

PRESENTACIÓN  
*José Thompson J*

O COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS  
E O ENFRENTAMENTO À COVID-19  
*RENATO ZERBINI RIBEIRO LEÃO*

A CRISE DO SARS-COV-2 E O (FIM DO) INDIVIDUALISMO NACIONALISTA:  
A PROMOÇÃO DAS DIRETRIZES DO SIDH NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL  
*MURILO BORGES*  
*VINICIUS VILLANI ABRANTES*

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO  
DE LA PANDEMIA MUNDIAL  
*ALEJANDRO DÍAZ PÉREZ*

LA CORRUPCIÓN EN LA EMERGENCIA: REPERCUSIONES SOBRE  
LOS DERECHOS HUMANOS  
*FRANCO GATTI*

“MENOS PEDRAS, MAIS FLORES”:  
PELO DIREITO À UMA CIDADE MAIS HUMANA EM TEMPOS DE PANDEMIA  
*ANA CÉLIA PASSOS PEREIRA CAMPOS*  
*IGOR DE SOUZA RODRIGUES*

LÍMITES CONVENCIONALES A LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y RESPUESTAS A LA PANDEMIA  
*MARCOS ANTONIO VELA ÁVALOS*

VACUNACIÓN CONTRA LA COVID-19:  
¿DERECHO O PRIVILEGIO? EL CASO DEL ECUADOR  
*CAMILA YÁNEZ COELLO*

Julio - Diciembre 2020

72

Julio - Diciembre 2020



Embajada de Noruega  
Ciudad de México



REVISTA  
**IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

*Corrección de estilo: Español: José Benjamín Cuéllar M.  
Portugués: Maria Gabriela Sancho Guevara*

*Portada, diagramación y artes finales: Marialyna Villafranca Salom*

*Impresión litográfica: Litografía Imprenta Aguilar*

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

**Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH**

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955  
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr  
**www.iidh.ed.cr**

## Índice

### Presentación..... 7

*José Thompson J.*

### O comitê de direitos econômicos, sociais e culturais das nações unidas e o enfrentamento à COVID-19 ..... 13

*Renato Zerbini Ribeiro Leão*

### A crise do SARS-COV-2 E o (fim do) individualismo nacionalista: a promoção das diretrizes do SIDH na proteção dos refugiados no Brasil..... 49

*Murilo Borges*

*Vinicius Villani Abrantes*

### El derecho a la vivienda en el contexto de la pandemia mundial..... 71

*Alejandro Díaz Pérez*

### La corrupción en la emergencia: repercusiones sobre los derechos humanos..... 89

*Franco Gatti*

### “Menos Pedras, Mais Flores”: Pelo direito à uma cidade mais humana em tempos de pandemia..... 113

*Ana Célia Passos Pereira Campos*

*Igor de Souza Rodrigues*

### Límites convencionales a los estados de excepción y respuestas a la pandemia ..... 141

*Marcos Antonio Vela Ávalos*

**Vacunación contra la COVID-19:****¿Derecho o privilegio? El caso del Ecuador.....167***Camila Yáñez Coello***Presentación**

Para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos es motivo de satisfacción la salida a la luz pública de su Revista IIDH número 72, la más reciente de una iniciativa pionera iniciada en 1985 que se ha prolongado durante 36 años. Esta edición contiene siete artículos que abordan asuntos relativos a los derechos humanos en el contexto de la pandemia mundial ocasionada por la COVID19.

Sin duda, la situación que esta ha generado sacudió a la comunidad internacional. Atender la emergencia sanitaria y pilotear las consecuentes estrategias en lo relativo a la salubridad y la economía no ha sido un desafío menor; para todos los países del orbe ha significado una amplia curva de aprendizaje. Este contexto generó nuevos obstáculos a la garantía de los derechos humanos y profundizó las brechas de desigualdad entre los grupos sociales que –de por sí– ya se encontraban marginados como las mujeres, los pueblos indígenas, las comunidades rurales y las personas migrantes, por mencionar algunos. Adicionalmente, los recursos públicos e incluso privados se han volcado a la atención de la pandemia, colocando en muchos casos las prioridades de derechos humanos en un segundo plano o, al menos, disminuyendo la preocupación por las mismas.

Esto ha dejado para todos los actores de la comunidad internacional una serie de lecciones aprendidas; pero también de buenas prácticas que bien vale la pena identificar, difundir, monitorear, replicar y hasta cuestionar para transformarlas hacia mejores soluciones no solo para la situación sanitaria, sino para la

dignidad y los derechos de las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad.

En atención a ello, se aporta la presente edición de la Revista IIDH que incluye el análisis de diversas experiencias puntuales que se han suscitado en el marco de la COVID-19 y que pueden ser de utilidad para afrontar este escenario que aún persiste, cuyos efectos inmediatos y a mediano plazo también requerirán una atención con enfoque de derechos humanos.

Brevemente, a continuación se reseñan los artículos que contiene esta edición comenzando con la contribución titulada *O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas e o enfrentamento à COVID-19*, de Renato Zerbini Ribeiro Leão quien forma parte del Consejo Editorial de esta Revista. La importancia de su artículo reside en dar a conocer las preocupaciones y recomendaciones del órgano de interpretación, supervisión y seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la Organización de las Naciones Unidas, para el desarrollo de políticas públicas sobre la materia en un marco de afirmación del derecho a la salud respecto de la responsabilidad de los Estados desde la perspectiva de la protección internacional de los derechos humanos. Además de describir las características centrales del PIDESC y el Comité de Derechos Económicos y Sociales (CDESC) así como los pilares del derecho a la salud en el derecho internacional de los derechos humanos, aborda las principales líneas argumentativas y las conclusiones de tres importantes documentos aprobados recientemente por el Comité: la *Observación general núm. 25, relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), del 30 de abril de 2020; la *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)* y

*los derechos económicos, sociales y culturales*, del 17 de abril de 2020; y la *Declaración sobre el acceso universal y equitativo a las vacunas contra la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, del 15 de diciembre de 2020.

