

---

## políticas sociales

# **L**a corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas

Gonzalo Wielandt  
Carmen Artigas



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2007

Este documento fue preparado por Gonzalo Wielandt, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Carmen Artigas, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162      ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323136-4

LC/L.2826-P

N° de venta: S.07.II.G.149

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Presentación</b> .....	7
<b>II. Exclusión social y violencia criminal</b> .....	9
1. Constelación de una relación compleja.....	9
2. Desafíos de legitimidad del Estado .....	12
3. Vulnerabilidad y problemas de cohesión social.....	13
<b>III. Crimen organizado e ingobernabilidad</b> .....	15
1. Desconfianza y confianza: dilema de la gobernabilidad .....	17
2. Confianza social: instrumento de gobernabilidad .....	18
3. Alcance del crimen organizado .....	19
4. El crimen transnacional como amenaza a la gobernabilidad .....	19
<b>IV. Crisis de legitimidad de la democracia por la corrupción y el crimen organizado</b> .....	21
1. Dimensión del impacto de la corrupción.....	22
2. Escenario general de la evolución del índice de percepción de la corrupción.....	24
3. Corrupción, debilidad institucional y falta de confianza.....	25
<b>V. La corrupción y la impunidad como violación de los derechos económicos, sociales y culturales: instrumentos para enfrentarlas</b> .....	27
1. El enfoque.....	27
2. La experiencia desde otras áreas .....	28

3. Una aproximación a la lucha contra la impunidad por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales .....	32
<b>VI. Contribución de Naciones Unidas</b> .....	41
1. Programa global: política para una buena gobernabilidad .....	41
2. Sobre las convenciones.....	42
<b>Bibliografía</b> .....	47
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	51
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1 RESPUESTAS POSITIVAS A LA PREGUNTA “BAJA NINGUNA CIRCUNSTANCIA APOYARÍA UN GOBIERNO MILITAR .....	16
Cuadro 2 GUARDIAS DE SEGURIDAD POR 100.000 HABITANTES .....	16
Cuadro 3 PAÍSES MÁS AFECTADOS POR EL PAGO DE SOBORNOS .....	22
Cuadro 4 EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	23
Cuadro 5 PORCENTAJE DE NIVEL DE POBREZA E ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL AÑO 2003 PARA CHILE, BRASIL, PERÚ Y HONDURAS .....	25
Cuadro 6 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FIRMANTES DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN .....	46
<b>Índice de recuadros</b>	
Recuadro 1 CONSIDERACIÓN METODOLÓGICA SOBRE EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN .....	23
<b>Índice de gráficos</b>	
Gráfico 1 DIFERENCIA ABSOLUTA DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN PERÍODO ESTABLECIDO EN EL CUADRO 1 PARA CADA PAÍS EN PARTICULAR.....	24

## Resumen

---

El documento presenta un análisis de los rezagos y desafíos sociales en América Latina y el Caribe, su relación con la situación de la corrupción y cómo enfrentar estas relaciones desde la perspectiva de un enfoque de Derechos y de las Convenciones respectivas del Sistema de Naciones Unidas. En este marco, expone las relaciones entre crimen organizado, exclusión social e ingobernabilidad; y analiza, por otra parte, la desconfianza social con motivo de la crisis de legitimidad que sufren las democracias en la región debido a la falta de transparencia pública y la corrupción, en circunstancias en que los derechos sociales, económicos y culturales, consagrados jurídica y legislativamente, distan de ser exigibles y realizables. También se analiza el índice de corrupción de Transparencia Internacional, frente al cual urgen políticas de buena gobernabilidad y anti-corrupción, lo que confirma el sentido de la legislación internacional expuesta. Por otra parte tipifica la corrupción en el marco de las competencias jurídicas nacionales e internacionales, a fin de proveer el marco desde el cual se constituyen instrumentos en ambos niveles y criterios normativos respectivos. Al presentar las contribuciones de los instrumentos jurídicos explicitados, destacan diversos aspectos como los protocolos complementarios y las guías legislativas que apoyan la interpretación y la implementación de las convenciones respectivas por los Estados partes. Por último, se señalan algunas contribuciones de Naciones Unidas en la materia.



## I. Presentación

---

La dinámica del desarrollo de América Latina entre 1994 y el año 2005 exhibe, en promedio, un ritmo bajo de crecimiento económico que recién se acelera en los últimos tres años. Tanto la CEPAL como el Fondo Monetario Internacional muestran un cierto optimismo en las perspectivas futuras del crecimiento (Hausmann y Velasco, 2007). A ello se agrega la persistencia de altos niveles de desigualdad social y económica que muestran cierta falta de correlación entre nivel de desarrollo e incidencia de la pobreza (Saavedra y Arias, junio 2007). Esta situación genera escenarios de exclusión social, cuya expresión a través de la violencia es diversa, pero que sostenidamente derivan, por ejemplo, de la injusticia social, de faltas de participación política y de frustración asociada a la pobreza. (Lustig, junio 2007). Asimismo, cabe hacer énfasis que la expresión criminal de la violencia posee una amplia complejidad de factores que la suscitan y una gran heterogeneidad operativa.

La exclusión social, vinculada a la desigualdad de la distribución de ingreso, riqueza y oportunidades, tiende a multiplicar obstáculos para un desarrollo con democracia. Entre éstos destacan “los costos de la violencia y el crimen en América Latina que alcanzan alrededor de una décima parte del PIB” (Ibíd., pp. 233-240). Ello ha provocado un enorme despliegue de esfuerzos por parte de la Organización de Naciones Unidas contra el crimen organizado y la corrupción a través de sus respectivas Convenciones, en conjunto con sus protocolos complementarios para garantizar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En este sentido, la acumulación de capital humano en la población joven y la creación de capital social en la comunidad se ven severamente restringidas ante la acción impune del crimen y la corrupción. Por otro lado, la vulnerabilidad de estos derechos deteriora el valor productivo de la sociedad, en especial en las áreas de la pobreza urbana (Heinemann y Verner, octubre 2006).



## **II. Exclusión social y violencia criminal**

---

### **1. Constelación de una relación compleja**

La complejidad de la relación entre exclusión social y crimen responde a una diversidad de causas y factores, cuya explicación requiere destacar las particularidades de dicha relación en los ámbitos social, económico y demográfico. Dentro de estos ámbitos destacan variables como la población urbana y su crecimiento, el desempleo, la desigual distribución del ingreso, la tasa de escolarización y el desarrollo de la economía informal. Cada una de estas variables se constituye como determinante o atenuante de la violencia según los mecanismos de inclusión o de exclusión social que presentan:

#### **1.1 Población urbana y urbanización**

El aumento porcentual de la población urbana y el aumento de la criminalidad no se sostienen como una correlación válida para todos los casos. Por ejemplo, en Bolivia y Paraguay la violencia ha permanecido estable a pesar del fuerte incremento de la población urbana entre 1970 y 1995, mientras que en Colombia y Venezuela aumenta persistentemente.<sup>1</sup> De acuerdo a un procedimiento econométrico estimado por Camara y Salama para los diez países de América del Sur durante el periodo 1995-2000, se observa una alta elasticidad de la urbanización creciente,

---

<sup>1</sup> Hopenhayn, Martín, "Fantasmas de la Ciudad: Droga y Violencia en América Latina", p. 22-23.

ejemplificada en que una aceleración de un punto en la tasa de ésta se traduce en un aumento del 15,6% en la violencia.<sup>2</sup> En función de un modelo econométrico aplicado, por los mismos autores, exclusivamente a Argentina, Chile y Uruguay se hace hincapié en que la urbanización se mantiene como un factor que acelera la violencia (Hopenhayn, s/f).

Probablemente, estas correlaciones pueden obedecer simultáneamente a diversas causas entre las que destacan tanto la marginación social como la segregación residencial y polarización socio-espacial. No obstante de que por ejemplo, en el caso de Argentina, la fuerte concentración del ingreso y el alto desempleo juega un rol determinante que influye en la violencia urbana. En el caso de Chile, la segmentación social del espacio genera dinámicas de violencia y criminalidad particular y local que puede responder incluso a la configuración de subculturas marginales. Esta misma situación, pero aún más fortalecida, se aprecia en Brasil respecto de las altas tasas de homicidio en el periodo 1994-1998. Ciudades como Belford Roxo (76,5 por 100 mil), Sao Paulo (55,8 por 100 mil) y Rio de Janeiro (52,8 por 100 mil) presentan un alto nivel de violencia. La explicación de dichas tasas de homicidio no yace necesariamente en el tamaño de la ciudad (considerando que Buenos Aires presenta tasas 8 veces menores que Sao Paulo), sino que correlaciona la distribución espacial de los homicidios con el nivel social de los municipios. Por ejemplo, en la Región Metropolitana de Rio de Janeiro, el municipio del mismo nombre presenta tasas significativamente inferiores que las del municipio más pobre, de Baixada Fluminense. (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001).

## 1.2 Desempleo

En Argentina durante la década de los años 90, y en Colombia y Venezuela en el mismo período, coincide el aumento de las tasas de desempleo con el aumento de la violencia urbana. En cambio en Uruguay y Bolivia no se observa una dinámica en el sentido indicado, y además son variables que fluctúan con alta independencia, ya que se ha detectado que el descenso del desempleo después de una subida, no va acompañado de una disminución de la violencia (Hopenhayn, op. cit.). De algunos estudios se estima que las tasas de desempleo tienen menos relevancia que los niveles en la distribución de ingreso. Igualmente, estudios de tiempo no han logrado establecer relaciones consistentes entre desempleo y crimen. Sin embargo, estudios de corte transversal en base a individuos sí han conseguido relaciones positivas al respecto. (Fajnzylber et. al., op. cit.).

El nivel de desempleo como consecuencia de una crisis socioeconómica trae consigo, por cierto, ciclos de violencia creciente. Por ejemplo, México en 1982 sufre una contracción económica muy severa debido a un alto índice de inflación con motivo de la crisis económica proveniente de su deuda externa. A partir de este escenario se observan cambios sociales que aceleran el déficit de vivienda, de servicios públicos y el desempleo. Este hecho impacta en el periodo 1980 y 1990 con un aumento del índice delictivo de 43% (Ibíd., p. 168). El aumento en los niveles de desempleo fortalece los mercados ilegales, los que a su vez generan incentivos para entrar a la delincuencia, produciéndose de esa forma una espiral de violencia (Ibíd., p. 168).

## 1.3 Desigual distribución del ingreso

La relación entre ambas variables ha resultado consistente, pero expone igualmente casos en los que no se cumple una correlación positiva entre ambas (Hopenhayn, op. cit.). Para casos como Argentina entre los años 1990 y 2000, en Brasil durante el periodo 1979 y 1996 y Venezuela entre 1981 y 1997, el deterioro de la distribución de ingresos ha repercutido en un incremento de la violencia urbana. En cambio, Colombia entre 1980 y 1987 presenta mejoras en su distribución de ingreso con la persistencia de los altos niveles de violencia, Chile, a pesar de su alto nivel de

<sup>2</sup> Camara, Mamadou & Pierre Salama, Homicidios en América del Sur. ¿Los Pobres son peligrosos? En: Revista de Economía Institucional, vol. 6, N° 10, Primer Semestre/2004, p. 169.

desigualdad de ingreso, no exhibe un aumento de la violencia y Uruguay además de mantener niveles bajos de criminalidad, mejoró su estructura redistributiva entre 1981 y 1997. En contraste con Panamá, que para el periodo 1979 y 1997 registra un aumento de la violencia urbana y una mayor concentración de la riqueza en el decil superior. Por último, en Bolivia, donde se observan bajos niveles de violencia, muestra una mejora de su distribución de ingreso entre 1989 y 1997.

De acuerdo a ciertos análisis econométricos, se han establecido relaciones consistentes entre la tasa de crimen (homicidios y robos), el crecimiento del PIB y el coeficiente de GINI (Fajnzylber et. al, op. cit., p. 29). En este sentido, dentro de las explicaciones que dan sentido a esta relación positiva entre desigualdad de ingreso y violencia, se encuentran la falta de expectativas en un marco estrecho de costo oportunidad que alimenta el relajamiento moral e incrementa la actitud fatalista para delinquir, las desigualdades educativas, el grado de polarización étnica y de ingresos (Ibíd., p. 28-29).

Se ha confirmado empíricamente que en etapas de crecimiento se incrementan las oportunidades de empleo, junto a condiciones subsecuentes que desincentivan la comisión de actos criminales. Junto a esto, se reconoce que el crimen se comporta inercialmente. O sea, una vez que se produce un aumento en el número de crímenes existe la tendencia a que se mantenga el nuevo nivel aunque desaparezca la causa que lo generó (Ibíd., p. 246). De este modo, resulta fundamental indagar si políticas redistributivas podrían mitigar en el mediano y largo plazo los impactos de procesos recesivos profundos sobre el nivel de violencia; considerando, ciertamente, que todas estas políticas deben ir acompañadas con un incremento en los recursos de control del crimen. Esto significa que las políticas públicas deben complementar la prevención operativa con la prevención estructural. Así, por ejemplo, invertir más en los sistemas policiales requiere de igual forma invertir simultáneamente en generar mayores redes de protección social, lo que a su vez va acompañado de la promoción de mecanismos contra-cíclicos de ahorro con el objeto de compensar las políticas de ajuste económico (Ibíd., p. 246) y evitar que se produzcan rebotes de violencia producto de un deterioro en la distribución del ingreso.

## 1.4 Escolarización

Según estimaciones econométricas de Camara y Salama, el aumento de un punto en la tasa de escolarización en los países de América del Sur reduce los homicidios en el 3,15% (Camara y Salama, 2004, p. 170). Para los casos de Brasil y Chile, la variable de la tasa de escolarización secundaria atenúa los niveles de violencia (Ibíd., p. 246). En el caso de este último país, una encuesta realizada por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark, el nivel de educación de las personas condenadas a prisión en Santiago es bajo: un 74% tiene sólo educación básica o es analfabeta. Por su lado, un estudio del año 2002 de la misma fundación, indica que existe una relación entre delincuencia y deserción escolar (Brunner, José Joaquín, <http://www.pazciudadana.cl/revistas.php>, 2005).

En referencia a los supuestos y criterios que permiten analizar la escolaridad en correlación con el crimen y la violencia, la escolaridad influye sobre la definición de los hábitos de recreación y las interacciones sociales de los individuos. Es decir, de una suposición se infiere que cuanto más escolaridad más redes de interacciones y por ende más exposición, lo que significa que los individuos con mayor escolaridad presentarían mayores riesgos de victimización. Esta suposición se endurece si la escolaridad trae tras de sí retorno económico, por lo tanto, aumenta el atractivo de las víctimas en el caso de delitos con motivación económica. La hipótesis contraria sugiere que la población criminal, al poseer bajos niveles de escolaridad, convive territorialmente con otros individuos con menor escolaridad; esta mayor proximidad con los victimarios potenciales entrena, en consecuencia, un mayor riesgo de victimización entre los menos educados (Fajnzylber et. al., p. 207).

