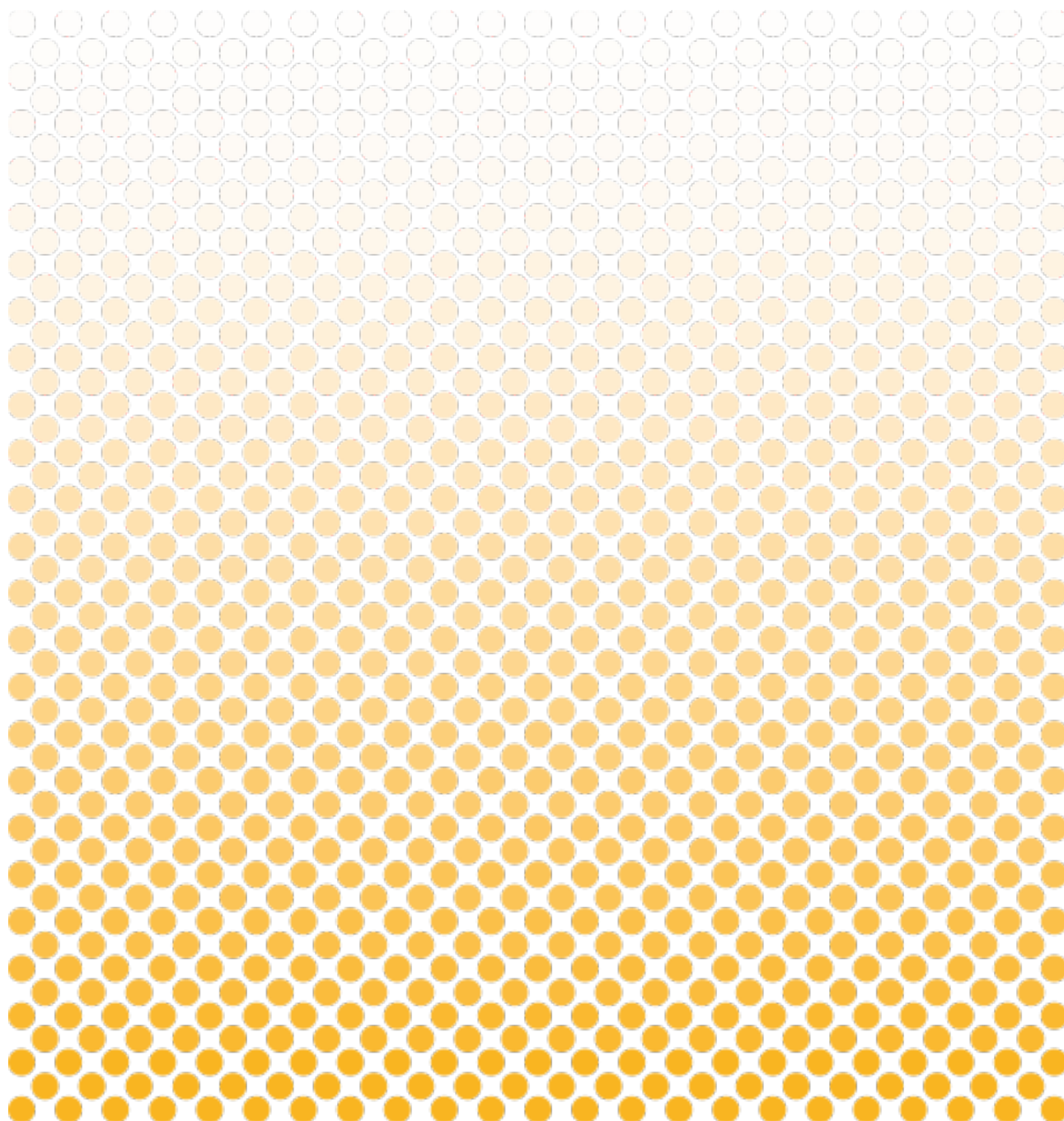


**Oficina Antifrau  
de Catalunya**



**Estudi sobre els vincles entre la  
corrupció i els drets humans**





Equip d'investigació de l'Institut de Drets Humans de Catalunya:

**David Bondia García**, professor de Dret Internacional Públic de la Universitat de Barcelona i president de l'IDHC.

**Karlos Castilla**, doctor en Dret, responsable d'investigación de l'IDHC.

**June Orenga Caminos**, responsable de formació de l'IDHC.

Equip de coordinació de l'Oficina Antifrau de Catalunya:

**Elisenda Escoda**, tècnica de prevenció de l'OAC.

**Òscar Roca Safont**, director de prevenció de l'OAC.

Oficina Antifrau de Catalunya | Direcció de Prevenció  
Autoria: David Bondia, Karlos Castilla, June Orensa (Institut de Drets Humans de Catalunya)



Reconeixement – no comercial – sense obra derivada:  
no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades

Desembre de 2020

[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat) | [prevencio@antifrau.cat](mailto:prevencio@antifrau.cat)





## Presentació

A petició de l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) ha desenvolupat el present estudi a fi de definir els vincles existents entre la corrupció i els drets humans, tenint en compte l'àmbit subjectiu i objectiu de l'actuació de l'OAC.

L'estudi conté una aproximació teòrica a la relació entre la corrupció i els drets humans, així com una anàlisi pràctica des d'un enfocament de gènere i basat en drets humans d'alguns casos investigats per l'Oficina, i proposa una sèrie d'eines per ser utilitzades en les actuacions preventives.

L'Oficina Antifrau ha promogut aquest estudi amb la finalitat d'incorporar el coneixement i recomanacions generades a l'activitat que desplega des de les diferents tasques i funcions de la Direcció de Prevenció (assessorament, suport, formació, recomanacions), amb el convenciment que estudiar els actes de frau i corrupció des de l'enfocament de gènere i basat en els drets humans pot reforçar la potestat indicativa atribuïda a l'Oficina i pot també esperonar els poders públics que han de dissenyar i implementar polítiques públiques de prevenció i lluita contra la corrupció.

Per a l'elaboració de l'estudi es van mantenir entrevistes amb David Fernández, Miguel Ángel Gimeno, Simona Levi, Juan Manuel Lazo, Joan Linares, Carles Marc, Andreu Missé, Enric Morist i Santiago Tarín. Agraïm els seus coneixements i aportacions a aquest treball.





## Contingut

<b>1. Consideracions prèvies .....</b>	<b>5</b>
1.1. Objectius .....	5
1.2. Corrupció, drets humans, democràcia i Estat de dret .....	6
1.3. Sobre el fenomen de la corrupció .....	8
1.4. Sobre l'estudi .....	10
<b>2. Corrupció: definició, bé jurídic protegit i vincles amb els drets humans .....</b>	<b>11</b>
<b>3. El vincle entre la corrupció i els drets humans .....</b>	<b>18</b>
<b>4. La incorporació de l'Enfocament de Gènere i basat en Drets Humans en les estratègies de lluita contra la corrupció .....</b>	<b>24</b>
4.1. Què és l'Enfocament Basat en Drets Humans (EBDH)? .....	24
4.2. Què és l'Enfocament de Gènere (EdG)? .....	25
4.3. Per què adoptar l'EBDH i l'EdG en la lluita anticorupció? .....	29
<b>5. La corrupció i la seva afectació a la no discriminació i a la igualtat (obstacle estructural) .....</b>	<b>38</b>
<b>6. Els col·lectius i persones especialment afectats per les pràctiques i actes de corrupció .....</b>	<b>41</b>
<b>7. Vincle entre la corrupció i els tipus de violacions dels drets humans .....</b>	<b>44</b>
<b>8. Les obligacions de les administracions derivades del vincle entre corrupció i drets humans .....</b>	<b>47</b>
<b>9. El pas definitiu per a estrènyer el vincle entre corrupció i drets humans: les recomanacions de Nacions Unides .....</b>	<b>50</b>
<b>10. El paper de la sensibilització i incidència social en la lluita contra la corrupció des d'un enfocament de drets humans .....</b>	<b>52</b>
<b>11. Aplicabilitat de l'enllaç entre corrupció i drets humans a les temàtiques abordades per l'OAC. Anàlisi de casos .....</b>	<b>54</b>
<b>12. Conclusions .....</b>	<b>68</b>
<b>13. Recomanacions .....</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografia i documentació citada .....</b>	<b>74</b>



## 1. Consideracions prèvies

---

### 1.1. Objectius

El propòsit d'aquest estudi és assessorar l'Oficina Antifrau de Catalunya i, per tant també, a altres institucions que treballen en la lluita contra la corrupció, sobre la necessitat de reconèixer el valor afegit que suposa el respecte, la promoció i la garantia dels drets humans pel seu treball diari i els avantatges d'una col·laboració més pròxima entre les institucions que lluiten contra la corrupció i les entitats de drets humans.

D'aquesta manera, pretenem demostrar que la lluita contra la corrupció i la tasca pel respecte, promoció i garantia dels drets humans es poden enfortir mútuament. En considerar que una major garantia dels drets humans reduiria la corrupció, **el nostre objectiu és proporcionar un marc de reflexió i actuació que faci possible l'aplicació dels principis i mecanismes de drets humans en els programes de lluita contra la corrupció.**

Encara que els compromisos assumits pels Estats i les seves administracions per a combatre la corrupció han anat en paral·lel a aquells contrets per a respectar, promoure i protegir els drets humans, poques vegades els pronunciaments de les diferents oficines i institucions anticorrupció fan referència expressa als valors i a les normes pròpies dels drets humans. L'absència de referències directes als vincles entre la corrupció i els drets humans reflecteix la forma en què aquests dos àmbits es plantegen tant en el marc teòric com en el pràctic<sup>1</sup>. No obstant això, com reflectim en el present estudi, els vincles són evidents. Malgrat que gran part de la feina que realitzen és complementària, per norma general, les organitzacions de drets humans i aquelles dedicades a la lluita anticorrupció no col·laboren regularment entre elles i tampoc comparteixen els seus coneixements i les seves experiències.

Així, un dels objectius del present estudi és **descriure de manera precisa aquesta relació entre els actes de corrupció i les violacions dels drets humans i com distingir entre els casos on els actes de corrupció impliquen violacions de drets, d'aquells casos en els quals això no succeeix**. En aquesta fase inicial avancem que, al nostre entendre, no tot acte de corrupció comporta una violació dels drets humans. D'aquesta manera, distingim els actes de corrupció que comporten (directa, indirecta o remotament) violacions de drets humans, dels actes de corrupció que poden tenir un impacte en el gaudi dels drets humans, però no podem afirmar que suposin la seva vulneració<sup>2</sup>.

Amb freqüència s'assumeix que sempre els uns impliquen als altres, no obstant això, si es porta aquesta suposició als extrems, es banalitzaria i

---

<sup>1</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos. Estableciendo el Vínculo*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2009, pàg. 1.

<sup>2</sup> Gairebé sempre que existeixi una afectació a l'erari podem considerar que un acte de corrupció té impacte en els drets humans, per exemple, en els fons destinats a polítiques públiques, però això no ens permet afirmar que en aquests supòsits existeixin vulneracions a normes, internes o internacionals, en matèria de drets humans.



s'abusaria de l'aplicació assenyada dels principis dels drets humans<sup>3</sup>. Així, per exemple, en els múltiples actes de corrupció a escala mundial podem veure que aquest fenomen pot presentar diverses formes (suborns, malversació de fons, tràfic d'influències, enriquiment il·lícit, entre altres) i tenir efectes de diversos tipus; malgrat ser tots ells formes de corrupció, no podem afirmar, sense una anàlisi detallada, que tots constitueixin violacions dels drets humans. En rigor, com reflectirem en l'estudi, en tots pot donar-se una afectació patrimonial a l'Estat, però no en tots s'identifiquen víctimes directes, indirectes o remotes d'aquesta afectació, comportant violacions de drets humans. No dubtem que aquest impacte de la corrupció en les polítiques en matèria de drets humans el coneixerem o, més ben dit, el patirem en tota la seva extensió, en el moment d'implementar les mesures necessàries per a fer front a la crisi social posterior a la crisi sanitària de la pandèmia Covid-19. Serà llavors quan ens recordarem d'aquells actes o pràctiques corruptes que han servit per a buidar gran part de l'erari, més necessari que mai en aquests moments.

També volem advertir que aquest estudi no pretén que les agències o oficines anticorrupció es transformin en organitzacions de drets humans, ni el contrari -que les organitzacions de drets humans es converteixin en organitzacions anticorrupció-. La nostra pretensió consisteix a dotar a tots dos tipus d'organitzacions d'instruments per a facilitar l'intercanvi d'aprenentatges i reflexions que els permetin actuar conjuntament per a combatre la corrupció i així mateix enfortir l'efectivitat dels drets humans. D'aquesta manera, els objectius d'aquest estudi van encaminats a **possibilitar que les oficines anticorrupció i les organitzacions de drets humans treballin de manera conjunta per a desenvolupar estàndards i codis de conducta per a combatre la corrupció i, sobretot, interpretar progressivament l'agenda de drets humans com una agenda anticorrupció.**

## 1.2. Corrupció, drets humans, democràcia i Estat de dret

Per aquest motiu, partirem d'una anàlisi dels vincles entre la corrupció i els drets humans. Suposant que la corrupció sorgeix on existeix la tendència i la conjuntura, un enfocament dels drets humans pot ajudar a minimitzar les oportunitats per al comportament corrupte i possibilitar que aquelles persones que realitzen actes de corrupció puguin ser perseguides i sancionades degudament. Aquest enfocament també centra l'atenció en les persones que per la seva especial vulnerabilitat<sup>4</sup> tendeixen a patir un perjudici desproporcionat quan són víctimes de la corrupció, proposant l'adopció d'una perspectiva de gènere, des d'un punt de vista interseccional i oferint pautes per al disseny i la implementació de possibles polítiques anticorrupció.

---

<sup>3</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàg. 4.

<sup>4</sup> Preferim referir-nos a persones o col·lectius en situació de vulnerabilitat que a persones o col·lectius vulnerables. L'especial situació de vulnerabilitat centra la seva atenció en circumstàncies estructurals que motiven aquesta condició i en la responsabilitat dels poders públics a no esmenar aquests perjudicis, a diferència de la referència a "vulnerables" que només fixa l'atenció en les circumstàncies personals de les persones marginades.



Així, els vincles entre la lluita contra la corrupció i la protecció efectiva dels drets humans vénen determinats pel potencial que tenen totes dues agendes per a oferir una mirada panoràmica de la realitat i del contingut i abast dels drets. D'aquesta manera hauria de ser possible elaborar estratègies efectives per a prevenir i reprimir la corrupció des d'una perspectiva de drets humans i interpretar el contingut i abast d'aquests drets amb una lògica vinculada a la lluita contra la corrupció<sup>5</sup>.

Si bé l'objecte d'aquest estudi no és analitzar la corrupció i les seves diverses modalitats, no podem deixar de fer visible la forma en la qual afecta les bases de l'Estat de dret i per això aclarir els conceptes i les obligacions per a agents públics vinculats a la seva lluita des d'una perspectiva democràtica<sup>6</sup> i amb enfocament de drets humans. Entenem que la corrupció és un dels obstacles més seriosos per a consolidar un sistema democràtic sòlidament fundat en el respecte de l'Estat de dret i els drets humans. Per això, tindrem molt en compte les interaccions entre el fenomen de la corrupció i la tríada democràcia, Estat de dret i drets humans, i les conseqüències de reconèixer els vincles substantius entre ells.

D'aquesta manera, si els drets humans participen en la configuració de la democràcia, i si l'Estat de dret és el mecanisme a través del qual s'organitza el poder públic per a donar concreció a l'organització legítima del poder, les formes d'afectació dels drets humans, la democràcia i l'Estat de dret són qüestions de rellevància moral i jurídica en el marc de l'ètica política democràtica. Sobre aquesta base, s'ha anat configurant una relació directa entre els drets humans (premissa), l'acord polític (forma democràtica de govern) i la forma com s'estructura el poder (Estat de dret). Per això, els impactes en un d'aquests elements tenen conseqüències en els altres en tant que constitueixen un entramat complex i interrelacionat. D'aquí que puguem establir una connexió evident entre l'ideal democràtic i la corrupció<sup>7</sup>. És a dir, la corrupció també té un impacte directe en la confiança de la ciutadania en les institucions democràtiques. En aquest sentit, la corrupció genera un doble efecte: d'una banda, la percepció social que algunes autoritats utilitzen a l'administració per a beneficis privats, desviant-se del compliment de les seves funcions pròpies, i en molts casos acompanyada d'una extensa impunitat; i, d'altra banda, l'afectació dels actes de corrupció en les possibilitats financeres perquè les administracions compleixin amb les seves obligacions en matèria de drets

---

<sup>5</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho y derechos humanos. Sus vínculos y sus consecuencias". A: NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, pàg. 47.

<sup>6</sup> Des d'una visió substantiva de la democràcia, la base comuna entre corrupció i drets humans o punt de trobada entre tots dos fenòmens és el marc de l'ètica política democràtica. En efecte, la corrupció és un fenomen que afecta la convivència democràtica que ha d'estar basada en el respecte pels drets humans i regida pel principi d'igualtat de tracte per part de l'autoritat. D'aquí ve que en una societat democràtica sigui necessari prevenir i reprimir les pràctiques corruptes -personals o institucionals- que afecten el principi d'igualtat, l'imperi de la llei i la garantia dels drets humans -tots aquests elements essencials d'un sistema democràtic-.

<sup>7</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pàg. 19.





humans, la qual cosa fa que la seva raó de ser perdi legitimitat davant la societat<sup>8</sup>.

En altres paraules, podríem afirmar que, si bé en una societat democràtica les decisions de les autoritats es basen en la cerca del bé comú i en el tracte a les persones en condicions d'igualtat, els actes de corrupció, en desviar les decisions des del bé comú a beneficis particulars, generen privilegis sobretot en l'accés a la presa de decisions i trenquen la base de convivència democràtica<sup>9</sup>.