*La crisis del SARS-COV-2 y el (fin del) individualismo nacionalista: la promoción de las directrices del SIDH en la protección de los refugiados en Brasil*, de Murilo Borges y Vinicius Villani Abrantes, se enfoca en analizar críticamente si tanto las políticas y los lineamientos del Estado brasileño como los de las organizaciones sociales involucradas en la atención a los refugiados apuntan a su inserción, con la necesaria asistencia médica y las ayudas pertinentes en el contexto de la crisis sanitaria. Su trabajo, considerado de carácter exploratorio y realizado con un enfoque cualitativo, además del análisis de textos especializados así como la legislación y las resoluciones nacionales e internacionales, parte de la hipótesis de que –debido a esta nueva realidad– los Estados deben abandonar la soberanía nacional individualista y, en un marco de cooperación global efectiva, responder a sus obligaciones internacionales ajustando sus acciones a los lineamientos internacionales e interamericanos para la protección de los derechos humanos en un entorno de solidaridad, fraternidad y cientificidad.

En su artículo *El derecho a la vivienda en el contexto de la pandemia mundial*, Alejandro Díaz Pérez se refiere a la mercantilización y la financiarización como unos de los obstáculos para la realización del derecho a la vivienda, lo que profundiza la desigualdad y da lugar a procesos discriminadores en el acceso a la vivienda –como la gentrificación– contra las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En el texto hace énfasis en las consecuencias de la crisis sanitaria sobre el disfrute de este derecho –del que revisa los estándares internacionales para su debida protección en general y, particularmente, los

emitidos en el contexto de la pandemia— y cómo la falta de acceso a una vivienda adecuada también trae consigo una problemática que limita las posibilidades de resguardo y afrontamiento de la COVID-19; al respecto, revisa las medidas tomadas en algunos países y, finalmente, presenta posibles soluciones de protección a este derecho social.

El artículo titulado *La corrupción en la emergencia: repercusiones sobre los derechos humanos*, del abogado argentino Franco Gatti, contiene argumentaciones relativas a la relación entre ambos fenómenos en términos de que las prácticas corruptas pueden traer consigo afectaciones directas a determinados derechos humanos y podrían constituirse en presupuestos o antecedentes de otros incumplimientos a obligaciones nacionales e internacionales en la materia. Todo ello, señala, en un contexto de emergencia sanitaria en el que los Gobiernos incrementaron sus poderes discrecionales a la par de la reducción de las posibilidades de fiscalización. Esto ha llevado a que las decisiones públicas fueran atravesadas por la opacidad y, en algunos casos, se verificaran manifiestos casos de corrupción.

En *“Menos pedras, mais flores”: pelo direito à uma cidade mais humana em tempos de pandemia*”, Ana Célia Passos Pereira Campos e Igor de Souza Rodrigues se refieren al caso del padre Júlio Lancellotti y las piedras del viaducto Dom Luciano Mendes de Almeida, en la ciudad de São Paulo, como un ejemplo del proceso de exclusión y de la lógica higienista impuesta en las ciudades especialmente respecto de la pandemia de COVID-19. Campos y Rodrigues basan su análisis en la teoría del cifrado de poder del jurista Ricardo Sanín-Restrepo y las restricciones urbanísticas. Desde una perspectiva genealógica invita a pensar cómo los aspectos materiales arquitectónicos hostiles se apoyan en

una conformación histórica, simbólica y representativa de los sectores pobres urbanos. Finalmente, se discute la disociación entre las formas técnicas y las relaciones sociales.

Límites convencionales a los estados de excepción y respuestas a la pandemia, de Marcos Antonio Vela Ávalos, es un artículo en el que se estudian las medidas adoptadas durante esos escenarios decretados como respuesta a la pandemia por la COVID-19 en muchos países latinoamericanos, desde la perspectiva de la incompatibilidad de algunas de aquellas con los límites previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El autor se detiene en las que incidieron en las posibilidades reales de acceder a las garantías judiciales indispensables para proteger a los derechos humanos, así como en las disposiciones desproporcionadas o discriminatorias.

En *Vacunación contra el COVID-19: ¿derecho o privilegio? El caso del Ecuador*, Camila Yáñez Coello se propone cuestionar el actual proceso de vacunación masiva mundial; además, se pregunta acerca de las desigualdades globales y lo que se está haciendo en su país. Para el análisis se sirve de dos enfoques: las relaciones internacionales y el derecho internacional de los derechos humanos. Con base en estos, describe un escenario en el que muchos países están en desventaja frente a otros en el combate de la pandemia y cómo tal problemática constituye una grave vulneración del derecho a la salud y al disfrute de los beneficios de los avances científicos así como de sus aplicaciones, lo cual también representa un grave peligro para la salud pública en el ámbito mundial.

Concluyo esta presentación con el agradecimiento de siempre a la cooperación noruega, sin cuyo apoyo no sería posible la producción y difusión de nuestra Revista 72; al Consejo Consultivo Editorial por sus valiosos aportes; y a

---

las autoras y autores por sus relevantes contribuciones sobre la relación entre la pandemia y los derechos humanos desde diferentes perspectivas. Sin duda, la pluralidad de las miradas y la interdisciplinariedad de los análisis serán de utilidad para las personas interesadas en ahondar en las consecuencias de esta situación inédita para quienes habitamos el planeta.