En general, se podría afirmar que ambas hipótesis son susceptibles de cumplirse. Difieren en la frecuencia y facilidad de los delitos en función de las condiciones de seguridad que rodean a las eventuales víctimas. En este sentido, de acuerdo a la segunda hipótesis en la medida que la mayor parte de los criminales poseen baja escolaridad, es de esperar que aquellos que residen en áreas de baja escolaridad media tengan una mayor proximidad o riesgo de ser victimizados (Ibíd., p. 208).

### **1.5 Precarización de la economía e informalidad**

Este punto de análisis es crucial para entender de modo más integrado las variables anteriores y otros factores que intervienen. En el caso de México, en el Distrito Federal (DF) entre 1975 y 1997 el crimen violento aumentó 148%. La crisis económica, como ya se mencionó, coincide con el aumento de los delitos. Así, las delegaciones con incidencia delictiva alta son las del centro de la ciudad, de mayor actividad económica, en contraste con el resto de las delegaciones, sobretudo las del sur del D.F., donde prevalece la población rural y que, a pesar de su nivel socioeconómico bajo, prevalece una baja incidencia delictiva. Esto permitió inferir de los resultados del análisis por delegación, que “a mayor actividad económica, más elevado el índice delictivo, en tanto que las zonas de menor movilidad y menos urbanizadas presentan un índice delictivo bajo” (Ibíd., pp. 169-171). En estos casos, la delincuencia se asocia con la actividad económica, la concentración de población y el grado de urbanización, pero se explica por el aumento de la tasa de desempleo de 1% entre 1993 y 1996 por la crisis económica, lo que eleva la incidencia delictiva en 8,5% (Ibíd., p. 175).

A partir de esto se afirma que el determinante más importante de los cambios en la tasa de criminalidad parece ser las condiciones del mercado laboral, considerando la evolución del salario, el desempleo y la modificación en la desigualdad de ingreso (Ibíd., p. 185). Resulta de esto que la gran heterogeneidad de la incidencia delictiva por delegación del DF se asocia fuertemente con la actividad económica, la concentración de población y la distribución de los recursos de la seguridad pública. En este contexto, se registra un incremento de crimen organizado, es decir, un incremento del número de victimarios, dando pie a un aumento de las penas en el Código Penal, específicamente contra el crimen organizado (Ibíd., p. 192).

## **2. Desafíos de legitimidad del Estado**

El incremento y recrudecimiento del crimen y la violencia impactan fuertemente sobre la función del orden público y la seguridad del Estado, ya que la función represiva de éste, como una única institución legítima para aquello requiere además de facultades y recursos, y de políticas de prevención estructural que complementen la labor operativa que se realiza a través de la policía. En esta línea, como ya se ha mencionado, la creciente informalidad de la economía y su volatilidad, el refortalecimiento del sentimiento de injusticia, la frustración y la desconfianza social requieren de políticas públicas que no se reducen a la operatividad del sistema represivo o de control policial, sino que deben comprender el diseño y la implementación de roles de responsabilidad social del Estado. Mecanismos de protección social, uso del gasto social y mejora en la estructura tributaria para compensar tendencias de exclusión social, entre otras, pueden proyectar al Estado como una instancia socialmente responsable ante la ejecución de las finanzas y de las políticas públicas. Lo que refuerza mayor confianza social y, con ello, una mayor disposición a la convivencia pacífica. Mediante el impacto de políticas públicas que promuevan el capital social como instancia de valor productivo, de movilidad social y factor de integración, es posible reestablecer valores y códigos de convivencia que mitiguen la violencia (Camara y Salama, 2004, p. 179).

### 3. Vulnerabilidad y problemas de cohesión social

La llamada “década perdida del desarrollo” en América Latina (1980-90) fue escenario de incremento de la pobreza, la informalidad productiva y la exclusión social (Kruijt y Koonings). Ello afectó a generaciones de familias<sup>3</sup>, especialmente en el ambiente urbano. El conjunto de efectos negativos sobre el tejido social que tuvo esta fase crítica del desarrollo regional también condujo a la explosión de dinámicas de violencia que hasta hoy afectan a la población urbana. De ello se infiere que mitigar la violencia no es sólo cuestión de políticas de seguridad sino sobre todo de políticas de cohesión social que aborden las causas estructurales en la desestructuración de comportamientos y la generalización de la violencia delictiva.

Para ello son básicos los mecanismos e instancias de confianza social. Uno de estos es el capital social. En el caso de Colombia, comunidades afectadas por la violencia proponen mecanismos que generan capital social y con ello confianza, lo que incorpora a la juventud en acciones comunitarias para enfrentar problemas de violencia y vulnerabilidad (Fajnzylber et. al, p. 244). Sin embargo, cabe destacar que el capital social también puede tener un desenlace negativo y violento, como es él que fortalece las pandillas y maras, así como las redes criminales en general.

Importa destacar aquí que, si la exclusión social implica la erosión del orden legítimo, los sentimientos de desapego y de no pertenencia a la sociedad que se derivan pueden ser enfrentados con acciones tendientes a fortalecer el capital social y, con ello, la confianza social (Naciones Unidas, 2007, p. 73). Asimismo, el cuestionamiento a la justicia legal y social, en el marco de la erosión de la legitimidad del orden civil y público, se profundiza con la segregación residencial de las ciudades latinoamericanas de mayor nivel de violencia criminal. Este vínculo entre exclusión socio-territorial y violencia confirma la victimización de los pobres y erosiona el control legal del espacio público. Tal fragmentación torna más difícil el contacto entre grupos marginales y el resto de la sociedad, por lo que el reconocimiento como iguales y pertenecientes a una misma sociedad no forma parte del mundo de vida de muchos enclaves urbanos (Véase CEPAL, 2007, p. 66).

Por otra parte, la informalidad de la economía debilita la universalidad de los derechos laborales y del acceso a un empleo digno, generando un ambiente de ilegalidad en la vida cotidiana que sirve de puente, luego, a otras formas de ilegalidad vinculadas a la violencia criminal y al crimen organizado. De este modo se genera un círculo vicioso entre informalidad laboral e ilegalidad criminal, sobre todo en situaciones de deterioro social y mayor desigualdad.

El abandono de la formalidad institucional genera vacíos locales de gobierno en los que prolifera la violencia criminal, a partir de dinámicas informales criminalizadas y criminalizantes del mercado y de la sociedad. Los vacíos locales como expresión del abandono social (ver Wielandt, 2005) llevan a la informalidad a imponerse en la normalidad cotidiana. Esta normalidad, expuesta a los riesgos de la violencia criminal, constituye un medio de socialización y de estructuración de la sociedad excluida, fragmentada y segregada. Esta es la expresión más dramática y contundente de la violación de los derechos sociales, económicos y culturales de la población. Ante ello cabe preguntarse *¿cuánta exclusión social soporta la democracia hasta que la violencia no sea síntoma real de ingobernabilidad?*

<sup>3</sup> De acuerdo a los análisis del Índice de Desarrollo Humano, cerca del 60% de las personas encuestadas dice “vivir peor que sus padres” (CEPAL, Naciones Unidas, 2007, p. 48).



### III. Crimen organizado e Ingovernabilidad

---

La relación entre crimen e (in)governabilidad depende de la confianza o desconfianza social en la sociedad y en la democracia. El crimen organizado socava la relación entre los ciudadanos y el gobierno. La percepción de fracaso del Estado en asegurar la integridad física de las personas disminuye seriamente la confianza de los ciudadanos en la democracia. Estos ciudadanos demandan del Estado medidas efectivas, mientras los grupos de mayores recursos recurren a la seguridad privada y los pobres participan o apoyan actividades de vigilancia. En ambas situaciones la policía se convierte en actor central, pero con frecuencia también en actor crítico.<sup>4</sup> Esto último despierta suma preocupación en el marco de los procesos de consolidación democrática, ya que la sociedad asimila democracia más a los ajustes estructurales de la economía y sus consecuencias de deterioro económico y social que ellos han traído consigo, que con la protección y la seguridad. En este sentido, la falta de cumplimiento de la ley puede provocar nostalgias autoritarias y la disponibilidad de aceptar la restricción de libertades públicas.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, "Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada, Eslovaquia, Marzo de 2007, p. 87.

<sup>5</sup> Idem., p. 87.

**Cuadro 1**  
**RESPUESTAS POSITIVAS A LA PREGUNTA “BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA**  
**APOYARÍA UN GOBIERNO MILITAR”**

Países	Porcentajes
• Honduras	48
• El Salvador	58
• Promedio de América Latina	62
• Guatemala	63
• Nicaragua	70
• República Dominicana	71
• Panamá	77
• Costa Rica	94

Fuente: Latinobarómetro 2005. Citado en: Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, “Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada, Eslovaquia, Marzo de 2007, p. 88.

En el ámbito de la justicia criminal, la percepción de que el crimen está fuera de control conlleva a la idea de que la policía es incompetente o bien contribuye al problema del crimen.<sup>6</sup> En Guatemala, Nicaragua y Panamá, la policía es percibida negativamente, con excepción de El Salvador (Véase, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2007, p. 88 y 90). La desconfianza en la policía se refleja en la creación de formas alternativas de vigilancia (parapolicías). Asumir la justicia de manera autónoma por la ciudadanía puede ser fuente de mayor violencia e injusticia. Genera, además, mayor inestabilidad política y hace más difuso el ámbito de la legalidad, porque la autoprotección no tarda en convertirse en negocio de la protección, promoviendo nuevas áreas de criminalidad. En el caso de Guatemala, las Patrullas de Autodefensa Civil (PACs) han sido acusadas de realizar linchamientos, comenzando como justicia informal en el área rural y luego desplazándose hacia zonas urbanas.

Asimismo, considerando que los vigilantes son para los pobres, los de mayores recursos tienen su policía propia. Los oficiales de seguridad privada superan a las policías de los seis países de habla hispana del istmo centroamericano, lo que permite concluir el establecimiento de un Estado post-nacional en dicha subregión, que tiene su origen en los mismos aparatos policiales del Estado, por cuanto las compañías de seguridad privada son por lo general propiedad de miembros de la policía o de las fuerzas de seguridad en servicio que pertenecieron a ellas.

**Cuadro 2**  
**GUARDIAS DE SEGURIDAD POR 100.000 HABITANTES**

Países	Número de Guardias Privados por 100.000 habitantes
• Honduras	104
• Guatemala	119
• Nicaragua	163
• El Salvador	362
• Costa Rica	465
• Panamá	500

Fuente: Cálculo del Centro de Estudios Internacionales. Citado en: Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada, Eslovaquia, Marzo de 2007, p. 91.

<sup>6</sup> Idem., p. 88.



## **1. Desconfianza y confianza: dilema de la gobernabilidad**

Uno de los pilares fundamentales de la gobernabilidad es la confianza social. Ella sostiene los cimientos básicos del entendimiento y convivencia. Por ello la desconfianza social resulta un peligro para la proyección de los Estado y de la sociedad.

En este punto se consideran dos campos de análisis. El primero trata de explicar cómo en las ciudades el nivel de violencia depende de factores como la calidad de vida, la segregación residencial y fuertemente de la desigualdad de ingreso. El segundo intenta mostrar qué las dinámicas de capital social en base a la confianza pueden generar condiciones de convivencia que permitan mejorar la calidad de la gobernabilidad.

### **1.1 Desconfianza en la urbe**

Si se asumen las correlaciones establecidas por los procedimientos econométricos (ver Camara y Salama, op. cit.) una urbanización descontrolada caracterizada tanto por vacíos locales de gobierno como por la segregación residencial y la desigualdad de ingreso erosionan la confianza social, en tanto promueven el aumento de la violencia. Esto se explica, según Camara y Salama, porque los coeficientes de correlación muestran que más desigualdad y una urbanización creciente favorecen el aumento de los homicidios, mientras que una mejora del Índice de Desarrollo Humano permite reducirlos. Para que la creciente urbanización sea efectivamente un determinante de la violencia, debe conjugarse con otros factores como la segregación residencial, la mala calidad de vida y la desigualdad de ingreso. La mayor violencia urbana concurre con la fragmentación social, la mayor informalidad, la menor adhesión a normas claras de convivencia ampliada. Vale decir, con la pérdida de cohesión.

### **1.2 Capital social: aporte a la gobernabilidad**

La vasta literatura pertinente destaca que la confianza en las relaciones sociales es un elemento constitutivo de convivencia social y atenuante de la violencia y el crimen (Fajnzylber et. al., 2001). En este marco, el capital social no debe reducirse a un grupo o actividad específica. La confianza social se fortalece en sociedades más homogéneas en acceso al bienestar, con distribución del ingreso más igualitaria y con niveles de educación mayores (ver *Ibíd.*). La mayor equidad social debe complementarse con interacciones sociales más diversas que prevengan contra la fragmentación y guetización de las ciudades. Esto es fundamental, y no es casual que el efecto de las interacciones sociales sobre el comportamiento criminal sea preocupación de estudios económicos (*Ibíd.*, p. 39).

Por un lado el capital social disminuye costos de transacciones sociales, lo que coadyuva a la resolución pacífica de conflictos. Por otra parte, las comunidades con vínculos más fuertes entre sus miembros están mejor equipadas para organizarse y controlar comportamientos anómicos u oportunistas en la acción colectiva. En este sentido, importa que las políticas públicas promuevan el capital social a través de la incorporación de organizaciones sociales con fuerza representativa y con capacidad para fortalecer vínculos comunitarios. Además, frente a la debilidad del capital social “constructivo”, que permite más vínculos entre actores sociales y el propio aparato de Estado en el campo legal, tienden a fortalecerse formas perversas de capital social que forman enclaves de poder paralelo e ilegal.

## 2. Confianza social: instrumento de gobernabilidad

La confianza social<sup>7</sup> es un elemento constitutivo de la cohesión social y se percibe como soporte de la democracia (Véase, CEPAL, 2007, p. 77). Dicha confianza se afirma gracias a las percepciones positivas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la justicia, del cumplimiento de las normas mínimas en la sociedad y el control de las condiciones que determinan el bienestar, junto con conformar actitudes favorables al pluralismo y la no discriminación, credibilidad de las instituciones y la solidaridad (Ibíd., p. 70).

La cohesión social, entendida como sentido de pertenencia, se traduce en las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales. Éstas no sólo dependen de la sociedad civil sino también de la orientación del Estado y de la economía. Al respecto, la sensación de inseguridad económica observada en sondeos y encuestas de opinión, vinculada a la desigualdad de acceso a activos y al impacto de la volatilidad económica sobre los sectores menos protegidos, plantea un problema serio de cohesión social. La persistencia de esta percepción en amplios sectores merma la capacidad del Estado de sostener aceptables grados de confianza en las instituciones y en la legitimidad de la democracia (Véase, CEPAL, 2007, p. 44).

