

La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción

Una mirada a partir del informe CIDH
sobre "Corrupción y Derechos Humanos"

Primera sesión

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN, EN CLAVE DE DERECHOS HUMANOS

Jueves 06 de agosto de 2020



La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción

Una mirada a partir del informe CIDH
sobre "Corrupción y Derechos Humanos"

Primera sesión

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EN CLAVE DE DERECHOS HUMANOS

Jueves 06 de agosto de 2020

PANELISTAS

- ▶ **Claudio Nash Rojas** (Chile, Universidad de Chile)
El informe CIDH y los espacios de participación de la sociedad civil
- ▶ **Edison Lanza** (Uruguay, Relator CIDH para la Libertad de Expresión)
El rol del periodismo de investigación en la lucha contra la corrupción
- ▶ **Silvia Serrano** (Colombia, O'Neill Institute for National and Global Health Law)
El derecho a defender la democracia y lucha anticorrupción
- ▶ **Helen Mack** (Guatemala, Fundación Myrna Mack)
El acompañamiento de la lucha anticorrupción por la comunidad de derechos humanos

MODERA

- ▶ **Lucía Chávez**, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (México)

CONTENIDO

Presentación	4
Introducción de la moderadora	5
Primera ronda de intervenciones	6
Segunda ronda de intervenciones	16
Consideraciones finales	20

La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción

Una mirada a partir del informe CIDH sobre "Corrupción y Derechos Humanos"

Primera sesión

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EN CLAVE DE DERECHOS HUMANOS

Jueves 06 de agosto de 2020

PRESENTACIÓN

DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, AMÉRICA LATINA HA SIDO TESTIGO, UNO TRAS OTRO, DE GRAVES ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN. La magnitud de los hechos ha develado la profunda afectación de los cimientos mismos del estado de derecho y los sistemas democráticos en la región. Desde el financiamiento ilícito de la política, el tráfico de influencias en puestos claves del gobierno, el cohecho en compras públicas, hasta la cooptación de los sistemas de justicia y las instituciones de control, el fenómeno de la corrupción ha afectado la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas desde diversos ángulos. No solo al desviarse recursos necesarios para la satisfacción de sus derechos mediante programas de apoyo social, sino también al poner sectores clave del aparato estatal, que deberían trabajar en la búsqueda del interés público, en servicio del interés privado, minando la confianza en el valor de la ley y afectando severamente el principio de igualdad. Para algunos, como los periodistas de investigación y los defensores y defensoras de derechos humanos, la investigación y la denuncia de la corrupción supone un riesgo a su integridad

personal y su vida, que en muchas oportunidades ha llegado a consumarse. Defensores de la tierra y el territorio, pero también jueces, juezas, fiscales y magistrados íntegros que han decidido librar esta batalla, viven sometidos a persecución, hostigamiento, desprestigio y amenaza, muchas veces desde sus propias instituciones.

En este escenario, en algunos países, las fiscalías asumieron el liderazgo de la lucha contra la corrupción, dando algunos pasos alentadores, aunque precarios. El inicio de investigaciones y el procesamiento y encarcelamiento provisional de varios presidentes de la República y otros miembros de la clase política y empresarial latinoamericana, fue un duro golpe nunca antes visto; un logro simbólico pero no definitivo, pues los sistemas o estructuras que operan en la corrupción, moviéndose a medias entre lo lícito y lo ilícito, entre el sector público y el sector privado, con un alto nivel de sofisticación, se recomponen rápidamente y tienen recursos suficientes para atacar de vuelta, utilizando la misma institucionalidad estatal. En otros países en cambio, con instituciones de justicia

históricamente debilitadas o capturadas por las redes de corrupción, ha sido la sociedad civil la que ha asumido el rol de la denuncia pública y ha buscado colocar este tema en la agenda política, acudiendo a la comunidad internacional en busca de apoyo externo para combatir situaciones de corrupción endémica.

Durante el mes de agosto de 2020, un grupo de organizaciones de la sociedad civil de la región decidimos impulsar una conversación fundamental: ¿Cuál es el espacio que puede y que debe ocupar la sociedad civil en la lucha contra la corrupción? ¿Deben los Estados garantizar estos espacios, y tienen los ciudadanos y ciudadanas herramientas jurídicas para exigirlos? El detonante de esta conversación, es el informe titulado *“Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos”* aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2019, que sistematiza y desarrolla los estándares internacionales que permiten enfrentar la lucha contra la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, y que abre nuevas posibilidades de participación para la comunidad de derechos humanos de la región.

El presente documento es la transcripción editada de la primera de esas conversaciones, y pretende ser un aporte para continuar en este debate.

Washington D.C, 16 de septiembre de 2020



INTRODUCCIÓN DE LA MODERADORA

ESTE WEBINARIO SURGE DESDE LA IMPORTANCIA Y EL PARTEAGUAS QUE REPRESENTA EL INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) PUBLICADO EN DICIEMBRE DE 2019, titulado “Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos”. El informe es una contribución a la lucha contra el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, y desarrolla un enfoque bastante novedoso para abordar la lucha anticorrupción, propone una conceptualización amplia y compleja del fenómeno de la corrupción, y abarca todas las prácticas que suponen un abuso o una desviación del poder público en beneficio privado. En informe también da cuenta del impacto multidimensional de la corrupción sobre la democracia, el estado de derecho y particularmente sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos en el continente americano y destaca aspectos importantes como la concentración del poder, los actos de discrecionalidad, la ausencia de control en la gestión pública, la impunidad y las estructuras de corrupción sistémica o macro corrupción.