Vista aquesta afectació a la democràcia, ,com bé assenyala Malem<sup>10</sup>, hem de puntualitzar que considerem que la corrupció és un fenomen universal perquè: primer, ha transitat totes les èpoques, no sent, per tant, exclusiu de l'actualitat o d'un moment històric concret; segon, es manifesta en totes les zones del planeta; tercer, es dona en tots els sistemes polítics en major o menor mesura<sup>11</sup>; i, quart, afecta a qualsevol activitat humana (pública-privada, professional-aficionat, individual-col·lectiva)<sup>12</sup>.

### 1.3. Sobre el fenomen de la corrupció

D'aquesta manera, la corrupció és una manera d'actuar, un instrument i una eina que permet aconseguir determinats objectius d'una altra manera inassolibles o més costosos, i la democràcia no ha estat un sistema capaç d'eliminar la seva existència. No obstant això, la universalitat de la corrupció no suposa que sempre es vegin afectats els mateixos béns o idèntics drets. En aquest sentit, és possible pensar que en moltes ocasions també incideix en l'àmbit dels drets humans, encara que no ocorri en tots els casos<sup>13</sup>, com ja hem apuntat i veurem al llarg del nostre estudi.

Davant d'un fenomen tan complex i amb múltiples expressions, és necessari explicar els factors que incideixen en la seva generació i propagació. Tradicionalment, la tesi més difosa és la de Klitgaard, qui sosté que la corrupció es presenta quan concorren les següents circumstàncies: monopoli de poder, discrecionalitat en les decisions i absència de mecanismes de control<sup>14</sup>. A aquests hi hem d'afegir el rol que compleix la impunitat com un element que fomenta les pràctiques corruptes. Així mateix, no podem oblidar els factors socioculturals que permeten la sostenibilitat del fenomen de la corrupció.

---

<sup>8</sup> NACIONS UNIDES: Asamblea General, Resolució 35/25 del Consell de Drets Humans, *Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, 23 de juny de 2017, A/HRC/RES/35/25, pàg. 2.

<sup>9</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pàg. 35.

<sup>10</sup> MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos", *Derecho y Realidad*, Vol.13-núm. 25, enero-junio de 2015, pàg. 63.

<sup>11</sup> Si bé existeixen àmbits que són més favorables a la corrupció que uns altres i entorns que incentiven més els comportaments corruptes que uns altres, és difícil defensar que la democràcia ha estat un sistema capaç d'eliminar totalment la seva existència, ni a algunes de les seves manifestacions més flagrants restringir-la fins a límits acceptables.

<sup>12</sup> Veient la pervivència de tots aquests factors, podem arribar a entendre, si no fem propostes que siguin innovadores, que la ciutadania no consideri necessàriament la corrupció com un mal abominable que degui o pugui erradicar-se.

<sup>13</sup> MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 63.

<sup>14</sup> KLITGAARD, R.: *Controlando la corrupción*, Editorial Quipus, La Paz, 1990, pàg. 27.



Fer front al fenomen de la corrupció, tant en els models teòrics com en l'experiència pràctica, és altament complex per les diverses variables i factors que conflueixen per permetre que la corrupció s'instal·li en una societat, prosperi i acabi per minar les bases de la convivència social. Per a combatre-la és necessari doncs enfortir la institucionalitat i l'Estat de dret per a evitar que la corrupció es transformi en un fenomen estructural consolidat<sup>15</sup>.

En definitiva, la corrupció és un fenomen econòmic, jurídic, social i institucional que involucra a l'administració pública i al sector privat i que ha de ser analitzat integralment per a poder determinar les seves causes, formes de desenvolupament i conseqüències<sup>16</sup>.

Així, la corrupció en gran part significa que les decisions administratives o polítiques adoptades per part de les autoritats estan viciades ja que no es decideixen sobre la base de la legalitat en procediments formalment concebuts per a tal propòsit. La corrupció busca determinar les seves pròpies lleis no oficials del mercat, evadint per tant l'imperi de la llei. En una primera aproximació a l'objecte del nostre estudi podem constatar que, com que la corrupció és l'antítesi de l'imperi de la llei i aquest constitueix, al seu torn, una condició necessària per al respecte dels drets humans, la corrupció suposa llavors -i en un sentit molt general- la negació de la idea dels drets humans<sup>17</sup>.

Un dels obstacles que enfrontem és la dificultat intrínseca per a mesurar la corrupció i, per tant, la dificultat encara major per a mesurar la seva incidència en els drets humans<sup>18</sup>.

Això és degut, en gran part, a la seva indeterminació, un problema de difícil solució. Hem pogut observar que la corrupció és un assumpte tractat per múltiples actors (institucions financeres, agències governamentals -nacionals, autonòmiques i locals, organitzacions internacionals, organitzacions no-governamentals, entre altres), no obstant això, les seves recerques mostren que continua prosperant<sup>19</sup> i que la major part de la informació de la qual es disposa és de caràcter subjectiu<sup>20</sup>. Aquí radica un dels grans problemes amb els quals ens trobem: la falta de dades objectives i concretes sobre la quantia total del patrimoni desviat mitjançant actes de corrupció<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pàg. 51.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos". En: TABLANTE, C./MORALES ANTONIAZZI, M.: El impacto de la corrupción en los derechos humanos, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018, pàg. 27.

<sup>18</sup> CONSELL DE DRETS HUMANS: Resumen del taller de expertos sobre buenas prácticas de apoyo del sistema de Naciones Unidas a los Estados en la prevención y la lucha contra la corrupción, con especial atención a los derechos humanos, Informe para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/41/20, de 23 d'abril de 2019.

<sup>19</sup> Constatem també que, malgrat la gravetat d'aquest fenomen, ha existit i existeix una cultura de la naturalització que ha arribat a l'absurd que es percebés com una espècie de mal necessari i, pitjor encara, hagi portat a considerar-la com una pràctica impossible de bandejar.

<sup>20</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: La Corrupción y los Derechos Humanos..., pàg. 34.

<sup>21</sup> Encara que al llarg del present estudi defensarem que, si bé l'anàlisi de la corrupció no pot realitzar-se únicament des del punt de vista dels costos econòmics, sí que ens seria de gran ajuda tenir una certesa clara sobre el total d'aquests en cada acte de corrupció que repercuteixi sobre l'erari.



Tenint en compte algunes de les limitacions apuntades, en el present estudi explorarem el fenomen de corrupció més enllà dels límits econòmics i de gestió pública, i establirem les diferents dimensions que conformen la relació entre corrupció i drets humans; qüestió rellevant a l'hora de dissenyar, implementar i controlar les polítiques públiques destinades a prevenir i reprimir la corrupció com a part de la plena garantia dels drets humans en una societat democràtica.

#### **1.4. Sobre l'estudi**

Realitzades aquestes consideracions prèvies sobre la temàtica objecte d'estudi, aportarem una definició de la corrupció que ens permeti destriar, entre altres coses, quin és el bé jurídic protegit en la tipificació dels actes corruptes. Seguidament determinarem el vincle entre la corrupció i els drets humans per a explorar els avantatges d'incorporar l'enfocament de gènere i basat en drets humans en les estratègies de la lluita contra la corrupció. Això ens permetrà valorar l'afectació de la corrupció al principi d'igualtat i no discriminació i la seva incidència en els col·lectius especialment vulnerabilitzats. Establerta aquesta relació, extraurem les obligacions que corresponen a les diverses administracions, les recomanacions d'instàncies internacionals i el rol de la sensibilització social. Tot això ens permetrà, com a part essencialment pràctica de l'estudi, analitzar l'aplicabilitat del vincle entre corrupció i drets humans en les competències de la OAC, a partir de la revisió de més de cinquanta actuacions de recerca tramitades des de l'any 2009. I, finalment, formularem unes conclusions i recomanacions tant per a la OAC com per a altres institucions de lluita contra la corrupció.

Així, seguint el nostre fil argumental, correspon ara buscar una determinada definició de corrupció que ens permeti fer front al bé jurídic protegit, l'ètica pública i els vincles amb els drets humans.



## **2. Corrupció: definició, bé jurídic protegit i vincles amb els drets humans**

Encara que és difícil trobar una definició de corrupció i no n'hi ha cap de majoritàriament acceptada<sup>22</sup>, impera un consens general sobre la càrrega emotiva de caràcter negatiu que conté el terme<sup>23</sup>. D'aquesta manera, l'impacte de la corrupció en l'àmbit dels valors d'un sistema polític és clarament negatiu<sup>24</sup> ja que, per exemple, afecta al marc ètic comú dels acords de convivència sota l'ideal democràtic.<sup>25</sup> Aquests efectes negatius es perceben en entendre la corrupció com un mecanisme per a obtenir un determinat èxit en el joc social, que beneficia directament als qui participen en ella i indirectament a un conjunt d'agents vinculats a aquesta manera d'actuar. Es tracta de saber qui hi guanya en aquest joc de la corrupció, però sabent que no és un joc cooperatiu on tothom ho faci. També hi ha qui perd. A vegades pot resultar fàcil saber a qui perjudica directament la corrupció; no obstant això, no sempre és senzill identificar a qui perjudica indirectament. En el present estudi establirem els efectes negatius de la corrupció per a així poder observar als qui afecta i si veuen vulnerats els seus drets humans directa, indirecta o remotament.

El terme corrupció no és d'índole tècnica, perquè no es considera com un delictes en la majoria dels codis penals del món, i els textos internacionals tampoc ofereixen una definició legal. De fet, els tractats internacionals de lluita contra la corrupció no estableixen una definició legal general, sinó que recullen les conductes que haurien de ser tipificades com a delictes en el dret, de manera que aquestes conductes serien la plasmació pràctica del que s'entén per corrupció. Així, per exemple, ho podem apreciar en el Capítol III de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció, que inclou el suborn, la malversació, el tràfic d'influències, l'abús de funcions, l'enriquiment il·lícit i les malversacions en el sector privat, etc<sup>26</sup>.

Donada la falta d'una definició legal comunament acceptada, és habitual recórrer a la proposta per l'ONG *Transparència Internacional* que considera la corrupció com a "*abús de poder encomanat per a obtenir beneficis privats*"<sup>27</sup>, una conceptualització que permet introduir els matisos necessaris als interessos de cada recerca sobre les diferents pràctiques corruptes. L'abús de poder pot donar-se en l'àmbit de l'administració i els

---

<sup>22</sup> El resultat és que les definicions sobre la corrupció tendeixen o a ser molt restrictives o excessivament àmplies. Així, en les societats en les quals s'aprecien canvis veloços, el límit entre el corrupte i el que no ho és, no sempre està definit (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: La Corrupció i els Drets Humans..., pàg. 15).

<sup>23</sup> MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 67.

<sup>24</sup> Se sap quins són, entre altres, les nefastes conseqüències de la corrupció: aquestes van des de la deslegitimació de les institucions, l'animadversió social, la falta total de credibilitat en els funcionaris i les institucions i la desmoralització de la ciutadania, fins a l'eliminació de la possibilitat de gaudir dels drets que proporciona l'exercici de la legalitat, en atribuir-se privilegis als qui els uneixen uns llaços de connivència, la qual cosa acaba per afavorir l'exclusió social (LUCIANI, D. S.: "La corrupción como una grave afectación de los derechos humanos". A: NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: Corrupción, Estado de derecho..., pàg. 71).

<sup>25</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho y derechos humanos. Sus vínculos y sus consecuencias". En: NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: Corrupción, Estado de derecho..., pàg. 21.

<sup>26</sup> Vegis en aquest sentit:

[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

<sup>27</sup> Disponible a: <https://transparencia.org.es>



serveis públics quotidians (corrupció menor) o en els càrrecs polítics d'alt nivell (gran corrupció).

Segons aquesta definició, la corrupció s'alimenta de *l'abús de poder* i desemboca en la cerca de beneficis particulars a causa de la generalització d'una cultura d'incompliment de les regles<sup>28</sup>. D'aquesta manera, la corrupció pot ser entesa com un fenomen que involucra un abús de poder delegat per a l'obtenció il·legítima d'un benefici privat, econòmic o d'un altre caràcter. En rigor, en la corrupció hi ha un acte d'aprofitament o abús de posició de poder, que comporta l'incompliment d'un mandat normatiu, i, d'aquesta manera, es produeix una fallida en el sistema normatiu, amb efectes institucionals i amb la capacitat d'afectar tercers<sup>29</sup>.

Malgrat el consens al voltant de la proposta de *Transparència Internacional*, en aquests estudi considerem que definir la corrupció com "un abús de poder públic per a guany privat" és limitat perquè:

- a. Tal com assenyala Friedrich, la corrupció és entesa com "*una forma particular de patologia privada i no com una degeneració global*"<sup>30</sup>. En aquest sentit, resulta necessari dur a terme una revisió i redefinició del concepte ja que ha de reflectir que és un problema social perquè sigui útil com a enfocament holístic per a la lluita anticorupció. La corrupció és un problema global i estructural que requereix solucions també globals i multidimensionals.
- b. L'expressió "abús de poder públic" situa fora de l'anàlisi la corrupció que es duu a terme per part o amb la participació de l'àmbit privat, com per exemple les empreses. A més, la corrupció té també una dimensió social i cultural, no sols política i econòmica. Les relacions que s'estableixen entre Estats o la qüestió que no sempre tota acció de corrupció comença en allò públic quedarien igualment excloses. És indiscutible que actualment l'Estat i el mercat tenen múltiples interconnexions i és difícil aïllar l'activitat pública de la privada.
- c. El "guany privat" és entès majoritàriament com a econòmic o polític. Donada la importància creixent de les activitats econòmiques en la societat i en el discurs internacional, així com l'increment de l'individualisme en la societat, l'enfocament econòmic en la corrupció s'ha tornat cada vegada més destacat. Però limitar les afectacions de la corrupció al terreny econòmic invisibilitza totes aquelles situacions on el "guany privat" no és d'índole econòmica ni política, com l'extorsió sexual que pateixen majoritàriament les dones<sup>31</sup>.

Davant la falta d'una definició internacional i les limitacions de la proposta de *Transparència Internacional*, per a aquest estudi es fa necessari

---

<sup>28</sup> NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho...*, pàg. 5.

<sup>29</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho"..., pàg. 16.

<sup>30</sup> FRIEDRICH, C.J.: "Corruption: Concept in historical perspective". A: HEIDENHEIMER, A.J./JOHNSTON, M. (ed.): *Corruption. Concepts & Contexts*, 3rd ed., Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, pàg. 15.

<sup>31</sup> Qüestió que analitzarem en l'apartat referit a l'"enfocament de gènere".



disposar d'una definició legal de la corrupció que permeti establir les connexions amb possibles violacions als drets humans.

## ● DEFINICIÓ DE CORRUPCIÓ DES DE L'ENFOCAMENT BASAT EN DRETS HUMANS

Quan es fa referència a la corrupció en un text legal, el terme és utilitzat com un encapçalament genèric que abasta un cúmul d'actes criminals diferents i específics. En aquest sentit i a l'efecte d'aquest estudi es proposa la següent definició legal: **la corrupció és la llista d'infraccions sancionables que, amb determinades característiques i sota l'encapçalament 'corrupció', tindrà efectes que, a vegades, suposaran violacions dels drets humans i, gairebé sempre que existeixi un ús indegut de fons públics, causarà un impacte en matèria de drets humans.**

Establerta una possible definició<sup>32</sup>, i encara que no és el propòsit d'aquest estudi, per a una correcta comprensió del fenomen és essencial identificar els diferents actes que s'inclouen sota l'encapçalament "corrupció"<sup>33</sup>. Malgrat la seva universalitat, els diferents tipus de corrupció tenen una etiologia i desenvolupament dissemblants. Per això no presenta idèntiques característiques la corrupció nascuda a la llum del desenvolupament urbanístic que aquella que es produeix en sectors com la sanitat o l'educació públiques. D'igual forma, no és la mateixa corrupció la que afecta el poder judicial que al finançament de l'activitat política<sup>34</sup>. Aquesta és la raó per la qual hauríem de ser capaços de reconèixer les diferents formes de corrupció existents i els seus efectes.

Més enllà dels actes concrets, sense ànim exhaustiu podem descriure, d'una banda, la denominada *corrupció clàssica* que s'expressa en l'aplicació de la norma: un subjecte investit d'un poder públic ja determinat legalment fa un mal ús del mateix per a treure profit propi. En aquest cas, la magnitud del dany varia en funció de la posició del subjecte corrupte: com més gran sigui el seu poder, major el mal produït perquè pot, per

<sup>32</sup> Característiques en les quals ha aprofundit, entre altres MALEM, en assenyalar que hi haurà corrupció si, en primer lloc, la intenció dels corruptes és obtenir un benefici irregular, no permès per les institucions en les quals es participa o es presta servei. No importa que aquest benefici sigui econòmic, pot ser polític, social, sexual. I tampoc és necessari que aquest benefici s'obtingui de manera immediata, un corruptor intel·ligent pot deixar el seu gaudi per al futur i així prolongar en el temps la dependència del corruptut. En segon lloc, la pretensió d'aconseguir algun avantatge en la corrupció es manifesta a través de la violació d'un deure institucional per part dels corruptes; la corrupció sempre és parasitària de la violació d'alguna regla segons un marc normatiu de referència. En aquest sentit, en tercer lloc, ha d'haver-hi una relació causal entre la violació del deure que s'imputa i l'expectativa d'obtenir un benefici irregular. En quart lloc, la corrupció es mostra com una deslleialtat cap a la regla violada, la institució a la qual es pertany o en la qual es presta servei. La consciència d'aquesta deslleialtat fa que, en cinquè lloc, els actes de corrupció tendeixin a ocultar-se, això és, es cometin en secret, o almenys en un marc de discreció. I, sisè, no tot acte de corrupció constitueix un il·lícit penal, això depèn del tractament que el dret penal doni als actes corruptes (MALEM SENYAL, J. F.: "Corrupció i drets humans"..., pàg. 67).

<sup>33</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàg. 23.

<sup>34</sup> MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 66.



exemple, malversar més quantitat de recursos, generar una discriminació amb efecte en més persones, etc. (és la coneguda com a "gran corrupció"). D'altra banda, tenim la *corrupció sistèmica* que incideix en la creació de la norma: es produeix amb l'exclusió de determinats grups socials per part dels qui aconseguen fer-se amb el control del públic de manera monopolística. Ha estat descrit com a *captura de l'Estat*<sup>35</sup>. I, finalment, avui dia, també és necessari incloure la corrupció en el sector privat, no sols pel paper dels actors no estatals com a corruptors d'un servidor públic<sup>36</sup>, sinó perquè també poden donar-se actes de corrupció entre entitats privades<sup>37</sup>.