La incapacidad de asegurar los bienes públicos básicos para la población refleja una debilidad del Estado de Derecho, sobretodo cuanto la acción del crimen organizado erosiona la protección que dicho Estado debe garantizar respecto de los bienes públicos (Aravena y Mayor, 2007). Estos bienes se refieren principalmente a las seguridades básicas y a los derechos sociales, económicos y culturales, decisivos para la construcción de cohesión social. Estos derechos se expresan en el carácter universal y normativo de las políticas de Estado, las que en principio garantizan el acceso a servicios y activos que permiten oportunidades de bienestar y promueven la inclusión social. Pero la realidad suele rebasar estos compromisos, sea por falta de recursos, impactos exógenos, concentración de activos o debilidades del propio Estado. Lo que suele darse como elemento corrosivo de la cohesión social, y propiciatorio de la violación del orden público, es una brecha insalvable entre los derechos del de jure y los de facto, que vacían de contenido el discurso de los derechos y corroe el sentido de pertenencia a una comunidad de ciudadanos.

En este marco el crimen transnacional organizado acrecienta la vulnerabilidad de los Estados más débiles y amenaza las capacidades de control de los Estados más fuertes. En este marco de pérdida de un orden normativo claro, la propia corrupción en el sector público irradia hacia la sociedad una sensación de debilitamiento normativo que también constituye un aliciente para la delincuencia organizada transnacional. Esta característica transnacional del crimen organizado es una de las principales fuentes de ingobernabilidad, sobre todo cuando las nuevas democracias todavía deben fortalecer sus instituciones. Cabe recordar que el crimen organizado rebasa los controles gubernamentales, se estructura empresarialmente, persigue poder económico y social y posee una alta capacidad de adaptación a los distintos contextos, así como especialización en los ámbitos específicos del crimen, tales como el tráfico de drogas, la trata de personas y el blanqueo de dinero.

---

<sup>7</sup> Confianza social es la creencia en que una persona o grupo será capaz y deseará actuar de manera adecuada en una determinada situación, lo cual supone un cierto grado de regularidad y predictibilidad de las acciones que facilitan el funcionamiento de la sociedad (CEPAL, Naciones Unidas, 2007, p. 78).

### **3. Alcance del crimen organizado**

Las Naciones Unidas consideran que el crimen organizado transnacional destruye las bases del orden democrático y de la seguridad internacional, ya que los grupos delictivos involucrados imitan el comportamiento de empresas legales y vulneran los controles estatales, adaptándose con gran flexibilidad a las distintas mecánicas comerciales y de mercado. En este sentido, en los últimos años se observa un significativo número de actividades delictivas globales como el lavado de dinero, tráfico de tecnología y material nuclear, comercialización de órganos humanos y desplazamiento ilegal de migrantes, lo que se vincula además a la prostitución, narcotráfico y tráfico de armas (Duarte, 2000).

El crimen organizado contra los individuos se expresa ejemplarmente en América Latina y el Caribe mediante el tráfico de migrantes y la trata de mujeres y menores, sin ignorar por cierto el tráfico de órganos. Igualmente se expresa a través de enfermedades que se expanden como resultado de la acción del crimen organizado, por ejemplo, las drogas intravenosas como causante del VIH-SIDA. En el ámbito de los negocios es característica la piratería y el fraude. Estos hechos de crimen organizado afectan el comercio y la competencia, ya que generan una presión sobre los precios y un subsidio ilegal de los mismos. Junto con ello, se suma a un tipo de evasión de impuestos que incurre en daños para las instituciones y el Estado, lo que aumenta los costos a través de una mayor porción del PIB para ser utilizada en la mitigación de los efectos del crimen organizado sobre las personas, la sociedad y el Estado (Rojas Aravena y Mayor, op. cit., p.26).

Una de las situaciones más preocupantes, detectada por el crimen organizado como fuente de fertilización de sus actividades, es la situación precaria de los pobres urbanos (Transnacional Institute, 2004). Según el Informe ONU-Hábitat, los pobres urbanos están atrapados en un mundo informal y expuesto a escenarios de ilegalidad (Ibíd., p. 29). De este modo, el crimen organizado opera sobre áreas de concentración espacial de los pobres, donde la convivencia social está erosionada y los mecanismos de exclusión social reproducen la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2004, p. 7). A partir de esto, cabe deducir que además de las condiciones propicias que la segregación residencial produce para las dinámicas de violencia, el crimen organizado detecta en ellas una oportunidad de negocios en términos de inserción de sustancias prohibidas como las drogas, de reclutamiento (ejecutores y cómplices), y de obtención de mercancía material y humana.

### **4. El crimen transnacional como amenaza a la gobernabilidad**

La expansión y profundidad del impacto del crimen organizado se ven favorecidas por la vulnerabilidad con que los países se exponen frente a las estructuras de tipo transnacional. El tráfico ilegal de drogas y estupefacientes es una de las principales preocupaciones para los Estados y la comunidad internacional, sin ignorar otros crímenes como la trata de personas y de órganos, así como el tráfico de migrantes.

En América Latina y el Caribe, el crimen transnacional representa un desafío social, político y económico, ya que dichos grupos u organizaciones criminales controlan miles de millones de dólares en activos, lo que facilita la corrupción nacional e internacional. El estudio de Naciones Unidas sobre Violencia, Crimen y Tráfico de Armas en Colombia de 2006 muestra la expansión, movilización, compra de armamentos, municiones y explosivos, provenientes de mercados ilícitos de armas, controlados por organizaciones transnacionales.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) exhorta a los países de la región a elaborar políticas que garanticen los derechos humanos y la seguridad humana a través del desarrollo de políticas efectivas para mitigar los delitos transnacionales y sus consecuencias, ya que el objetivo fundamental es proteger la paz y los derechos humanos mediante el fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos de los países, de sus sistemas financieros

y del equilibrio de sus estructuras sociales. El desarrollo integrado de las políticas a través de la cooperación es crucial en este sentido. La tendencia hacia la interdependencia y cooperación de las organizaciones delictivas obligan a los Estados a constituir mecanismos e instancias de cooperación internacional para combatir el crimen organizado (Duarte, 2000). Sin embargo, el énfasis debe ponerse no sólo en la captura de los grupos delictivos, sino también en la identificación y protección de las víctimas (Artigas, CEPAL, 2004, p. 45).

Para fortalecer acuerdos globales frente al crimen transnacional, las naciones de América Latina y el Caribe necesitan contar con el concurso de la sociedad civil, del sector privado empresarial, de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones estatales, y de organismos internacionales. Por otra parte, las Convenciones contra la corrupción y contra el crimen transnacional organizado y sus protocolos complementarios constituyen el marco de acción para el Programa Global contra el crimen organizado de la UNODC. Específicamente, el programa global junto con cinco programas globales adicionales (contra la trata de personas, lavado de dineros, corrupción, terrorismo y asistencia legal) es parte de la estrategia de Naciones Unidas y constituyen el eje central de la lucha contra el crimen transnacional organizado.

## **IV. Crisis de legitimidad de la democracia por la corrupción y el crimen organizado**

---

La política en los países debe expresar el compromiso del Estado con la democracia, en cuanto sistema de representación y como sistema de protección social y de promoción de la sociedad civil. Este compromiso en el ámbito en cuestión debe comprender el diseño y la implementación de mecanismos de prevención de la influencia de la corrupción y por ende del crimen organizado sobre las decisiones políticas, económicas y sociales.

La corrupción erosiona el imperio de la ley y genera un tratamiento discriminatorio entre los ciudadanos. La institucionalidad democrática debe, en consecuencia, no sólo generar reglas de transparencia y probidad interna, sino también promover internacionalmente mecanismos en esa dirección. En este sentido, la debilidad de la institucionalidad y de la gobernabilidad aparecen reflejadas a través de las cifras de Transparencia Internacional, considerando que los países más pobres y con mayores niveles de desigualdad son más vulnerables a la corrupción (Rojas Aravena y Mayor, p. 28).

## 1. Dimensión del impacto de la corrupción

El Informe 2006 de Transparencia Internacional concluye que las policías son el sector más afectado por los sobornos, principalmente, en África y América Latina. Asimismo, la confianza en los administradores públicos como agentes de resolución del problema de la corrupción es muy baja, uniéndose a la desconfianza a los partidos políticos y los parlamentos. En América Latina, según los resultados de Transparencia Internacional, según el informe 2006, la percepción de corrupción por sector de la sociedad afecta muy negativamente a los partidos políticos y los parlamentos. Esta señal impacta profundamente en la confianza y legitimidad de la democracia en la región. Sin embargo, es preciso presentar más detalladamente indicadores que reflejan la diversidad del problema.

Uno de los principales indicadores para dimensionar la corrupción es el porcentaje de quienes dicen haber conocido o conocen alguien de su familia dentro de los últimos doce meses que pagó soborno para conseguir algo.

**Cuadro 3**  
**PAÍSES MÁS AFECTADOS POR EL PAGO DE SOBORNOS**

Porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno durante los últimos doce meses	Más del 40%	Albania, Camerún, Gabón, Marruecos
	16-40%	Bolivia, Congo, República Checa, República Dominicana, Grecia, Indonesia, Kenia, México, Moldavia, Nigeria, Paraguay, Perú, Filipinas, Rumanía, Senegal, Ucrania, Venezuela
	6-15%	Argentina, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Hong Kong, India, Kosovo, Luxemburgo, Macedonia, Pakistán, Panamá, Rusia, Serbia, Tailandia
	5% o menos	Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Fiyi, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Israel, Japón, Malasia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Singapur, Sudáfrica, Corea, del Sur, España, Suecia, Suiza, Taiwán, Turquía, Reino Unido

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006.

El costo de los sobornos en América Latina según sector de ocupación afectado alcanza una media superior a los 450 Euros en los servicios médicos. A ello siguen los pagos en el sistema judicial y hacienda que rodean los 200 Euros. Posteriormente siguen los pagos a las policías, sistema educativo, servicio de registro y permisos, finalizando con los servicios públicos. El informe enfatiza que las cantidades mencionadas, para el caso de los más pobres, suponen obstáculos insuperables para asegurarse servicios básicos legales y de salud (Transparencia Internacional, 2006).

Esto refleja la pérdida de confianza en el Estado y las instituciones democráticas por parte de las personas y las comunidades. Esto es también capitalizado por grupos criminales y pandillas que van modificando sus formas de operar conforme se altera la cohesión social, generando redes diversas dentro del mundo criminal. Todo ello va contribuyendo a un escenario complejo que debe ser enfrentado a través de la cooperación internacional.

Recuadro 1

**CONSIDERACIÓN METODOLÓGICA SOBRE EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional comprende una escala de 0 a 10 que demuestra de modo ascendente, la percepción de transparencia y confiabilidad social de la población en cada país. Por consiguiente, mientras mayor el dígito en la escala, mayor es la percepción de transparencia y confiabilidad social, lo que se interpreta como una disminución de la percepción de la corrupción. Por el contrario, indica de modo descendente un aumento de la percepción de corrupción. Es decir, mientras menor sea el dígito en la escala, aumenta dicha percepción negativa.

**Cuadro 4**  
**EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

Países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio simple en el periodo	Diferencia absoluta del periodo respectivo
Chile	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,4	-0,2
Barbados				7,3	6,9	6,7	7,0	-0,6
Uruguay	5,1	5,1	5,5	6,2	5,9	6,4	5,7	1,3
Dominica						4,5	4,5	0
Costa Rica	4,5	4,5	4,3	4,9	4,2	4,1	4,4	-0,4
El Salvador	3,6	3,4	3,7	4,2	4,2	4	3,9	0,4
Colombia	3,8	3,6	3,7	3,8	4	3,9	3,8	0,1
Jamaica		4	3,8	3,3	3,6	3,7	3,7	-0,3
Belice			4,5	3,8	3,7	3,5	3,9	-1
Cuba			4,6	3,7	3,8	3,5	3,9	-1,1
Granada						3,5	3,5	0
Brasil	4	4	3,9	3,9	3,7	3,3	3,8	-0,7
México	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,6	-0,4
Perú	4,1	4	3,7	3,5	3,5	3,3	3,7	-0,8
Trinidad y Tobago	5,3	4,9	4,6	4,2	3,8	3,2	4,3	-2,1
Panamá	3,7	3	3,4	3,7	3,5	3,1	3,4	-0,6
Surinam				4,3	3,2	3	3,5	-1,3
Argentina	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,8	-0,6
República Dominicana	3,1	3,5	3,3	2,9	3	2,8	3,1	-0,3
Bolivia	2	2,2	2,3	2,2	2,5	2,7	2,3	0,7
Guatemala	2,9	2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,5	-0,3
Nicaragua	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	0,2
Paraguay		1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	1,7	0,9
Guyana					2,5	2,5	2,5	0
Honduras	2,7	2,7	2,3	2,3	2,6	2,5	2,5	-0,2
Ecuador	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,3	0
Venezuela (República Bolivariana de)	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	-0,5
Haití		2,2	1,5	1,5	1,8	1,8	1,5	-0,4
Promedio Simple	3,7	3,4	3,5	3,6	3,5	3,5	3,6	-0,2

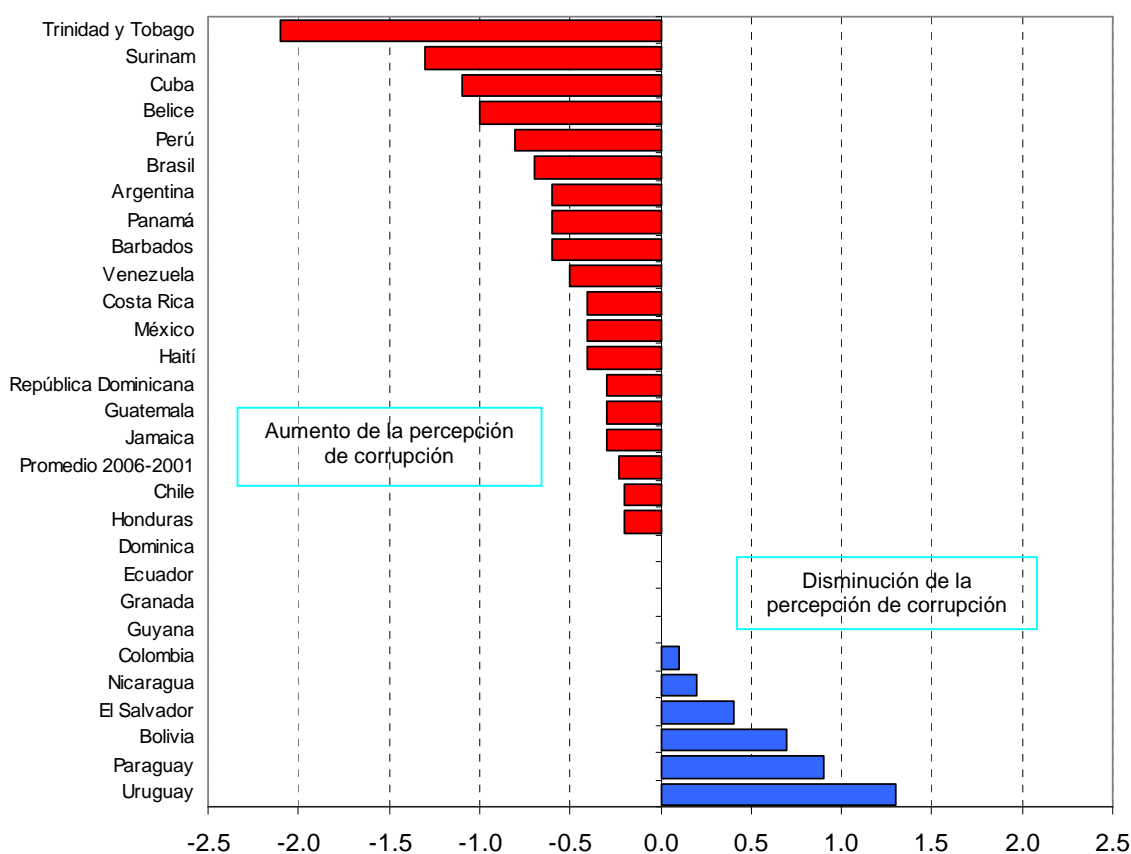
Fuente: Transparency Internacional, 2006-2001.