Lucía Chávez

PRIMERA RONDA DE INTERVENCIONES

Intervención Claudio Nash Rojas



“La hipótesis que tiene la CIDH es que la participación ciudadana cumple un doble rol: por una parte, es un requisito de legitimidad de las políticas anticorrupción, y por otra parte, es un instrumento que permite darle efectividad a estas políticas”

M: En el Informe se destacan los principios de la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos, y entre ellos se incluye la participación ciudadana. ¿Qué dice el informe de la CIDH sobre la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción? ¿Qué implica considerar la participación como un derecho?, y especialmente, ¿qué obligaciones generaría para el Estado?

CN: Quisiera responder esta pregunta haciendo un recorrido por el informe, que describe cómo visualiza la Comisión el tema de la participación

ciudadana en la lucha contra la corrupción, porque la CIDH propone un enfoque interesante, con una mirada más compleja de la corrupción y una lectura de este fenómeno en un contexto continental en el que existe corrupción estructural. **La hipótesis que tiene la CIDH es que la participación ciudadana cumple un doble rol: por una parte, es un requisito de legitimidad de las políticas anticorrupción, y por otra parte, es un instrumento que permite darle efectividad a estas políticas.**

Hay algunas cuestiones interesantes para resaltar en el informe. La primera es que cuando la Comisión describe el fenómeno de la corrupción (i) establece cuales son los elementos que permiten que la corrupción adquiera carácter estructural: debilidad institucional, monopolio o concentración del poder, discrecionalidad, falta de control o rendición de cuentas, e impacto de la impunidad, como factores institucionales, además de otros factores que tienen carácter cultural. El cuarto de estos factores -la falta de rendición de cuentas- está directamente asociada con la participación ciudadana, y en ese sentido no es extraño que la CIDH, al hablar del “punto de encuentro” entre los principios de la lucha contra la corrupción y derechos humanos, en el párrafo 120 del informe, destaque que la clave de este enfoque de corrupción y derechos humanos es **poner a las personas en el centro del debate**. No es la economía, ni los recursos disponibles, sino que todo eso tiene sentido por el impacto que tiene en

las personas. Y al hacerlo, la CIDH identifica que la participación es un factor clave, pero no sólo instrumental sino también sustantivo. Es decir, **se establece un criterio de legitimidad: una eficaz lucha contra la corrupción va a ser legítima en la medida que también incorpore elementos sustantivos de participación.**

Esto la CIDH lo establece en el marco general de su enfoque, pero después lo va materializando en sus desarrollos específicos. Algunos ejemplos de la participación como un derecho humano, pero también como un elemento valioso de legitimidad de la lucha anticorrupción, se encuentran cuando la CIDH habla de los elementos institucionales que son relevantes en la lucha anticorrupción. Se identifican dos: la administración de justicia y los sistemas electorales, ámbitos donde la participación está presente, por ejemplo, en la necesidad de procesos participativos de selección y nombramiento de autoridades, o en la importancia de sistemas democráticos que no solo sean representativos sino efectivamente participativos, y a través del acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

Además de la idea de la participación como un valor sustantivo, también se encuentran en el informe ejemplos de participación como un medio o una herramienta para implementar las políticas anticorrupción. En materia de DESCAs, se concibe la participación como un elemento eficaz para controlar, por ejemplo, los procesos de privatizaciones y concesiones, la recaudación de los impuestos, el control de las políticas públicas contra la pobreza, etc. En el caso de procesos de consulta previa a los pueblos indígenas, la participación no solo les da eficacia, sino que constituye un elemento legitimador. En los procesos electorales, la participación de la ciudadanía no es solo a través

del voto, -objetivo del proceso democrático-, sino también un mecanismo de control y seguimiento de su correcto desenvolvimiento.

Finalmente, la CIDH se refiere a algunos desafíos, entre ellos, el tema de las políticas públicas. En esta materia, se refiere a la necesidad de procesos participativos en su elaboración, pero también en su implementación. En este tema la CIDH retoma los dos elementos ya desarrollados, cuando afirma que **las políticas públicas se legitiman con la participación ciudadana, pero logran ser eficaces cuando esta participación en tales procesos no es solo formal sino real y sustantiva.** El juego que hace la CIDH de ir moviéndose entre estos dos enfoques de la participación ciudadana, como un elemento legitimador o como un factor de eficacia, nos da buenas herramientas para trabajar sobre este tema, tanto a nivel regional como nacional. En este sentido el informe es un aporte.

M: Es muy interesante este enfoque que planteas: la participación ciudadana como un valor sustantivo, luego como una herramienta de eficacia. Pero en el informe también se plantea como un "principio" e incluso de desliza la idea de que la participación ciudadana es un "derecho", y sería ideal que en tu siguiente intervención pudiéramos abordar este tema.

Intervención Edison Lanza



"Hoy en día los periodistas de investigación están siendo acusados y estigmatizados por el discurso de las autoridades públicas: sin pudor varios presidentes y dictadores acusan a la prensa de corrupta porque investigan la corrupción, o de difundir 'fake news', y con eso la exponen a un riesgo mayor".

M: De acuerdo con el informe de la CIDH, ¿cuál es la contribución del periodismo de investigación en la lucha contra la corrupción y cuáles son los instrumentos vinculados a la libertad de expresión que son importantes en esta materia?

EL: El papel de la prensa es fundamental, pero el informe también aborda este tema como un "ecosistema de la circulación de la información". No es solo el rol de la prensa y de los medios sino que **cuando el poder se corrompe y es filtrado por mafias o por estructuras de corrupción, se tiende a cortar los circuitos de información en distintos lugares, a tratar de controlar que la información no salga, a restringir el acceso a la información pública, a vigilar a quienes**

investigan, y a perseguir a los que pueden informar sobre corrupción. El informe aborda todas estas dimensiones, todo lo que proteja este "ecosistema de información" con las mayores garantías. Los verbos centrales relacionados con la libertad de expresión tienen mucho que ver con el combate a la corrupción: investigar, buscar información, recibir información en poder del Estado, y poder divulgarla por cualquier tipo de medio sin censura ni restricciones. En cuanto a la prensa en particular, se reconoce su importante papel en la investigación de la corrupción.