*José Thompson J.*

Director Ejecutivo, IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

# La corrupción en la emergencia: repercusiones sobre los derechos humanos

*Franco Gatti\**

## Introducción

La emergencia sanitaria motivada por el virus COVID-19 ha implicado, además, una crisis de corrupción. Los Estados, en general, recurrieron a un uso discrecional del poder no solo para restringir derechos y libertades fundamentales sino también para la administración de los fondos públicos. Los recientes procesos de negociación y adquisición de las vacunas –producidas por laboratorios de diversas latitudes– y el diseño de estrategias para su distribución y aplicación en el territorio, evidencian la existencia de prácticas absolutamente opacas. Este tipo de comportamientos, que se suman a otros casos de corrupción, significan –de conformidad con la tesis que sostendremos– un grave perjuicio para los derechos humanos y una lesión a los elementos fundamentales del sistema democrático.

El presente trabajo reconoce como objetivo estudiar los modos en que se vincula el fenómeno de la corrupción con la satisfacción de los derechos humanos, haciendo especial énfasis en el contexto de excepcionalidad que vive el mundo. Con el

---

\* Abogado; diploma de honor por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina; master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy por la Universidad de Génova, Italia (con máxima calificación extraordinaria); especialista en Derecho Público Global por la Universidad de Castilla- La Mancha, España; profesor adjunto, por concurso, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.



propósito de dar cuenta de esta problemática se abordará en primer lugar el concepto de corrupción, intentando delimitar de la manera más precisa posible sus alcances e implicancias. A continuación, la investigación se detendrá en las distintas oportunidades que el derecho internacional de los derechos humanos ha colocado en su agenda a la corrupción, recogiendo los principales avances en la materia. Finalmente, el ensayo determinará las formas en que las prácticas corruptas pueden configurar violaciones de derechos humanos, sobre todo en el marco de la pandemia de la COVID-19.

## I. El significado de la corrupción

La corrupción es un fenómeno que de un modo u otro ha recorrido todas las épocas, los sistemas políticos y las geografías. Atraviesa al financiamiento de los partidos políticos, la obra pública, la administración de justicia, el deporte, la actividad empresarial y otros tantos ámbitos. Existen, a su vez, condiciones que favorecen el desarrollo de prácticas corruptas y otras que las desalientan; además, es posible identificar supuestos de corrupción sistémica, casos de “gran corrupción”, así como también episodios de “pequeña corrupción”. Sin embargo, a pesar de lo difundido que se encuentra este problema, resulta complejo alcanzar un consenso en torno a su conceptualización; es decir, delimitar con la mayor precisión posible los alcances del vocablo.

Propondremos, inicialmente, el concepto ofrecido por Ernesto Garzón Valdés; este sostiene que la corrupción “consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el

sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”<sup>1</sup>.

De tal modo, a partir de este “puntapié”, el primer aspecto a destacar se vincula con la relación lógica que posee el concepto de corrupción con el de sistema normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultánea al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta. En este sentido, Garzón Valdés llama al sistema normativo con respecto al cual un acto es calificado de corrupto o una actividad es calificada de corrupta, como un “sistema normativo relevante”. Este comprende todo conjunto de reglas que –en cada caso concreto– regulan una práctica social. Puede hablarse, por ejemplo, de sistemas normativos religiosos, jurídicos, políticos, económicos, deportivos, etc. Por eso, no hay inconveniente semántico alguno en hablar de deportistas, de directores de empresas o de sacerdotes corruptos en el mismo sentido en que puede hablarse de gobernantes o diputados corruptos<sup>2</sup>.

Por otra parte, el autor subraya que la violación de la obligación contenida en el sistema normativo relevante se ejecuta con el propósito de obtener un provecho extraposicional. El análisis de este aspecto habilita un enlace con la diferenciación, desarrollada por MacIntyre<sup>3</sup>, entre los bienes internos y externos involucrados en las prácticas humanas. Según su posición, toda actividad social cobra su sentido al tender a un fin que le es propio; ese fin es lo que llama “el bien interno a esa actividad” y permite distinguirla de las demás. Por ejemplo, el bien interno

1 Garzón Valdés, Ernesto. “Acercas del concepto de corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, Derecho y corrupción*, IFE-ITAM-Siglo XXI, México, 2003, p. 30.

2 *Ibid.*, p. 22.

3 MacIntyre, Alasdair. *Tras la Virtud*, Crítica, Barcelona, 1987, pp. 247 y 248.

de la educación es transmitir determinadas enseñanzas a las generaciones futuras y el de la política administrar los recursos públicos para mejorar la calidad de vida de las personas.

Pero, conjuntamente, cuando realizamos cualquier actividad –aunque no lo persigamos directamente– conseguimos unos bienes externos a esta que son comunes a todas las actividades sociales: el dinero, el prestigio y el poder. Es decir, se trata de aquellos bienes que no dan sentido a la realización de dichas actividades; los que lo hacen y las legitiman son los bienes internos. Sobre este aporte, Adela Cortina ha concluido que “el fenómeno de la corrupción de las actividades sociales consiste en cambiar los bienes internos por los externos. Consecuentemente, una actividad social se corrompe cuando las personas que se ocupan en ella la realizan por el dinero, el prestigio y el poder exclusivamente, y no ya por el bien interno que se sigue de ella”<sup>4</sup>.

Es factible, en efecto, hablar de la violación de deberes institucionales o posicionales con la finalidad de obtener un beneficio extraposicional en los distintos “ámbitos de la vida social: en las relaciones familiares y amistosas, en los negocios, en los campeonatos de fútbol y combates de boxeo, dentro de las empresas y organizaciones no gubernamentales, en la adjudicación de premios literarios, en obispos, parroquias, a lo largo de los procesos electorales y –sobre todo– en el funcionamiento de las administraciones públicas”<sup>5</sup>.