## 2. Escenario general de la evolución del Índice de percepción de la corrupción

El Gráfico 1 destaca, asumiendo los promedios para cada país presentados en el Cuadro 4 anterior, la estabilidad de Chile con un leve retroceso de la percepción (-0,2), país que tiene el mayor nivel de transparencia en América Latina y el Caribe en el 2006 (7,3). En cambio, Venezuela muestra estabilidad en el marco de un deteriorado índice de percepción de la corrupción en todo el periodo comprendido, cuya variación ha sido de -0,5. Trinidad y Tobago presenta el mayor deterioro de la percepción entre los años 2001 y 2006, con una disminución del índice de -2,1, mientras Uruguay representa el mayor aumento del índice para el mismo periodo con 1,3.

Gráfico 1

### DIFERENCIA ABSOLUTA DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN PERIODO ESTABLECIDO EN EL CUADRO 1 PARA CADA PAÍS EN PARTICULAR



Fuente: Transparency International, 2006-01, Berlín, Alemania.

Según el Informe de Transparencia Internacional del año 2006, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) apunta a una fuerte correlación entre la corrupción y la pobreza. A modo de ejemplo, al considerar el índice de percepción de la corrupción del año 2003 para cuatro países latinoamericanos; entre los cuales se encuentran Chile, Brasil, Perú y Honduras, de la correlación se deduce que a mayor nivel de pobreza, mayor percepción de corrupción.



**Cuadro 5**  
**PORCENTAJE DE NIVEL DE POBREZA E ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA**  
**CORRUPCIÓN EN EL AÑO 2003 PARA CHILE, BRASIL, PERÚ Y HONDURAS**

Países	Nivel de pobreza	Índice de percepción de la corrupción
• Chile	18,7	7,4
• Brasil	38,7	3,9
• Perú	54,7	3,7
• Honduras	74,8	2,3

Fuente: Panorama Social 2006 y Transparencia Internacional 2006.

Cabe recordar que en el índice de percepción de la corrupción, a menor puntaje, mayor percepción de corrupción.

### 3. Corrupción, debilidad institucional y falta de confianza

La corrupción, el tráfico de influencia y la falta de transparencia, si bien varían de un país a otro, corroen la confianza en las instituciones y debilitan el orden normativo de la sociedad, lo cual es caldo de cultivo para la violencia criminal. Cuando la corrupción adquiere un carácter sistémico, afecta la estabilidad de las instituciones democráticas, erosiona el Estado de Derecho y corroe el crecimiento económico y la competitividad (Parker, Norma, 2004, p. 8).

En lo que respecta a la gobernabilidad, el peso de la corrupción se traduce en pérdida de confianza en las instituciones y en el debilitamiento del orden normativo a lo ancho del tejido social. También la falta de eficiencia de las políticas de gobierno, o la incapacidad de la nueva gestión democrática de reducir la pobreza y la desigualdad (tras más de dos décadas de recuperación de la democracia en muchos países de América Latina), hace que una importante cantidad de gobiernos e instituciones democráticas pierden apoyo con motivo de la insatisfacción del desempeño de los gobiernos (Parker, Norma, 2004, p. 8).

La información que provee Latinobarómetro (LB) para el año 2003, con encuestas en un amplio número de países de la región, resulta ilustrativa. La confianza es especialmente baja respecto de las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, oscilando entre 52% y 15% entre países), el congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (19%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Llama la atención que un 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena –aún más en las mujeres que en los hombres– y las más pobres. Por último, en base a una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 y datos para 1996 de la encuesta de LB, se observa una disminución de 61% a 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia respecto de cualquier otro régimen.

Esto hace suponer un incremento en el virtual apoyo a regresiones autoritarias, en un contexto en que, de acuerdo a las encuestas, la gente valora mucho más el desarrollo económico que el mantenimiento de la democracia. Sobre todo porque el retorno de la democracia, lejos de resolver los problemas sociales pendientes, no redujo ni la pobreza ni la desigualdad (Parker, Norma, 2004, p. 9). Junto con ello, no ha sido fácil avanzar en modelos de democracia verdaderamente representativa en el contexto del desprestigio de los partidos políticos y del parlamento, y de creciente peso de poderes fácticos como el mediático y el financiero.

Por otra parte la modernización del aparato de Estado y de las funciones públicas es lenta, discontinua y desigual entre países, por lo cual todavía es frecuente el tráfico de influencias y el clientelismo, y falta instalar e instituir modelos más meritocráticos en la función pública, centrados

en el profesionalismo y la vocación de servicio. Además, la falta de confianza en las instituciones se asocia a la dificultad del Estado en ejercer claramente funciones de control y fiscalización, hacia adentro y hacia afuera. Pese a la variedad de instancias, mecanismos y leyes que se han creado contra la corrupción, la tendencia a concentrar tales recursos en el poder ejecutivo, con falta de fondos y recursos para cumplir efectivamente sus funciones, hace que los avances en la normativa no se traduzcan, a los ojos de la sociedad, en una clara reducción de la corrupción o de la impunidad de distintos actores.

## **V. La corrupción y la impunidad como violación de los derechos económicos, sociales y culturales: instrumentos para enfrentarlas**

---

### **1. El enfoque**

Si bien la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales facilita una aproximación integral al tema de la impunidad, el distinto nivel de desarrollo en la consideración y el análisis de los respectivos grupos de derechos, así como la restricción impuesta por la progresividad y la disponibilidad de recursos, en el caso de los DESC, hacen más complejo definir esta forma de impunidad respecto de este conjunto de derechos. Con todo, la noción que subyace en esta construcción es la del desvío de recursos que podrían ser asignados a satisfacer necesidades de educación, salud, vivienda y que son, por el contrario, desviados hacia otros fines.

En tal sentido, la corrupción, como forma de asignación de recursos públicos a fines distintos del bien común, pasa a constituirse en una forma grave de violación de los derechos humanos. De esta forma, los instrumentos con aptitud para prevenir o reprimir el desvío de esos recursos, constituyen sin duda una valiosa herramienta de lucha contra la impunidad por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se hace cargo del hecho de que la corrupción entraña vastas cantidades de activos, que pueden constituir una proporción importante de los recursos de los estados y amenazar la estabilidad política y el desarrollo sostenible de éstos. Igualmente, el instrumento recuerda que el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley.

## 2. La experiencia desde otras áreas

### 2.1 La prevención y la reconstrucción post-conflicto

Es en relación a las causas de los conflictos armados y de la justicia penal internacional donde se han analizado más detalladamente las interacciones entre el papel del capital, del lucro y del enriquecimiento en las violaciones y agravamiento de las violaciones a los derechos humanos. Uno de los indicadores más gráficos de esta relación entre los escenarios de la corrupción, del crimen organizado y del conflicto, lo proporcionaron las palabras de Luis Moreno Ocampo, Fiscal de la Corte Penal Internacional quien, al referirse al conflicto en la zona de Ituri, en la República Democrática del Congo, señaló la necesidad de atender a las vinculacones de distintas formas de crimen organizado y de los agentes financieros, en la generación y el mantenimiento del conflicto en la región.<sup>8</sup>

Con anterioridad, el Consejo de Seguridad había condenado la continua explotación ilegal de los recursos naturales en la República Democrática del Congo, enfatizando la conexión, en el contexto del continuado conflicto, entre la explotación ilegal de los recursos naturales y el tráfico de materias primas y armas.<sup>9</sup> Distintos informes del Panel de Expertos sobre la Explotación Ilegal de los Recursos Naturales y otras Formas de Riqueza de la República Democrática del Congo,<sup>10</sup> dan cuenta de la forma en que algunos individuos y entidades dedicados la explotación de los recursos naturales en esa nación, podrían estar directamente vinculados con el financiamiento del conflicto y el desastre humanitario y económico en ese país. Muchos de los actores pertenecían ya sea a redes de elite descritas en el Informe (conectadas con intereses de Rwanda, Zimbawe o Uganda) o disfrutaban de estrechas relaciones comerciales con ellas.

Aun cuando las actividades comerciales suponían el pago de impuestos a las administraciones rebeldes, pudiéndose considerar legítimas en cierta medida, ninguno de estos fondos fue utilizado en beneficio de las comunidades en las que tenía lugar la explotación comercial. Por el contrario, los impuestos se destinaron a financiar las actividades militares de esas elites. También, se hace mención al aprovechamiento hecho por algunas empresas e individuos de la caótica situación en el país, para obtener, por ejemplo, concesiones u otros contratos en términos más favorables que los que hubieran recibido en países donde reinara la paz y la estabilidad. En general, el tráfico de armas, la explotación ilegal de los recursos naturales y la continuación del conflicto en la República Democrática del Congo, aparecen estrechamente ligadas y cada uno de esos tres elementos impacta en los otros dos.

<sup>8</sup> Corte Penal Internacional, "The Prosecutor on the cooperation with Congo and other States regarding the situation in Ituri, DRC". News Point: Press Release, The Hague, 26 September 2003. [www.icc-cpi.int/php/news/](http://www.icc-cpi.int/php/news/).

<sup>9</sup> Security Council, *Security council condemns continuing exploitation of natural resources in Democratic Republic of Congo. Presidential Statement Emphasizes Connection between ongoing conflict, illegal trafficking in resources, arms.* Press Release SC/7925, 19 November 2003.

<sup>10</sup> United Nations, *General Assembly Programme of action for the least developed countries for the decade 2001-2010, adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries*, Brussels, 20 May 2001( A/CONF.191/11), 8 June 2001. Security Council, Letter dated 23 October 2003 from the Secretary –General addressed to the President of the Security Council, (S/2003/1027), 23 October 2003. (Final report at the end of mandate of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo)

El análisis anterior, referido a un conflicto y un país en particular, sin duda puede ser aplicado a otros países en situaciones de conflicto armado y extendido, además de las variables de corrupción, a otras formas de crimen organizado como la trata de seres humanos o el tráfico de drogas. Como se indicó más arriba, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción plantea, ya en su Preámbulo, la gravedad de los problemas de la corrupción, que pueden poner en peligro la estabilidad y la seguridad de las sociedades.

El instrumento también permite categorizar a la corrupción como una forma de violación grave de los derechos humanos, en cuanto puede involucrar grandes cantidades de fondos que constituyen una proporción importante de los recursos de los países afectados, por lo que su desviación causa grandes daños a la estabilidad política y al desarrollo económico y social.

Esta aproximación, es coincidente con una línea de investigación referida a la lucha contra la impunidad por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, que está siendo desarrollada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y que tiene que ver justamente, con la imposibilidad de los estados de atender la satisfacción de necesidades vinculadas a la salud, la educación y la alimentación, debido, entre otros, al desvío de fondos públicos para el enriquecimiento particular.<sup>11</sup>

Distintas propuestas en torno a esquemas de análisis de conflicto incorporan variables e indicadores en torno al estado de la probidad y la rendición de cuentas del sector público, en la búsqueda de las causas profundas de los conflictos.<sup>12</sup> Este enfoque permitirá ir desarrollando de manera más acabada las interrelaciones y autorías cruzadas por la violación de los distintos tipos de derechos, evaluando el grado de responsabilidad de aquellos agentes económicos que, fomentando la corrupción y el crimen organizado, contribuyen a socavar el estado de derecho. En los países en situaciones de conflicto hay una mutua retroalimentación entre violaciones de derechos humanos y de diversos delitos graves, cuyo análisis debe ser necesariamente complementario.

Los crímenes contemplados por el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, contienen figuras delictivas que idealmente en el futuro podrían ser consideradas de manera autónoma como de competencia de la Corte. Es el caso, por ejemplo, de la esclavitud sexual o la prostitución forzada, vinculadas a la categorización de crímenes de lesa humanidad. La naturaleza en sí misma aberrante de esas prácticas debería ameritar una consideración más detenida de las mismas, desde la perspectiva de análisis de los derechos humanos, aunque no se cometieran en el contexto de un crimen de lesa humanidad catalogado como tal.

Existen interesantes propuestas para la profundización de estos futuros desarrollos en la competencia de la Corte Penal Internacional, entre ellas la del Profesor Mohammed Y. Mattar,<sup>13</sup> pero lo que se quiere destacar es la necesidad de que una estrategia en materia de protección, promoción y realización de todos los derechos humanos, y la consecuente lucha contra la

---

<sup>11</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Impunidad. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2003/72, 23 de abril del 2004. United Nations: High Commissioner on Human Rights, Impunity of perpetrators of violations of economic, social and cultural rights. Commission on Human Rights resolution 1999/58, 28 April 1999. United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, The realization of economic, social and cultural rights: Final report on the question of the impunity of perpetrators of human rights violations (economic social and cultural rights), prepared by Mr. El Hadji Guissé, Special Rapporteur, pursuant to Sub-Commission resolution 1996/24 (E/CN.4/Sub.2/1997/8) 27 June, 1997. United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Promotion and protection of human rights: Impunity of perpetrators of violations of economic, social and cultural rights. Report by the Secretary-General, prepared in pursuance of Commission on Human Rights resolution 1999/58, 18 January 2000.

<sup>12</sup> World Bank, Conflict Prevention and Reconstruction Team (CPR), Social Development Department, Conflict analysis framework (CAF), Draft, August 26, 2003. International Crisis Group, Macedonia's public secret: how corruption drags the country down, ICG Balkans Report nr. 133, Skopje/Brussels, 14 August 2002. United Nations, General Assembly *Programme of action for the least developed countries for the decade 2001-2010, adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries*, Brussels, 20 May 2001 (A/CONF.191/11), 8 June 2001.

<sup>13</sup> Mohamed Y. Mattar The International Criminal Court (ICC) becomes a reality: when will the Court prosecute the first trafficking in persons case? The Protection Project of the Foreign Policy Institute, John Hopkins University, July 9, 2002.

impunidad, no debe desatender los escenarios de violaciones graves, generados por el crimen organizado y la corrupción.