Hay que reconocer que la prensa y el periodismo atraviesan un contexto muy complejo en la región. En materia de seguridad y sustentabilidad, no hay que olvidar que, para hacer investigación de calidad, hay que tener recursos, y la pandemia ha puesto en riesgo la sustentabilidad de proyectos de periodismo de investigación.

El informe aborda también el tema de las garantías para investigar, difundir y publicar información sin recibir distintas formas de acoso, persecución y hostigamiento. Hablamos de garantías clásicas para el trabajo de periodistas y de medios de comunicación, por un lado, y garantías en la era digital, por otro.

En cuanto a lo primero, encontramos la protección de periodistas frente a la violencia. **En nuestra región, han sido asesinado periodistas por el vínculo personal con la investigación de la corrupción.** Esto también tiene que ver con la impunidad: cuando el crimen organizado está coludido con el gobierno, se acosa, amenaza

y asesina a los periodistas, y estos crímenes permanecen impunes. El caso *Nelson Carvajal vs. Colombia* es un ejemplo de ello. Por tanto, hay un capítulo de garantías, según el cual los Estados tienen que prevenir, proteger y procurar justicia. Con un agregado muy actual: **hoy en día los periodistas de investigación están siendo acusados y estigmatizados por el discurso de las autoridades públicas: sin pudor varios presidentes y dictadores acusan a la prensa de corrupta porque investigan la corrupción, o de fake news, y con eso la exponen a un riesgo mayor.**

El tercer nivel de garantías clásicas es el del acceso a la información pública, ya que si analizan distintas investigaciones exitosas de corrupción tiene un componente de pedidos de acceso a la información pública que trabajosamente han sido "arrancadas" al Estado, que suele invocar excepciones de forma amplia y ambigua para evitar entregarla.

También encontramos **el uso del derecho penal para impedir la investigación y difusión de hechos de corrupción.** Aquí, no estamos solo frente a las figuras clásicas que el sistema ha combatido -como la incompatibilidad de los delitos de difamación e injuria con la Convención Americana- sino también frente a otro tipo de figuras penales que se utilizan para castigar a quienes informan sobre hechos de corrupción - los "informantes"- , o quienes difunden información vinculada a "secretos de Estado" o a procesos judiciales, como es el caso de los tipos penales sobre "revelación de secretos" que son de especial preocupación, tanto como la protección de los informantes. Me refiero a la persona que no es periodista, pero que informa al periodista como *fuentes*; o que informa públicamente hechos de corrupción. En tales casos, está involucrado

el derecho a la protección de las fuentes, pero también el derecho de la persona que conoce un hecho de corrupción, a poder contarlo.

También abordamos los nuevos temas vinculados a la **circulación de la información en el espacio digital**, porque hoy la protección de las fuentes tiene un componente importante de prevención de la vigilancia ilegal o de la vigilancia estatal por medios digitales. Además, abordamos la protección de la información reservada o confidencial para los periodistas y para la sociedad civil, con mecanismos de encriptación tanto a través de mensajería como de sistemas como *Wikileaks*, que son reservorios para poder hacer denuncias protegidas. Allí el informe es de avanzada porque plantea que esto también está protegido por la Convención Americana, tanto por el derecho a la privacidad como por el derecho a la protección de las fuentes periodísticas.

M: Es importante eso que resaltas, respecto a la forma en que los periodistas son atacados a través del derecho penal. Muchas veces los periodistas son acusados de filtrar información que las mismas fiscalías probablemente les proporcionan, entonces, un caso mediático que está siendo investigado o sustanciado en tribunales, se juega en dos "canchas": la mediática, y la del sistema de justicia. ¿Hasta dónde estas investigaciones por corrupción, desde un enfoque de derechos humanos, tienen que ser públicas, o pueden ser públicas?

Intervención Silvia Serrano



“La Corte Interamericana interpretó la Convención a la luz de la Carta Democrática Interamericana, con la finalidad de referirse a la existencia un derecho a defender la democracia como una manifestación concreta del derecho a la participación política. La Corte dice explícitamente que existe un derecho a defender la democracia protegido por el artículo 23.1a) de la Convención”.

M: En el informe cobran particular relevancia tres temas que, según ha dicho la Corte Interamericana, constituyen una tríada: los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. En ese contexto, ¿en qué consiste el “derecho a defender la democracia” de acuerdo con la jurisprudencia del sistema interamericano, y cómo puede vincularse con la lucha anticorrupción? ¿Cómo se defiende este derecho y cuáles son las herramientas que ofrece el sistema interamericano para dotarlo de contenido? Finalmente, ¿cuáles serían las obligaciones del Estado para poder hacer realidad este derecho?

SS: Quisiera abordar la manera como se ha ido configurando el derecho a defender los derechos humanos y el derecho a defender la democracia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, y los derechos a través de los cuales se han derivado estos otros, porque esto nos permite pensar en escenarios en los cuales podría exigirse obligaciones puntuales de los Estados para respetar y garantizar la participación de la sociedad civil por la vía de estos dos derechos en los asuntos de corrupción. Pero antes quisiera recordar que estos dos derechos no tienen un reconocimiento explícito en la Convención Americana, y que su reconocimiento mediante un ejercicio de derivación de derechos innominados, utilizando diversas estrategias hermenéuticas, no es inusual para la Corte ni para la CIDH, por lo que ambos derechos son solo un ejemplo de muchos de ellos.