Encara que aquest últim tipus de corrupció no serà objecte d'aquest estudi<sup>38</sup>, convé aclarir que no hem de confondre la corrupció entre entitats privades amb la corrupció que es produeix en el marc de la privatització de serveis públics. L'impacte institucional i l'afectació a tercers és fonamental per a comprendre correctament els efectes en els drets humans. La forma de corrupció que més ens preocupa és la relacionada amb la funció pública -perquè l'interès compromès és l'interès públic i no només els interessos privats-, no obstant això, no exclouem el rol dels agents privats en la generació i manteniment del fenomen de la corrupció. Així, per exemple, quan l'administració privatitza àrees com la sanitat, l'educació o els subministraments bàsics, les responsabilitats entre el sector públic i el privat tendeixen a desdibuixar-se. Des d'un enfocament de drets humans, encara quan es privatitzin determinats serveis públics, l'administració manté la responsabilitat sobre les violacions que les companyies o empreses privades poden cometre i, de fet, ha de respondre si no pren les mesures necessàries per a prevenir-les. Estaríem davant la titularitat de l'obligació que li correspon a l'administració de controlar les accions dels titulars de responsabilitats si no vol incórrer en violacions per omissió.

Dit això, i fent un pas més en la delimitació de l'objecte d'aquest estudi, convé fer dues puntualitzacions fonamentals sobre el *bé jurídic protegit* i la *centralitat de les víctimes*.

Quant al bé jurídic protegit, els tipus delictius que es corresponen amb actes de corrupció s'engloben normalment en la categoria de "delictes contra l'Administració Pública". Aquesta categorització implica que el bé jurídic protegit és el "correcte acompliment de les tasques i deures que es deleguen i descarreguen en determinades persones perquè administrin

---

<sup>35</sup> La captura de l'Estat ha estat descrita com una forma de corrupció, on els privats tenen el poder per a influir en la presa de decisions de les autoritats estatals i obtenen un benefici d'aquest poder decisor, la qual cosa genera una situació de dependència; on la dependència dels representants del poble deixa d'estar amb els seus electors i passen a dependre dels qui els proveeixen els fons per a seguir en els càrrecs (HELLMAN, J./KAUFMANN, D.: "La captura del Estado en economías en transición", Finanzas y Desarrollo, setiembre 2001).

<sup>36</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, abril-setembre 2016, pàg. 14.

<sup>37</sup> CONSELL DE DRETS HUMANS: *Informe final del Comitè Assessor del Consell de Drets Humans sobre les conseqüències negatives de la corrupció en el gaudi dels drets humans*, 2015, pàg. 4.

<sup>38</sup> De qualsevol manera, no oblidarem que els Estats i les administracions contravenen les seves obligacions en matèria de drets humans quan no "prenen les mesures apropiades ni exerceixen la diligència deguda per a prevenir, castigar, investigar o reparar el mal causat amb tals actes per les persones o entitats privades" (Comitè de Drets Humans: Observació General núm. 31).



l'Estat en benefici dels ciutadans" <sup>39</sup> . Malgrat compartir aquesta categorització, sostenim que el contingut dels béns jurídics protegits pels delictes relacionats amb actes de corrupció és, també, el respecte, la promoció i la protecció dels drets humans de les persones i grups de persones afectats per aquests actes<sup>40</sup>. Ampliat i afirmat que el bé jurídic protegit pels delictes tipificats com a actes de corrupció són també els drets humans i les llibertats fonamentals correspon, per tant, transitar cap a la centralitat de les víctimes.

Encara que ho abordarem amb més detall posteriorment, en l'apartat sobre l'enfocament de gènere i basat en els drets humans, convé anticipar que l'aplicació d'aquest enfocament en la lluita contra la corrupció suposa la incorporació d'un factor essencial: la centralitat de les víctimes<sup>41</sup>. L'atenció a les víctimes de la corrupció (siguin directes, indirectes o remotes) és una de les qüestions essencials en qualsevol estratègia de lluita contra aquest fenomen amb perspectiva de drets humans. La corrupció afecta a les persones, les comunitats i la societat en el seu conjunt i, per això, *no és possible pensar-la com un il·lícit sense víctimes*, com s'ha insistit en reiterades ocasions; quan es presenten casos o sistemes de corrupció és necessari que els Estats i les administracions facin un esforç per identificar a les víctimes, determinar el mal causat i prendre les mesures adequades per a la seva reparació integral. Així, en síntesi, jutgem que ja no és possible continuar pensant en la corrupció com un il·lícit sense víctimes<sup>42</sup>.

A més de preguntar-nos si els actes de corrupció, més enllà d'obstacles i amenaces a la vigència dels drets humans, constitueixen per si mateixos actes violadors d'aquests drets<sup>43</sup>, també hem de reflexionar sobre la necessitat de reconèixer o no un nou "dret a viure en una societat sense corrupció", en considerar que els valors fonamentals de la vida i la dignitat humana, entre altres, depenen d'aquest dret<sup>44</sup>. En aquest punt, convé destriar entre configurar un "nou" dret o acceptar que no es tracta d'un dret autònom, sinó d'una condició *sine qua non* per al gaudi dels drets humans.

---

<sup>39</sup> MACEDO BRAVO, F. J.: Los actos de corrupción como violaciones de derechos humanos. Una argumentación desde la teoría del discurso racional de Robert Alexy, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), setembre 2015, pàg. 20.

<sup>40</sup> En virtut d'aquest raonament, una pregunta correcta a plantejar seria: pot considerar-se la corrupció com un atac contra els drets humans, sent aquest el bé individual legalment protegit per excel·lència? I, en conseqüència, la resposta hauria de ser: per descomptat ja que els interessos de l'individu són els que sustenten a l'administració i al servei públic (PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 28).

<sup>41</sup> Com va considerar la Comissió Interamericana de Drets Humans en afirmar que "...les víctimes de la corrupció han d'estar en el centre de la lluita contra aquest fenomen i formar part de l'anàlisi, diagnòstic, disseny i implementació de mecanismes, pràctiques, polítiques i estratègies per a prevenir, sancionar i eradicar la corrupció considerant els principis de no discriminació i igualtat, rendició de comptes, accés a la justícia, transparència i participació" (COMISSIÓ INTERAMERICANA DE DRETS HUMANS: *Corrupción y Derechos Humanos*, Resolución 1/18, de 2 de marzo de 2018).

<sup>42</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho...", pàg. 55.

<sup>43</sup> BURNEO LABRÍN, J. A.: "Corrupción y Derecho Internacional de los derechos humanos", *Revista Derecho PUCP*, 63, pàg. 334.

<sup>44</sup> KOFELE-KALE, N.: "The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law", *34 The International Lawyer* 149 (2000), pàgs. 149-178





D'una banda, un sector doctrinal que reivindica la lluita contra la corrupció des dels drets humans proposa el reconeixement d'un *dret a viure en un món sense corrupció*, al mateix temps que emfatitza la necessitat d'enfortir la garantia dels drets humans. Aquest sector considera que el dret a viure en un món sense corrupció és un dret bàsic ja que és fonamental per a garantir el dret a la vida, la dignitat de la persona, la igualtat i molts altres drets<sup>45</sup>. En aquest sentit, afirma que els drets humans i el dret a una vida lliure de corrupció són pilars fonamentals de la funció pública, ja que garanteixen la credibilitat del sistema i l'acció de qualsevol govern i representa així mateix un fort pronunciament ètic<sup>46</sup>.

Al nostre entendre, la qüestió no és si hi ha o hauria d'haver-hi un (nou) dret humà a una societat lliure de corrupció i, per tant, no compartim plenament l'anterior posicionament. En realitat, tal dret no està reconegut per la pràctica jurídica, nacional o internacional, ni existeix aquesta necessitat. Més aviat, la corrupció afecta als drets humans ja reconeguts i que estan codificats en tractats internacionals i en normatives internes.

Descartada l'existència i la necessitat de configurar el dret a una vida lliure de corrupció, ens preguntarem al llarg d'aquest estudi si la corrupció és en si mateixa una vulneració dels drets humans o una causa o conseqüència de la vulneració dels drets humans; i si hi ha problemes nous i incipients que podien obstaculitzar els esforços de lluita contra la corrupció<sup>47</sup>. Possiblement, més que crear un nou dret, el vincle necessari passa per integrar l'enfocament de drets humans en les estratègies contra la corrupció. En aquest sentit, serà necessari establir una relació multidimensional de tots dos fenòmens, que es vinculen en diferents formes i graus, i generen interaccions d'ordre divers: abasten vincles conceptuals, substantius, estratègics i de legitimitat, sobre la base de la qual s'han de desenvolupar polítiques públiques anticorrupció amb perspectiva de drets humans. Aclarir aquesta relació multidimensional és rellevant perquè les administracions, organismes internacionals i moviments ciutadans dissenyin, implementin i controlin les polítiques públiques destinades a prevenir i reprimir la corrupció com a part de la plena garantia dels drets humans en una societat democràtica<sup>48</sup>.

La lluita contra la corrupció i la defensa dels drets humans comparteixen uns fonaments i objectius comuns bàsics. Encara que les agendes dels drets humans i de la lluita contra la corrupció hagin transitat de manera paral·lela, la veritat és que el seu fonament últim és el mateix, com "dues cares d'una mateixa moneda" en el discurs de la legitimitat estatal. La legitimitat del poder estatal es fonamenta en la protecció de l'interès general, en benefici del conjunt de la comunitat i no en el de només uns pocs. Així, el paper de l'administració resideix en la consecució i protecció dels drets de la ciutadania constituint el respecte dels drets humans la

---

<sup>45</sup> GRUENBERG, Ch.: *Identifying Possibles Points of Entry for an Alliance between the Strategies of Human Rights and Anti-Corruption*, Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2007, pàg. 12

<sup>46</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàg. iii.

<sup>47</sup> CONSELL DE DRETS HUMANS: Resum del taller d'experts... pàg.38

<sup>48</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pàg. 67.



seva principal font de legitimitat. En el desenvolupament d'aquesta argumentació, considerem que el fonament i, per tant, el discurs dels drets humans no tracta directament sobre l'abús de poder que realitza la persona en benefici propi, encara que sí de la violació dels drets per part del poder polític.

Encara que la relació entre corrupció i vulneració de drets humans pot resultar intuïtivament evident -els drets humans proven de limitar el poder i la corrupció és un abús de poder-, la seva recerca de manera conjunta és relativament recent. Per a continuar avançant en el seu estudi, és important conèixer en quina mesura les agendes de la lluita contra la corrupció i de lluita pels drets humans poden vincular-se i enriquir-se mútuament. El punt de trobada entre totes dues agendes podem situar-lo en el moment en què els drets humans es veuen negativament afectats pels actes de corrupció<sup>49</sup>.

Amb aquest objectiu, dedicarem les següents reflexions que van des d'estrènyer el vincle entre la corrupció i els drets humans fins a apreciar les potencialitats de l'Enfocament de Gènere i Basat en Drets Humans.

---

<sup>49</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 8.



### 3. El vincle entre la corrupció i els drets humans

---

Com hem vist, la corrupció dificulta la plena efectivitat de la democràcia i l'Estat de dret però, també, que els Estats i les administracions compleixin amb les seves obligacions en matèria de drets humans. Es podria afirmar que els Estats que tenen altes taxes de corrupció (o alts nivells de percepció de corrupció) són també aquells amb un registre pobre de protecció dels drets humans. La corrupció i les violacions dels drets humans creixen en els mateixos ambients i probablement tenen les mateixes arrels<sup>50</sup>. En impedir una assignació justa dels recursos (per exemple, amb el desviament de fons necessaris per a serveis públics que fan efectius alguns drets), s'obstaculitza la inclusió (fixant arbitràriament qui participa i qui no i exclouent als grups més vulnerabilitzats) i la rendició de comptes (impossibilitant determinar als responsables de les violacions de drets i, per tant, la garantia obligada dels mateixos). La corrupció comporta sempre conseqüències negatives per als drets humans en tant que genera interrogants sobre l'efectivitat de les normes i dels mecanismes habilitats per a exigir el seu respecte.

A grans trets, com desenvoluparem més endavant, la integració de l'enfocament de drets humans en les estratègies anticorrupció permetria posar al seu servei l'estructura jurídica de protecció, en la mesura en què la corrupció estigui darrere de violacions de drets humans, especialment, en casos de caràcter sistemàtic. Així mateix, mostraria les desigualtats de poder que comporta la corrupció i rescataria de l'oblit institucional a les víctimes, en particular, als grups especialment marginalitzats<sup>51</sup>.

Per a fonamentar la interacció entre la lluita anticorrupció i la protecció dels drets humans, resulta clau determinar si els actes de corrupció suposen violacions de drets humans i, per tant, un incompliment de l'administració de les seves obligacions legals nacionals i internacionals, per acció o per omissió.

---

#### ● CORRUPCIÓ I VIOLACIONS DE DRETS HUMANS

D'aquesta manera, establir un vincle amb rellevància legal entre l'acte de corrupció i la violació dels drets és el que ens permetrà abordar la corrupció des de les eines que ens pot aportar l'enfocament de drets humans. Com analitzarem en detall posteriorment, per a aplicar el marc conceptual dels drets humans amb potencial efecte legal és necessari distingir entre:

- les pràctiques corruptes que directament violen un dret humà (quan l'acte de corrupció és realitzat deliberadament com a mitjà per a violar un dret);

---

<sup>50</sup> PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 24.

<sup>51</sup> Utilitzem l'expressió de "grups especialment marginalitzats" com a sinònim de "grups especialment vulnerabilitzats", amb les explicacions i matisos anteriorment assenyalades (supra nota 4).



- les pràctiques corruptes que condueixen a la violació d'un dret humà (quan la corrupció és un factor essencial en una cadena de fets que finalment desemboquen en la violació d'un dret, però l'acte de corrupció en si mateix no produeix la vulneració); i
  - les pràctiques corruptes en les quals no pot establir-se un vincle causal amb la violació d'un dret específic més que d'una manera remota (quan l'acte corrupte és un més entre un conjunt de factors que envolten la vulneració d'un dret).
- 

Quan l'acte corrupte no suposa una violació directa, indirecta o remota, igualment afecta els drets humans: o bé encarint o dificultant l'accés a un servei; o impossibilitant o reduint la qualitat en la prestació del servei. En tots dos casos l'acte de corrupció acaba afectant el patrimoni i a les arques públiques i, per tant, a serveis públics essencials per a la realització de determinats drets. En aquests supòsits, podem afirmar que es produeix un impacte en l'àmbit dels drets humans però no una violació de les normes de protecció.

Vincular els actes de corrupció amb violacions dels drets humans crea a la vegada noves possibilitats d'acció, com la utilització dels diferents mecanismes nacionals, regionals i internacionals de supervisió del compliment de les normes de drets humans<sup>52</sup>.

Com veiem, la connexió entre corrupció i drets humans resulta així evident, encara que durant molts anys l'agenda anticorrupció i la protecció dels drets s'han mantingut separades i, malgrat els intents, no s'han establert clarament les seves relacions.

Les organitzacions de la societat civil, incloent-hi a les organitzacions no governamentals i les associacions empresarials, els centres de recerca, l'acadèmia i els mitjans de comunicació tenen un paper crucial per a combatre la corrupció i per a promoure i protegir els drets humans. No obstant això, i encara que gran part del treball que realitzen és complementari, les organitzacions dedicades als drets humans i les especialitzades en anticorrupció no col·laboren regularment entre si i tampoc comparteixen els seus coneixements i les seves experiències, excepte algunes excepcions importants<sup>53</sup>.

Una explicació possible la podem trobar en l'argument esgrimit pels especialistes anticorrupció que consideren el llenguatge i els conceptes dels drets humans aliens i abstractes. En general, no utilitzen els mecanismes dels drets humans i al·leguen que "un enfocament de drets humans" no proveeix solucions pràctiques. Per part seva, les institucions de

---

<sup>52</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàg. 7.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pàg. 8.

Entre aquestes excepcions podríem destacar els casos de macro corrupció que han estat denunciats gràcies a una important activitat investigadora des de determinats mitjans de comunicació, que han comptat amb la col·laboració d'organitzacions especialitzades en la lluita contra la corrupció quant a la concreció de l'explicació dels delictes comesos i d'entitats de drets humans en la valoració de la seva incidència en el gaudi de drets de caràcter social.



drets humans desconeixen en gran manera l'especificitat dels diferents actes de corrupció i dels instruments legals específics per a combatre-la. Una col·laboració útil i efectiva requerirà esforços per totes dues parts per a superar les diferències de llenguatge i formes de treball. Per exemple, les organitzacions de drets humans necessitaran trobar noves formes per a comunicar les seves estratègies legals i adoptar expressions rigoroses però menys abstractes per als militants anticorrupció.

En qualsevol cas, la millor prova de que la relació entre corrupció i drets humans no només existeix, sinó que pot ser molt productiva és que, des que s'ha començat a investigar, s'han trobat diverses i complexes connexions que han donat lloc al desenvolupament de diferents perspectives d'aproximació al problema<sup>54</sup>. Els/as investigadors/as, i fins i tot instàncies jurisdiccionals d'àmbit nacional i internacional, mostren les possibilitats de sinergies -que seran abordades posteriorment-, de manera que, malgrat els possibles punts de fricció, tant l'agenda de lluita contra la corrupció com l'agenda en pro dels drets humans poden i han d'enriquir-se mútuament<sup>55</sup>.

En el fons, molts dels efectes de la hipotètica sinergia entre la lluita anticorrupció i els drets humans van lligats a una imbricació errònia o incompleta de totes dues perspectives, que es corresponen a una visió esbiaixada de les afectacions de determinats actes. A vegades, la lluita contra la corrupció no atén a tots els drets humans perquè la seva fi última no estan sent les persones sinó objectius com el creixement econòmic. De la mateixa manera, quan la defensa dels drets humans és parcial, ignorant uns certs drets i els principis transversals d'igualtat i no discriminació i participació, no ajuda a combatre la corrupció.