Esto motiva una tradicional distinción entre corrupción política y corrupción no política. La primera constituye el

4 Cortina, Adela. *La regeneración moral de la sociedad y de la vida política*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996, p. 29.

5 González Amuchastegui, Jesús. “Corrupción, democracia y responsabilidad política”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, Derecho y corrupción*, IFE-ITAM-Siglo XXI, México, 2003, p. 68.

abuso de la autoridad y del poder común con el propósito de obtener beneficios privados en perjuicio de la colectividad; en consecuencia, lo importante es que la función que se ejerce y el deber que impone la regla tienen como fin el logro de un objetivo colectivo, el cual se ve perjudicado por el acto corrupto<sup>6</sup>. En cambio, en la corrupción no política – generalmente económica– el fin que persigue el sistema normativo violado o es el logro de un objetivo de la colectividad política en su conjunto, sino el objetivo de una colectividad particular.

Sin embargo, añade Rodolfo Vázquez, la consideración anterior “no debe servir para negar que la especie más interesante y más preocupante sea la corrupción política, precisamente por su dimensión pública y en tanto acciones realizadas por autoridades oficiales”<sup>7</sup>. Ahí, el deber asumido tiene una connotación especial. John Rawls ha destacado que quien asume un cargo público está obligado con respecto a sus conciudadanos, cuya confianza ha buscado y con quienes coopera en la gestión de una sociedad democrática<sup>8</sup>.

Una buena manera de sintetizar las discusiones que hemos presentado se encuentra en la caracterización de la corrupción que sugiere Malem Seña, enunciando los siguientes elementos distintivos:

1. La “intención de los corruptos es obtener un beneficio irregular, no permitido por las instituciones en las cuales se participa o se presta servicio. No importa que ese beneficio

6 Cfr. Warren, Mark E. “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 328 a 343

7 Vázquez, Rodolfo. “Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos”, en *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 30, Universidad de Alicante, España, 2007, p. 208.

8 Cfr. Rawls, John. *A Theory of Justice*, Clarendon Press, Oxford, 1972, p. 113.

sea económico, puede ser político, social, sexual. Y tampoco es necesario que ese beneficio se obtenga de modo inmediato, un corruptor inteligente puede dejar su goce para el futuro y así prolongar en el tiempo la dependencia del corrompido”.

2. La “pretensión de conseguir alguna ventaja en la corrupción se manifiesta a través de la violación de un deber institucional”.
3. La existencia de una “relación causal entre la violación del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular”.
4. La verificación de “una deslealtad hacia la regla violada, la institución a la cual se pertenece o en la que se presta servicio”<sup>9</sup>.

Por nuestra parte, luego de evaluar las significativas contribuciones recorridas, asumimos que las prácticas corruptas efectivamente suponen la violación de un deber institucional y se distinguen por la persecución de un objetivo extraposicional; pero, además, conllevan siempre la presencia de un abuso de poder. Este poder puede ser público, el poder del Estado, o puede ser de naturaleza privada en la medida en que sea capaz de afectar intereses protegidos por los derechos humanos. Por lo tanto, quedan incluidos actores no gubernamentales –por ejemplo, las empresas– con enorme capacidad de influencia en nuestros tiempos, cuyas acciones inciden directamente en los derechos de las personas como los derechos laborales, ambientales, a la salud, etc.

9 Malem Seña, Jorge. “La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales”, en *Illes i imperis. Estudios de historia de las sociedades en el mundo colonial y post-colonial*, Universidad Pompeu Fabra, Núm. 16, 2014, pp. 171 y 172.

En estos primeros lineamientos conceptuales, comienza a advertirse la íntima relación entre corrupción y derechos humanos.

## II. Las consecuencias de la corrupción en los derechos humanos

El surgimiento y la consolidación del derecho internacional de los derechos humanos durante la segunda mitad del siglo XX, implicó la ubicación de los derechos humanos como el único sistema de valores universalmente reconocido. Esta narrativa condensó “no solo elementos del liberalismo sino también de la democracia y de la justicia social, a partir de los cuales se han expandido los derechos políticos y se han desarrollado los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”<sup>10</sup>. Estos derechos se caracterizan por su universalidad, inalienabilidad, interdependencia e indivisibilidad<sup>11</sup> y los Estados, a través de los diversos instrumentos internacionales que se han celebrado, asumen mediante su suscripción las obligaciones de respeto y garantía.

En ese contexto, a comienzos del siglo XXI la comunidad internacional empezó a tomar nota de las repercusiones de la corrupción en la satisfacción de los derechos humanos. En 2003, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas publicó el primer documento que vinculó la corrupción con los derechos humanos. Ahí se planteó como objetivo, avanzar en la comprensión de las prácticas de buen gobierno que contribuyen

10 Nash Rojas, Claudio (dir.). *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2014, p. 22

11 Cfr. Pinto, Mónica. *Temas de Derechos Humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 10.

a combatir la corrupción centrándose en los derechos humanos para así “(a) incrementar en los participantes los conocimientos sobre la relación conceptual y funcional entre la corrupción y los derechos humanos; (b) mejorar la integración de los principios de derechos humanos y los principios de buen gobierno en las estrategias y políticas anticorrupción”<sup>12</sup>.