Para estos dos derechos (el derecho a defender los derechos humanos y el derecho a defender la democracia), son muy importantes dos casos. El primero *Escaleras Mejías vs. Honduras* -que trata sobre un defensor ambientalista que fue asesinado, y en donde por primera vez la Corte se plantea la pregunta de si hay un derecho a defender los derechos humanos en la Convención Americana. El segundo es *López Lone y Otros vs. Honduras* sobre la destitución de jueces en represalia por su comportamiento durante el golpe de Estado de 2009, que es donde la Corte consolida la idea de un derecho a defender la democracia con fundamento en la misma Convención.

Como decía, la derivación de derechos innominados no es inusual, se ha hecho por diferentes vías, una de ellas es la interpretación de una disposición aisladamente (como fue el caso del derecho

de acceso a la información bajo el derecho a la libertad de expresión; o el derecho a contar con motivaciones adecuadas bajo el derecho a ser oído con las debidas garantías) y otra vía ha sido la lectura conjunta de los contenidos normativos de varias disposiciones de la Convención (este es el caso por ejemplo, del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, derivado de los derechos a la propiedad y de los derechos políticos; o el caso del derecho a la identidad, como una derivación de los derechos a la familia, al nombre y a la nacionalidad; o el derecho a la autonomía reproductiva, como una derivación de los derechos a la vida privada y a la libertad personal). En esos ejercicios interpretativos, la Corte ha tomado en cuenta otros instrumentos internacionales relevantes, que para el caso del derecho a defender los derechos humanos ha sido la Declaración de Naciones Unidas de 1998 y para el caso del derecho a defender la democracia, la propia Carta Democrática Interamericana.

En el caso del derecho a defender los derechos humanos, la Corte ha tenido una línea bastante fuerte sobre personas defensoras de derechos humanos, particularmente en casos de violencia estatal y no estatal y deberes de debida diligencia en las investigaciones. En el caso *Escaleras Mejías vs. Honduras*, que terminó con una solución amistosa ante la Corte, esta se pronunció sobre la existencia del derecho a defender los derechos humanos porque esta solicitud hizo parte del acuerdo de solución amistosa en ese caso, y para responder a esa solicitud que hacía parte de ese acuerdo, ahí la Corte se plantea esa pregunta y toma en cuenta la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998, y a partir de ello, **la Corte Interamericana sostiene que aunque no existe un único derecho en la Convención que garantice la labor de promoción y protección de los derechos humanos, el respeto**

y garantía de los componentes de varios derechos permiten la materialización de ese derecho a defender los derechos humanos, y dentro de los derechos relevantes la Corte menciona los derechos a la vida, integridad personal, libertad de expresión, libertad de asociación, derechos políticos, garantías judiciales, y protección judicial.

Un tema importante del Informe “Corrupción y derechos humanos” de la CIDH en relación a este derecho a defender los derechos humanos, es que permite considerar que, derivado de la interpretación amplia que maneja la CIDH sobre quién puede ser considerado defensor de derechos humanos, **se reconoce explícitamente que las personas que investigan, informan y denuncian actos de corrupción deben considerarse personas defensoras de derechos humanos, lo mismo que quienes quieren participar en asuntos públicos vinculados a la lucha contra la corrupción**, quienes también pueden estar protegidas por las obligaciones de los Estados que se derivan del derecho a defender los derechos humanos.

Respecto del derecho a defender la democracia, en el caso *López Lone y Otros vs. Honduras*, varios jueces fueron separados de sus cargos por distintos roles que tuvieron durante el golpe de Estado, desde expresiones que profirieron hasta su participación en protestas, y también por el ejercicio de recursos contra diversas medidas que se tomaron en el contexto del golpe. En ese caso, **la Corte Interamericana interpretó la Convención a la luz de la Carta Democrática Interamericana, con la finalidad de referirse a la existencia de un derecho a defender la democracia como una manifestación concreta del derecho a la participación política**. La Corte dice explícitamente que existe un derecho a defender la democracia

protegido por el artículo 23.1a) de la Convención, que a veces es una norma un poco olvidada, pero que establece el derecho a la participación directa en los asuntos públicos. Textualmente, la Corte dice que el derecho a defender la democracia es una **específica concretización de ese derecho**.

Algunos de los temas sustantivos a destacar en esta sentencia, de los más generales a los más específicos: la Corte hace una referencia a un derecho de los pueblos a la democracia; en segundo lugar, habla de la importancia no solo de una democracia representativa sino de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, y en cuanto a la participación directa prevista en el artículo 23.1.a), las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana que invoca son los artículos 6 y 7, que establecen que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, que a su vez, es indispensable para el ejercicio de los derechos humanos.

Y al igual como hizo con el derecho a defender los derechos humanos, aquí **la Corte también hace referencia a una variedad de vías para defender la democracia, e indica que dependiendo de la vía escogida puede ocurrir que además de los derechos políticos, haya involucrados otros derechos protegidos por la Convención**. Por ejemplo, en el caso puntual de esa sentencia, en la activación de recursos judiciales o denuncias penales, bajo este razonamiento, se involucra también el derecho a ser oído, recogido en el artículo 8 de la Convención. Son muchas las vías por las que se puede ejercer este derecho a ejercer la democracia, como la investigación periodística, la protesta pública, la denuncia judicial, la constitución

de asociaciones con la finalidad de participar en asuntos públicos y específicamente en asuntos de corrupción. En todos estos supuestos se podría invocar otros derechos protegidos por la CADH de manera autónoma.

Finalmente, respecto a las obligaciones de los Estados: tanto al derecho a defender los derechos humanos, como al derecho a defender la democracia, les resultan aplicables las obligaciones generales de los Estados frente a los demás derechos protegidos por la CADH, es decir, el deber de respeto, el deber de garantía, y el deber de adecuar el derecho interno, previstos en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, pero también las obligaciones derivadas de otras normas de este instrumento, de vocación transversal, como la no discriminación, el derecho a contar con recursos efectivos frente a violaciones a estos derechos y también la reducción del margen de las restricciones permisibles, la que también debe ajustarse a los criterios que el instrumento permite. El gran desafío del sistema interamericano es la adjudicación de todos estos planteamientos a situaciones concretas, caso por caso.