El mateix que ha succeït a escala estatal es reflecteix en l'àmbit internacional. La producció jurídica internacional no ha abordat de manera conjunta la protecció dels drets humans i la lluita contra la corrupció. De fet, excepte el preàmbul de les Convencions Penal i Civil sobre Corrupció del Consell d'Europa<sup>56</sup> i altres instruments de *soft law*<sup>57</sup>, els textos jurídics internacionals específics gaire bé no fan referència als drets humans. És especialment significatiu el cas de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC) perquè la seva redacció va ser simultània -iniciis d'aquest segle- a l'obertura del procés de reflexió sobre la repercussió de la corrupció en els drets humans al Consell Econòmic i Social. La Convenció es limita a recollir en el seu Preàmbul "*la gravetat dels problemes i les*

---

<sup>54</sup> Connexions i perspectives que han servit per a analitzar de manera holística casos de corrupció que des d'un únic punt de vista eren molt difícils d'abordar (fenòmens de caràcter transnacional, actes amb afectació de diversos interessos, situacions en els quals l'afectació s'estenien a un variat nombre de persones i col·lectius...).

<sup>55</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 8.

<sup>56</sup> "...la corrupción constituye una amenaza para la primacía del derecho, la democracia y los derechos humanos, que la misma socava los principios de una buena administración, de la equidad y de la justicia social, que falsea la competencia, obstaculiza el desarrollo económico y pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y los fundamentos morales de la sociedad" (Convenis núm. 173 i 174 del Consell d'Europa, en vigor, desde l'1 de novembre de 2003).

<sup>57</sup> Directrius sobre la funció dels fiscals. Aprovades pel Vuitè Congrés de les Nacions Unides sobre Prevenció del Delicte i Tractament del Delinqüent, celebrat a l'Havana (Cuba) del 27 d'agost al 7 de setembre de 1990.



*amenaces que planteja la corrupció per a l'estabilitat i la seguretat de les societats en soscavar les institucions i els valors de la democràcia, l'ètica i la justícia i en comprometre el desenvolupament sostenible i l'imperi de la llei".*

En idèntic sentit, tampoc els tractats de drets humans estableixen cap relació i ni tan sols esmenten la corrupció, encara que un dels seus precedents més cèlebres, la *Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà* de 1789, comença "*considerant que la ignorància, l'oblit o el menyspreu cap als drets de l'home són les úniques causes de les calamitats públiques i de la corrupció dels governs*". És a dir, tampoc des del món dels drets humans existeix una anàlisi de les seves violacions des de la perspectiva de la corrupció. No obstant això, no tenim cap dubte que la defensa dels drets humans pot veure's beneficiada per la incorporació de conceptes i perspectives pròpies de l'agenda anticorrupció.

Si fem una mica d'història, podem advertir que el procés de reflexió i interès per estudiar l'impacte de la corrupció en els drets humans en el si de Nacions Unides va prendre forma amb l'encàrrec al 2002, per part de la Comissió de Drets Humans, d'un document de treball sobre les repercussions de la corrupció en la realització i gaudi de tots els drets humans; si bé amb especial referència als drets econòmics, socials i culturals, ja que encara el marc conceptual preponderant respecte a la corrupció afavoria la seva percepció com un fenomen nociu bàsicament des del punt de vista econòmic. Així, quan al 2006 es va celebrar a Varsòvia la Conferència de les Nacions Unides sobre Mesures Anticorrupció, Bon Govern i Drets Humans, es va plantejar com a objectiu avançar en la comprensió de les pràctiques de bon govern<sup>58</sup> que contribueixen a combatre la corrupció centrant-se en els drets humans, per a així "a) incrementar els coneixements sobre la relació conceptual i funcional entre la corrupció i els drets humans; i, b) millorar la integració dels principis de drets humans i els principis de bon govern en les estratègies polítiques anticorrupció"<sup>59</sup>.

Es va tractar d'un avanç amb els seus evidents titubejos. En termes jurídics, la connexió proposada entre el dret de l'anticorrupció i la protecció dels drets humans pot ser interpretada com una integració sistèmica de dues subàrees del Dret, o d'irrupció d'alguns principis d'una àrea cap a una altra, com pot ser la incorporació de l'enfocament dels drets humans aplicat als instruments anticorrupció. Un cert sector doctrinal acusa aquesta connexió d'un determinat "dret-humanitis" (*human rightism*)<sup>60</sup> o a un "orgull desmesurat" per la protecció dels drets humans. Però aquest orgull desmesurat també pot ser considerat, en termes positius, com la restitució legítima de l'ésser humà com a punt de referència normatiu per a tot el Dret<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> La vulneració dels principis del Bon Govern, en síntesi, són considerats un pas previ a la comissió d'actes de corrupció. I, per tant, la comissió d'actes de corrupció suposa, necessàriament, la vulneració de principis del Bon Govern i, així, la violació de drets fonamentals involucrats.

<sup>59</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos"..., pàg. 10.

<sup>60</sup> PELLET, A.: "Human Rightism and International Law", *Italian Yearbook of International Law*, 10, 2003, pàgs. 3-16.

<sup>61</sup> PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 76.



Encara que possiblement aquests petits avanços ja no tenen marxa enrere, s'espera que, si els vincles entre la corrupció i els drets humans s'estableixen amb claredat, les organitzacions i les agències que treballen en el camp dels drets humans puguin apreciar els avantatges de col·laborar més estretament amb les agències anticorrupció nacionals i internacionals i viceversa.

En aquest sentit, podem constatar que s'han assajat diverses fonamentacions respecte de la forma en què els actes de corrupció obstaculitzen, en alguns casos, i violen per si mateixos, en uns altres, l'exercici de drets humans. Sovint s'ha recorregut a la casuística per tal d'exemplificar a través de situacions hipotètiques o reals i d'esclarir possibles dubtes, en lloc de formular una teoria.

---

## ● ASPECTES FONAMENTALS DE LA RELACIÓ ENTRE CORRUPCIÓ I DRETS HUMANS

Aquest estudi pretén fer un pas més en la formulació d'aquesta teoria general i en la construcció d'un procés de convergència. Per a això destaquem tres aspectes fonamentals:

1. l'impacte negatiu que té la corrupció en els drets humans;
  2. la relació positiva resultant de l'aplicació dels principis de drets humans en la lluita contra la corrupció; i,
  3. la necessitat de respectar els drets humans en qualsevol estratègia que es dugui a terme enfront de la corrupció i, per tant, les necessitats que totes dues lluites es complementin i es retroalimentin, encara sabent que no tot acte de corrupció comporta una violació de drets humans.
- 

D'aquesta manera, la relació entre corrupció i drets humans no sols presenta un vessant negatiu, sinó també mostra una direcció de caràcter positiu: les confluències entre les agendes del moviment anticorrupció i el moviment pels drets humans. Totes dues agendes es repercuteixen mútuament: mentre que la lluita contra la corrupció pot tenir un efecte positiu en el gaudi i exercici dels drets humans, el foment dels drets humans redueix les oportunitats de corrupció.

A més del vist fins ara, la lluita contra la corrupció i la garantia dels drets humans són també factors clau per a la consecució dels Objectius de Desenvolupament Sostenible<sup>62</sup>. L'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible constata la necessitat d'integrar els drets humans i la lluita contra la corrupció, en particular, en l'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 16, relatiu a la pau, la justícia i institucions fortes. La lluita contra la corrupció es configura com un component necessari per a

---

<sup>62</sup> CONSELL DE DRETS HUMANS: Resum del taller d'experts... par. 49.

aconseguir l'accés a la justícia i a institucions eficaces i responsables, la qual cosa redunda en tots els nivells de desenvolupament (creixement i estabilitat macroeconòmica, nivells de vida i prestació de serveis accessibles, en particular per a les poblacions més vulnerabilitzades)<sup>63</sup>. D'aquesta manera, en l'ODS 16, meta 5, s'insta explícitament els Estats a reduir considerablement la corrupció i el suborn en totes les seves formes. L'Objectiu 16, meta 4, els exhorta a reduir significativament els corrents financers i d'armes il·lícites, i a enfortir la recuperació i devolució dels actius robats. La meta 6 demana als Estats que creïn a tots els nivells institucions eficaces i transparents de rendició de comptes.

En aquest sentit, l'atenció hauria de centrar-se més en els indicadors de drets humans com a guies principals dels efectes de la corrupció, en lloc de limitar-se a mesurar les pèrdues financeres causades per ella. Per això, considerem que l'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 16 i les seves metes 16.4, 16.5 i 16.6 donen un important impuls a l'elaboració de mètodes per a mesurar els efectes de la corrupció des de la perspectiva dels drets humans. Entenem que és possible avaluar i quantificar els efectes de la corrupció en l'efectivitat dels drets civils i polítics, així com en els drets econòmics, socials i culturals<sup>64</sup>, i llavors s'haurien de desenvolupar mètodes útils amb aquesta finalitat. Si bé, la lluita contra la corrupció s'explicita en l'ODS.16.5. -reduir substancialment la corrupció i el suborn en totes les seves formes- també afecta de manera transversal, almenys, a altres objectius com la salut (ODS 3), l'educació (ODS 4), l'equitat de gènere (ODS 5), l'aigua i el sanejament (ODS 6) i l'acció climàtica (ODS 13).

Han estat moltes les iniciatives que de caràcter progressiu han assenyalat la incorporació de l'Enfocament de Gènere i Basat en Drets Humans en les estratègies anticorrupció com a punt de trobada entre totes dues agendes i un pas fonamental per a la seva plena interacció. Així, per exemple, en relació amb la lluita anticorrupció, tal com assenjala la Comissió Interamericana de Drets Humans (CIDH), l'EBDH aporta, entre altres factors, la centralitat de les víctimes, el deure de prevenció i nous criteris de causalitat<sup>65</sup> perquè la lluita anticorrupció és una política pública fonamentada en obligacions internacionals que els Estats han contret en ratificar diversos tractats internacionals en matèria de drets humans. D'aquesta manera, i tal com assenjala aquest organisme, la lluita contra la corrupció quedaria també sota la competència dels òrgans internacionals en matèria de drets humans i la societat podria exigir-los.

A aquests enfocaments dedicarem les següents anàlisis.

---

<sup>63</sup> NACIONES UNIDAS: Objectius de Desenvolupament Sostenible. Veure a: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

<sup>64</sup> Convé indicar que amb l'entrada en vigor al 2013 del Protocol Facultatiu al Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) es pot facilitar l'adopció de mesures anticorrupció, ja que el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals ha assumit el mandat de dur a terme recerques sobre les violacions sistemàtiques dels drets o les qüestions sorgides de les comunicacions examinades en relació amb els Estats part

<sup>65</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Corrupción de derechos humanos: estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2019.





## 4. La incorporació de l'Enfocament de Gènere i basat en Drets Humans en les estratègies de lluita contra la corrupció

---

Per a mostrar els avantatges que pot aportar aquesta aproximació a la lluita anticorrupció, en primer lloc, hem de definir què entenem per enfocament basat en drets humans; posteriorment, conceptualitzar la noció d'enfocament de gènere; i, finalment, argumentar la importància d'adoptar l'enfocament de gènere i basat en drets humans en la lluita anticorrupció.

### 4.1. Què és l'Enfocament Basat en Drets Humans (EBDH)?

Al no ser una perspectiva d'anàlisi massa coneguda en l'àmbit de la lluita anticorrupció, convé fer un repàs històric de l'EBDH, que té el seu origen l'any 2003, quan el Grup de Desenvolupament de les Nacions Unides (UNDF) va adoptar la Declaració d'Enteniment Comú de les Nacions Unides sobre els enfocaments basats en els drets humans en la cooperació per al desenvolupament. La Declaració afirmava que:

- Els drets humans se situen en el centre de tota política, programa, projecte, i/o intervenció que es dugui a terme;
- Les normes i principis recollits en declaracions, convenis, tractats i instruments internacionals de drets humans han d'orientar totes les accions;
- La importància de l'apoderament i el desenvolupament de capacitats de totes les persones o entitats titulars de drets perquè puguin exigir els seus drets; de les titulars d'obligacions perquè les compleixin; i, titulars de responsabilitats perquè donin suport a aquests processos<sup>66</sup>.

Encara que va néixer en l'àmbit de la cooperació per al desenvolupament, s'aposta cada vegada més per la seva integració progressiva en les polítiques públiques de tots els països, siguin del nord o del sud i sigui quin sigui el seu nivell de desenvolupament. I això és degut als avantatges i al valor afegit de l'EBDH respecte a altres perspectives:

---

<sup>66</sup>Totes les persones són **titulars de drets** humans sense cap discriminació per raó de sexe, gènere, opinió política, origen ètnic, etc. La titularitat atorga un paper actiu a totes les persones i, per tant, poden exigir els drets als titulars d'obligacions. Des de l'EBDH, l'apoderament de la ciutadania en relació amb els seus drets i maneres d'exigir-los i garantir la seva participació en tots els processos que els incumbeixin són clau. Així, les mesures per a enfortir la transparència i la rendició de comptes que contribueixin als esforços anticorrupció, han d'incloure lleis per a assegurar l'accés a la informació sobre els processos, decisions i polítiques, reformes institucionals que dugui a terme el govern, i aquest ha de garantir la participació i transparència en la presa de decisions, així com adoptar lleis que regulin el finançament de les campanyes electorals i de partits, i monitorar i auditar l'efectiva prestació de serveis públics, incloent la persecució i enjudiciament de criminals.

Els **titulars d'obligacions** són els poders públics, és a dir, l'Estat i les diverses administracions, incloent els tres poders (legislatiu, judicial i executiu) que tenen l'obligació de respectar, protegir, complir i fer complir els drets humans.

Per a valorar si s'estan complint les obligacions respecte als drets humans haurem d'analitzar en quina mesura els titulars d'obligacions estan desplegant tots els esforços (polítics, programàtics, operatius, pressupostaris) necessaris per a respectar, protegir, garantir i promoure els drets humans.

Els **titulars de responsabilitats** són els actors privats no pertanyents a institucions estatals, com, per exemple, empreses, ONG, mitjans de comunicació, però també famílies, escoles, professorat, personal del sistema sanitari i fins i tot les persones que a més de ser titulars de drets ho són de responsabilitats.



- a. **Dignificació i apoderament de les persones**, que passen a ser agents actius del seu desenvolupament i no meres beneficiàries o destinatàries d'ajudes. La formació i apoderament de les persones, respecte als drets humans i a com exigir-los, ocuparà un lloc principal.
- b. Importància de la **participació**, en relació amb el punt anterior, ja que les persones no només han de conèixer els seus drets, sino també participar en els processos que els afecten. Una qüestió especialment rellevant respecte a les persones tradicionalment excloses o en situació de vulnerabilitat.
- c. Major **potencial transformador i sostenibilitat**, perquè aborda les causes estructurals dels problemes i la desigualtat, enquadrades a més en un marc normatiu de protecció de drets humans, i no únicament les necessitats més visibles.
- d. Més **legitimitat internacional**, perquè les actuacions estan recolzades per un marc normatiu (tractats i mecanismes de protecció) que emana del Dret internacional. Els diferents mecanismes existents en l'àmbit internacional tradueixen a més aquestes normes en fites i resultats assolibles i elaboren propostes de com assolir-los. Els drets humans no són només una finalitat, sinó també un mitjà.
- e. Més **transparència**, derivada de la importància que l'EBDH atorga a la participació i al paper actiu dels titulars. Per a aconseguir aquest paper actiu dels titulars, han de posar-se els mitjans necessaris i augmentar així la transparència en tots els processos i mecanismes de presa de decisions.
- f. Major **aproximació a la realitat**, derivada del plantejament holístic i l'anàlisi integral de la realitat en base a la situació dels drets humans i la identificació de les causes estructurals.

#### 4.2. Què és l'Enfocament de Gènere (EdG)?

Recollint la definició d'ONU Dones, entenem per gènere:

*"el conjunt de rols, comportaments, activitats i atributs que una societat determinada en una època concreta considera apropiats per a homes i dones. A més dels atributs socials i les oportunitats associades amb la condició de ser home i dona, i les relacions entre dones i homes, i nenes i nens, el gènere també es refereix a les relacions entre dones i les relacions entre homes. Aquests atributs, oportunitats i relacions són construïts socialment i apresos a través del procés de socialització. Són específiques al context i època i són canviants. El gènere determina què s'espera, què es permet i què es valora en una dona o en un home en un context determinat. En la majoria de les societats hi ha diferències i desigualtats entre dones i homes quant a les responsabilitats assignades, les activitats realitzades, l'accés i control dels recursos, així com a les oportunitats d'adopció de decisions"<sup>67</sup>.*

---

<sup>67</sup> ONU Dones: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/genderterm>



I, segons l'Organització Internacional del Treball, l'enfocament de gènere suposa:

*"Incloure una perspectiva de gènere és el procés de diagnosticar les implicacions que qualsevol acció planejada, incloent les lleis, polítiques o programes en qualsevol àrea i nivell, té per a homes i dones. És una estratègia per a fer que les preocupacions i experiències de dones i homes siguin part integral en el disseny, implementació, monitoratge i avaluació de les polítiques i programes públics en l'esfera política, econòmica i social, i perquè les dones i els homes es beneficiïn equitativament i la desigualtat no sigui perpetuada. L'objectiu últim és aconseguir l'equitat de gènere. Des d'aquest punt de vista és evident que incloure va més enllà d'integrar un 'component de la dona' o un 'component d'equitat de gènere' en un projecte, perquè inclou involucrar activament a les dones i homes, incorporant les seves experiències úniques, coneixements i interessos, a un projecte en particular. L'objectiu últim d'incloure una perspectiva de gènere és assegurar que existeixi una transformació d'estructures institucionals i socials desiguals en estructures justes i equitatives tant per als homes com per a les dones"*<sup>68</sup>.

D'aquesta manera, la igualtat de gènere s'aprecia en termes de visibilitat, apoderament i participació de tots dos sexes en tots els àmbits de la vida pública i privada, però no només, implica també garantir la igualtat en l'accés a les oportunitats i igualtat de resultats<sup>69</sup>. Així, l'Enfocament de Gènere (EdG) aporta l'anàlisi de la inequitat, la discriminació i els desequilibris de poder específics que pateixen les dones en tots els àmbits de la vida: social, familiar, laboral, econòmic, personal, cultural, etc.

