica, país miembro del Mecanismo, quien está encargado de los exámenes por países, expresó su satisfacción por la declaración. El Sr. Stals, comentó: "Ni siquiera hemos ido a Mozambique y no hemos mantenido conversaciones específicas con ese país, y vemos que ellos ya nos dicen que estamos ayudándoles a aplicar políticas correctas. Creo que este es el tipo de resultados que quisiéramos lograr en todos los países africanos que participan en la iniciativa"³³.

52. Mediante el establecimiento de un régimen jurídico internacional amplio sobre derechos humanos, los Estados africanos, como parte de la comunidad internacional, han asumido la obligación de promover y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos. Un Estado corrupto será incapaz de cumplir esta obligación. Según palabras de Peter Eigen, Presidente de la Junta de Directores de Transparency International, "la corrupción conduce a la violación de los derechos humanos por lo menos en tres aspectos: la corrupción perpetúa la discriminación; la corrupción evita la plena plasmación de los derechos económicos, sociales y culturales; la corrupción lleva a la violación de múltiples derechos civiles y políticos"³⁴. Por lo tanto se espera que otros países africanos se sumarán voluntariamente a los exámenes que se realizan entre países homólogos, pues negarse a ello posiblemente influiría de manera negativa en las inversiones que tanto se necesitan. Según el Sr. Stals, el sector privado y empresarial, no sólo en África sino en el resto del mundo, estudiará cuidadosamente el informe del Mecanismo antes de decidir dónde invertir en África.

Papel de una sociedad civil comprometida

53. El papel de una sociedad civil comprometida en la lucha contra la corrupción es decisivo. Los importantes éxitos alcanzados en la concienciación acerca de la corrupción en la sociedad y, por lo tanto, en la lucha contra ella pueden atribuirse en gran medida a una sociedad civil viable, incluidos los medios de información pública independientes. Es bien conocida la creciente influencia de algunas organizaciones que constituyen la sociedad civil. Las nuevas tecnologías de las comunicaciones han permitido a muchas de estas organizaciones relacionarse por encima de las fronteras nacionales, lo que ha reforzado sus conocimientos e influencia. Según el profesor E. Gyimah-Boadi, del Centro para la Democracia y el Desarrollo de la Universidad

³² Source: Bua News.

³³ Ibid.

³⁴ Speech delivered at the ceremony marking the first United Nations International Anti-Corruption Day, London, 9 December 2004.

de Ghana, "la lucha contra la corrupción es a menudo un proyecto solitario". Por tal motivo, el Sr. Gyimah-Boadi ha abogado por la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y otros grupos defensores de intereses en sus actividades comunes de combate contra la corrupción.

54. Muchos grupos de la sociedad civil no han entendido la estrategia de participar en la creación de coaliciones con otras organizaciones en la lucha contra la corrupción. Lamentablemente aplican estrategias confrontacionales con respecto a otros grupos que persiguen fines similares. No puede extrañar que los resultados no se perciban como se debiera. Según Peter Eigen, "muchas buenas organizaciones nacionales pueden llegar a ser más internacionales; muchas organizaciones dedicadas a un solo tema pueden adquirir más profesionalismo y competencia técnica; muchos grupos de la sociedad civil pueden aumentar su disposición a trabajar en conjunto con otras organizaciones para conseguir una fuerte potencia a escala mundial"³⁵.

55. Para que los grupos de la sociedad civil sean eficaces en la lucha contra la corrupción deben asumir códigos de conducta fiables y aplicar criterios básicos de buena administración institucional. Deben dar garantías de que funcionan en forma impecable, auditando para ello sus cuentas regularmente, sancionando a los elementos deshonestos, para así tener el derecho moral a luchar contra la corrupción. Es necesario que esos grupos regulen de manera convincente sus propias actividades. Es conveniente crear mecanismos que tiendan puentes hacia otras organizaciones con criterios similares que luchen por la misma causa, y cooperar con ellas. Teniendo en cuenta la naturaleza compleja y sensible de la corrupción y de las actividades corruptas, especialmente tratándose de la corrupción de alto nivel, es necesario hacer hincapié en la unidad de propósitos de esas importantes instituciones, los medios de información pública y la sociedad civil, o sea las organizaciones de base comunitaria, las ONG, los órganos religiosos, etc.

Acción de los Estados contra la corrupción

56. Un liderazgo deficiente y la falta de voluntad política de parte de los dirigentes elegidos y los funcionarios públicos son el caldo de cultivo de la corrupción y la pobreza. Desgraciadamente, en lo que puede considerarse un círculo vicioso, la propia pobreza es inductora de corrupción en las sociedades. Sea que la corrupción se considere aguda, burda, endémica, sistemática, refinada o sofisticada, siempre engendra la negación de todos los derechos humanos, en especial los económicos, sociales y culturales, y tiene consecuencias negativas especialmente para los pobres. En realidad, las principales víctimas de la corrupción son los pobres. La creación de diversos mecanismos contra la corrupción de carácter nacional, regional e internacional, y el importante papel desempeñado por los medios de información pública y por la sociedad civil han permitido elevar la conciencia acerca de los efectos devastadores de la corrupción en la sociedad.