Otro marco de acción que contribuye en este sentido es el Programa de Acción para los países menos adelantados, para la década 2001-2010,<sup>14</sup> que incorpora un compromiso sobre gobernabilidad en el nivel nacional e internacional, y que prevé acciones en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción. De la misma forma, la experiencia de la reconstrucción post-conflicto y la consolidación de la paz podría enriquecer la mirada regional hacia realidades como las de Colombia y Haití, y generar una respuesta susceptible de apoyar los esfuerzos de ambos países para el logro de una paz duradera.

## 2.2 La reivindicación del derecho al desarrollo

En la búsqueda de parámetros de orientación que permitan a los gobiernos estructura políticas que, desde todos los ámbitos, se conviertan en garantes de la realización de los derechos humanos, sin duda el derecho al desarrollo constituye un indicador crecientemente válido. Tal derecho es definido como un proceso económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan, según fuera definido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1986. El derecho al desarrollo constituye, en fin, la dimensión ética que debe orientar ineludiblemente los esfuerzos a nivel regional e internacional, para asegurar una paz y una seguridad humana duraderas.

En esa línea, el último informe del Experto Independiente sobre el Derecho al Desarrollo<sup>15</sup> insiste en el concepto de “pacto de desarrollo” como mecanismo para aplicar un programa de derecho al desarrollo. Sostiene que si un país se encuentra en una situación en la que su decisión de lograr un desarrollo basado en los derechos, que implique una política de desarrollo adecuada y que incluya el suministro de bienes públicos y la existencia de políticas de desarrollo del sector social, se ve amenazada o comprometida por su incapacidad de encontrar recursos para mantener el crecimiento, este país tiene entonces la opción, en el marco del derecho al desarrollo, de celebrar un “pacto de desarrollo” con la comunidad internacional para solicitar asistencia y cooperación con miras a alcanzar sus objetivos de desarrollo.

La lógica de un pacto de desarrollo reside en la aceptación y el compromiso jurídico por parte de la comunidad internacional de luchar, a título individual y colectivo, por la realización universal de todos los derechos humanos; y por parte de los países en desarrollo, de aplicar de forma explícita una estrategia de desarrollo orientada hacia la realización universal de los derechos humanos. El Experto independiente ha recurrido al concepto de pacto de desarrollo como medio de utilizar un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y arraigado en un marco de “compromiso mutuo” u “obligaciones recíprocas” entre el Estado nación y la comunidad internacional, con el fin de reconocer, fomentar y proteger la realización universal de todos los derechos humanos. Los pactos de desarrollo tienen por objetivo garantizar a los países en desarrollo que, si cumplen sus obligaciones, sus programas para realizar el derecho al desarrollo no se verán comprometidos por falta de financiamiento

<sup>14</sup> United Nations, General Assembly Programme of action for the least developed countries for the decade 2001-2010, adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Brussels, 20 May 2001 ( A/CONF.191/11), 8 June 2001.

<sup>15</sup> Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Examen de los progresos alcanzados y los obstáculos encontrados en la promoción, la aplicación, el ejercicio y el disfrute del derecho al desarrollo. Examen del sexto informe del Experto independiente en el derecho al desarrollo. Realización del derecho al desarrollo en el contexto mundial actual(E/CN.4/2004/WG.18/2 17 de febrero de 2004).

Hay tres elementos esenciales para la aplicación de un pacto de desarrollo. En primer lugar, debe existir un programa que el país en desarrollo elabore tras un proceso de consultas celebradas de una manera transparente y con una participación justa, tanto dentro del país con las personas interesadas, como con otros países e instituciones donantes en igualdad de condiciones. El programa debería indicar las políticas y el orden de las medidas que habría que adoptar para realizar el derecho al desarrollo. En segundo lugar, se deben explicar en detalle las obligaciones de otras partes interesadas, como los donantes y los organismos multilaterales, con respecto a las medidas que deben adoptar para la cooperación, incluida la prestación de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). El tercer elemento exigirá la creación de un mecanismo que se encargue de supervisar la aplicación del programa, que debe ser factible, independiente y justo, de modo que las condiciones asociadas al programa puedan ser aceptadas por todas las partes involucradas. Es en esta área en donde las exigencias de rendición de cuentas y la auditoría social sobre los fondos y su destino, cobran especial relevancia.

Con el fin de financiar los pactos de desarrollo, el Experto independiente exhortó a la comunidad internacional, en particular a los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), a que se comprometan a destinar hasta un 0,7% de su PIB a la AOD; y propone que se cree un fondo al que pueda recurrirse cuando surjan imprevistos y cuando un país corra el riesgo de verse privado de su derecho a un programa de desarrollo por falta de fondos. Se prevé que un grupo de apoyo dirija el mecanismo y solicite la entrega de fondos una vez que haya aprobado el plan previamente acordado con el país en desarrollo que presente la propuesta.

El Experto independiente ha hecho hincapié en que su propuesta de pactos de desarrollo no implica la creación de un nuevo instrumento de desarrollo; al contrario, ofrece un mecanismo que garantiza una aplicación efectiva de los instrumentos para el desarrollo existentes tales como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o el Marco Integral de Desarrollo (MID), en concordancia con los principios de un enfoque del desarrollo basado en los derechos. Sostiene asimismo, que el concepto de pacto de desarrollo que ha sugerido contempla el carácter mutuo de las obligaciones y un seguimiento independiente y factible de las medidas adoptadas por los receptores de la ayuda y los donantes por igual. Al mismo tiempo, propone un mecanismo de compensación adecuado en caso de que fracasen las políticas en el transcurso de un proceso de desarrollo.

Esto pone de relieve dos de las preocupaciones fundamentales de un enfoque del desarrollo basado en los derechos, a saber, el principio de la obligación de rendir cuentas y el recurso a un mecanismo de compensación que garantice un alivio, no necesariamente sólo por vía jurídica, a aquellos que sufren las consecuencias imprevistas y perturbadoras de un acontecimiento externo, o cuando un programa para realizar el derecho al desarrollo no pueda aplicarse por falta de fondos o porque el entorno internacional no es favorable. Es ese concepto de “rendición de cuentas” asociado al enfoque de derechos en el desarrollo, ya estudiado en otros documentos de la CEPAL<sup>16</sup> el que permite avanzar en estrategias de lucha contra la corrupción, en la medida en que el estado asume la responsabilidad de cautelar el uso de los recursos para la satisfacción de los derechos respectivos.

---

<sup>16</sup> CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 121 Junio/2006, “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”. Serie Políticas Sociales N° 110 Noviembre/2005, “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”. Serie Políticas Sociales N° 72 Septiembre/2003, “La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes”. Serie Políticas Sociales N°70 Julio/2003 “Ciudadanía y derechos ¿criterios distributivos?”, Serie Políticas Sociales N°54 Septiembre/2001, “El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética Revisión de algunas oportunidades”.

## 2.3 El Estado de Derecho

El Estado de Derecho se define como el imperio de un sistema constitucional por el cual el ejercicio de toda autoridad pública está sujeto a la ley y constituye no sólo un valor en si mismo, sino una condición necesaria para la paz, el desarrollo y la inclusión social, entre otros. La Secretaria General de Naciones Unidas ha consolidado un enfoque de papel del estado derecho en el trabajo de la Organización, recogido en diversos instrumentos<sup>17</sup>, y que es objeto de un proceso de debate en el presente período de sesiones de la Asamblea General. Los distintos documentos citados, expresan que, en ausencia de Estado de Derecho, prima la discriminación, la corrupción y el abuso a los derechos humanos.

Dichos instrumentos, agrupan a las actividades de la Organización en torno a tres categorías principales: el Estado de Derecho en el plano internacional, el estado de derecho en el contexto de situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto y el estado de derecho en el contexto del desarrollo a largo plazo. Esta última categoría, que engloba también a la segunda, comprende actividades encaminadas a fortalecer las instituciones jurídicas y judiciales, identificándose entre las actividades prioritarias, la de la lucha contra la corrupción.

La riqueza del enfoque de “estado de derecho” permite que la lucha contra la corrupción sea abordada en el contexto del fortalecimiento democrático, la plena vigencia de los derechos humanos y la búsqueda de una mayor justicia social.

## 3. Una aproximación a la lucha contra la impunidad por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales <sup>18</sup>

### 3.1. Tipificando la corrupción

Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden revestir distinta forma. No son ni identificables de antemano, ni necesariamente conocidos en su totalidad. Pueden estar relacionados a acontecimientos históricos o ser de vigencia actual.

Cuando los acontecimientos y actos que conducen a las violaciones se relacionan con acontecimientos históricos, sólo son de interés a estos efectos si han tenido, y continúan teniendo, efectos graves y muy negativos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos y los pueblos; y si las graves violaciones a que han dado lugar han quedado impunes y no ha existido reparación alguna. Las más conocidas son, esencialmente, la esclavitud, la colonización, el apartheid y el expolio del patrimonio cultural de los países en desarrollo.

Las violaciones antes enumeradas son internacionales e involucran a varios países porque o bien sus autores –Estados o sus connacionales– o bien sus víctimas son individuos o pueblos de varios países. Son acciones de gran magnitud que, a menudo, se han desarrollado durante un largo período de tiempo. Su comisión entraña ofensas internacionales que deben entrar bajo la competencia de la jurisdicción universal y deben considerarse imprescriptibles.

<sup>17</sup> “Documento Final de la Cumbre 2005 (A/60/1 del 24 de octubre del 2005 )”, párrafo 134 e. “Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al Estado de Derecho. Informe del Secretario General” (A/61/636, 14 de diciembre del 2006). “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional. Resolución de la Asamblea General, A /61/39 del 18 de diciembre del 2006) “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional. Informe provisional del Secretario General “(A/62/261, del 15 de agosto del 2007).

<sup>18</sup> El análisis recogido en este capítulo, se basa en el “Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales)”, elaborado por el Sr. El Hadji Guissé, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1996/4 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la entonces Comisión de Derechos Humanos. (E/CN.4/Sub.2/1997/8 del 27 de junio de 1997).



Mientras que, de acuerdo a la ley vigente en la mayoría de los países, los procesos judiciales y la imposición de penas prescriben al expirar el período de tiempo fijado por la ley, los crímenes bajo la legislación internacional se consideran imprescriptibles, cualquiera sea el período de tiempo que ha pasado desde la comisión del delito. Y por tanto siempre será posible procesar y castigar a los autores y reparar el daño ocasionado. Este principio se fortalece por el principio de jurisdicción universal, que indica que un crimen internacional puede estar bajo la competencia jurisdiccional de todos los Estados.

Las violaciones de carácter actual de los derechos económicos, sociales y culturales son nacionales e internacionales. Existen prácticas internacionales que pueden implicar, directa o indirectamente, violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la deuda externa, los programas de ajuste estructural, el deterioro de los términos del intercambio, *la corrupción*, el lavado de dinero negro procedente del narcotráfico u otras formas de crimen organizado, las actividades fraudulentas de las compañías transnacionales, etc.

Por otro lado las violaciones de naturaleza nacional, la mayoría de las cuales podrían ser consideradas delitos procesables judicialmente, incluyen: la apropiación de fondos públicos, el mal uso de los bienes de las empresas, *la corrupción*, la evasión de impuestos y de pagos arancelarios, la especulación financiera, el enriquecimiento fraudulento o ilícito, la explotación del trabajo esclavo y los trabajadores migratorios ilegales, entre otros.

La palabra “corrupción” significa el abuso de la confianza pública con fines privados. Es un fenómeno moral, aunque haya dinero involucrado en la gran mayoría de los casos, en que se utiliza un cargo público para el beneficio de uno o más individuos en vez de en el interés nacional. La corrupción puede existir independientemente del beneficio financiero; es universal y adquiere diversas formas. De acuerdo con el Profesor Robert Kiltgaard, de la Universidad de Harvard, existen varias definiciones de corrupción, pero puede decirse, simplemente, que la corrupción es el abuso de un cargo con fines personales. Este cargo, dice el Profesor Kiltgaard, puede ser público o privado, pero la corrupción es considerada, normalmente, como un fenómeno público.

Un individuo abusa de la confianza pública que se le otorga para servir a sus propios intereses o aquéllos del grupo al que pertenece. Para poder entender las múltiples formas que adopta la corrupción, es necesario, en primer lugar, considerar la naturaleza de las situaciones y de las personas involucradas: funcionarios, hombres de negocios, individuos privados o empresas que usan los mismos procedimientos. El factor externo que interviene en el proceso de toma de decisiones influye en el beneficio injustificado obtenido, en forma de gratificación o de su promesa, por aquél que toma o ejecuta la decisión.

El Seminario Interregional sobre la Corrupción en los Gobiernos, celebrado bajo los auspicios de las Naciones Unidas en La Haya, del 11 al 15 de diciembre de 1989, conjuntamente con el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, identificó la impunidad como un elemento subyacente de las diversas formas de corrupción. Igualmente, el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, señala, en su resolución 7 sobre La corrupción en los Gobiernos, que esta forma de corrupción es universal y que tiene efectos perjudiciales en las economías de todos los países pero, particularmente, en las de los países en desarrollo. Hoy en día, esta forma de corrupción se está desarrollando a una escala mundial. A nivel internacional, es perjudicial para las economías de aquellos países afectados individualmente y, más aún, aumenta los desequilibrios causados por el orden económico mundial considerado en su conjunto. Por último, en su resolución 1992/50 sobre El enriquecimiento fraudulento o ilegal de altos cargos estatales, la Comisión de Derechos Humanos señala claramente, la responsabilidad del Norte en relación con la perpetración de este delito en los países del Sur. Plantea, por tanto, la cuestión aún no muy clara en el derecho internacional, de la restitución a los pueblos despojados,

para la reinversión en el desarrollo económico, social y cultural, de los fondos que sus líderes les han hurtado, normalmente con la complicidad de los bancos extranjeros.

La existencia de mercados de capital altamente desarrollados fomenta ciertos delitos, tales como los delitos relacionados con el abuso en el uso de la información privilegiada. Ocurre lo mismo en los países con economías en transición. La precipitada privatización que tiene lugar es acompañada de fenómenos similares.

El corrompido y el corruptor no son cómplices: cada uno es el autor de un delito distinto, sujeto a sus propios procesos y penas. Más aún, la corrupción debe distinguirse del tráfico de influencias, que un individuo ejerce sobre otros, para persuadirlos de que se abstengan de cumplir con sus obligaciones y, de esta manera, recibir un desmesurado provecho. El corruptor y el corrompido pueden ser funcionarios, agentes o representantes del Estado, individuos privados o cargos electos. La corrupción, por lo tanto, crea una doble responsabilidad: el corrompido (el sujeto pasivo) es tan responsable como el corruptor (el sujeto activo). Esta doble responsabilidad ocasiona que ambas partes sean susceptibles de condena. La corrupción también puede comprometer la responsabilidad del Estado si el corruptor la organiza a través de la estructura de sus organismos o cuando, en una actitud permisiva, acepta que las entidades o individuos privados la practiquen.