La qüestió de gènere relacionada amb la corrupció s'ha analitzat poc i les anàlisis existents són bastant recents. Les aproximacions que s'han realitzat s'han centrat bàsicament en identificar les relacions causals i conseqüències entre el gènere i la corrupció. És a dir, determinar, d'una banda, si les dones són més o menys corruptes que els homes i perquè i, de l'altra, assenyalar els efectes i impactes diferenciats de la corrupció sobre elles.

Les investigacions que desenvolupen propostes sobre com incloure l'enfocament de gènere en la lluita anticorrupció o sobre el valor afegit són escasses, i les existents, rarament, incorporen la perspectiva de gènere de manera sistemàtica en les estratègies anticorrupció.

#### 4.2.1. Aproximacions teòriques entre corrupció i gènere

Veiem ara les aproximacions teòriques entre corrupció i gènere que s'han elaborat i els impactes diferenciats de la corrupció en les dones.

Aquesta és una qüestió rellevant i per això la destaquem en aquest estudi ja que, segons el marc teòric en el qual ens posicionem, les estratègies que abordem seran més o menys viables políticament i més o menys eficaces en matèria anticorrupció, i hi haurà una major conscienciació sobre la

<sup>68</sup> ORGANITZACIÓ INTERNACIONAL DEL TREBALL:

<https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

<sup>69</sup> COMITÉ SOBRE L'ELIMINACIÓ DE TOTES LES FORMES DE DISCRIMINACIÓ CONTRA LA DONA (CEDAW): Recomanació General n°25, sobre el paràgraf 1 de l'article 4 de la Convenció sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Contra la Dona, 2004.



necessitat de construir ponts entre la lluita anticorrupció i l'equitat de gènere.

La major part d'estudis s'han centrat en analitzar si les dones són menys corruptes que els homes. Anàlisis que inclouen diferències de gènere en la percepció de la corrupció, en com s'experimenta, en els nivells de tolerància i respecte a qui és més procliu a pagar suborns. Els primers treballs que aborden aquesta temàtica de manera holística són relativament recents<sup>70</sup>.

D'acord amb aquestes recerques, podem apreciar que les aproximacions més destacades són les següents:

- a. **Essencialista:** Aquesta aproximació considera que la dona és menys corrupta que l'home, a causa de raons psicològiques i morals. Observa una relació negativa entre participació política femenina i corrupció i també que les dones s'involucren menys que els homes en aquests comportaments. Per aquests motius, conclou que la dona és més honesta que l'home, simplement pel fet de ser dona.

Aquesta aproximació reproduïx estereotips socials i de gènere, instrumentalitza la igualtat de gènere i a la dona, atorgant-li una càrrega social addicional amb una responsabilitat extra en el combat contra la corrupció. No la considerem una aproximació efectiva perquè no aborda les relacions de gènere, ni els impactes diferenciats, ni les causes estructurals<sup>71</sup>.

- b. **Exclusió o oportunitat:** Aquesta aproximació conclou que les dones són menys corruptes perquè són excloses de les xarxes de corrupció, ja sigui perquè són excloses explícitament, perquè les dones no freqüenten els espais on es duu a terme, o perquè l'accés a les posicions de poder ocupades per homes resulta complicat o impossible per a les dones. A més, aquesta exclusió genera una major bretxa de gènere, perquè a menor oportunitat d'accés a aquestes xarxes, menor oportunitat també que les dones optin a llocs de poder i participin més activament en la política.

- c. **Context institucional i risc:** Aquesta aproximació subratlla que la relació entre gènere i corrupció no és la mateixa en tots els contextos i, de fet, la relació de més dones menys corrupció no es dona en societats on la democràcia és feble o inexistent. Segons aquesta aproximació, això és

---

<sup>70</sup> DOLLAR, D./FISMAN, R./GATTI, R.: "Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2001, vol. 46, issue 4, pàgs. 423-429; SWAMY, A./KNACK, S./LEE, Y./AZFAR, O.: "Gender and Corruption", *Journal of Development Economics*, 2001, vol. 64, issue 1, pàgs. 25-55.

<sup>71</sup> En aquesta mateixa línia es va posicionar la Anne-Marie Goetz, responsable del Departament de governabilitat, pau i seguretat de ONU Dones, en assenyalar que "és molt perillós manifestar que la simple presència de dones en espais de decisió serà beneficiós, sense abordar altres qüestions, com la naturalesa de l'estat en qüestió, les relacions de poder i el gènere, etc. És perillós a més perquè utilitza la noció "dones" com una categoria única en l'anàlisi, i altres eixos de discriminació desapareixen, com poden ser el d'origen, la classe social." (GOETZE, A.-M.: "Political cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?", *Development and Change*, 38 (1), 2007, pàg. 92).



pel fet que, entre altres qüestions, les dones són més reticents a violar les normes que originen les pràctiques corruptes.

- d. **Sistema just:** Aproximació segons la qual tant els nivells de corrupció com la participació de la dona en la presa de decisions depenen d'una democràcia real i, per tant, la major presència de dones és una qüestió de justícia social, però no seria una estratègia suficient enfront de la corrupció *per se*.

Considerem *l'aproximació sobre sistema just* com la més adequada, ja que el nivell de corrupció no depèn d'una major participació de les dones en la política, sinó de la disponibilitat d'un Estat de dret i d'institucions democràtiques fortes i transparents, de la llibertat de premsa, d'una democràcia real, d'una ciutadania informada i conscienciada, d'un sistema just, en definitiva.

#### 4.2.2. Impactes diferenciats de la corrupció en el gènere

Encara que els primers programes anticorrupció assumien que tant homes com dones es veien igualment afectats per la corrupció, en els últims 30 anys hi ha estudis que mostren que les dones, així com altres grups vulnerabilitzats víctimes de discriminació (població indígena, minories sexuals, minories ètniques, etc.), pateixen la corrupció de manera diferenciada.

La corrupció afecta desproporcionadament a aquelles persones que viuen en condicions de pobresa i, donada la inequitat de gènere existent en totes les societats i la feminització de la pobresa, les dones estan més exposades a la corrupció i a les seves conseqüències<sup>72</sup>: *"Allà on les dones no estan en situació o en condicions de desafiar la corrupció, el clientelisme, o pràctiques patriarcals, tendeixen a estar marginades i habitualment són objecte d'explotació i violència o abús sexual"*<sup>73</sup>.

Des d'aquesta perspectiva d'anàlisi, *l'aproximació sobre sistema just*, l'impacte diferencial de la corrupció en les dones es reflecteix més clarament en els aspectes següents:

- La corrupció genera **obstacles addicionals** per a les dones en l'accés i ús de serveis públics (inclosos els serveis bàsics) i, al seu torn, la feminització de la pobresa actua com a causa per a un impacte incrementat de la corrupció en elles. Com a cuidadores principals tradicionals de la família, les dones pateixen més la corrupció relacionada amb la provisió de béns i recursos, per exemple, o amb la matriculació a l'escola, la cerca de tractaments mèdics o interactuant amb funcionariat corrupte per a poder accedir a subsidis o programes estatals, accés a crèdits, etc. En aquests casos, quan les dones no poden fer front a les peticions corruptes, queden excloses dels serveis públics, especialment de salut i educació.

<sup>72</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: *Gender, Equality and Corruption: What are the Linkages?* Policy Brief 1/2014.

<sup>73</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos*. par. 60.



- Les dones sofreixen la corrupció de manera diferenciada per vulnerabilitats derivades del seu gènere i, a més, existeixen formes de corrupció que afecten les dones de manera específica. Quan les dones sense recursos no poden fer front a les peticions corruptes, no només corren el risc de no accedir a serveis, fins i tot de primera necessitat, sinó que també poden sofrir **abús, extorsió i explotació sexual**. Com hem assenyalat anteriorment, aquest és un tipus de corrupció que no es contempla ni tan sols en la definició utilitzada majoritàriament.
- La inequitat de gènere interfereix seriosament en la **participació i l'accés de les dones a posicions de presa de decisions**, fent-les més vulnerables encara a la corrupció. I, per part seva, la corrupció perpetua les inequitats de gènere perquè interfereix en l'accés i control dels recursos, la presa de decisions i l'accés a la informació, entre altres. En definitiva, la corrupció enforteix la discriminació social, cultural, política i institucional que les dones enfronten diàriament

La participació política encara baixa de les dones, sobretot en posicions de poder, dificulta la inclusió de l'enfocament de gènere en les polítiques i especialment en qüestions pressupostàries i d'assignació de recursos.

- La corrupció també interromp els esforços per a combatre diferents formes de violacions exercides directament dels **drets de les dones**. Un exemple clar és el tràfic de dones, però també ocorre amb mesures que generen desigualtats en qüestions relacionades amb el matrimoni i el divorci, custòdia dels fills, drets de propietat i independència econòmica<sup>74</sup>.

Com constatem, la incorporació d'Enfocament de gènere i basat en drets humans aporta visions innovadores en l'anàlisi de les pràctiques i dels actes corruptes. Correspon ara fer un pas més i valorar les aportacions concretes a la lluita anticorrupció.

### 4.3. Per què adoptar l'EBDH i l'EdG en la lluita anticorrupció?

Encara que avui dia no pot entendre's un enfocament sense l'altre, a l'efecte de major plasmació teòrica i pràctica, analitzarem per separat i de manera complementària totes dues aportacions.

#### 4.3.1. L'EBDH en la lluita anticorrupció

En l'actualitat existeix un gran consens respecte a la consideració que la corrupció pot afectar el gaudi dels drets humans i que, igualment, els drets humans i el marc normatiu internacional de protecció poden ser una eina útil en la lluita anticorrupció.

Nacions Unides reconeix, en diverses resolucions, informes, observacions i recomanacions, que la lluita anticorrupció i la progressió dels drets

<sup>74</sup> SWEDWN INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY: *Gender Toolbox: Gender and Corruption*, 2015.



humans van de la mà, i assenjala que l'EBDH proveeix d'un marc normatiu internacional on assentar l'acció contra la corrupció<sup>75</sup>. Per part seva, l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa va reafirmar en 2017 que *"la lluita contra la corrupció suposa no només una pedra angular de l'Estat de dret, sinó també un component clau d'una veritable democràcia i un element essencial per a assegurar la protecció dels drets humans"*<sup>76</sup>.

L'atenció exclusiva en el desenvolupament econòmic és incompatible amb els objectius de la lluita contra la corrupció i és, per tant, necessari un enfocament que posi de manifest els efectes devastadors que la corrupció té en la vida de les persones. Això ens porta a afirmar que la lluita contra la corrupció només pot ser plenament eficaç a través d'un enfocament de drets humans.

Aquest enfocament pot determinar els drets de les persones afectades per la corrupció, com el dret d'accés als subministraments bàsics i a l'educació primària gratuïta, i mostrar com, per exemple, la malversació de fons públics en aquestes àrees interfereix amb el gaudi dels béns als quals tenen dret. D'aquesta manera, també es produiria la conscienciació i apoderament de les persones afectades per a denunciar la corrupció, a la qual, d'una altra manera, estarien exposades sense poder fer-hi res.

Un dels problemes fins ara observats radica en el fet que, malgrat que els instruments internacionals anticorrupció plantegen mesures preventives i, d'alguna manera, també aborden les conseqüències d'aquesta corrupció, l'estratègia per a combatre-la s'ha focalitzat principalment en la criminalització i, per tant, en la persona perpetradora. Aquest enfocament des del dret penal no ha permès analitzar les causes estructurals de la corrupció, s'ha oblidat de la víctima i ha obviat els efectes col·lectius que la corrupció genera. L'EBDH suggereix un canvi, situant en una posició de centralitat a les víctimes i emfatitzant la responsabilitat i obligacions de les administracions. D'aquesta manera, es fa més visible l'impacte de la corrupció en les persones, grups i societat en el seu conjunt. Estructurant el vincle entre la corrupció i els drets humans, s'identifiquen noves oportunitats de denúncia o seguiment que complementin el sistema de justícia penal<sup>77</sup>.

Si la corrupció sorgeix on existeix la predisposició i l'oportunitat, un enfocament des dels drets humans minimitzaria les oportunitats per al comportament corrupte i possibilitaria denunciar i sancionar degudament

---

<sup>75</sup> Veure, per exemple: CONSELL DE DRETS HUMANS: Resumen del taller de expertos...

<sup>76</sup> ASSEMBLEA PARLAMENTÀRIA DEL CONSELL D'EUROPA: *Promoting integrity in governance to tackle political corruption*, Resolution 2170, 2017. Disponible a: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930>

<sup>77</sup> La idea no és substituir els esforços anticorrupció tradicionals de dret penal per estratègies basades en drets humans, sinó la de complementar aquells amb aquestes. L'estratègia pràctica resultant podria ser anomenada incorporació mútua de la perspectiva de drets humans (un "*mainstreaming*" mutu). La incorporació dels drets humans dins dels esforços anticorrupció significaria que el respecte dels drets humans seria una de les fites de l'anticorrupció des del principi. En la pràctica legal, això implicaria una interpretació de tots els tipus penals relacionats amb la corrupció, de tal manera que es tinguin en compte els drets humans. Sobre una base complementària, tots els procediments de drets humans haurien de ser incorporats en aquells relatius al combat contra la corrupció (*corruption-mainstreamed*) (PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 71).



als qui cometen actes corruptes<sup>78</sup>. Si bé, la lluita contra la corrupció suposa una exigència de responsabilitat a les persones que incorren en comportaments corruptes, tant per la via penal com des de la perspectiva del dret civil<sup>79</sup>, l'enfocament de drets humans no renuncia a aquests mecanismes. Assenyala altres vies més eficaces i amb menys efectes col·laterals no buscats o no desitjats, negatius des de la perspectiva del respecte als drets humans i, en particular, per a la protecció dels més vulnerabilitzats. La perspectiva dels drets humans afegeix a l'atenció sobre l'autoria de la corrupció l'atenció sobre les seves víctimes, posant de relleu les repercussions negatives d'aquests actes en les persones, els grups generalment afectats (amb freqüència grups marginalitzats) i la societat en general.

Adoptar, per tant, un enfocament basat en drets humans implica posar al servei de l'acció anticorrupció el marc normatiu sobre drets humans, les exigències dels i les titulars de drets -incloent a les víctimes- i les corresponents obligacions de les administracions, integrant els principis de drets humans: igualtat i no discriminació, interconnexió dels drets, participació i inclusió, rendició de comptes i transparència i Estat de dret<sup>80</sup>.

Des d'aquesta perspectiva, en aquests aspectes destaca el paper no només de la sanció, sinó també i fonamentalment el de la prevenció<sup>81</sup>. L'anàlisi de la corrupció basada en els drets humans destaca la responsabilitat de l'Estat de reaccionar davant les conseqüències negatives de la corrupció, entre altres coses mitjançant la prevenció i la imposició de sancions.

La prevenció és el pilar de totes les tàctiques de reducció de riscos quan s'aborda la corrupció des d'una perspectiva basada en els drets humans. Entre les mesures preventives eficaces figuren l'educació i les bones pràctiques en matèria de drets humans com la formació del personal públic. Tampoc ha de descartar-se el foment dels sistemes d'educació formal i informal, així com de campanyes de sensibilització pública<sup>82</sup>.

Quan la corrupció constitueix una amenaça estructural per a nombrosos drets humans i es produeix la inacció o mesures anticorrupció clarament deficientes, l'Estat esdevé responsable a l'empara del Dret internacional pel seu fracàs en complir amb les seves obligacions de prevenció i protecció en matèria de drets humans. Una aportació realment interessant de l'EBDH a la lluita contra la corrupció resideix precisament en la possibilitat d'utilitzar

---

<sup>78</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàg. 7.

<sup>79</sup> Que, entre altres aspectes, incideix en la indemnització de les víctimes, també en la necessitat d'adoptar mesures per a eliminar les conseqüències dels actes de corrupció i el dret dels perjudicats per la corrupció a obtenir una indemnització.

<sup>80</sup> Particularment importants són també els drets a la informació, a la llibertat d'expressió i opinió, a la llibertat d'associació, el dret a prendre part en assumptes públics, a la independència judicial i a la llibertat de premsa.

<sup>81</sup> En rigor, hi ha consens sobre la importància d'acabar amb la separació entre els pilars de la lluita contra la corrupció i els pilars de drets humans, i que les institucions especialitzades en cadascuna d'aquestes esferes puguin incorporar mútuament l'experiència adquirida. En aquest sentit, actualment existeix un suport generalitzat en el foment de l'enfocament de la lluita contra la corrupció basat en els drets humans, fent especial incidència en la prevenció.

<sup>82</sup> CONSELL DE DRETS HUMANS: *Resumen del taller de expertos...*, par. 41.





els mecanismes de drets humans, jurisdiccionals o no. D'aquesta manera, la proposta de dotar als instruments anticorrupció d'un enfocament de drets humans millorarà aquests instruments en termes polítics i morals i, per tant, garantirà una millor implementació de les mesures anticorrupció.

El mateix succeeix des de l'altre front. La corrupció no és una qüestió que figuri com a tal en els instruments internacionals de drets humans, gairebé tots anteriors a les mesures internacionals de lluita contra la corrupció. No obstant això, els òrgans internacionals de vigilància i aplicació dels drets humans presten cada vegada més atenció a l'efecte de la corrupció i formulen recomanacions per a fer-hi front, entre les quals destaquem, per exemple:

- a. que la corrupció socava la capacitat de l'Estat de mobilitzar recursos destinats a la prestació de serveis essencials per a donar efectivitat als drets humans;
- b. que la corrupció provoca discriminació en l'accés als serveis públics en favor dels qui podien influir en les autoritats, per exemple, mitjançant suborns o recorrent a la pressió política;
- c. que la vulneració del deure de l'administració de protegir els drets humans es veu facilitada quan no existeixen salvaguardes suficients per a fer front a la corrupció;
- d. que és necessari protegir a qui denuncia irregularitats;
- e. que també és necessari establir mecanismes especialitzats de lluita contra la corrupció, la independència dels quals ha d'estar garantida, i dotar-los de recursos suficients<sup>83</sup>.