Asimismo, en 2015, Naciones Unidas insistió en que reforzar el goce de los derechos humanos en general, y de derechos civiles o políticos específicos y del principio de no discriminación en particular, es un valioso instrumento de lucha contra la corrupción. Supone crear una sociedad civil bien informada y capaz de rechazar la corrupción en todas sus formas y en cualquier circunstancia. Es decir, una ciudadanía que de verdad goza de sus derechos civiles y políticos, sin problemas de discriminación y con posibilidades de una participación real, que tiene garantizados sus derechos económicos, sociales y culturales, está en una posición ventajosa para demandar al poder político la transparencia necesaria para llevar a cabo una correcta exigencia de rendición de cuentas y, en su caso, perseguir y hacer responder ante la justicia a los posibles corruptos. Por tanto, la lucha contra la corrupción es, en sí misma, una forma de prevenir las violaciones de los derechos humanos. Al fomentar los componentes necesarios de la buena gobernanza como los derechos civiles y políticos, la transparencia y la rendición de cuentas, los derechos humanos y la labor para combatir la corrupción pueden reforzarse mutuamente. La transparencia y la información permiten adoptar decisiones informadas, y limita

12 Comisión de Derechos Humanos. *La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales*, Organización de las Naciones Unidas, Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003.

las oportunidades de abuso de las que disponen los políticos, policías y jueces<sup>13</sup>.

Respecto de la relación entre corrupción y derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH”) ha concluido sobre la temática que la “lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos”<sup>14</sup>. Asimismo, la Carta Democrática Interamericana reafirma que son elementos esenciales de la democracia representativa –entre otros– el respeto a los derechos humanos y el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho; además, establece como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”<sup>15</sup>.

En 2018, la CIDH sintetizó buena parte de los desarrollos precedentes; entonces indicó que “la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados,

13 Cfr. Consejo de Derechos Humanos. *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, Asamblea General, Naciones Unidas, 5 de enero de 2015, p. 11.

14 CIDH. *Derechos humanos, lucha contra la impunidad y la corrupción*, Resolución 1/2017, 12 de septiembre de 2017.

15 Cfr. Asamblea General. *Carta Democrática Interamericana*, artículos 3 y 4, Organización de los Estados Americanos, Vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001.

tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres”<sup>16</sup>. Por ello, ha sostenido que toda política pública para combatir la corrupción debe estar enfocada y ser implementada “a la luz de los siguientes principios: el papel central de la víctima, la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia y la interrelación entre los derechos humanos; la no discriminación y la igualdad; la perspectiva de género e interseccionalidad; la participación e inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al estado de derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados”<sup>17</sup>.

Conjuntamente con estos avances en el terreno específico del derecho internacional de los derechos humanos se forjaron, en Latinoamérica y luego en el plano universal, instrumentos normativos que incluyen la asunción de compromisos concretos por parte de los Estados para prevenir y combatir la corrupción. En 1996 se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada por 23 miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”), aunque abierta a otros países ajenos a dicha entidad. Este tratado, precursor en la escena internacional, define los elementos de la corrupción activa y pasiva; en su virtud, los signatarios se comprometieron a incriminar una y otra, así como a prestarse asistencia mutua en la investigación y la persecución de los comportamientos corruptos. Además, en 2003 fue abierta a la firma de los Estados la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que

---

16 CIDH. *Corrupción y derechos humanos*, Resolución 1/18, 167 período de sesiones, Bogotá, 2 de marzo de 2018, p. 1.

17 *Ibid.*, p. 2.

entró en vigor en diciembre de 2005, luego de obtener el número de ratificaciones requeridas.

A través de este instrumento, los suscriptores se obligan a dictar políticas anticorrupción y se eleva la exigibilidad de medidas preventivas tales como los sistemas de mérito en el empleo público, los códigos de conducta, los presupuestos y las contrataciones transparentes, entre otras. Asimismo, propicia regulaciones más estrictas para el sector privado en lo referente a procedimientos de contratación y auditoría, reglas de conducta y transacciones con instituciones gubernamentales.

En consecuencia, si bien los avances en la escena internacional son manifiestos, resulta complejo identificar con claridad cuál es el vínculo que une a la corrupción con los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH”) destacó “las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables”<sup>18</sup>. Además, insistió el tribunal, “la corrupción no solo perjudica los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que ‘se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho’”<sup>19</sup>.

Desde nuestra óptica sostenemos que, por un lado, existen prácticas corruptas que suponen una violación de derechos humanos en sí mismas –el soborno o el cohecho que lesiona la

---

18 Corte IDH. *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 9 de marzo de 2018, párr. 241.

19 *Ibid.*

independencia de un magistrado o de un funcionario público, la falta de acceso a la información pública, etc.– y, por otra parte, que cualquier inobservancia de un deber institucional cuyo resultado sea la obtención de un provecho extraposicional puede constituir una violación indirecta de derechos humanos, en la medida en que priva a los recursos públicos del destino que hubiese correspondido asignarles, o que se erige como el antecedente o el presupuesto del incumplimiento de obligaciones internacionales en la materia. Este último aspecto ha sido el más explorado por la literatura y los documentos de organismos internacionales, destacando la especialísima afectación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en razón del desvío de fondos públicos.

### III. La corrupción en el escenario de la emergencia sanitaria

#### 1. Emergencia y discrecionalidad

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote del nuevo coronavirus –la COVID-19– como una pandemia y los Estados promovieron el dictado de normativas de emergencia mediante las cuales limitaron el ejercicio de determinados derechos humanos, con distintos alcances. En algunos casos, acudieron a figuras jurídicas excepcionales como decretos de necesidad y urgencia u otro tipo de normas de emergencia; asimismo, se suspendió la actividad legislativa durante extensos períodos de tiempo y algo similar ocurrió con el servicio de justicia.

Frente a esta circunstancia, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos se definieron y expidieron –con cierta celeridad– estándares orientados a

preservar la garantía de los derechos humanos, a pesar de la excepcionalidad vigente. La Corte IDH determinó que todas las “medidas que los Estados adopten para hacer frente a la pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos, deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”<sup>20</sup>. Además, insistió en que los Estados no descuiden las obligaciones internacionales asumidas, resguardando –entre otros derechos– el acceso a la información veraz y fiable, el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia, así como la protección de la actividad de las y los periodistas y las defensoras y defensores de derechos humanos, a fin de monitorear todas aquellas medidas que se adopten<sup>21</sup>.