M: Sería importante profundizar un poco más sobre las obligaciones del Estado y sobre las herramientas que tenemos los ciudadanos para defender la democracia, en particular pensando en situaciones de macro-corrupción o de corrupción estructural, en las que muchas veces no se puede apreciar una víctima concreta, y es difícil el acceso a los tribunales nacionales. En el caso de México por ejemplo, se ha limitado el acceso a querrelas por corrupción en el ámbito penal porque los querellantes no son las víctimas, entonces cabe reflexionar de qué manera pueden ser útiles estas herramientas del sistema interamericano en este tipo de situaciones, y cuáles serían las obligaciones del Estado.

Intervención Helen Mack



“En el movimiento de derechos humanos teníamos la experiencia de la implementación de los Acuerdos de Paz. Fuimos testigos de cómo los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos que funcionaron como escuadrones de la muerte, se estaban “transformando” en redes políticas de corrupción.”

M: ¿Cuál es la reflexión que tuvieron las organizaciones guatemaltecas cuando en su camino de lucha por los derechos humanos y combate a las estructuras violentas del estado, advirtieron la presencia del fenómeno de la corrupción? ¿Cuál es la historia del acompañamiento desde la sociedad civil, y especialmente desde el movimiento de derechos humanos, en la lucha contra la corrupción en Guatemala?

HM: Esta lucha la comencé a partir de la ejecución extrajudicial de mi hermana Myrna, el 11 de septiembre de 1990, por el Estado Mayor presidencial. Fue realmente el primer caso de derechos humanos ante el sistema de justicia. En

ese entonces, el miedo se podía palpar: el miedo de los jueces y de los funcionarios públicos que estaban cerca del caso de Myrna. Y a la vez, el silencio, había un pacto de silencio para mantener esa impunidad. Pero entonces todavía había cierto respeto, no había empezado el inicio de la reforma penal, y lo único que necesitabas encontrar era jueces con valor. Hoy, sin embargo, lo difícil es encontrar jueces honestos, porque lo que tienes son jueces corruptos como consecuencia de que el sistema se ha ido corrompiendo.

Entonces a lo largo de los años de buscar justicia por el caso de Myrna, me fui dando cuenta de la importancia de la independencia judicial y de que estaba recorriendo un camino que no se había recorrido antes: el de enfrentar el monstruo de la impunidad, que es un problema estructural, tanto en la justicia como en el sistema electoral. Ambos aspectos van muy unidos, porque es el Congreso quien elige a los magistrados en Guatemala. La independencia judicial es lo único que tenemos los ciudadanos para poder acceder al sistema de justicia. Yo en aquel momento decía, “no me importa si un juez es de derecha o es de izquierda, o de un partido u otro, si se trata de una persona honesta que va a aplicar la ley de forma independiente”.

En 1993, luego de cinco o seis años de estar en esa transición democrática que empezó en 1985, hubo un “autogolpe” del presidente Serrano Elías, emulando la estrategia del presidente Fujimori en el Perú. A partir de ahí se hicieron dos reformas constitucionales: una en materia económica, para autorizar al Estado de Guatemala a hacer préstamos a los bancos privados, y la segunda para conformar

unas Comisiones de Postulación para la elección de magistrados a las altas cortes, con el objetivo de ir eliminando las mafias de corrupción que existían en el sistema de justicia. Estas comisiones de postulación están conformadas por: dos rectores (uno de la Universidad Nacional, y otro que representa a las universidades privadas), decanos de las facultades de derecho, representantes del colegio de abogados, representantes de jueces y magistrados y la Corte Suprema de Justicia. Esta reforma en aquel entonces se fundamentaba en el principio de participación de la ciudadanía, derivado de los tratados de derechos humanos suscritos por Guatemala. Pero “hecha la ley, hecha la trampa”, de modo que se buscó como evadir la ley para seguir con ese sistema de corrupción.

Luego en 1996, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, la violencia se incrementó y empezó a tocar a otros sectores que no necesariamente estaban de un lado o del otro: gente de clase media y de clase alta afectada por secuestros y extorsiones. Entonces, cuando se me acercaban para preguntarme cuál había sido mi experiencia en el sistema de justicia, yo veía que los patrones eran exactamente los mismos que rodearon a las ejecuciones extrajudiciales y secuestros ejecutados desde el sistema de inteligencia. Entonces, hicimos una alianza para monitorear la elección de magistrados de las nuevas cortes, porque lo único que queríamos era justicia, y porque veíamos que los patrones y la forma de elegir eran exactamente las mismas y no había forma de romper esa lógica de corrupción. Empezamos a monitorear y a observar a estas comisiones de postulación, y a exigir transparencia, publicidad, y participación de la sociedad civil. Hasta que finalmente en el año 2010 se logró aprobar una Ley de Comisiones de Postulación, que establecía que aquellos principios

se tenían que aplicar, no solamente para las altas cortes sino también para la elección de autoridades de otras instituciones como el Instituto de la Defensa Pública Penal, la Contraloría General de Cuentas y otras.

Sin embargo, en el movimiento de derechos humanos teníamos la experiencia de la implementación de los Acuerdos de Paz. Fuimos testigos de cómo los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos que funcionaron como escuadrones de la muerte, se estaban “transformando” en redes políticas de corrupción y por eso promovimos esta iniciativa que se llamó “CICIAC” - Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos-, que está establecida en los Acuerdos de Paz. Luego esta iniciativa cambió y se convirtió en la CICIG - Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala- porque estas redes ya estaban dando problemas de gobernanza, y es por ello que es el mismo Estado de Guatemala que le solicitó apoyo a las Naciones Unidas para este proyecto.