No obstant això, els mecanismes internacionals de drets humans, com ara els òrgans establerts pels tractats i els procediments públics especials, no poden substituir el paper essencial de l'acusació penal, però poden complementar-la. A més, els mecanismes de drets humans poden ajudar a salvar alguns obstacles legals que impedeixen l'acusació penal en el pla nacional i crear consciència dels efectes perniciosos d'aquestes pràctiques<sup>84</sup>.

Arribats a aquest punt, considerem que l'EBDH permet apreciar que entre els instruments anticorrupció i els mecanismes de drets humans existeixen *punts de convergència* evidents. Per exemple, el moviment dels drets humans té un llarg desenvolupament d'implementació d'estàndards

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Portat a l'extrem, hi ha qui pensa que, per exemple, existeixen pràctiques corruptes que a vegades no són il·legals i, per tant, no poden ser combatudes amb l'aplicació de la llei penal, però sí que poden ser perseguides amb la maquinària dels drets humans. En molts sistemes judicials el nepotisme i el favoritisme polític no es consideren corrupció en termes estrictament legals de manera que no estan prohibits per llei. No obstant això, aquestes pràctiques poden suposar la violació dels drets de participació política i igualtat d'accés a càrrec públic. De manera que en aquests casos l'estratègia dels drets humans constitueix una via per a revocar pràctiques que, sense reunir tots els requisits legals per a la seva sanció com a acte de corrupció, es pot provar que impliquen o constitueixen una violació de drets humans (TERRACINO, J. B.: "Corruption as a violation of human rights", *International Council on Human Rights Policy, Documentos de Trabajo*, 2008, pàg. 2).



internacionals en l'àmbit intern i de tutela nacional i internacional que pot ser de gran utilitat per al moviment anticorrupció, particularment, en la seva judicialització. Per part seva, en la lluita contra la corrupció, la rendició de comptes i l'*accountability* són essencials i poden ser eines molt eficaces per a la protecció dels drets humans.

L'espai on més convergència estratègica es produeix és en la protecció d'alguns principis de lluita contra la corrupció que tenen relació directa amb l'exercici dels drets humans. En aquest sentit destaquem: la no discriminació, la transparència, la rendició de comptes i la participació. Vegem alguns exemples:

- a. La corrupció té estrets vincles amb el principi de **no discriminació**. Encara que després aprofundirem en això, avancem aquí que, d'una banda, la corrupció sol desviar recursos públics, la qual cosa provoca una administració i distribució de béns i serveis arbitrària o discriminatòria; i, d'altra banda, aquest fenomen impacta més intensament en qui pateix discriminació per la seva raça, sexe, origen ètnic o nacional, orientació sexual, opinió política, condició socioeconòmica, entre altres causes. El dret a la igualtat i la prohibició de discriminació ocupen un lloc central en el Dret internacional dels drets humans, és una obligació general per als Estats que no admet norma en contra i és d'exigibilitat immediata. Per tant, la plena vigència del principi de no discriminació pot constituir un fre per a les pràctiques corruptes que queden al descobert per les conseqüències diferenciadores que porten associades.
- b. Quant a la **transparència**, és evident que, en la mesura en què les administracions divulguin antecedents sobre les seves regles, plans, processos i activitats, es redueix la possibilitat d'actes i pràctiques corruptes. El mateix ocorre si es facilita l'accés públic a aquesta informació, ja que les institucions de supervisió i la ciutadania podran escutar a aquestes entitats. Les normes en matèria de drets humans protegeixen l'accés a la informació pública com a part del dret a la llibertat d'expressió. L'accés a la informació completa, actualitzada i comprensible és, a més, una condició necessària per a l'exercici d'altres drets. La informació suposa poder i les estratègies de transparència poden incidir en la distribució i en les relacions de poder.
- c. En relació amb la **rendició de comptes**, qui exerceix el poder que l'hi ha estat delegat té el deure d'explicar i justificar les seves accions, exposant-se fins i tot a sancions si incompleix els seus deures. Les persones que exerceixen funcions públiques han de respondre davant de qui, havent-los confiat aquest poder, resulten afectats per les seves activitats. D'aquesta manera és possible prevenir, detectar i sancionar la corrupció.
- d. Quant a la **participació ciutadana**, disminueix les oportunitats de corrupció i és un mitjà de control beneficiós per a les administracions, quan permet prevenir i detectar abusos. Quan l'Estat manca d'institucions sòlides de supervisió o es troba capturat, la participació



resulta encara més vital. La participació pot frenar la perpetuació de privilegis que la corrupció assegura als grups de poder<sup>85</sup>.

Aquestes *convergències* ens permeten afirmar que la promoció i l'enfortiment dels drets humans constitueixen en si mateixos mesures preventives contra la corrupció. Addicionalment, una anàlisi acurada dels actes de corrupció des d'un EBDH permetria als i les professionals que treballen en aquest àmbit identificar violacions de drets específics i, en moltes ocasions, prendre mesures efectives contra les persones responsables utilitzant eines legals del sistema de drets humans.

Avui dia, incidir en l'EBDH sense una aproximació des de la perspectiva de gènere seria quedar-se en una visió clàssica i passada de moda dels drets humans que no tindria en compte les noves realitats, reivindicacions i desenvolupaments en la matèria. Per tant, correspon ara agregar al que s'ha dit les aportacions de l'enfocament de gènere.

#### 4.3.2. L'Enfocament de Gènere en la lluita anticorrupció

La Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC)<sup>86</sup> obliga als 144 Estats Part a adoptar mesures preventives, criminalitzar la corrupció i assegurar la cooperació internacional en la matèria. Qüestions com la inequitat, els drets humans i la justícia estan integrades en la Convenció, reafirmant valors com ara l'honestetat, el respecte a l'Estat de dret, la rendició de comptes i la transparència. Aquests valors promouen la no discriminació, la igualtat de gènere i la igualtat d'oportunitats. No obstant això, hem d'advertir que, malgrat que la CNUCC assenyalava diverses formes de corrupció, no se centra en la relació entre el gènere i la corrupció o en les possibles polítiques associades i en les implicacions programàtiques<sup>87</sup>.

En aquest ordre de coses, el Comitè per a l'Eliminació de totes les formes de Discriminació Contra la Dona (CEDAW) assenyalava en la seva Recomanació general N°33 la necessitat que els Estats (15.e) *"abordin la corrupció en els sistemes de justícia com un element important per a eliminar la discriminació contra la dona, en l'accés a la justícia"*.

D'altra banda, la Convenció per a l'Eliminació de totes les formes de Discriminació Contra la Dona i la Plataforma d'Acció de Beijing són la base per al mandat que el Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (UNDP) i el Fons de Desenvolupament de les Nacions Unides per a la Dona (UNIFEM) tenen sobre la promoció de la igualtat de gènere, que és entesa

---

<sup>85</sup> En mirar la participació com un dret, posem l'accent en l'amplitud, profunditat i legitimitat del procés participatiu (NASH, C.: "Corrupción, democracia...").

<sup>86</sup> La Convenció és un dels tractats internacionals més àmpliament ratificats, la qual cosa demostra la importància que es concedeix arreu del món a la lluita contra la corrupció. No només s'ocupa del delictes en si, sinó que també conté disposicions generals relacionades amb la seva prevenció. De conformitat amb la Convenció, els Estats part han de garantir la transparència, la integritat i la rendició de comptes en totes les esferes de govern; enfortir la integritat judicial i fiscal; proporcionar accés a la informació al públic; fer una crida a la participació activa de la societat; garantir el dret de les víctimes a una indemnització; protegir als testimonis, víctimes i denunciants d'irregularitats; i retornar els béns als països dels quals van ser presos. Aquests requisits són coherents amb un enfocament de la lluita contra la corrupció basat en els drets humans. A més, s'ha dotat a la Convenció del Mecanisme d'Examen de l'Aplicació.

<sup>87</sup> UNIFEM & UNDP: *Corruption, Accountability and Gender: understanding the connections*, 2010.



no només com la consecució dels drets de les dones, sinó també com l'abast d'un ampli rang d'objectius antipobresa i de desenvolupament. En aquest sentit, aquests organismes indiquen que una bona governabilitat sensible al gènere ha d'assegurar que els recursos públics es gastin de manera efectiva i eficient en serveis públics que construeixin capital humà en igualtat, redueixin la corrupció (en particular l'extorsió sexual o *sextorsió*) i previngui altres abusos en els drets humans de les dones.

Així, les accions de tots dos organismes estan encaminades a promoure la igualtat de gènere i la governabilitat democràtica a través de l'enfortiment de la rendició de comptes pública i la transparència, de la igualtat en la participació política entre homes i dones, de l'Estat de dret i la provisió de serveis socials públics.

Malgrat el creixent interès sobre el vincle entre corrupció i gènere, no existeix consens sobre com abordar-ho i un dels principals obstacles és la falta de dades empíriques per a analitzar i dimensionar la relació i poder així elaborar estratègies d'acció. Durant el 2018 es van dur a terme diverses iniciatives per a incorporar l'enfocament de gènere a la prevenció i abordatge de la corrupció<sup>88</sup>.

Sobre la base d'aquestes apreciacions ens permetem assenyalar una sèrie de recomanacions encaminades a incloure l'enfocament de gènere en les estratègies anticorrupció, des d'un enfocament de drets i a diferents nivells, principalment d'àmbit polític i d'àmbit programàtic.

#### Àmbit polític:

- Ampliar la noció o definició de corrupció i reconèixer i denunciar altres tipus de corrupció, com la *sextorsió* o el tràfic de persones;
- Transversalitzar el gènere en les polítiques anticorrupció, acompanyades de dotació pressupostària;
- En aquesta transversalització de gènere, serà necessari sortir del binomi home-dona i tenir en compte la construcció social del gènere i els canvis en les dinàmiques de gènere (no estàtic ni homogeni);
- Combinar les estratègies per a combatre la corrupció amb compromisos per a reduir la discriminació contra la dona i la desigualtat de gènere, reforçant també les lleis enfront de la *sextorsió*;
- Fomentar la participació de la dona en l'àmbit i els serveis públics com una estratègia per a un sistema just, no com a mera estratègia anticorrupció, on les dones s'equiparin a "garantia de neteja";
- Incrementar diàlegs polítics i intercanvis, tant a nivell nacional com internacional, per a combatre la *sextorsió* i visibilitzar els impactes diferenciats de la corrupció.

---

<sup>88</sup> Consultar declaracions del B20, C20 i W20 i el Compromís de Lima de la VIII Cimera de les Amèriques (13 i 14 d'abril de 2018).



### Àmbit programàtic:

- Crear índex equitatius per a mesurar la corrupció. Cap dels tres índex més utilitzats<sup>89</sup> captura correctament la dimensió de gènere de la corrupció. L'Índex de percepció de la corrupció de *Transparència Internacional* (CPI) i la "Guia internacional de risc per país del *Political Risk Service*" (ICRG) només recullen dades sobre persones expertes, funcionariat i de l'àmbit empresarial<sup>90</sup>. S'ha d'incloure a la ciutadania de diverses classes econòmiques i socials, garantir la participació de minories i assegurar el correcte balanç de gènere, així com d'àrees urbanes i rurals. Tampoc es tenen en compte algunes de les formes de corrupció diferenciades que afecten les dones: la petita corrupció i l'extorsió sexual.
- Extreure dades específiques desagregades per a entendre l'impacte diferencial de la corrupció en cada grup, la qual cosa requerirà respostes diferenciades enfront d'aquests impactes.
- Incloure un concepte ampli de gènere en la recerca, i no únicament de sexe. Les polítiques anticorrupció han de tenir en compte la construcció social del gènere i com afecta als diferents comportaments, deixant d'assumir que aquests comportaments són inherents al sexe, així com els canvis en les dinàmiques de gènere, que no són binàries ni homogènies i canvien constantment.
- Elaborar mapatges de riscos de corrupció amb enfocament de gènere i fomentar la seva aplicació.
- Realitzar més anàlisis sobre la relació entre gènere i corrupció que tinguin en compte les diverses interseccionalitats (no només el context cultural i social, sinó també classe social, racial, sexualitat, identitat, etc.), els diferents rols de la dona (no només com a cuidadora, sinó també com a líder i fins i tot com a part activa en els delictes) i atorgar un major paper a les ONG feministes en la lluita anticorrupció.
- Garantir la participació en la planificació i en els processos de monitoratge de les polítiques anticorrupció involucrant activament a les dones;
- Generar mecanismes de seguiment sensibles al gènere.
- Crear mecanismes de rendició de comptes, incloent mecanismes segurs de denúncia, per a les dones; els mecanismes de denúncia han de ser transparents, independents, accessibles, segurs, de fàcil ús i amb sensibilitat de gènere.

Vista la importància d'adoptar l'enfocament basat en els drets humans i l'enfocament de gènere en la lluita anticorrupció, correspon ara, abans de

---

<sup>89</sup> Transparency International's Corruption Perception Index (CPI), Political Risk Service's International Country Risk Guide (ICRG) i World's Bank Worldwide Governance Indicators.

<sup>90</sup> OECD: Global Anti-Corruption & Integrity Forum. Gender and corruption: A toolkit to address the "add women and stir" myth, 2007.



considerar els diferents tipus de violacions de drets humans que es poden donar per actes de corrupció, veure amb major detall dues temàtiques ja assenyalades anteriorment: les afectacions de la corrupció sobre els principis d'igualtat i no discriminació i la seva especial incidència en col·lectius i persones especialment vulnerabilitzats.

---

● **EXEMPLE | Cort Interamericana de Drets Humans: Cas Ramírez Escobar i altres vs. Guatemala, Sentència de 9 de març de 2018.**

Un exemple que ens pot servir per a percebre la necessitat de l'enfocament basat en els drets humans en la lluita anticorrupció el podem apreciar en la Sentència de la Cort Interamericana de Drets Humans (CIDH) en el cas *Ramírez Escobar contra Guatemala* (2018), relacionat amb l'adopció irregular de la víctima del cas i el seu germà. En la seva Sentència, la Cort va formular algunes apreciacions generals sobre el tema de la corrupció, així com l'impacte que aquesta té en els drets humans. La CIDH va expressar que:

*"(...) reitera que aquestes adopcions es van donar en el marc d'un context en el qual la feblesa institucional i la flexibilitat normativa va facilitar la formació de xarxes i estructures de delinqüència organitzada dedicades al negoci de les adopcions irregulars...destaca com aquestes xarxes d'adopcions il·legals engranades dins de les estructures de l'Estat no només es van aprofitar de les febleses institucionals i legals de l'Estat guatemalenc sinó també de la situació de vulnerabilitat de les mares i famílies que viuen en situació de pobresa a Guatemala.*

*Sobre aquest tema, aquest Tribunal destaca les conseqüències negatives de la corrupció i els obstacles que representa per al gaudi efectiu dels drets humans, així com el fet que la corrupció d'autoritats estatals o prestadors privats de serveis públics afecta d'una manera particular a grups vulnerables. A més, la corrupció no només afecta els drets dels particulars individualment afectats, sinó que repercuteix negativament en tota la societat, en la mesura en què "s'esquerda la confiança de la població en el govern i, amb el temps, en l'ordre democràtic i l'estat de dret".*

*La Cort recorda que els Estats han d'adoptar les mesures per a prevenir, sancionar i eradicar la corrupció eficaçment i eficientment... En aquest sentit, la maquinària que es va muntar i es va tolerar al voltant de les adopcions il·legals, la qual afectava de manera particular a sectors pobres, va tenir un fort impacte negatiu en el gaudi dels drets humans dels nens i els seus pares biològics".*

---

## **5. La corrupció i la seva afectació a la no discriminació i a la igualtat (obstacle estructural)**

---

Com hem vist, existeix un vincle evident entre un enteniment complex del fenomen de la corrupció i el socavament de les bases del sistema democràtic i de l'Estat de dret. En afectar-se la igualtat formal i substantiva, es veu minvada la democràcia; en afectar-se les institucions democràtiques, el control interinstitucional, la supremacia de la llei i el poder judicial, s'afebleixen les bases de l'Estat de dret. Això té evidents conseqüències en matèria de drets humans, els principis vertebradors dels quals són el principi d'igualtat i de no discriminació.

Per la seva definició, la corrupció resulta discriminatòria tant pel seu propòsit, com pel seu efecte. Per tot això, s'evidencia que la corrupció és un obstacle estructural a l'exercici dels drets humans<sup>91</sup>. En qualsevol cas, el desviament o esgotament dels recursos de l'Estat impedeix que compleixi amb la seva obligació de maximitzar els recursos disponibles amb la finalitat d'aconseguir progressivament la completa realització dels drets humans per a totes les persones i col·lectius<sup>92</sup>.

El principi d'igualtat i la no discriminació són un fonament bàsic dels drets humans, i, certament, la corrupció impedeix la no discriminació i fomenta la desigualtat, perquè les persones i grups socials que es troben en una situació d'especial vulnerabilitat es veuen afectats de manera desproporcionada per la corrupció.

Si bé la corrupció pot afectar múltiples drets fonamentals, és de destacar que, en tots els casos té un efecte especialment perjudicial sobre el dret a la igualtat i la no discriminació. Del vist fins ara, podem concloure que els actes de corrupció suposen un tracte diferenciat injustificat i tenen un propòsit o efecte de tal índole. És a dir, tot acte de corrupció representa la vulneració del dret a la igualtat i a la no discriminació.

De sobres coneixem que els principis d'igualtat i de no-discriminació són principis fonamentals de drets humans. El principi que cada individu és igual davant la llei i té el dret a ser-ne protegit sobre la base de la igualtat apareix en els principals tractats sobre drets humans<sup>93</sup>. A més de tenir un impacte directe en matèria d'igualtat formal, la corrupció també té un impacte en matèria d'igualtat substantiva. Per exemple, la captura de l'Estat, a través de diferents actes de corrupció, afecta al deure de prendre decisions que poden contrariar interessos privats, la qual cosa pot tenir un impacte en les polítiques públiques per a la concreció dels drets humans.

---

<sup>91</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 15.

<sup>92</sup> Nacions Unides afirma que "Reforçar el gaudi dels drets humans en general, i de drets civils o polítics específics i el principi de no discriminació en particular, és un valuós instrument de lluita contra la corrupció (CONSELL DE DRETS HUMANS: *Informe final del Comité Asesor*, pàg. 11). Suposa crear una societat civil ben informada i capaç de rebutjar la corrupció en totes les seves formes i en qualsevol circumstància.