La corrupción interna descrita en el punto anterior puede tener varias conexiones en otros países. En tal caso traspasa las fronteras y es llevada a cabo por compañías o individuos privados a gran escala e involucra a varios Estados. *La corrupción, cualquiera sea su autor o alcance, constituye, económicamente hablando, un serio obstáculo para el desarrollo social y económico de los países afectados.* Así, invadiendo la economía y el tejido social, la corrupción viola tanto los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho al desarrollo en general.

### **3.2 Las consecuencias de las prácticas anteriores para los derechos económicos, sociales y culturales**

Las prácticas descritas anteriormente han tenido un impacto negativo sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Han conducido en el pasado, y siguen haciéndolo, a graves y masivas violaciones de estos derechos e, incluso, han sido totalmente ignorados por aquéllos que se benefician con las violaciones a los mismos. Esta combinación de ignorancia, por un lado, y omisión, por el otro, es una fuente de dificultades para el logro de los derechos humanos, en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular.

Desarrollar estrategias contra la impunidad de los autores de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales exige investigaciones exhaustivas, detalladas y objetivas. Para lograr este fin, será útil consultar los análisis relativos a la impunidad de los autores de las violaciones de los derechos civiles y políticos. En lo que se refiere a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tratados en este informe, existen dos tipos de acciones que merece la pena considerar :

- (a) Acciones preventivas, incluyendo todas las medidas políticas, económicas, legislativas y administrativas que tengan como objetivo la eliminación de todas las prácticas y procesos que conducen a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; y
- (b) Medidas represivas y/o reparadoras, que tengan como objetivo la condena de las violaciones que se hayan cometido. Las sanciones pueden ser una serie de medidas prácticas, tales como la restitución, indemnización, compensación, cancelación, reparación, reintegro, etc.

Claramente, donde existe una preocupación por los derechos económicos, sociales y culturales, las sanciones reparadoras son las más importantes y significativas, lo que no significa que la importancia de las medidas represivas deba soslayarse. Ambos tipos de sanciones responden a la necesidad de una justicia capaz de dar respuesta a la naturaleza de las violaciones.

### **3.3. Prevención de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales**

La experiencia de varias décadas de esfuerzos para plasmar los derechos económicos, sociales y culturales, ha sacado a la luz las muchas dificultades relacionadas con la naturaleza de estos derechos y el carácter específico de los pueblos y regiones del mundo, que son sus titulares. Es fundamental tener presente la interdependencia necesaria entre los diferentes derechos humanos. Prevenir la violación de estos derechos es un cometido que debe ser llevado a cabo conjuntamente por los Estados y la comunidad internacional. Debe recordarse, así mismo, que cada Estado es responsable de elaborar la legislación y regulaciones apropiadas y de implementar la política económica y social que permita a individuos y pueblos disfrutar sus derechos económicos, sociales y culturales.

Algunas medidas preventivas van dirigidas a compensar la vaguedad que gira en torno a los delitos económicos y las sanciones mencionadas. Poder prevenir las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, o de cualquier otro, es, indudablemente, una solución ideal, aunque es también la que mayor dificultad conlleva. Requiere un esfuerzo para informar y reeducar a la opinión pública y una actitud política más valiente por parte de los Gobiernos y Estados, en aquellos territorios donde se violan los derechos humanos.

Desde un punto de vista internacional, merece la pena recordar la actual idea clásica de que debe establecerse un marco legal más coherente y coercitivo para forzar a los Estados a aceptar y cumplir sus obligaciones bajo el derecho internacional, el cual estipula, actualmente y con claridad, la responsabilidad estatal. Las recomendaciones sobre la cooperación internacional para la prevención de los delitos y la justicia penal, en el contexto del desarrollo, fueron adoptadas en el 8° Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en agosto y septiembre de 1990. En estas recomendaciones, los Gobiernos fueron urgidos a promulgar leyes que combatan el delito transnacional y los acuerdos internacionales ilegales. Se mencionaba que, debido a que incluso empresas, organizaciones y asociaciones legítimas están involucradas, en ocasiones, en actividades criminales transnacionales que afectan las economías nacionales, los Gobiernos deberían adoptar medidas para su control. También deberían recabar la información de fuentes diversas para tener unas bases sólidas para la detección y el castigo de empresas y organizaciones, de sus funcionarios, o de ambos, si se vieran involucrados en tales actividades. Se sugirió que los Estados debían concebir el marco jurídico penal efectivo para combatir las actividades corruptas de los funcionarios públicos, que pueden dificultar el desarrollo y perjudicar a individuos o a la nación entera.

En el ordenamiento interno, todos los mecanismos y prácticas que llevan a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales deberían ser identificados como un delito punible, dando preponderancia a la compensación. En su Comentario General N° 3 (1990) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, discutió acerca de la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes bajo el Artículo n° 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y señaló, entre otras cosas, que la adopción de medidas legislativas no era nada exhaustiva respecto a las obligaciones de los Estados Partes y que a la frase “por todos los medios apropiados” se le dé su significado natural y completo. Tales medidas deberían incluir la provisión de reparaciones judiciales respecto a estos derechos. Esto significa,

por cierto, que los Estados deben evitar cualquier medida deliberadamente regresiva a este respecto.

En el nivel internacional, por su parte, las medidas para prevenir las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales son de tipos muy diferentes. Algunas de ellas pueden ser elaboradas por las Naciones Unidas en cooperación con los Estados Miembros, mientras que otras podrían ser preparadas por los Estados en el marco de organizaciones regionales. También pueden ser el resultado de una acción por parte de las agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas. Algunas de las medidas que podrían ser tomadas por las Naciones Unidas incluyen la preparación y adopción de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>19</sup> como el que ya existe con respecto a los derechos civiles y políticos.

De esta forma, los Estados deberían informar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las medidas adoptadas referentes al disfrute efectivo de estos derechos y de las penas aplicadas a los actos que los vulneren. Aunque la aplicación de los procedimientos de un protocolo facultativo no daría al Comité ninguna autoridad jurisdiccional, proporcionaría una oportunidad para, a través de informes regulares y comunicaciones individuales sugerir recomendaciones útiles a los Estados Partes y se haría una contribución importante a la campaña contra la impunidad por violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **3.4 Medidas jurisdiccionales contra la impunidad, la corrupción, y el uso de recursos con efectos lesivos sobre los derechos económicos, sociales y culturales**

Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales dan derecho a remedios por el daño que han causado. Desde el punto de vista de la legislación nacional, tales violaciones son delitos y están sujetas a dos tipos de sanciones, represivas y compensatorias. Bajo su obligación garantizada, el Estado tiene que suministrar el marco legal necesario para salvaguardar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados, en general, tanto como el resto de los sujetos de derecho, deben cesar de otorgar únicamente un valor programático a los derechos económicos, sociales y culturales. La mejor manera de lograr esto es incorporar las normas legales internacionales a la legislación nacional, para que estas puedan ser invocadas ante las autoridades judiciales y tribunales de justicia nacionales.

Si las violaciones sobrepasan las fronteras nacionales y afectan a varios países, queda comprometida la responsabilidad internacional de sus autores, bien sean individuos, grupos de personas, empresas, Estados u organizaciones regionales o internacionales. Hay, por tanto, dos tipos de responsabilidades, la nacional y la internacional. Se debe señalar que estas no son acumulativas; son complementarias o suplementarias. Por lo tanto, sólo puede pedirse la responsabilidad internacional de un sujeto de derecho cuando no son posibles los remedios nacionales, o los mismos no son exhaustivos o son inadecuados. La cuestión en este punto es sentar las bases del estatus jurídico y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Debe emprenderse un estudio serio de estas dos nociones, porque sin ellas la realidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales es una utopía.

Mientras que bajo la legislación nacional las infracciones al derecho penal son tratadas bajo una legislación que se hace cumplir, no ocurre lo mismo en derecho internacional, donde los Estados deciden su conducta libremente. Así, una infracción internacional, determinada por las

---

<sup>19</sup> Economic and Social Council, Economic Social and Cultural Rights, Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its first session. Geneva, 23 February-5 March 2004) (E/CN.4/2004/44) 15 March 2004.

normas internacionales, es resultado de una acción o de una conducta que es legal y moralmente imputable a un sujeto de derecho internacional. El castigo de un delito económico y el remedio del daño que causa suscita tres preguntas: (a) ¿quién es el responsable del delito o violación origen del daño?; (b) ¿quién es la víctima del daño producido?; y (c) ¿qué formas de remedio son posibles?

### **3.4.1 ¿Quién es responsable?**

Los responsables por violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos colectivos con contenido económico, tales como el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano, son diversos y difíciles de personalizar. Caso polémico es el de entidades internacionales que vulneran, directa o indirectamente, los derechos individuales y colectivos en países con economías débiles o rezagadas. En este punto la responsabilidad es colectiva. El ejemplo más típico es el caso de la fiscalización de la deuda a altas tasas de interés y con muy alto costo social, por instituciones financieras internacionales, sin considerar la medida en que afecta las condiciones básicas de vida de amplios contingentes de población. Otro ejemplo es el de políticas de ajuste o recesivas, si sus consecuencias son desastrosas para las economías de los países en desarrollo y redundan en mayor vulnerabilidad y pobreza evitables.

La responsabilidad de la comunidad internacional es grande en relación a estas políticas económicas, más aún si éstas contribuyen a ampliar la distancia entre los países ricos y pobres. El mantenimiento del actual orden económico internacional, con estas injusticias y su fracaso en adaptarse a las realidades económicas de hoy, y cuya rectificación ha sido demandada constantemente, aunque en vano, es también una responsabilidad de la comunidad internacional. En el caso de violaciones que ya forman parte de la historia, corresponde a la comunidad internacional emprender las acciones necesarias para remediar, con justicia, el daño causado a los pueblos víctimas de ellas. Esto debería hacerse en cooperación con todos los actores del escenario internacional.

Las violaciones cometidas por las empresas transnacionales en sus principales actividades transfronterizas no se encuentran dentro de la competencia de un único Estado y, para prevenir las contradicciones e ineficacia en los remedios y sanciones decididas por los Estados de forma individual o en grupo, estas violaciones deberían ser objeto de una atención especial. Los Estados y la comunidad internacional deben combinar sus esfuerzos para contener tales actividades mediante el establecimiento de las normas legales que hagan posible alcanzar este objetivo.

Sucede lo mismo con el saqueo del patrimonio cultural de los pueblos y países del tercer mundo. Hasta hace muy poco tiempo, sólo los Estados estaban sujetos a la ley internacional, pero los individuos y los grupos de individuos pueden, ahora, tomar acciones legales o ser requeridos ante las autoridades internacionales para responder de sus actividades. La comunidad internacional debe establecer un marco legal que haga posible tomar acciones, con alguna esperanza de éxito, para reparar o castigar, un marco que sería apoyado por el principio de jurisdicción universal. Para lograr este objetivo con mayor efectividad, la comunidad internacional debe obtener de los Estados el compromiso de incluir en su legislación nacional, y en su totalidad, las normas internacionales relativas a los derechos humanos, al tiempo que respeten sus obligaciones internacionales.

Tanto bajo la legislación interna como la internacional, un acto que viole los derechos de un individuo o un grupo hace responsable al autor. Los actos jurídicos que originan las obligaciones de las que se deriva la responsabilidad de un sujeto de derecho (un individuo o un Estado) están especificados por la ley. Es cierto que la responsabilidad del Estado es indiscutible en el derecho positivo. Tiene, aunque tardíamente, un ganado reconocimiento en el ámbito de la ley nacional, donde, por mucho tiempo, parecía virtualmente incompatible con una relación desequilibrada entre el Estado y sus sujetos. El Estado moderno realiza diversas actividades, algunas de las cuales son actos gubernamentales directamente relacionados con el ejercicio de su soberanía, mientras que

otras son actividades empresariales que realiza como actividades privadas, sujetas a las normas del derecho privado. En tales casos, la responsabilidad del Estado puede verse involucrada en un caso de violación de los derechos de un individuo o un grupo. Los derechos económicos, sociales y culturales están, generalmente, conectados con una actividad económica y es, en este marco, donde son violados más frecuentemente.

La responsabilidad del Estado es clara cuando las violaciones resultan del mal funcionamiento de los servicios públicos, sea cual sea la causa. El Estado no puede invocar ni su propia legislación ni la incompetencia o desobediencia de sus agentes para exonerarse de su responsabilidad, sean acciones gubernamentales o puramente administrativas.

Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser perpetradas también por individuos privados. En la amplia mayoría de los Estados, tales violaciones son delitos punibles o están, en alguna proporción, sujetos a procesos de compensación civil. Es obligación del Estado establecer un marco legal adecuado. Es censurable que Estados establezcan una legislación que proteja los bienes o propiedades de ciertas compañías nacionales y les otorgue una total impunidad al cometer algunas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de ciudadanos y grupos económicos privados. Así, en algunos países, no hay forma de obtener el cumplimiento de una sentencia sobre la propiedad de las compañías nacionalizadas. No puede haber embargo de ninguno de sus bienes aunque operen como individuos o compañías privadas.

### 3.4.2 ¿Quién es la víctima?

Las víctimas o sujetos pasivos de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser individuos o grupos. Las normas del derecho internacional humanitario crean obligaciones *erga omnes*, por razón de la indivisibilidad del objeto que se protege. Para obtener una idea clara del concepto de víctima, merece la pena referirse a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. Los Estados no siempre están interesados en proteger el aspecto individual de los derechos humanos. Son más proclives a la protección de los derechos que tienen un carácter más fundamental que humanitario. Generalmente se comprometen a permitir que los individuos se valgan de mecanismos que controlen sus derechos, como es el caso de los derechos civiles y políticos.

El término “Víctimas” significa, de acuerdo con la Declaración, “personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales... o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales”. En este caso, las víctimas son todas aquellas que directa y personalmente sufrieron el daño originado por las violaciones. Otro enfoque, más amplio, consiste en entender como víctima a quién pueda probar que ha sufrido daño o tiene algún interés en denunciar. El daño por el que se solicita reparación puede ser material o moral. Todas las legislaciones nacionales hace tiempo han aceptado la compensación para los daños morales, tanto para la víctima directa como para sus herederos.

En el ámbito internacional, parece que esta idea esta ganando aceptación, firme y lentamente. Puede inferirse del derecho penal actual de los organismos legales internacionales que la base para determinar la cantidad y naturaleza de la compensación, no es, exclusivamente, el daño físico o material, sino también el daño moral, directo o indirecto. En sus observaciones de la comunicación N° 107/1981, el Comité de Derechos Humanos señaló que la madre de una persona desaparecida era, en sí misma, una víctima: “El Comité comprende la angustia y el estrés que le causa a la madre la desaparición de su hija y la continua incertidumbre relativa a su destino y paradero.... A este respecto, ella también es una víctima de la violación del Pacto sufrida por su hija”.