Los primeros años de la CICIG sirvieron para promover en el Congreso la aprobación de instrumentos legales que sirvieran para la lucha contra estas redes de impunidad. Pero había resistencia con cosas tan elementales como la creación de una unidad de métodos especiales para poder perseguirlos. Si no hubiera tenido estos instrumentos, la CICIG no hubiera podido llevar adelante la investigación de todos estos casos. Ya en el 2014 teníamos muchos problemas de corrupción y gobernanza: los dos candidatos favoritos para ganar la presidencia, negociaron y se pusieron de acuerdo en quiénes iban a elegir como magistrados a la Corte Suprema de Justicia y a las Corte de Apelaciones. Estas personas hicieron un

juramento de lealtad ante los dos candidatos por haberlos elegido. Ante esto, desde la sociedad civil interpusimos muchos recursos para ir tratando de corregir o reencauzar ese procedimiento, pero perdimos la batalla. Luego, en el año 2014, la magistrada Claudia Escobar denunció cómo condicionaron su reelección a magistrada, a la emisión de una resolución judicial de amparo favorable de la entonces vicepresidenta Roxana Baldetti, y ya en 2015, la CICIG empezó a presentar casos contra redes de macro-corrupción que habían penetrado en el Estado.

Y por supuesto salimos todos los guatemaltecos a las calles. Lo llamaron “la primavera guatemalteca”, porque logramos que el presidente y la vicepresidenta renunciaran ante el escándalo de la corrupción. Pero la maquinaria seguía caminando. Ganó las elecciones Jimmy Morales, que era un comediante. Pero si uno empieza a hacer el análisis de qué partido político lo llevó al gobierno, se advierte que son los mismos grupos que desde que inició un gobierno de derecha en 2006, generaron problemas de gobernanza por razones de corrupción. Obviamente como la lucha anticorrupción tocó los intereses de corruptos de cuello blanco, hicieron un plan para sacar nuevamente a la CICIG, y una campaña para tratar de seguir cooptando a todas las instituciones que aún están libres que corrupción, que son: la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de los Derechos Humanos. Lograron sacar a la CICIG de Guatemala, y emprendieron una guerra judicial en contra de aquellas personas o instituciones que todavía no están alineadas al pacto de corruptos.

Durante la pandemia, se asignan contratos, pero no llegan las medicinas, no tenemos insumos para los médicos que están en primera línea, los paquetes

de apoyo social para la gente más vulnerable no han llegado, porque están asignados a los amigos de los partidos políticos. Esto demuestra que la corrupción afecta a todos los ciudadanos y ciudadanas, al estado de derecho y a la democracia, y que es la participación ciudadana, como lo dice el informe de la CIDH, la que va a dar legitimidad a los gobiernos.

M. Es muy interesante la experiencia de participación de la sociedad civil en el impulso a la creación de mecanismos como la CICIAC y luego la CICIG, y cómo además de la investigación, este mecanismo también tenía como finalidad el fortalecimiento de las instituciones. Es además importante reflexionar sobre el tema de la voluntad política: ninguno de estos apoyos internacionales hubiese sido posible sin ella, y menos en un contexto de corrupción estructural. ¿Cómo se pudo, desde la sociedad civil, impulsar la creación de esta voluntad política en el gobierno? ¿Hubo algún momento crucial que marcó un antes y un después para el nacimiento de esta voluntad?

SEGUNDA RONDA DE INTERVENCIONES

Intervención Claudio Nash Rojas



“Hay una construcción fuerte y robusta de esta idea de la participación como un derecho humano que excede por mucho los derechos políticos.”

Sobre el tema de la participación ciudadana como un derecho, mi opinión es que la CIDH puede hacer el desarrollo dual que he comentado, precisamente porque está haciendo una lectura correcta del alcance que puede tener la participación como un derecho humano consagrado en los instrumentos internacionales de protección. Esta línea de una interpretación amplia de la participación ciudadana tiene orígenes bastante antiguos en la teoría política, pero se debe recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 21.3, hace una referencia explícita a que la legitimidad de los sistemas políticos radica en la voluntad del pueblo, y en ese sentido los desarrollos posteriores tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles

y Políticos, como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) van en la misma línea, de no limitar los derechos de participación a los derechos político-electorales.

La CADH consagra en su artículo 23 una mirada amplia de participación, es decir, además del derecho a elegir y ser elegido, tenemos el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, pero además en el numeral 1 de este artículo se señala que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: “participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes elegidos”. Y la Corte Interamericana, en el caso *Castañeda Gutman vs México*, dijo que la idea de participación política no se limitaba al voto sino que se extendía a toda forma a través de la cual los individuos o las organizaciones “buscan influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”. La Corte también ha dicho a los Estados que deben propiciar condiciones y mecanismos para que estos derechos políticos puedan ser ejercidos en forma efectiva, garantizando el principio de igualdad y no discriminación. Entonces, **hay una construcción fuerte y robusta de esta idea de la participación como un derecho humano que excede por mucho los derechos político-electorales** y en ese sentido nuestras democracias tienen que generar condiciones para formas de participación efectivas.

Por otro lado, ¿cómo hacer para que esta participación no quede en un requisito meramente formal, o pueda ser utilizada por los Estados para legitimar prácticas que puedan ser contrarias a los derechos o incluso prácticas de corrupción? Aquí la

clave está en la formación técnica y conocimiento de la sociedad civil respecto de aquello que se va a controlar, por lo tanto, la participación debe hacerse de manera informada para evitar que sea manipulada.