<sup>93</sup> Aquests principis, no obstant això, no impliquen que qualsevol diferència en el tractament sigui discriminatòria. No és discriminatori diferenciar, per exemple, si els criteris utilitzats són raonables i objectius i si el propòsit és legítim. Així mateix, accions afirmatives, i altres formes d'iniciatives preferencials, no violen necessàriament el principi d'igualtat i no-discriminació i, en alguns casos poden ser necessaris per a reduir o eliminar les condicions que originen o faciliten que es perpetui la discriminació.



Partint de la definició donada pel Comitè de Drets Humans de Nacions Unides i veient la incidència dels actes de corrupció, podrem percebre millor aquest impacte. El Comitè ha definit la discriminació com qualsevol *"distinció, exclusió, restricció o preferència que es basi en determinats motius, com la raça, el color, el sexe, l'idioma, la religió, l'opinió política o d'una altra índole, l'origen nacional o social, la posició econòmica, el naixement o qualsevol altra condició social, i que tingui per objecte o per resultat anular o menyscabar el reconeixement, gaudi o exercici, en condicions d'igualtat, dels drets humans i llibertats fonamentals de totes les persones"*<sup>94</sup>.

Quatre característiques d'aquesta definició són rellevants en relació amb la corrupció:

1. Els actes de discriminació es defineixen amb amplitud ("qualsevol distinció, exclusió, restricció o preferència") i els actes corruptes intrínsecament distingeixen, exclouen o prefereixen.
2. La definició relaciona una sèrie de "motius" per a la discriminació (raça, religió, color, sexe, etc.), però aquests motius no són els únics: la inclusió de la frase "o d'una altra índole" així ho demostra. El resultat és que la discriminació per qualsevol motiu està prohibida.
3. La definició de discriminació prohibeix els actes que tinguin un "objecte" o "resultat" discriminatori. Per definició, la corrupció resulta discriminatòria tant pel seu propòsit, com pel seu efecte.
4. La discriminació porta com a resultat específic anul·lar o menyscabar el reconeixement, gaudi o exercici, en condicions d'igualtat, d'un dret humà, com, per exemple, el dret a l'habitatge, el dret a l'educació o el dret a la salut. Molts actes de corrupció tenen tals conseqüències; creen distincions o exclouen, restringeixen o prefereixen, en formes que impedeixen a les persones exercir un o més drets.

En definitiva, es tracta de dos fenòmens que repercuteixen en el mateix bé que hauria d'estar protegit perquè la discriminació i la corrupció afecten, al cap i a la fi, als drets humans. La corrupció pot arribar a afectar aspectes estructurals de la institucionalitat democràtica, podent generar marcs normatius que legalitzen beneficis il·legítims i implica, en determinats casos, la impunitat de les persones involucrades i la violació dels drets d'unes altres. També la corrupció comporta el desviament de recursos públics que podrien destinar-se a realitzar i garantir drets, i imposa requisits addicionals per al gaudi i exercici de drets. En la mesura en què els seus efectes són selectius, aprofundeix la marginalitat de les persones desfavorides accentuant la seva discriminació. La corrupció transgredeix el principi d'igualtat i no discriminació en la mesura en què crea distincions que exclouen, restringeixen o prefereixen, impedit un exercici igualitari.

És evident que la corrupció afecta a una obligació general com la no discriminació. De fet, podem sostenir que si s'és objecte de tracte diferenciat basat en una condició social que té per resultat l'anul·lació o el

---

<sup>94</sup> COMITÉ DERECHOS HUMANOS: Observación General núm. 18, No discriminación, paràgraf 7.





menyscapte dels drets humans, es pot estar sent víctima de discriminació basada en un acte de corrupció. Els sectors tradicionalment en inferioritat de condicions per pràctiques històriques d'exclusió i marginació que es veuen afectats desproporcionadament per la corrupció també són víctimes de discriminació<sup>95</sup>.

En la mesura en què s'assumeixi que la corrupció produeix discriminació i afecta d'una manera particular a les persones més vulnerabilitzades, l'eficàcia de la lluita per a combatre-la s'incrementarà. La corrupció com a malversació de fons, sostraint recursos de l'erari, suposa l'absència (o el pitjor estat) de serveis per a qui més el necessiten<sup>96</sup>. Un programa de lluita contra la corrupció que tingui en compte la igualtat efectiva i la no discriminació serà més concorde als drets humans, però també serà més efectiu contra la corrupció en la mesura en què facilita una distribució del poder més justa, amb una participació política més àmplia.

D'aquesta manera, l'administració incorre en responsabilitat en permetre aquest tractament discriminatori. Apreciem, per tant, un vincle indissoluble entre l'obligació de respectar i garantir els drets humans i el principi d'igualtat i no discriminació. En aquest context, la corrupció i les violacions de drets humans són dues manifestacions d'un mateix escenari. Així, la corrupció i la discriminació estructurals es reforcen mútuament i les mesures de reparació dirigides contra aquesta mena de discriminació sovint també actuen com a barreres anticorrupció<sup>97</sup>.

Després d'aquesta afirmació, entenem que les polítiques anticorrupció no haurien de tractar el fenomen com si es tractés d'un acte d'egoisme aïllat i oportunista. La corrupció suposa una infracció sancionable que també s'expressa en la negació de l'accés equitatiu a l'ocupació, a l'educació, a les instal·lacions mèdiques, a l'habitatge, etc. D'aquesta manera, la corrupció coadjuva a mantenir en l'exclusió, en major o menor escala, als grups més vulnerabilitzats que són els més afectats per la discriminació constant causada per la corrupció del sistema. Aquests grups estan més exposats a sofrir la corrupció o al fet que els faci més mal. És per això que, quan la corrupció és un fenomen estructural -probable, generalitzada i impune- no sols pot significar la vulneració dels drets humans en casos individuals, també pot transformar-se en un obstacle estructural a l'exercici i al gaudi de tals drets, afectant de manera desproporcionada a determinades persones i col·lectius<sup>98</sup>.

És la incidència sobre aquests col·lectius el que anem ara a abordar.

---

<sup>95</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pàg. 57

<sup>96</sup> La corrupció implica també un cost afegit per a accedir a serveis o exercir drets, castigant als qui més ho necessiten, suposa assumir aquest cost.

<sup>97</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pàg. 57

<sup>98</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 15.



## **6. Els col·lectius i persones especialment afectats per les pràctiques i actes de corrupció**

---

Una corrupció arrelada en nivells i sectors de l'administració, així com la impunitat dels qui obtenen un profit econòmic, provoca un enorme perjudici que ha de ser visibilitzat. El mal no és només per al desenvolupament econòmic i la confiança de la ciutadania, sinó també -i això és el greu- per als sectors més vulnerabilitzats, fràgils i desprotegits de la societat, que són els més afectats pel desviament de fons, ja que en podrien ser destinats per a pal·liar la seva apressant situació. En alguns casos, és la seva pròpia vulnerabilitat la que fa a uns certs grups víctimes fàcils de la corrupció.

A nivell mundial, s'ha demostrat que la corrupció té un impacte especialment perjudicial sobre les persones que viuen en situació de pobresa, si es comparen amb els grups de persones que gaudeixen de majors ingressos. La corrupció no sols afecta al desenvolupament econòmic i descoratja la inversió estrangera en un país, afectant de manera indirecta als més precaritzats, sinó que a més redueix l'ingrés net dels qui viuen en l'escassetat, distorsiona les polítiques, programes i estratègies dirigides per a satisfer les seves necessitats bàsiques i desvia els recursos públics per a inversions en infraestructures, que són elements crucials per a reduir la pobresa en un país<sup>99</sup>.

Així, per exemple, la corrupció en la gestió dels recursos públics compromet la capacitat dels governs per a complir amb les seves obligacions en salut, educació, aigua, transport o sanejament, que resulten essencials per a la realització dels drets econòmics, socials, culturals i ambientals i en particular de les poblacions o grups en condició de més vulnerabilitat. D'aquesta manera, la corrupció és especialment nociva respecte als grups més vulnerabilitzats, perquè suposa la vulneració dels seus drets, accentuant i reproduint la seva discriminació i exclusió. És per això que afecta de manera desproporcionada i diferenciada a grups històricament discriminats.

Podem constatar que els programes anticorrupció se centren en els processos, defensant una certa neutralitat en el contingut de les polítiques com ens indica Martín<sup>100</sup>. La incorporació de l'enfocament de gènere i basat en drets humans posa en evidència les limitacions d'aquest marc d'anàlisi, principalment en la mesura en què sol suposar l'oblit dels grups vulnerabilitzats que per la seva pròpia feblesa són les víctimes principals de la corrupció. Existeixen molts àmbits on dotar de contingut al procés dels programes anticorrupció pot ser especialment interessant.

Des del punt de vista dels drets humans, els qui gestionen les polítiques públiques haurien de preguntar-se de quina manera el disseny o la implementació dels programes anticorrupció afectaran les persones marginades, o víctimes de discriminació social o en desavantatge en algun altre aspecte. Com hem analitzat anteriorment, encara que sembla existir consens en què la corrupció té impactes concrets i específics en els grups

---

<sup>99</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàg. 12.

<sup>100</sup> MARTÍN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 21.



més vulnerabilitzats o desavantatjats de la societat, la incorporació d'indicadors de vulnerabilitat i criteris de gènere en el disseny dels programes anticorrupció és encara limitada i excepcional.

En afirmar que la corrupció afecta en particular als sectors marginalitzats i vulnerabilitzats de la societat, estem, en conseqüència, confirmant que no es tracta solament d'un problema de conducta delictiva, sinó també, i sobretot, d'una qüestió estructural. Aquesta mateixa situació de vulnerabilitat agreujada en la qual es troben els grups en situació de discriminació sistèmica es produeix perquè la discriminació estructural permet espais on les autoritats es reserven amplis poders discrecionals, la qual cosa promou formes diverses de corrupció com, per exemple, que una persona migrant que no compta amb permís de residència pugui ser extorquida per personal de l'administració, sabent que moltes vegades no tenen on presentar les seves queixes o tenen por de fer-ho. D'aquí, la necessitat de tenir una visió interseccional per a afrontar les múltiples discriminacions i múltiples relacions de poder que s'amaguen darrera d'un acte o pràctica de corrupció<sup>101</sup>.

Mentre sembla que s'està d'acord que la corrupció té un impacte específic sobre els grups vulnerabilitzats, la incorporació d'aquesta vulnerabilitat i d'una perspectiva de gènere en el disseny de programes anticorrupció encara està limitada i és excepcional.

Com afirma Martínón <sup>102</sup>, l'apoderament de les persones més vulnerabilitzades a través del discurs dels drets humans al costat de les polítiques que ataquen les discriminacions estructurals poden augmentar la participació i l'exercici de rendició de comptes per part de la ciutadania. Les organitzacions de drets humans han desenvolupat mecanismes nous que involucren a una àmplia gamma d'actors socials (associacions de la societat civil, organitzacions no governamentals, cooperatives, universitats, moviments socials...). La seva tasca gira, principalment, entorn de promoure la participació efectiva en la vida pública i inclou iniciatives de la ciutadania per a combatre o prevenir actes de corrupció. Es busca mobilitzar a la població i col·locar a les persones directament afectades per violacions de drets humans en posicions de lideratge. Si bé aquests mecanismes d'exigència de rendició de comptes de baix a dalt no reemplacen a les institucions anticorrupció tradicionals o a altres mecanismes horitzontals, en enfocar-se en els drets de grups que sofreixen discriminació i precarització, es focalitzen sobre les conseqüències de la corrupció que no abordarien altres mecanismes. Aquestes iniciatives amplien el camp d'acció i integren a nous actors, la qual cosa pot forçar a

---

<sup>101</sup> Entenem per "discriminació interseccional", com defineixen Hill Collins i Bilge, "una manera d'entendre i analitzar la complexitat del món, de les persones i de les experiències humanes. Els successos i les circumstàncies de la vida social i política i la persona rarament es poden entendre com determinades per un sol factor. En general estan configurades per molts factors i de formes diverses que s'influeixen mútuament. Pel que fa a la desigualtat social, la vida de les persones i l'organització del poder en una determinada societat s'entenen millor com una cosa determinada, no per un únic eix de la divisió social, sigui aquest la raça, el gènere o la classe, sinó per molts eixos que actuen de manera conjunta i s'influeixen entre si. La interseccionalitat com a eina analítica ofereix a les persones un millor accés a la complexitat del món i de si mateixes" (HILL COLLINS, P./BILGE, S.: Interseccionalitat, Edicions Morata, Madrid, 2019, pàg. 14).

<sup>102</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos"..., pàgs. 21-22.



les administracions a considerar qüestions més extenses de desigualtat i justícia social i a emprendre accions per a enfrontar formes de corrupció que danyen especialment el benestar de la població més marginada i en condicions de pobresa<sup>103</sup>.

Vista l'afectació general del principi d'igualtat i la no discriminació i la seva especial incidència en col·lectius i persones especialment vulnerabilitzades, la qüestió ara és en quina mesura es pot identificar un vincle jurídic particular més enllà d'aquesta consciència entre corrupció i protecció inadequada dels drets humans. Així, l'aspecte en el qual existien més dubtes és determinar una relació substantiva entre corrupció i violacions dels drets humans, particularment, establir si determinats actes o pràctiques corruptes poden ser considerades una forma de violació d'aquests drets. Això és el que intentarem entendre ara.

---

<sup>103</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pàgs. 30-31; MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 21



## **7. Vincle entre la corrupció i els tipus de violacions dels drets humans**

---

En l'intent de concretar si els actes de corrupció violen drets humans en casos específics s'obre un doble interrogant: primer, pot conceptualitzar-se la conducta corrupta com una violació dels drets humans?; i, segon, haurien de classificar-se i sancionar-se els actes corruptes com a violacions als drets humans?<sup>104</sup>

Tal com hem exposat, rares vegades es defineix o s'explica el grau en què els actes de corrupció violen directament els drets humans o condueixen a la seva violació. Això és pel fet que s'han fet pocs esforços per a descriure en termes exactes els vincles entre els actes de corrupció i les violacions als drets humans.

Estrènyer el vincle entre els actes de corrupció i les violacions concretes de drets humans ens ajudarà també a identificar a qui poden legítimament reclamar quan ocorren actes de corrupció i a protegir als qui sofreixen perjudicis a causa d'ells. Una comprensió clara de les connexions pràctiques entre els actes de corrupció i les normes en matèria de drets humans apoderaria als qui tenen reclams legítims per a exigir els seus drets contra la corrupció i ajudaria les autoritats públiques a respectar, protegir i complir les seves responsabilitats en matèria de drets humans a tots els nivells.

Així, com hem vingut insistint al llarg d'aquest estudi, malgrat que totes les pràctiques corruptes poden, a llarg termini, tenir un impacte sobre els drets humans, des d'un punt de vista jurídic no es pot afirmar de manera automàtica que un acte de corrupció viola els drets humans sense que es realitzi una anàlisi específica del cas.

A risc de ser reiteratiu, convé precisar que això significa que, per a aplicar el marc conceptual dels drets humans, amb potencial efecte legal, és necessari distingir entre: les pràctiques corruptes que directament violen un dret humà; les pràctiques corruptes que condueixen a la violació d'un dret humà, de manera indirecta o remota (però que, en si mateixes, no violen un dret); i, les pràctiques corruptes en les quals no pot establir-se un vincle causal amb una violació de drets específics. D'aquesta manera, la clau del nostre estudi residirà a distingir clarament aquelles pràctiques corruptes que suposen una violació de drets humans d'aquelles que només tenen impacte en els drets humans.

Així, entre les pràctiques corruptes que comporten violacions dels drets humans hem de distingir entre les violacions directes, les violacions indirectes i les violacions remotes. D'aquesta manera, la corrupció es podria vincular, de manera directa, a una violació de drets humans quan un acte corrupte es realitza, deliberadament, com un mitjà per a violar un dret. Per exemple, un suborn a un/a jutge afecta immediatament la seva independència i imparcialitat i, per tant, viola el dret a un judici just. Si un funcionari o una funcionària no causa de manera deliberada un mal, el test

---

<sup>104</sup> En ser aplicats al nostre esforç per determinar el vincle causal entre l'acte corrupte i la transgressió jurídica (causa de fet), aquests termes transmeten la idea que els actes (o omissions) corruptes ocasionen violacions dels drets humans en el sentit jurídic només si les violacions -a drets com el de la salut, habitatge o educació- són previsibles i no estan molt distants dels funcionaris públics corruptes.



per a determinar el vincle serà el de la diligència deguda: era previsible la seva violació? el personal implicat va exercir la diligència deguda (tots els mitjans al seu abast) per a prevenir-la? En tals casos, la responsabilitat de l'administració depèn tant de les circumstàncies específiques com del dret violat. La corrupció pot també violar directament un dret humà quan una administració (o persona amb responsabilitat oficial) actua o omet actuar de manera que impedeix l'accés a aquest dret. Així, per exemple, la corrupció infringeix els drets a la salut i a l'educació, per exemple, quan una persona ha de corrompre al personal sanitari per a obtenir un tractament de salut en un hospital públic o a personal docent per a obtenir una inscripció per a la seva filla o fill a l'escola pública.

En altres situacions, la corrupció pot ser un factor essencial en una cadena d'esdeveniments que, eventualment, condueix, a la violació d'un dret. En aquest cas, el dret es viola per una acció o omissió que es deriva d'una pràctica corrupta i aquesta és una condició necessària per a aquesta violació. Aquesta situació sorgirà si, per exemple, qui exerceix la funció pública permet la importació il·legal de residus tòxics des d'altres països a canvi d'una contrapartida. Si aquest residu es col·loca a, o pròxim a, una zona habitada, els drets a la vida i a la salut de les persones residents serien violats indirectament, com a resultat de l'acció corrupta. En aquest cas, els drets no són violats de manera directa per l'acció corrupta, però resulta un factor essencial sense el qual la violació no hagués ocorregut. Per tant, fins i tot sense un vincle directe, la corrupció pot ser un factor essencial que contribueixi en una cadena d'esdeveniments que condueixin a la violació i, d'aquesta manera, pot violar indirectament els drets humans. La corrupció pot ser també una causa indirecta quan les autoritats busquen evitar que es denunciïn actes de corrupció. Per exemple, quan una persona denunciant<sup>105</sup> és silenciada mitjançant assetjament i amenaces, els drets a la llibertat d'expressió i d'opinió poden resultar violats. En tal cas, a més de l'acte inicial de corrupció que la persona alertadora tractava de donar a conèixer, el més probable és que els actes que li succeïssin i que van violar els seus drets tindrien també a la corrupció com a causa indirecta de vulneració.