La CIDH, en sintonía con la posición de la Corte IDH, sostuvo que resulta clave asegurar la transparencia y el acceso a la información pública respecto de la pandemia y las medidas que se adoptan para contenerla y enfrentar las necesidades básicas de la población, así como la preservación de la privacidad y la protección de datos personales de las personas involucradas. Agregó que “constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica”<sup>22</sup>.

20 Corte IDH. *Covid-19 y derechos humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020, p. 1.

21 *Ibid.*, p. 3.

22 CIDH. *Pandemia y derechos humanos en las Américas*, Resolución 01/2020, 10 de abril del 2020, párr. 34.

Considerando este especial ambiente de corrupción enraizada y los escasos niveles de institucionalidad registrados, Transparencia Internacional le requirió a la OEA las siguientes medidas:

- a. Procurar que el estado de excepción y los poderes de emergencia se ejerzan de manera razonable y de conformidad con el derecho internacional. Los estados de excepción y los poderes de emergencia deben tener una duración y un alcance limitados, ejercerse únicamente para los fines para los que fueron concedidos y ser respetuosos del Estado de derecho, proporcionados, transparentes y sujetos a control.
- b. Promover la transparencia y la rendición de cuentas en las compras y contrataciones pública. Reducir las posibilidades de competencia desigual, colusión, así como adjudicaciones precipitadas que dan lugar a bienes de baja calidad o defectuosos, a la especulación con los precios, a la influencia indebida y al acceso limitado a la información.
- c. Garantizar auditorías por parte de los órganos de auditoría interna y de terceros. La información sobre la forma en que se están desembolsando los fondos públicos debe estar rápida y plenamente disponible para los órganos de auditoría interna de los ministerios u organismos gubernamentales encargados de responder a la crisis, así como para la ciudadanía.
- d. Acelerar la aplicación de los marcos existentes de lucha contra la corrupción y lavado de dinero. Las personas corruptas seguirán dependiendo de los mecanismos y redes existentes para realizar pagos de sobornos, así como para ocultar y blanquear el producto de la corrupción. Estos riesgos aumentan cuando los recursos y la atención se centran en otra parte.

En efecto, resulta preciso tener presente que el cúmulo de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria se tradujeron en restricciones a derechos humanos internacionalmente reconocidos. Fundamentalmente, los límites a la libertad ambulatoria, al ejercicio del comercio y la industria, a ingresar y salir de los territorios de los Estados, constituyeron el objeto de las normas emitidas en los inicios de la pandemia.

Sin embargo, no menos importante son las consecuencias que emergen de otros obstáculos entre los cuales se encuentra, en primer término, el acceso a la justicia en razón de que los poderes judiciales de numerosos Estados suspendieron su actividad e, incluso, aún no la han recuperado plenamente; además, se agrega el acceso a la información pública debido a que los actos de gobierno, con la excusa de la necesidad y urgencia, se han articulado con escasa publicidad; finalmente está la integridad en la contratación pública, perjudicada por la celebración de contrataciones directas o modalidades que escapan a los procedimientos vigentes como la compulsión o los llamados a licitaciones. En estos últimos aspectos se evidencia, de manera contundente, la posibilidad de que la excepcionalidad sanitaria se traduzca en potenciales acciones corruptas.

## **2. La opacidad en los procesos de adquisición y aplicación de vacunas**

### **a. Cláusulas de confidencialidad y criterios de priorización**

Sobre el final de enero de 2021, la Comisión Europea publicó el contrato suscripto con la farmacéutica AstraZeneca fechado el 27 de agosto del año anterior. A pesar de que la decisión fue anunciada como parte de un compromiso con la transparencia y la

rendición de cuentas, el instrumento se difundió con importantes fragmentos ocultos. La información negada, paradójicamente, se refería a aspectos centrales del vínculo contractual: el precio pagado y los plazos o calendario de entregas. Sobre estos puntos han circulado datos, en razón de que el archivo disponible en la página web no contaba con la protección suficiente y resultaba posible ver más allá de los tachones.

La Comisión Europea se encargó de subrayar que la confidencialidad de cierta información estaba motivada en requerimientos expresos de la empresa que, a su vez, configuraban condiciones indispensables para que las negociaciones prosperaran. Concretamente, se ha argumentado que “el principal objetivo de la Comisión es proteger la salud pública y garantizar que se llegue a los mejores acuerdos posibles con las empresas para que las vacunas sean asequibles, seguras y eficaces. Los contratos están protegidos por razones de confidencialidad, lo cual está justificado por el carácter altamente competitivo de este mercado mundial. Con ello se pretende proteger las negociaciones sensibles y la información comercial, como la información financiera y los planes de desarrollo y producción”<sup>23</sup>.

En Latinoamérica se han oído fundamentos similares para mantener los contratos ocultos. El Gobierno de Colombia, por ejemplo, expresó con claridad que la confidencialidad de los acuerdos para adquirir vacunas resultaba indispensable para participar de un mercado altamente competitivo y obtener las dosis necesarias. El Estado argentino, por su parte, cristalizó esta intención en la Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad

23 Comisión Europea. *Preguntas y respuestas: El coronavirus y la estrategia de la UE en materia de vacunas*, Bruselas, 24 de septiembre del 2020, disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA\\_20\\_1662](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_20_1662)

adquirida contra el COVID-19 –Ley N°. 27.573<sup>24</sup>– cuyo artículo cuarto faculta al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Salud, a incluir cláusulas o acuerdos de confidencialidad acordes al mercado internacional.