Intervención Edison Lanza



*“En el caso *Álvarez Ramos vs. Venezuela*, la Corte dice por primera vez que es incompatible mantener este tipo de delitos cuando se trata de discursos o informaciones que revelan hechos de corrupción.”*

Los temas que se han abordado en este encuentro están relacionados con la posibilidad de tener un sistema democrático que dé garantías a quienes investigan, imparten justicia, o pueden arrojar luz sobre los hechos de corrupción. Investigar corrupción es problemático e implica riesgos, pero es cuando se publica la información que empieza lo más duro. No se reconoce o protege a los periodistas que exponen estas redes de corrupción, quienes reciben decenas de denuncias penales, amenazas de muerte, etc.

Frente a esto, la respuesta debida del Estado debe ser generar una adecuación del marco normativo interno a los estándares que ahora están sistematizados en el nuevo informe, aunque muchos de ellos están desarrollados desde antes. Desde el caso *Herrera Ulloa*, se ha dicho que los delitos penales que sancionan y establecen penas de prisión para resolver conflictos que tienen que ver con la investigación de hechos de interés público -como la corrupción y las graves violaciones a los derechos humanos- son incompatibles con la Convención, y que la respuesta del Estado puede ser un juicio civil con estándar de real malicia, o el derecho de respuesta, pero no una sanción penal, que es la que genera una mayor inhibición a quienes investigan y publican.

En el 2019, la Corte Interamericana resuelve el caso *Álvarez Ramos vs. Venezuela*, en el que la víctima no es un periodista estrictamente, es un profesor que tiene una columna periodística y que denuncia un hecho de corrupción en el parlamento de Venezuela, y por ello es sancionado con dos años de prisión más la pérdida de sus derechos políticos. En ese caso, la Corte condena a Venezuela por la aplicación de esta sanción a alguien que denuncia un hecho de corrupción, y dice por primera vez que es incompatible mantener este tipo de delitos

cuando se trata de discursos o informaciones que revelan hechos de corrupción. Este es un gran paso: **hoy la Comisión y la Corte están de acuerdo en que estas sanciones penales restringen el espacio cívico de denuncia, y esta sentencia tendría que traer una cascada de reformas en**

el resto de los países. El nuevo informe debe ser acompañado de litigio estratégico y *advocacy* de la sociedad civil para erradicar de la región este tipo de sanciones penales las cuales son tan afflictivas para quienes investigan corrupción.

Intervención Silvia Serrano



“Al mismo tiempo que dar seguimiento a las recomendaciones de este informe, es importante que la CIDH empiece a complementar este trabajo mediante el sistema de peticiones y casos, que es el que permite realmente bajar a situaciones concretas y determinar supuestos de violación de obligaciones internacionales de los Estados.”

Sobre cómo participar en procesos penales de macro-corrupción, donde no haya víctimas individuales e identificadas, quisiera mencionar que el informe de la CIDH sobre “Corrupción y derechos humanos” hace un excelente trabajo en mostrar el abanico

muy amplio de la manifestación de la relaciones entre corrupción, democracia y derechos humanos, y destaca las diversas formas de participación ciudadana frente a todas estas manifestaciones. Pero al mismo tiempo que dar seguimiento a las recomendaciones de este informe, es importante que la CIDH empiece a complementar este trabajo mediante el sistema de peticiones y casos, que es el que permite realmente bajar a situaciones concretas y determinar supuestos de violación de obligaciones internacionales de los Estados en situaciones como la planteada. Este ejercicio de adjudicación debe permitir ubicar la participación de la ciudadanía en estos procesos penales, en el contenido de alguno de estos derechos -a defender los derechos humanos o a defender la democracia- pero también, al hacerse efectiva a través de recursos judiciales, esta participación tendría una vinculación muy directa con el derecho a ser oído en este tipo de procesos. El análisis que tendría que seguirse es sobre las obligaciones generales del Estado (de respeto y garantía, y de adecuar el derecho interno), y analizar si ese impedimento de participar o la interpretación que limita esa posibilidad, superan un test de restricciones permisibles, donde necesariamente habrá que tomar en cuenta que finalidad se persigue y la proporcionalidad de estas medidas.

Intervención Helen Mack



“El objetivo principal era lograr una figura que hiciera independiente y autónomo al ente investigador, pero que al mismo tiempo fortaleciera la institucionalidad del Ministerio Público.”

En cuando a como sociedad civil logró generar la voluntad política, yo creo que teníamos la ventaja de que el vicepresidente había sido muy activo en el proceso de paz, tenía un compromiso con él, quería abordar los problemas de gobernanza que ya estaban apareciendo y se adaptó a las circunstancias del momento. La propuesta de

CICIACS la impulsamos en función de los Acuerdos de Paz, y ocho años después de su firma, se trataba de readecuar esta iniciativa al avance del fenómeno de estas redes político-económicas ilícitas. **El objetivo principal era lograr una figura que hiciera independiente y autónomo al ente investigador, pero que al mismo tiempo fortaleciera la institucionalidad del Ministerio Público.** Eso fue todo un reto, y logramos encontrar en la legislación, los mecanismos para que pudiera ser querellante adhesivo sin necesariamente depender del Ministerio Público. También buscamos su independencia económica, para que el Estado no pudiera decir “si no me das esto, yo te quito los fondos”, y por tanto, esto era un aspecto estratégico para la conformación de un ente como la CICIG. Con ello se pudo llegar a personajes de cuello blanco, como Presidentes o los empresarios mas poderosos de Guatemala, a diputados que nunca hubieran sido investigados, y que estaban involucrados en actos de macro-corrupción, que generan como consecuencia la violación de derechos económicos, sociales y culturales, y también afectan el desarrollo.