Otros organismos internacionales, tales como el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión de Investigación creada por la Organización Internacional del

Trabajo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han confirmado el principio de compensación por daño moral. En vista de las masivas y continuas violaciones de las que los pueblos del tercer mundo han sido víctimas en un pasado cercano, tales como la esclavitud, la colonización y el expolio cultural, es obvio que sólo puede existir una solución global, con el propósito de restablecer a estos pueblos sus derechos comunales, devolviéndoles los bienes de los que han sido desposeídos ilegalmente. Estas reclamaciones colectivas sólo pueden ser gestionadas y concluidas con éxito mediante la cooperación de la comunidad internacional y la voluntad de todos los actores del escenario internacional.

El status de víctima y sus derechos son transmisibles a sus sucesores. Este concepto de sucesor podría entenderse en un sentido amplio e incluir, además de la víctima directa y sus herederos y cesionarios, a entidades legales cuyo propósito sea la defensa de los derechos económicos de los individuos o grupos cuyos derechos han sido violados. Este es el caso de los sindicatos y puede ser el de las organizaciones no gubernamentales. En relación a los sindicatos, el derecho penal del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha consagrado ya el principio, al permitirles someter a su consideración un conflicto colectivo laboral. En asuntos económicos, las víctimas son, a menudo, grupos de personas, ya que los derechos violados son, generalmente, los colectivos, que afectan a amplios sectores de la población. Esto, de ninguna forma, disminuye las violaciones individuales de los derechos económicos, sociales y culturales. Las diferentes formas de violación requieren diferentes tipos de castigo, principalmente las de naturaleza económica, como ya se ha mencionado.

### **3.4.3 Posibles aproximaciones a un remedio efectivo**

Los remedios por el daño resultante de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, variarán de acuerdo a si los derechos violados son individuales o colectivos. En el caso de los derechos colectivos, las penas deben ser de una naturaleza esencialmente reparadora. Así, por ejemplo, la compensación en forma de cancelación de la deuda y del servicio de la deuda, puede reparar, parcialmente, el daño causado por la esclavitud y la colonización. Como se ya se ha apuntado, existen numerosas razones históricas y legales para justificar, en la mayoría de los casos, la cancelación y, en otros, la renegociación de la deuda en términos más satisfactorios, período de de pago, períodos de gracia y tipos de interés.

Para el caso de las violaciones individuales, el daño que han causado puede ser remediado por muchos medios, tales como la readmisión en el puesto de trabajo (en el caso del desempleo), la indemnización, la rehabilitación, el fin de las violaciones, etc. Estas acciones presuponen la existencia de un sistema efectivo y útil de demandas a los tribunales nacionales y autoridades administrativas. En el análisis final, es más importante que las víctimas, cualquiera que sea la forma del remedio que se busca, obtengan satisfacción, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Los procesos que originan las demandas, aunque no son un remedio en sí mismos, hacen que sea posible conseguir un remedio. Esta es la razón por la que los Estados deben, en el marco de su legislación, establecer el régimen legal para estos remedios.





## **VI. Contribución de Naciones Unidas**

---

La contribución de Naciones Unidas, una vez constatado el hecho de que paralelamente a los beneficios de la globalización, se crean redes criminales transnacionales que se aprovechan de escenarios de desigualdad y de mecanismos de exclusión social para extender su alcance, convoca a los Estados a responder con firmeza frente a tal amenaza. El programa global está diseñado para focalizar entidades que implementen asistencias técnicas de alta calidad en sus respectivas áreas, cristalizando a través de configuraciones normativas.

### **1. Programa global: política para una buena gobernabilidad**

El programa global, reflejo de la agenda política de la comunidad internacional, se propone la implementación de seis programas: a) Convención de control de drogas de 1988, b) Convención contra Crimen Organizado Transnacional, c) Protocolo contra trata de personas, d) Convención contra lavado de dinero, e) Convención contra la Corrupción y f) Convención contra el Terrorismo.

Junto con el programa global, la agenda de reformas de buena gobernabilidad se constituye en una política fundamental de la comunidad internacional, promovida a través del trabajo de la Organización de las Naciones Unidas. Este trabajo se orienta a través de las reformas económicas, institucionales y políticas, cuyo contenido

se manifiesta en la diversidad de la legislación internacional, la que a través de sus convenciones y protocolos recomienda u obliga a los Estados parte de los instrumentos jurídicos internacionales respectivos a llevar a cabo reformas internas acorde con el compromiso asumido ante la comunidad internacional. En este sentido, la realización de las Convenciones contra el Crimen Organizado Transnacional y contra la Corrupción respectivamente, junto a sus protocolos complementarios, tienen por objeto promover el desarrollo de políticas internas eficaces y la cooperación internacional para prevenir y combatir eficazmente ambas amenazas globales en función de crear condiciones aceptables para una buena gobernabilidad.

## 2. Sobre las convenciones

### 2.1 Sobre la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado

En pos de la eficacia, Naciones Unidas ha elaborado y propuesto guías legislativas para la aplicación de la Convención contra el Crimen Organizado. El fin de las guías es asistir a los Estados interesados en ratificar o aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada transnacional y sus protocolos complementarios.<sup>20</sup> Esto está ligado a la convicción de que los acuerdos y arreglos bilaterales, regionales y mundiales abordan los delitos transnacionales eficazmente mediante la colaboración de organismos pertinentes en hacer cumplir la ley de los Estados interesados y afectados.<sup>21</sup>

La guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional (Resolución 55/25 de la Asamblea General, Anexo I) consta de tres partes principales: cuestiones de derecho penal relativas a penalización de delitos, cuestiones de procedimiento y enmiendas legislativas relativas a penalización eficaz, y medidas legislativas y administrativas para aumentar la asistencia judicial, la cooperación en materia de aplicación de la ley y otras formas de cooperación internacional.<sup>22</sup> Asimismo, es de suma importancia señalar que los legisladores y aquellos que formulan políticas deben comprender a cabalidad las disposiciones y obligaciones aplicables a toda la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de lo contrario la medida de aplicación interna podría no ser conforme a los requisitos de la convención.<sup>23</sup>

El artículo 34 de la convención en cuestión pretende garantizar la aplicación de la misma, comprometiendo a los Estados parte adoptar en conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas necesarias con arreglo a la convención. En esta línea, se recomienda a los Estados miembros tipificar en su derecho interno los delitos en conformidad a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la convención, o sea, sobre la penalización de la participación en un grupo delictivo organizado, penalización del blanqueo del producto del delito, medidas para combatir el blanqueo de dinero, penalización de la corrupción y penalización de la obstrucción de la justicia, respectivamente.<sup>24</sup>

El ámbito de aplicación de la convención se refiere a la prevención, investigación y enjuiciamiento. A su vez, ésta puede invocarse a los delitos establecidos en el ordenamiento interno conforme a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la convención, es decir, delitos relativos a la participación

<sup>20</sup> Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Guías Legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional y sus protocolos, Nueva York, 2004, p. XV.

<sup>21</sup> Idem., p. XVII.

<sup>22</sup> Idem., p. 5.

<sup>23</sup> Idem., p. 9.

<sup>24</sup> Idem., p. 9.

en un grupo delictivo organizado, blanqueo de dinero, corrupción, y obstrucción de la justicia. De acuerdo a su carácter transnacional se aplica el artículo 3, párrafo 2 que dice relación con delitos que sobrepasan los controles y fronteras del Estado independientemente de su lugar de ocurrencia. En lo relativo a la participación de un grupo delictivo organizado, según el artículo 2 apartados a) y b), aplicase el artículo 3, párrafo 1, apartado a) que recurre a los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente convención.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado garantiza el respeto por la soberanía. El artículo 4 de la convención consagra la igualdad soberana y la integridad territorial de los Estados así como la no intervención en sus asuntos internos.<sup>25</sup>

### 2.1.1 Guías legislativas sobre protocolo contra la trata de personas

Los protocolos son instrumentos complementarios de la convención, sugiriendo a los Estados parte la posibilidad en tanto detenimiento político en la adopción de la medida y en tanto consideración de la opción como medida.<sup>26</sup> En este sentido, la Convención con la Delincuencia organizada y los Protocolos describen una conducta que ha de ser penalizada por el derecho interno. A su vez, la relación entre la Convención y sus Protocolos está establecida por el artículo 37 de la Convención, el cual menciona en el inciso 1 que: “*la presente Convención podrá complementarse uno o más protocolos*”. Asimismo, el inciso 4 del presente artículo de la convención en cuestión señala que: “*los protocolos de la presente Convención se interpretarán juntamente con ésta, teniendo en cuenta la finalidad de esos protocolos*”.

El presente protocolo no limita los derechos, obligaciones y responsabilidades, sino que las complementa según su artículo 14. Se desprende de aquí que los requisitos fijados en diversos instrumentos para atender a los solicitantes de asilo y a las víctimas de la trata se aplicarán conjuntamente al mismo caso cada vez que una víctima solicite asilo político, lo que significa que la norma se aplica no-discriminatoriamente, dando en consecuencia a las víctimas de trata un trato de acuerdo al derecho internacional humanitario, evitando la doble victimización ejercida por parte de las autoridades.<sup>27</sup>

Las obligaciones específicas del protocolo presentan requisitos, dentro de los que destacan: las conductas enunciadas en el artículo 3 del Protocolo, cuando se comentan intencionalmente (artículo 5, párrafo 1); con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de ese delito (artículo 5, párrafo 2, apartado a)); la participación como cómplice en la comisión de ese delito (artículo 5, párrafo 2, apartado b)) y la organización o dirección de otras personas para la comisión de ese delito (artículo 5, párrafo 2, apartado c)).<sup>28</sup> Junto con ello, de este protocolo se destaca la definición internacionalmente concertada de trata de personas, su penalización y la protección, seguridad y asistencia de las víctimas, cuyos mecanismos son la cooperación internacional y el intercambio de información y capacitación.<sup>29</sup>

De la perspectiva de los derechos sociales, económicos y culturales, el inciso 3 del artículo 6 del Protocolo recomienda a cada Estado Parte de velar por la integridad física, social y mental de las víctimas, señalando que: “*Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: a) Alojamiento adecuado; b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos*

<sup>25</sup> Idem., p. 16.

<sup>26</sup> Idem., p. 251.

<sup>27</sup> Idem., pp. 255-257.

<sup>28</sup> Idem., pp. 268-269.

<sup>29</sup> Idem., pp. 269-321.

*jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender; c) Asistencia técnica médica, psicológica y material; y d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación”.*

En el marco de la misma perspectiva de garantizar los derechos ya mencionados, el inciso 4 del artículo 6 especifica sobre las características de las víctimas de trata, afirmando que se precise la edad, sexo y necesidades especiales de la víctima. Lo que se expresa como sigue: “*Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados*”.

### **2.1.2 Guías legislativas sobre protocolo contra el tráfico de migrantes**

Dentro de los principales elementos de los artículos están en primer lugar, la definición de tráfico ilícito de migrantes y las distinciones entre migración ilegal, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; en segundo lugar, los requisitos y disposiciones absolutamente obligatorias.<sup>30</sup> Esto rescata la centralidad del derecho humanitario que rige la migración de refugiados o de solicitantes de asilo, y en los principios de derecho marítimo que regulan la detención, la visita y el registro de buques.<sup>31</sup>

Cabe destacar que el presente protocolo considera la prevención de los factores sociales y situaciones de la delincuencia, tomando como base el supuesto de que las personas migran con motivo de situaciones adversas, dando pie al tráfico ilegal de migrantes,<sup>32</sup> salvaguardando que la víctima de tráfico no debe ser doblemente victimada, considerándola por el país de destino como inmigrante ilegal, sino que como víctima de tráfico, por lo tanto, portadora de todos sus derechos garantizados por la legislación internacional humanitaria (Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, Naciones Unidas, Artículo 5 sobre Responsabilidad penal de los migrantes; letra a) del inciso 1 del Artículo 9 sobre las Cláusulas de protección respecto del tráfico de migrantes por mar).

En el marco de las medidas de prevención del artículo 15 del presente protocolo, el inciso 2 establece que “*de conformidad con el artículo 31 de la Convención, los estados Partes cooperarán en el ámbito de la información pública a fin de impedir que los migrantes potenciales lleguen a ser víctima de grupos delictivos organizados*”, tratando de prevenir, en consecuencia, la prolongación de la victimización de los migrantes sometidos a tráfico.

### **2.1.3 Guías legislativas sobre protocolo contra tráfico de armas de fuego**

El Protocolo prevé un sistema amplio de control del tráfico de armas de fuego, sus piezas, sus componentes y municiones, centrándose en las transacciones transfronterizas.<sup>33</sup> De acuerdo al artículo 4 párrafo 1 del Protocolo en cuestión, el instrumento se aplica a la prevención de la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo cuando esos delitos sean de carácter transnacional e involucren la participación de un grupo delictivo organizado.<sup>34</sup> Es decir, el principio rector del protocolo es controlar las transacciones transfronterizas de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. De ello resulta necesario tipificar como delito toda transacción o transferencia que no se ajuste a los requisitos del Protocolo o que no esté excluida del ámbito del Protocolo (párrafo 2 del artículo 4).<sup>35</sup> Esto significa que el Protocolo no se aplica a las transacciones o transferencias en las que participan los Estados,<sup>36</sup> en especial cuando la aplicación del Protocolo pudiera perjudicar el

<sup>30</sup> Idem., pp. 344-361.

<sup>31</sup> Idem., p. 369.

<sup>32</sup> Idem., p. 379.

<sup>33</sup> Idem., p. 413.

<sup>34</sup> Idem., p. 420.

<sup>35</sup> Idem., p. 437.

<sup>36</sup> Idem., p. 420. Entiéndase por ello, como el comercio de armas entre Estados.

derecho de un Estado Parte a adoptar medidas a favor de su seguridad nacional en consonancia con la Carta de Naciones Unidas.<sup>37</sup>

## 2.2 Sobre la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

A través de la resolución 55/61, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide crear un Comité especial con el objeto de crear un instrumento jurídico, el cual se expresa actualmente en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005. La convención en cuestión como instrumento jurídico se caracteriza por su flexibilidad de adaptación a las diferentes formas y manifestaciones que el fenómeno de la corrupción vaya adoptando. En relación con esto, contempla medidas preventivas y represivas, las que establecen pautas y criterios que promueven la transparencia, destacándola como un valor, tipificando conductas y prácticas, y estableciendo sanciones tanto civiles como penales.

Los Estados en transición o bien con importantes vulnerabilidades institucionales así como sociales, al verse fuertemente amenazados por la corrupción, crean condiciones de inseguridad y violencia, lo que ahuyenta la competencia y la inversión, debido a los grandes costos que trae la corrupción. En este sentido, Naciones Unidas ha buscado medios específicos contra la corrupción y el delito organizado. Uno de los ejemplos impulsores de esta lucha es la puesta en marcha del Programa Mundial contra la Corrupción por el Centro para la Prevención Internacional del Delito en 1999. Mediante este programa se ayuda a los países a evaluar las medidas nacionales contra las prácticas corruptas y a capacitar a los encargados de las políticas respectivas. Además, se reúne información sobre medidas contra la corrupción en todo el mundo, la que se incorpora a una base de datos internacional que creará el Centro en cuestión con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).