En Perú, bajo una lógica similar, el Decreto de Urgencia N°. 003-2021<sup>25</sup> dispone en su artículo cuarto que el Ministerio de Salud publique en su portal electrónico institucional información de alcance general, en el marco de su labor de prevención de la pandemia y la aplicación del programa de vacunación o similares; pero esto no podrá afectar los acuerdos o las cláusulas de confidencialidad que haya suscrito el Estado para la compra de vacunas contra la COVID-19. El Comité de Transparencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores

24 Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el covid-19.

Artículo 4: “Facúltase al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Salud, a incluir en los contratos que celebre y en la documentación complementaria para la adquisición de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19, conforme el procedimiento especial regulado por el decreto 260/20, su modificatorio y la decisión administrativa 1.721/20, cláusulas que establezcan condiciones de indemnidad patrimonial respecto de indemnizaciones y otras reclamaciones pecuniarias relacionadas con y en favor de quienes participen de la investigación, desarrollo, fabricación, provisión y suministro de las vacunas, con excepción de aquellas originadas en maniobras fraudulentas, conductas maliciosas o negligencia por parte de los sujetos aludidos”.

25 Decreto de Urgencia N°. 003-2021. Decreto de Urgencia que modifica el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto de Urgencia N°. 110-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias para facilitar y garantizar la adquisición, conservación y distribución de vacunas contra la covid-19, 15 de enero de 2021. Artículo 4º: El MINSA publica en su portal electrónico institucional información de alcance general, en el marco de su labor de prevención de la pandemia y la aplicación del programa de vacunación o similares, respecto a las vacunas contra la COVID-19. La publicación de esta información no podrá afectar los acuerdos y/o cláusulas de confidencialidad de la información, por tiempo determinado, que haya suscrito el Estado para la compra de vacunas contra la COVID-19.



de México se pronunció a favor de la confidencialidad<sup>26</sup> con motivo de la solicitud de información con número de folio 0000500189420. Asimismo, el Ministerio de Salud de Ecuador –a través de un comunicado disponible en su sitio web del 31 de diciembre del 2020– anunció el acuerdo con Pfizer Cía. Ltda.; si bien en este se brinda cierta información general, aclara que las negociaciones técnicas y jurídicas iniciaron en septiembre de 2020 **con la suscripción de un Acuerdo de Confidencialidad**<sup>27</sup>. El Congreso de Paraguay, por su lado, aprobó la Ley 6707<sup>28</sup> cuyo artículo cuarto –en sintonía con la legislación ya referida– faculta al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a incluir cláusulas o acuerdos de confidencialidad en los contratos de adquisición de vacunas destinadas contra la COVID-19. De tal modo, se advierte un clima dominante de opacidad en torno a las negociaciones y los contratos que tienen por objeto la compra de vacunas para afrontar la crisis.

26 CTA- 266/2020. Resolución del Comité de Transparencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores con motivo de la declaración de clasificación de información como reservada realizada por las unidades administrativas relativa a la solicitud de acceso a la información (folio 0000500189420), 3 de noviembre de 2020.

27 Ministerio de Salud Pública. *MSP y Pfizer firmaron acuerdo definitivo para obtener dos millones de dosis contra la COVID-19*, Quito, 31 de diciembre del 2020, disponible en <https://www.salud.gob.ec/msp-y-pfizer-firmaron-acuerdo-definitivo-para-obtener-dos-millones-de-dosis-contra-la-covid-19/>

28 Ley 6707. Declara bien público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición para la distribución gratuita a la población de las vacunas contra el covid-19, 11 de enero 2021. Artículo 4º: “Facúltase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPYBS), a incluir cláusulas o acuerdos de confidencialidad en los contratos de adquisición de las vacunas destinadas contra el COVID-19, toda vez que no implique violación a la Ley N° 5.282/2014 ‘DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL’”.

En este análisis no es razonable desatender las singulares condiciones en las que se llevan adelante las interacciones. Por un lado, la extrema urgencia de los Gobiernos por detener las consecuencias de la pandemia, traducida en la necesidad de proteger la salud de la población y en alcanzar un mínimo respiro económico. Por otra parte, los oferentes de las vacunas son escasos y la demanda inconmensurable. El ambiente, en efecto, es apremiante y los vínculos contractuales se desarrollan tensionados por el poder de actores privados y la emergencia en la que viven los Estados.

Sin embargo, la oscuridad no se detiene ahí. **Una vez concertados los acuerdos comerciales, los Gobiernos** han emprendido las estrategias de vacunación bajo una lógica similar a la que signó el proceso de contratación: ausencia de transparencia y, en algunos casos, manifiestos episodios de corrupción. Recientemente, invadieron la escena pública informaciones que daban cuenta de irregularidades en la distribución de dosis y en la aplicación correcta de la priorización. Para escapar de los cuestionamientos, los funcionarios han alegado nuevamente las limitaciones que impone la emergencia para articular políticas suficientemente fiscalizadas e, incluso, han recurrido a “falacias de falso consuelo” como las que sostienen que peor hubiese sido no contar con la vacunas, demorar su aplicación o que colapsara el sistema sanitario.

Ahora bien, el interrogante que irrumpe y cuya respuesta se exhibe obvia consiste en determinar si el escenario de excepcionalidad y de urgencia constituye una razón suficiente para huir de las exigencias elementales en materia de acceso a la información pública, así como de los estándares sobre transparencia y lucha contra la corrupción.