CONSIDERACIONES FINALES

M: Para esta última parte, quisiéramos promover una reflexión sobre los retos de la sociedad civil para la lucha contra la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos

Intervención Claudio Nash Rojas

“Hay que volver a un esfuerzo coordinado de instalar esta perspectiva de corrupción y derechos humanos en los órganos internacionales, y evitar que la pandemia genere el desplazamiento de esta línea central de su trabajo”



Estamos en un momento de peligrosa regresión autoritaria en la región, de distinto signo, pero que tienen un elemento común: el horadamiento de la democracia que tanto ha costado construir en América Latina. Hoy las democracias no sufren golpes de estado tradicionales, sino muertes lentas y largas agonías, y la corrupción es uno de esos elementos que van horadando la democracia y van generando las condiciones para regresiones autoritarias.

En ese sentido, la pandemia ha sido un acelerador, como echar bencina al fuego, ha hecho que explote y se expanda, que también ha generado condiciones de mayor corrupción. Es necesario que la sociedad civil este alerta a lo que está sucediendo, pues aunque no podamos evitar que suceda, quienes se involucran en estos actos deben saber que hay una sociedad civil vigilante que va a perseguir esos ilícitos. Hoy existen herramientas a nivel nacional e internacional que pueden ser utilizadas para hacer ese control, y experiencias valiosas que pueden rescatarse. Pero hay que volver a un esfuerzo coordinado de instalar esta perspectiva de corrupción y derechos humanos en los órganos internacionales, y evitar que la pandemia genere el desplazamiento de esta línea central de su trabajo.

Intervención Edison Lanza

“En la Relatoría hay una agenda enfocada en la defensa del espacio cívico y la participación ciudadana para avanzar en estos temas”



El problema de la protección de la libertad de expresión no se trata solamente de las amenazas normativas a los periodistas y a quienes denuncian corrupción, existe otra dimensión importante: la relación entre el poder económico de los Estados, y los medios. Se trata de medios indirectos de afectar la libertad de expresión: el gasto enorme de recursos públicos en publicidad oficial como una forma de mantener bajo control a los medios. También vemos otras situaciones, por ejemplo, cuando un periodista revela un acto de corrupción, el funcionario en cuestión, en vez de rendir cuentas, ataca al medio y lo descalifica, acusándolo a su vez de corrupción o de divulgar noticias falsas. Esos fenómenos son otras formas de afectar la libertad de expresión, y están relacionadas con las obligaciones del Estado de prevenir la violencia contra periodistas, garantizar y destacar el rol de la prensa, y abstenerse de utilizar medios indirectos para afectar la libertad de prensa.

Por último, si bien es cierto que la pandemia obligó a la CIDH a dirigir recursos a este tema, hay buenas noticias en marcha para la implementación del informe sobre Corrupción y Derechos Humanos, una de ellas es que en la Relatoría hay una agenda enfocada en la defensa del espacio cívico y la participación ciudadana para avanzar en estos temas, así como una línea estratégica de impulsar casos que tengan directa relación con el nuevo informe.

Intervención Helen Mack

“En la región debemos estar unidos, y hacer un solo frente.”



Cuando la CICIG presentó los casos que develaron realmente la macro-corrupción y cómo el Estado estaba cooptado por redes de corrupción, señaló en uno de sus informes que el financiamiento electoral ilícito era el “pecado original de la gran corrupción”, porque “yo te financió pero después te cobro”. Pero además es un mecanismo de lavado de dinero. Y a partir de allí empieza la corrupción en distintos niveles. Fue a través de este delito de financiamiento electoral ilícito que se logró tocar a todos los expresidentes y al sector privado, a las grandes cabezas. Entonces hubo una gran confluencia en lo que llamamos el “Pacto de Corruptos”, donde todas estas personas se alinearon para lograr mantener el *status quo* de la impunidad. Hicieron un plan y ejercieron mucha presión sobre el Presidente Jimmy Morales, quien también estaba siendo sindicado de financiamiento electoral ilícito, y afectado por el fraude que habían cometido su hijo y su hermano. Siendo Presidente, y siendo Guatemala parte de las Naciones Unidas, fue a decirles que ya no quería más a la CICIG, dejaron que su mandato venciera y así fue como la CICIG salió del país. Pero desde antes de la salida de la CICIG, se organizó una campaña mediática, anunciando lo que nos iba a suceder, porque el objetivo de todo esto era borrar cualquier vestigio de la lucha contra la macro-corrupción, y una vez terminado el mandato de la CICIG empezó una guerra judicial *-lawfare-* en contra de cualquiera que represente la lucha contra la corrupción.

¿Qué desafíos tenemos como sociedad civil en este contexto? Existe una gran preocupación, porque hasta este momento la Corte de Constitucionalidad de Guatemala aun no ha sido totalmente cooptada y sus resoluciones han sido ajustadas a la ley, pero el “Pacto de Corruptos” no quiere reconocer ni acatar sus sentencias. Por eso decimos que estamos ante un golpe de Estado blando, en donde la Corte Suprema de Justicia (en una composición irregular y además con magistrados suplentes) le quita la inmunidad (o el derecho de antejuicio) a los magistrados de la Corte de Constitucionalidad, mientras que por su parte, el Ministerio Público, que es quien interpuso el amparo cuya sentencia se invoca como causa para quitarles inmunidad, no aparece en el panorama para actuar frente a la desobediencia de las decisiones de la Corte de Constitucionalidad.

Entonces el desafío de la sociedad civil se encuentra, primero, en saber si el sistema de justicia va a seguir siendo un mecanismo para preservar y defender nuestros derechos, y segundo, que estamos en medio de una estrategia geopolítica, donde está cambiando el mundo entero y no sabemos como van a quedar los polos de poder, y eso va a determinar lo que va a suceder en nuestro continente. Especialmente lo que suceda en los Estados Unidos y su política exterior afectará en primer lugar a México, y eso desde luego afecta directamente a Centroamérica. Por eso en la región debemos estar unidos, y hacer un solo frente.