57. La lucha contra la corrupción ha logrado éxitos gracias a esos mecanismos, pero a la vez son muchos los obstáculos que han limitado su eficacia. La falta de un financiamiento adecuado

³⁵ Address on the central role of civil society in combating corruption in the era of globalization, Carter Centre "Transparency for Growth" Conference, Atlanta, Georgia, 4 May 1999.

para los mecanismos existentes es precisamente uno de ellos. Como la corrupción contraataca y muchos funcionarios corruptos pueden pagarse los mejores abogados, un financiamiento adecuado de los sistemas de lucha contra la corrupción constituye un factor indispensable para que tengan éxito. La proliferación de los mecanismos de lucha contra la corrupción en algunos países y, en ciertos casos, la sobreposición de sus funciones son algunos de los problemas a que estos mecanismos se ven enfrentados. Nunca se insistirá suficientemente en la importancia de que los parlamentos promulguen leyes que no sólo creen mecanismos de lucha contra la corrupción, sino que garanticen también su independencia, especialmente de la influencia negativa del poder ejecutivo. Es lamentable que algunos mecanismos de lucha contra la corrupción establecidos por los Estados carezcan de la base jurídica necesaria que garantice su independencia y constituyan simples instrumentos de propaganda y relaciones públicas del Estado.

58. Por otra parte, a lo largo del presente estudio se ha señalado -y es importante repetirlo- que gracias a estos mecanismos de lucha contra la corrupción algunos países en desarrollo han procurado exitosamente la repatriación de fondos que habían sido extraídos de sus arcas y depositados en bancos extranjeros, mientras que diversos funcionarios de alto rango que habían participado en actividades corruptas y fueron apresados han sido juzgados por los tribunales competentes y castigados en consecuencia. Por falta de espacio, este informe no examinará los diversos mecanismos de lucha contra la corrupción creados por los Estados. Baste decir que durante la investigación realizada para el informe provisional se observó que algunos Estados habían conseguido logros notables en su deseo sincero de liberarse de la corrupción. Sin embargo, es necesario mantener el impulso pues, en palabras de Peter Eigen, "la corrupción despoja a los niños de su futuro y mata, pero es evitable"³⁶.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

59. En el presente informe provisional se sigue centrando la atención en las violaciones de todos los regímenes de derechos humanos. No queda duda alguna sobre la universalidad de la corrupción ni hay dudas de que la corrupción institucionalizada sigue siendo uno de los principales obstáculos para el ejercicio de un gobierno honesto y transparente, la consolidación de la democracia, la promoción del desarrollo sostenible, etc. La atención de la comunidad internacional se dirige ahora a la necesidad de invertir la corriente de la corrupción, haciendo que ésta resulte muy costosa y peligrosa, castigando para ello a quienes participan en actividades de corrupción y la perpetúan, independientemente de cuán elevada sea su posición.

60. Como se sugirió en el debate habido entre los miembros de la Subcomisión en su 56º período de sesiones, la autora se ha ocupado en el presente informe de la corrupción de los partidos políticos y los parlamentarios, aspectos que el informe preliminar de la Relatora Especial no abordó. Debido al papel fundamental desempeñado por la judicatura y los organismos encargados de hacer cumplir la ley en la lucha contra la corrupción, en el presente informe se ha vuelto a prestar atención a ambas instituciones vitales.

³⁶ Eigen, op. cit. at note 37.

61. Como lo demostró sucintamente una nueva encuesta de opinión pública mundial realizada por Transparency International (véase el párrafo 26 *supra*), los partidos políticos son considerados las instituciones más corruptas en el mundo entero. Se trata de un hecho lamentable, pues los políticos y los representantes públicos (parlamentarios) no están por encima de la ley y deberían rendir cuentas. Son elegidos por los ciudadanos y reciben el mandato de elaborar leyes que han de promover y respetar los derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y que han de prevenir la violación de tales derechos; se trata de personas elegidas para elaborar leyes que hagan progresar el bienestar de los ciudadanos.

62. Por lo tanto, es de la más alta importancia que los Estados, además de la Unión Interparlamentaria, velen por que los parlamentarios se sometan al imperio de la ley, y refuercen las actuales estrategias y medidas encaminadas a eliminar la corrupción de los partidos políticos, mediante, por ejemplo, el aumento de la transparencia y la obligación de rendir cuentas, y alentando el cambio de actitud y movilizándolo la voluntad política.

63. Habiéndose demostrado el impacto negativo que la corrupción de los procesos de compra tiene para el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben mejorar la actual legislación. Donde no las haya, es preciso promulgar leyes adecuadas. Hay que hacer hincapié en el papel de las instituciones financieras pertinentes, como el Banco Mundial, en la prestación de asistencia a los Estados para que éstos puedan concebir y aplicar estrategias contra la corrupción, especialmente en la elaboración de políticas económicas apropiadas que incluyan el objetivo de la transparencia en las compras.

64. La corrupción prospera cuando el nivel educacional es bajo, la sociedad civil es subdesarrollada y la obligación de rendir cuentas que tienen las instituciones públicas es muy relativa. Por lo tanto, los Estados deben seguir fortaleciendo la independencia e imparcialidad de la judicatura, incluida para ello la capacitación de jueces y abogados con miras a garantizar el imperio de la ley, y continuar manteniendo a la vez organismos encargados de hacer cumplir la ley que sean viables y transparentes. Los miembros de estos organismos deben recibir remuneraciones adecuadas para contrarrestar así el atractivo representado por la corrupción.

65. Se necesita la cooperación internacional para la repatriación de los fondos de origen ilícito extraídos de las arcas de los países en desarrollo en dirección a algunos países desarrollados. Se han registrado algunos logros en esta esfera mediante la cooperación bilateral entre los países afectados, y la entrada en vigor y puesta en práctica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional han de infundir nuevo impulso a la lucha para eliminar la corrupción en esas esferas.

66. No sólo debe reconocerse y alentarse el papel decisivo de la sociedad civil, incluidos los medios de información pública comprometidos en la lucha contra la corrupción, sino que ese papel también debe ser reforzado.