## b. Transparencia y acceso a la información en el sistema interamericano

En relación con el derecho de acceso a la información pública, la Corte IDH colocó el énfasis –a través de distintas decisiones– en la importancia del control democrático por parte de la población para promover la transparencia de las actividades estatales y la responsabilidad de los funcionarios. Particularmente, en el Caso Claude Reyes Vs. Chile<sup>29</sup> insistió en la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la OEA sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección sintetizadas, por ejemplo, en resoluciones de su Asamblea General<sup>30</sup> y en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento destaca en su artículo 4 – como ya se apuntó– la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”, al constituir componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

La Corte IDH destacó que, en el ámbito de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el acceso a la información pública es un derecho humano –integrante del derecho a la libertad de pensamiento y expresión<sup>31</sup>– del que emergen obligaciones positivas para los Estados. Esto supone el deber de respeto y garantía así como la obligación de adecuar el derecho

29 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 19 de septiembre de 2006.

30 Asamblea General, OEA. Resoluciones AG/RES XXXIII-O/03 del 10 de junio de 2003, AG/RES XXXIV-O/04 del 8 de junio de 2004, AG/RES XXXV-O/05 del 7 de junio de 2005 y AG/RES XXXVI-O/06 del 6 de junio de 2006, entre otras.

31 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* (Fondo, Reparaciones y Costas) sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 77.

interno, suprimiendo aquellas normas y prácticas que puedan afectar la satisfacción del derecho y rigiéndose por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública.

El sistema universal protege también ese derecho. Desde 1998, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión ha declarado que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades del Estado, está protegido por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>32</sup>. Luego, en su informe anual de 1999, el referido Relator enfatizó el derecho de acceso como derecho en sí mismo y destacó ciertos principios que lo rigen<sup>33</sup>.

En cuanto a las posibilidades de restricción de este derecho, la Corte IDH remarcó que la regla debe ser la publicidad y el secreto la excepción. La actuación discrecional y arbitraria de funcionarios públicos en la clasificación de la información como “secreta”, “reservada” o “confidencial” genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo. Por eso, ha establecido tres requisitos que deben observarse para que una restricción sea legítima: que se encuentre previamente fijada por ley, como medio para asegurar que no quede al arbitrio del poder público; que la restricción responda a un objetivo permitido por la Convención como asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; y que las restricciones que se impongan resulten necesarias en una sociedad democrática,

32 Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión*, UN doc. E/CN.4/1998/40, 28 de enero de 1998, párr. 12..

33 Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión*, UN doc. E/CN.4/1999/64, 29 de enero de 1999, párr. 12-17.

para procurar la satisfacción de un interés público imperativo interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho<sup>34</sup>.

No puede soslayarse, a esta altura del desarrollo, que la lucha contra la corrupción es uno de los objetivos primordiales de un sistema de acceso a la información<sup>35</sup> y, por lo tanto, rige el principio de máxima divulgación<sup>36</sup>. Este establece la presunción de que toda información es accesible y se encuentra sujeta a un sistema restringido de excepciones.

De conformidad con estos estándares, podría decirse que aquellos Estados que sancionaron leyes –en el sentido de la Opinión Consultiva 6/86<sup>37</sup>– y justificaron la confidencialidad de los contratos en la necesidad de proteger la salud de la población, han intentado adecuarse a los parámetros convencionales. No obstante, el punto crítico radica en la proporcionalidad de la medida; es decir, en el análisis de la interferencia que se ha operado en el derecho de acceso a la información y su relación con la salvaguarda de un interés público. Quizás, algunos de los datos contenidos en los instrumentos deban resguardarse, indefectiblemente, por motivos relacionados a la especificidad del bien adquirido, pero estas razones no se aplican del mismo modo para otro tipo de informaciones; por ejemplo, los precios, la cantidad de dosis y los plazos de entregas.

---

34 Cfr. Corte IDH. *Caso Claude Reyes Vs. Chile* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 19 de septiembre de 2006, párrs. 88 a 90.

35 Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión y otros. *Declaración conjunta*, Preámbulo, 6 de diciembre del 2004.

36 Article XIX *Principles on Freedom of Information Legislation*, Principio 1 “Máxima divulgación”, A/68/362, 4 de septiembre del 2013.

37 Corte IDH. *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OC-06/86, 9 de mayo de 1986.

Por su parte, los criterios que orientan la priorización, la identificación de las partidas de vacunas recibidas y el modo en que se distribuirán en las jurisdicciones, el número de personas vacunadas por distrito y por dosis, así como los funcionarios que quedaron alcanzados, no están capturados por ninguna de las excepciones y, por lo tanto, deben poseer absoluta publicidad.

## Conclusiones

La pandemia de la COVID-19, por su carácter inédito e inesperado, ha movilizó al mundo entero y –en función de lograr una administración lo más efectiva posible– ha permitido la ampliación de los poderes discrecionales de los Gobiernos. Esta situación, quizás necesaria en los momentos iniciales del fenómeno, se transformó de excepción en regla en diversos Estados. De ese modo, las restricciones de los derechos humanos no solo han dejado de someterse a la deliberación de los parlamentos sino que se han impuesto –en algunos casos– desprovistas de todo criterio razonable. Estrictamente en materia de corrupción, se han naturalizado las adjudicaciones directas en la contratación pública y la omisión de los procesos de compulsas de precios y licitaciones, evitándose de esa manera cualquier posibilidad de control real sobre el manejo de los fondos públicos. Esta última circunstancia se tornó aún más patente en el marco de las negociaciones y adquisiciones de vacunas, signadas por la total opacidad.

Robert Klitgaard ha construido la denominada “ecuación básica de la corrupción”, cuyo contenido es el siguiente: “Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en

el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública”<sup>38</sup>. La gestión de la emergencia sanitaria que han propuesto muchos Estados parece estar comprendida en los elementos que componen esta ecuación, fundamentalmente por los altos niveles de discrecionalidad y las dificultades de fiscalización, además –por supuesto– de los casos de explícita corrupción. En la combinación de estos factores, los derechos humanos han quedado atrapados y forman parte del resultado más negativo.

---

38 Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1988, pp. 74 y 75.