Junto con esto, la legislación de Naciones Unidas contra la corrupción comprende el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la ley, Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de 1996, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otras legislaciones y protocolos específicos. Por lo tanto, la Resolución 55/61 de la Asamblea General en su artículo 1 reconoce la conveniencia de contar con un instrumento jurídico contra la corrupción independiente de la Convención contra el Delito Transnacional Organizado, aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/25 del 15 de Noviembre de 2000.

La convención en cuestión en su preámbulo señala en un párrafo, el convencimiento de que la disponibilidad de asistencia técnica cumplirá un rol importante para los Estados, con el objeto de crear mejores condiciones preventivas y eficaces contra la corrupción para fortalecer sus capacidades a través de la creación de instituciones orientadas en esta línea. A partir de ello, cabe destacar, que el inciso 1 del artículo 3 de la convención menciona que ésta se aplicará, de conformidad con sus disposiciones,...., “*la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente convención*”, en lo que respecta a la prevención, investigación, enjuiciamiento y embargo preventivo. Esto quiere decir, que la convención asume la emanación de disposiciones prácticas que los Estados se ven comprometidos a permitir y ejercer. Asimismo, para su aplicación, el inciso 2 del artículo 3 de la Convención señala que “no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado”, sino que también la convención comprende como ámbito de aplicación los daños y perjuicios que sufren las personas y comunidades.

---

<sup>37</sup> Idem., p. 438.

**Cuadro 6**  
**PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FIRMANTES DE LA CONVENCIÓN**  
**DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Países	Firma	Ratificación
Argentina	10 de Diciembre de 2003	
Barbados	10 de Diciembre de 2003	
Bolivia	9 de Diciembre de 2003	5 de Diciembre de 2005
Brasil	9 de Diciembre de 2003	15 de Junio de 2005
Chile	11 de Diciembre de 2003	
Colombia	10 de Diciembre de 2003	
Costa Rica	10 de Diciembre de 2003	
Cuba	9 de Diciembre de 2005	
República Dominicana	10 de Diciembre de 2003	
Ecuador	10 de Diciembre de 2003	15 de Septiembre de 2005
El Salvador	10 de Diciembre de 2003	1 de Julio de 2004
Guatemala	9 de Diciembre de 2003	
Haití	10 de Diciembre de 2003	
Honduras	17 de Mayo de 2004	23 de Mayo de 2005
Jamaica	16 de Septiembre de 2005	
México	9 de Diciembre de 2003	20 de Julio de 2004
Nicaragua	10 de Diciembre de 2003	15 de Febrero de 2006
Panamá	10 de Diciembre de 2003	23 de Septiembre de 2005
Paraguay	9 de Diciembre de 2003	1 de Junio de 2005
Perú	10 de Diciembre de 2003	16 de Noviembre de 2004
Trinidad y Tobago	11 de Diciembre de 2003	
Uruguay	9 de Diciembre de 2003	
Venezuela (República Bolivariana de)	10 de Diciembre de 2003	

Fuente: Elaboración propia del autor a partir de datos de cuadro del Informe sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Santiago, 31 de Mayo de 2006.

## Bibliografía

---

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), Impunidad. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2003/72, 23 de abril.
- Artigas, Carmen (2003), “La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes, Serie Políticas Sociales N° 72; CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, septiembre 2003.
- \_\_\_\_ (2004), “Organized crime as a serious form of violation of human rights: the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children”. En: CEPAL, Naciones Unidas, Human Rights and Trafficking in Persons in the Americas, Serie Seminarios y Conferencias N° 33, Santiago de Chile, January 2004, pp. 43-46.
- Brunner, José Joaquín (2005), “Educación y actividad delictiva: Evidencia internacional”, Revista Fundación Paz Ciudadana, 2005. <http://www.pazciudadana.cl/revistas.php>.
- Calvani, Sandro, Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Representante, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC, Bogota Colombia, <http://www.sandrocalvani.com/speech/Conv.%20Palermo.pdf>
- \_\_\_\_, “Perspectiva de Naciones Unidas frente a las nuevas tendencias del narcotráfico y el crimen transnacional”, <http://www.sandrocalvani.com/speech/Perspectivas%20de%20NU.pdf>.
- Camara, Mamadou & Pierre Salama (2004), Homicidios en América del Sur. ¿Los Pobres son peligrosos? En: Revista de Economía Institucional, vol. 6, N° 10, Primer Semestre/2004. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v6n10/v6n10a7.pdf>.
- CEPAL, Naciones Unidas (2007), “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, enero 2007. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/27814/Cohesion%20socialV4.pdf>.

- \_\_\_\_ (2006), *Panorama Social*.
- \_\_\_\_ (2005), La Inversión extranjera en América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_ (2006), Serie Políticas Sociales N°121, “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”.
- \_\_\_\_ (2005), Serie Políticas Sociales N°110 noviembre, “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”.
- \_\_\_\_ (2003), Serie Políticas Sociales N°72 septiembre, “La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes”.
- \_\_\_\_ (2003), Serie Políticas Sociales N°70 julio. “Ciudadanía y derechos ¿criterios distributivos?”.
- \_\_\_\_ (2001), Serie Políticas Sociales N°54 septiembre, “El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades”.
- Consejo Económico y Social (2004), Comisión de Derechos Humanos, Examen de los progresos alcanzados y los obstáculos encontrados en la promoción, la aplicación, el ejercicio y el disfrute del derecho al desarrollo. Examen del sexto informe del Experto independiente en el derecho al desarrollo. Realización del derecho al desarrollo en el contexto mundial actual(E/CN.4/2004/WG.18/2 17 de febrero).
- Corte Penal Internacional (2003), “*The Prosecutor on the cooperation with Congo and other States regarding the situation in Ituri, DRC*” News Point: Press Release, The Hague, 26 September. [www.icc-cpi.int/php/news/](http://www.icc-cpi.int/php/news/).
- “Documento Final de la Cumbre 2005 (A/60/1 del 24 de octubre del 2005 )”, párrafo 134 e .“Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al Estado de Derecho . Informe del Secretario General” (A/61/636, 14 de diciembre del 2006). “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional. Resolución de la Asamblea General, A /61/39 del 18 de diciembre del 2006) “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional. Informe provisional del Secretario General “(A/62/261, del 15 de agosto del 2007).
- Duarte, Roberto E., “La Globalización y el Riesgo del Crimen Organizado Transnacional”, <http://www.enee.ser2000.org.ar/ponenciasiv/duarte.htm>
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (2001), “Crimen y Victimización: Una perspectiva económica”. En: Crimen y Violencia en América Latina, Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción Y Fomento y ALFAOMEGA Editores, abril, Colombia.
- Hausmann, Ricardo & Andrés Velasco (2007), “Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?” En: CEPAL, Naciones Unidas, Visiones del Desarrollo en América Latina, Santiago de Chile.
- Heinemann, Alessandra y Dorte Verter (2006), “Crime and Violence in Development”, Policy Research Working Paper 4041, World Bank Latin America and The Caribbean Region, Social Development Family, October.
- Hopenhayn, Martín, “Fantasmas de la Ciudad: Droga y Violencia en América Latina”, inédito, s/f.
- Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales (1997), elaborado por el Sr. El Hadji Guissé, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1996/4 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la entonces Comisión de Derechos Humanos. (E/CN.4/Sub.2/1997/8 del 27 de junio.
- Isern, Pedro (2004), “Libertad Económica y Transparencia en América Latina: Midiendo la Paridad de Poder de Corrupción”, Segundo Informe, Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina, diciembre.
- Khan, Mushtaq H. (2006), “Governance and Anti-Corruption Reforms in Development Countries: Policies, Evidence and Ways Forward, No. 42, United Nations, New York and Geneva, November 2006.
- Kliksberg, Bernardo (2005), “Hacia un Nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía”. En: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) N° 32, Caracas, Venezuela, junio.
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2007), Actores armadas y ciudades fragmentadas. En: Foreign Affaire en español, América Latina: Crimen sin Castigo, ITAM Vol. 7 Núm. 2.
- Lustig, Nora (2007), “América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad”. En: CEPAL, Naciones Unidas, Visiones del Desarrollo en América Latina, Santiago de Chile, junio.



- Machinea, José Luis y Narcís Serra (Editores) (2007), *Visiones del Desarrollo en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio.
- Mattar Y. Mohamed (2002), *The International Criminal Court (ICC) becomes a reality: when will the Court prosecute the first trafficking in persons case?* The Protection Project of the Foreign Policy Institute, John Hopkins University, July 9.
- Naciones Unidas, *Oficina contra la Droga y el Delito* (2007), “Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada, Eslovaquia, marzo.
- \_\_\_\_ (2004), *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos*, Naciones Unidas, Nueva York
- Naciones Unidas, *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*
- Naciones Unidas, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*
- Parker, Norma, Gerardo Berthin, Roberto de Michelle & Yemile Mizrahi (2004), “La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión Bibliográfica y Entrevistas”, *American Accountability Anti-corruption Project*, Casals & Associates, USAID, Virginia.
- Rojas Aravena, Francisco (2007), *Mayor presencia del crimen organizado*. En: *Foreign Affaire en español, América Latina: Crimen sin Castigo*, ITAM Vol. 7 Núm. 2.
- Saavedra, Jaime y Omar S. Arias (2007), “Reducción de la Pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas”. En: CEPAL, Naciones Unidas, *Visiones del Desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, junio.
- Security Council (2003), *Security council condemns continuing exploitation of natural resources in Democratic Republic of Congo. Presidential Statement Emphasizes Connection between ongoing conflict, illegal trafficking in resources, arms*. Press Release SC/7925, 19 November.
- \_\_\_\_ (2003), *Letter dated 23 October 2003 from the Secretary –General addressed to the President of the Security Council, (S/2003/1027)*, 23 October. (Final report at the end of mandate of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo).
- Transnational Institute (2005), *La componenda global. La construcción de un régimen global de control, Programa Crimen y Globalización*, octubre, TNI Briefing Series N° 2005/3.
- Transparency Internacional (2006), *The global coalition against corruption, Índice de Percepción de la Corrupción 2006. Informes hasta el 2001*, Berlín, Alemania.
- United Nations, Office on Drugs and Crime (2007), *Annual Report 2007, Covering activities 2006*.
- \_\_\_\_ (2003), *Global Programmes, Update November 2003*.
- United Nations (2001), *General Assembly Programme of action for the least developed countries for the decade 2001-2010, adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Brussels, 20 May 2001( A/CONF.191/11)*, 8 June.
- United Nations: High Commissioner on Human Rights (1999), *Impunity of perpetrators of violations of economic, social and cultural rights. Commission on Human Rights resolution 1999/58, 28 April 1999*. United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *The realization of economic, social and cultural rights: Final report on the question of the impunity of perpetrators of human rights violations (economic social and cultural rights)*, prepared by Mr. El Hadji Guissé, Special Rapporteur, pursuant to Sub-Commission resolution 1996/24 (E/CN.4/Sub.2/1997/8) 27 June, 1997.
- United Nations, Economic and Social Council (2000), *Commission on Human Rights, Promotion and protection of human rights: Impunity of perpetrators of violations of economic, social and cultural rights. Report by the Secretary-General, prepared in pursuance of Commission on Human Rights resolution 1999/58, 18 January 2000*.
- Uslaner, Eric M. (2003), “Confianza y corrupción: sus repercusiones en la pobreza”. En: Atria, Raúl y Marcelo Siles, “Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma”, Naciones Unidas-CEPAL, Michigan State University, Santiago de Chile, enero, Capítulo VII.

Wielandt, Gonzalo, (2005), "Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", Naciones Unidas-Cepal, Serie Políticas Sociales N° 115, Santiago de Chile, diciembre.

World Bank (2003), Conflict Prevention and Reconstruction Team (CPR), Social Development Department, Conflict analysis framework (CAF), Draft, August 26. International Crisis Group, Macedonia's public secret: how corruption drags the country down, ICG Balkans Report nr. 133, Skopje/Brussels, 14 August 2002.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

139. Gonzalo Wielandt y Carmen Artigas, “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos y desde la perspectiva de las Naciones Unidas, (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$ 10.00), noviembre de 2007.
138. Andras Uthoff, Cecilia Vera, “Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social”, (LC/L.2793-P), Número de venta: S.07.II.G.128, (US\$ 10.00), agosto de 2007.
137. María Luisa Marinho M., “El eslabón perdido entre educación y empleo”, (LC/L.2783-P), Número de venta: S.07.II.G.123, (US\$ 10.00), agosto de 2007.
136. Simone Cecchini, Andras Uthoff, “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, (LC/L.2775-P), Número de venta: S.07.II.G.110, (US\$ 10.00), julio de 2007.
135. Fernando Filgueira, “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, (LC/L.2752-P), Número de venta: S.07.II.G.89, (US\$ 10.00), julio de 2007.
134. Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2007.
133. José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil”, (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$ 10.00), abril de 2007.  
José Serra, José Roberto R. Afonso, “Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil” (LC/L.2723-P), Número de venta: S.07.II.G.64, (US\$ 10.00), septiembre de 2007.
132. Pablo Villatoro, “Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio”, (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
131. Oscar Cetrángolo, “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
130. Victor Tokman, “Informalidad y cohesión social en América Latina”, (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, “Por un ‘contrato de cohesión social’: algunos apuntes exploratorios”. (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
128. Míguel Székely, “Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
126. Guillermo Sunkel, “Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
125. Camilo Sembler R., “Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios”, (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
124. Gonzalo Wielandt, “Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$ 10.00), noviembre de 2006.
123. Filip Filipov, “Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health” (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$ 10.00), September, 2006.
122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, “RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social” (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$ 10.00), agosto de 2006
121. Marcelo Drago, “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”, (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2006
120. Guillermo Sunkel, “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), abril de 2006.

- 119.** Irma Arriagada, *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), abril de 2006.
- 118.** Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, *“Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio”*, (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$ 10.00), abril de 2006.
- 117.** Andras Uthoff, *“Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”*, (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2006.
- 116.** Sebastián Galiani, *“Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”*, (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$ 10.00), enero de 2006.
- 115.** Gonzalo Wielandt, *“Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica”*, (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
- 114.** Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, *“Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas”*, (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
- 113.** Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, *“Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”* (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
- 112.** Rodrigo Martínez, *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$ 10.00), octubre de 2005.
- 111.** Rodrigo Martínez, *“Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)”* (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2005.  
Rodrigo Martínez, *“Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)”* (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$ 10.00), September, 2005.
- 110.** Carmen Artigas, *“Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”*, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$ 10.00), agosto de 2005.
- 109.** Lucía Dammert, *“Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”*, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$ 10.00), mayo del 2005.
- 108.** María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, *“Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento”* (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$ 10.00), mayo de 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....