Finalment, la vinculació entre la corrupció i la violació dels drets humans pot ser remota -la corrupció és un factor entre varis-. Per exemple, quan es denega de forma no justificada una convocatòria de manifestació per a protestar contra activitats possiblement fraudulentament realitzades des de l'administració i arran d'aquesta denegació sorgeixen tensions i protestes socials que són reprimides amb violència. En tal cas, el dret a la manifestació pot ser violat directament per la corrupció, però a més la repressió de les protestes socials pot també causar serioses violacions als drets humans (per exemple, els drets a la vida, la prohibició de la tortura i maltractaments i la llibertat d'associació). No obstant això, en aquest exemple, la corrupció en la denegació de l'exercici del dret de manifestació no seria necessàriament l'única causa o almenys, la determinant que es produïssin tals protestes o de la seva repressió arbitrària. Molts altres factors poden contribuir i, en aquest sentit, la corrupció té un vincle més remot amb les violacions en qüestió.

---

<sup>105</sup> Whistleblower o alertador, la persona que investiga o informa d'un cas de corrupció.



Un altre exemple de violació per causes remotes el podríem trobar en el supòsit en el qual personal de l'administració pública denegues de manera injustificada una targeta sanitària a una persona immigrant i aquesta, afligida de determinades malalties, no pogués tenir accés a la sanitat pública i en acudir a una clínica privada sofrís una mala praxi amb seqüeles per a la seva salut.

Aquestes classificacions (violacions directes, indirectes i remotes) ens permeten distingir entre aquelles afirmacions, una mica imprecises, que es refereixen a la corrupció com alguna cosa que "impacta de manera negativa", que té un "efecte greu i devastador" o que comporta "conseqüències negatives" o que "soscava" els drets humans, de la catalogació d'un acte corrupte com una veritable violació dels drets humans des del punt de vista jurídic, amb totes les seves conseqüències.

D'aquesta manera, apreciats aquests tres possibles vincles entre els actes de corrupció (directa, indirecta i remota) i les violacions de drets humans, ens endinsem ara a considerar com aquestes pràctiques poden contrariar les obligacions pròpies de qualsevol administració.



## 8. Les obligacions de les administracions derivades del vincle entre corrupció i drets humans

---

Quan un acte corrupte suposa una violació de drets humans i es produeixen accions o omissions de l'administració que incompleixen les seves obligacions en matèria de drets humans, aquesta administració incorre en responsabilitat i sorgeix per a ella una nova obligació: complir amb l'obligació primària -la norma vinculant en matèria de drets humans- i reparar a la víctima. Si es tracta d'un cas aïllat, es concreta en la reparació dels danys individuals i en l'exigència de responsabilitat als qui perpetren la violació. Si es tracta d'una situació estructural, a més de l'anterior han d'adoptar-se mesures orientades a transformar aquesta situació. El fonament d'això no està en l'obligació de reparar a les víctimes del cas concret, sinó en el deure de complir les obligacions primàries,<sup>106</sup> és a dir, aquelles per l'incompliment de les quals es va causar la vulneració del dret.<sup>107</sup> A través d'aquestes mesures transformadores (encaminades a desmantellar les circumstàncies que possibiliten la corrupció estructural), les administracions poden complir la seva obligació de prevenir violacions de drets humans en aquests contextos<sup>108</sup>.

La millor manera d'establir aquesta atribució de responsabilitat és determinar quines són les obligacions dels òrgans de les administracions en matèria de drets humans. Per a això la clau està en les obligacions generals de respecte, garantia i compliment que concreten l'obligació de complir de bona fe els compromisos de l'administració i, a partir d'elles, establir la forma en què aquestes obligacions es relacionen amb la corrupció, donant naixement a l'obligació de reparar i a l'enfortiment de les garanties de no repetició.

L'**obligació de respecte** consisteix a complir amb el mandat normatiu associat a cadascun dels drets i les llibertats consagrats nacionalment i internacional. Per tant, hi haurà un incompliment a l'obligació de respecte en matèria de corrupció quan un òrgan o personal de l'administració realitzi una cosa prohibida o ometi una actuació a la qual està obligat donant com a resultat una pràctica corrupta.

Per part seva, l'**obligació de complir o de garantir**<sup>109</sup> consisteix en el conjunt de mesures que ha d'adoptar l'aparell del poder públic per a

---

<sup>106</sup> Al fil d'aquest raonament, podem percebre que una administració és responsable d'una violació dels drets humans quan es pot demostrar que les seves accions (o omissions) no s'ajusten a les obligacions nacionals o internacionals en matèria de drets humans. Per a determinar si una pràctica corrupta específica viola o no un dret humà, és necessari establir, primer l'abast i contingut de l'obligació del dret humà en qüestió i, segon, si deriva d'una llei nacional, tractat internacional, costum o principis generals de llei.

<sup>107</sup> Perquè un acte corrupte pugui ser considerat font d'una obligació dels drets humans és necessari que s'estableixi que aquest acte (acció o omissió) corrupte té la capacitat d'infringir una obligació en matèria de drets humans. En definitiva, per a establir el vincle substantiu entre un fet o situació de corrupció i una violació de drets humans és necessari que l'acte de corrupció tingui la capacitat de generar una infracció a les obligacions en matèria de drets humans (font de la violació de tals drets). D'aquí la nostra insistència a diferenciar aquells actes corruptes que poden tenir "impacte" en els drets humans d'aquells que suposen, pròpiament dit, "violacions" dels drets humans.

<sup>108</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 30.

<sup>109</sup> L'obligació de complir requereix una acció positiva per part de l'administració. El Comitè DESC divideix aquesta obligació, al seu torn, en tres subcategories: facilitar, atorgar i promoure. Aquesta





permetre el ple gaudi i exercici dels drets humans. La garantia té diverses expressions que podem vincular directament amb la corrupció: la prevenció, la protecció, la recerca i la sanció.

En primer lloc, l'administració ha d'adoptar totes les mesures necessàries i adequades per a prevenir els fets de corrupció que poden comportar violacions de drets humans. Així mateix, s'han d'adoptar les mesures necessàries per a provocar els canvis culturals que es requereixen per a superar els factors d'aquest tipus que fomenten i permeten la corrupció.

En segon lloc, l'administració ha d'adoptar totes les mesures necessàries i eficaces per a protegir a les víctimes de la corrupció. Es tracta de mesures institucionals (legislació, recursos eficaços, procediments ràpids i accessibles) i organitzatives (sistemes d'alerta ràpida, avaluació de riscos) per a garantir una adequada protecció als qui afecta la corrupció directament i als qui la denuncien i combaten. Aquestes mesures van des d'actuacions específiques de protecció de persones amenaçades fins a polítiques destinades a crear ambients propicis per a fomentar la tasca de les persones alertadores<sup>110</sup>.

I, en tercer lloc, l'administració té el deure d'adoptar les mesures eficaces destinades a investigar i sancionar els actes de corrupció. Quan no es prenen aquestes mesures es va configurant un context d'impunitat que facilita i promou la repetició dels il·lícits<sup>111</sup>. Sens dubte, la impunitat de les violacions de drets humans ha estat i continua sent un incentiu per a generar contextos estructurals de corrupció i, d'aquí, emana l'obligació de l'administració de reaccionar eficaçment per a evitar que es creï un context o una cultura d'impunitat que fomenti actes de corrupció<sup>112</sup>.

Si s'incompleixen aquestes obligacions en matèria de corrupció per part de l'administració, sorgeix l'**obligació de reparar** integralment a les víctimes. La reparació consisteix a fer-se càrrec de les conseqüències d'aquest acte o omissió il·lícits, adoptant mesures de restitució, satisfacció, compensació i garanties de no repetició respecte de la víctima directa, indirecta o remota i la societat en el seu conjunt. Per a reparar el mal provocat a les víctimes és necessari determinar adequadament l'origen de l'actuar il·lícit dels agents estatals. Aquesta és l'única forma en què les administracions poden reparar de manera integral el mal i prevenir que aquest torni a produir-se.

Com a **garanties de no repetició** poden exigir-se l'adequació de la legislació interna, la derogació de determinada normativa, la formació del

---

triple divisió va ser introduïda pel Comitè DESC en l'Observació general núm. 14: "El dret al gaudi del més alt nivell possible de salut (art. 12)", 2000, par. 37.

<sup>110</sup> En aquest sentit, destaquem la importància de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió. Per a ser efectives les mesures protectores que conté la coneguda com la "Directiva Europea de Protecció d'Alertadores" haurà de ser transposades en el termini de 2 anys.

<sup>111</sup> NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho...", pàg. 60.

<sup>112</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Resolución Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción*, Resolución 1/17 de 12 de septiembre de 2017.



funcionariat en matèria de drets humans i la informació sobre els resultats d'aquests processos de formació<sup>113</sup>.

El caràcter transformador de les mesures encaminades a la no repetició és fonamental. Si només es disposessin, com és habitual, de mesures restitutòries i compensatòries, la protecció dels drets humans es tornaria ineficaç, atès que romandrien les circumstàncies en les quals es va produir la violació, la qual cosa generaria no sols un mal a la víctima sinó també legitimaria situacions que donen compte d'una administració que no es fa càrrec de les seves obligacions en matèria de drets humans. Són, per tant, l'única manera de pressionar perquè l'administració realment s'impliqui a modificar les circumstàncies estructurals (inclosa la corrupció estructural) que són el brou de cultiu de les violacions sistemàtiques de drets humans.

Amb la incorporació de les mesures de garantia de no repetició es busca incrementar la legitimitat de la lluita contra la corrupció (especialment a través de campanyes públiques d'explicació de la incidència de la corrupció en violacions concretes de drets humans, sobre els quals hi ha menys tolerància social que sobre la primera) i el poder fer un seguiment de l'actuació de l'administració<sup>114</sup>.

Abans d'analitzar l'aplicabilitat del vincle entre corrupció i drets humans a les temàtiques abordades per l'OAC, per a tancar de manera completa l'abordatge teòric d'aquesta temàtica, entenem que no podem deixar d'analitzar dues qüestions també fonamentals: les necessàries recomanacions sobre el tema realitzades des de l'Organització de Nacions Unides i el paper de la sensibilització social en la lluita contra la corrupció. Anirem a pams.

---

<sup>113</sup> Altres mesures en aquesta lluita contra la corrupció podrien ser: mesures d'accés a la informació (eina essencial en el control de l'autoritat i, per tant, en la prevenció de la corrupció); les campanyes de conscienciació i sensibilització a agents clau i la societat en general sobre la importància dels alertadors; la resposta efectiva de l'administració per a investigar i sancionar els actes de violència en contra dels denunciants d'actes de corrupció.

<sup>114</sup> MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pàg. 29



## **9. El pas definitiu per a estrènyer el vincle entre corrupció i drets humans: les recomanacions de Nacions Unides**

---

Tota l'elaboració teòrica anteriorment descrita (veure especialment l'apartat 3 d'aquest estudi) s'ha vist cristal·litzada i impulsada en l'àmbit internacional mitjançant diversos pronunciaments de l'Organització de Nacions Unides. Així, en les Recomanacions de l'Informe final del Comitè Assessor del Consell de Drets Humans<sup>115</sup> aprovat per l'Assemblea General de Nacions Unides el 5 de gener de 2015 es va donar per acceptada la necessitat de vincular les mesures de lluita contra la corrupció amb l'efectivitat i la protecció dels drets humans, encara que no es van detallar les estratègies que portessin a mesures concretes en aquest sentit. En aquest informe es va recomanar, entre altres aspectes:

- la necessitat de distingir i recopilar les pràctiques positives en la vinculació de les mesures anticorrupció i protecció dels drets humans per a inferir directrius generals;
- la realització pels òrgans competents del Consell de Drets Humans d'un estudi integral sobre les aportacions que el combat de la corrupció i les institucions de drets humans poguessin fer-se mútuament en integrar els seus respectius enfocaments;
- la definició dels criteris per a determinar si un acte de corrupció donava lloc a una conculcació de drets humans i si una vulneració de drets humans donava lloc a corrupció;
- el reforç de la protecció de denunciants i periodistes conforme a la Declaració sobre Defensors dels Drets Humans;<sup>116</sup>
- el desenvolupament de les mesures preventives atenent explícitament les necessitats dels grups vulnerabilitzats;
- l'ús dels procediments especials del Consell de Drets Humans per a integrar una perspectiva de drets humans en les estratègies de lluita contra la corrupció (per exemple, amb la creació d'una relatoria especial en matèria de drets humans i corrupció);
- la integració de l'examen de la corrupció com a possible causa de les vulneracions dels drets humans en l'Examen Periòdic Universal;
- la prestació d'una especial atenció al llarg de l'examen de comunicacions del procediment de denúncia del Consell de Drets Humans per a indicar tota connexió amb actes de corrupció;
- i, el foment d'un enfocament interinstitucional dels òrgans de Nacions Unides que inclogués, en particular, l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delicte, com a dipositària de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC).

---

<sup>115</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe final del Comité Asesor...*, pàgs. 15-17

<sup>116</sup> Disponible a: <https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/declaration.aspx>



Així mateix, Nacions Unides constata que el mesurament de la corrupció és problemàtic, ja que, en última instància, es tracta de mesurar el comportament humà. Per aquesta raó, els recursos dedicats al mesurament poden distreure l'atenció sobre altres qüestions principals. La utilització de l'índex de condemnes per a avaluar l'eficàcia de les mesures de lluita contra la corrupció planteja problemes. Si bé la corrupció no pot eradicar-se per complet, és preferible adoptar un enfocament d'evolució, i no de revolució. La tecnologia té un gran potencial amb la intenció de l'enfortiment de la lluita contra la corrupció, encara que no és la solució a tots els problemes, i el seu ús indegut pot donar a lloc a una situació distorsionada de violacions dels drets humans.

Així, s'ha incidit en les possibilitats que ofereixen els avanços tecnològics. Entre els exemples figuren la governança electrònica, les plataformes de dades obertes, els sistemes de dades electròniques per a la contractació pública i l'aplicació de sistemes de gestió electrònica de documents. S'arriba a afirmar, encara que no ho podem compartir íntegrament, que en disminuir el contacte humà i les facultats discrecionals dels funcionaris públics, la tecnologia pot reduir les possibilitats de pràctiques corruptes. La tecnologia també pot proporcionar eines segures per a denunciar pràctiques corruptes sense por de represàlies.

Encara que tot l'anteriorment descrit al llarg d'aquest estudi, ja sigui mitjançant l'impuls nacional o internacional, mancaria de sentit sense un treball constant de sensibilització social en diverses direccions.



## **10. El paper de la sensibilització i incidència social en la lluita contra la corrupció des d'un enfocament de drets humans**

---

Encara que el treball des de les administracions és imprescindible, bona part de l'estratègia de la lluita contra la corrupció passa també per reforçar les conviccions axiològiques de la població. Com a societat hem d'entendre que la corrupció no és una catàstrofe natural, sinó una calamitat humana solucionable per mètodes racionals. Per això, a llarg termini, un dels remeis més eficaços contra la corrupció i els seus efectes és l'educació social, la defensa absoluta dels drets humans i un bon disseny institucional<sup>117</sup>.

La conscienciació sobre com la corrupció vulnera els drets humans pot ajudar a incrementar el seu rebuig social, incrementant així la legitimitat dels programes de lluita contra la corrupció. En mostrar a les persones afectades com a víctimes de violacions de drets humans, la ciutadania prendrà una consciència major dels efectes nocius de la corrupció i de la necessitat de combatre-la. D'aquesta manera, emfatitzar el paper de les víctimes és important per a convertir el problema de la corrupció en una qüestió pública<sup>118</sup>. A més, la sensibilització i educació en drets humans incrementa la conscienciació sobre el perjudicial i nociu de la corrupció. És més, percebre-la com una violació de drets humans animaria a més sectors de la ciutadania a col·laborar en la lluita contra la corrupció i fins i tot apoderaria a les víctimes per a denunciar-la i reclamar la corresponent reparació<sup>119</sup>.

La promoció dels drets humans, a través de l'educació, la conscienciació i la millora de capacitats per a accedir a mecanismes de protecció i per a la seva exigibilitat, generaria l'espai propici perquè la societat reconegui i denunciï la corrupció, la rebutgi i exigeixi la integritat i rendició de comptes als Estats. Una cultura de drets humans configuraria un context on la corrupció no tingui cabuda i permeti destinar recursos per a la seva prevenció.

Aquest apoderament social passa per algunes qüestions claus com l'educació. Entenem que en gran manera la corrupció es podria prevenir mitjançant l'educació. En aquest punt és necessari distingir dos nivells d'aprenentatge:

1. El primer és la transmissió de coneixements fàctics, a saber, l'ensenyament de conductes i normes de lluita contra la corrupció, com els Objectius de Desenvolupament Sostenible pertinents, les normes de

---

<sup>117</sup> MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos"..., pàg. 74

<sup>118</sup> És de destacar la importància de la participació de la societat civil en la governança nacional com a instrument important per a prevenir la corrupció, en particular d'organitzacions integrades per membres pertanyents als grups més marginalitzats, que són els més afectats davant les violacions dels drets humans i els efectes de la corrupció. Així, per exemple, els comitès consultius i deliberants oberts a la societat civil són un mecanisme eficaç per a la prevenció de la corrupció i la supervisió de les polítiques. La participació de la societat civil en la lluita contra la corrupció no ha de limitar-se a la governança, sinó que hauria d'abastar altres àmbits, com el dret a la llibertat d'associació i de reunió, incloses les manifestacions. (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Resumen del taller de expertos...*, par. 41.)

<sup>119</sup> TERRACINO, J. B.: "Corruption as a violation of human rights"..., pàg. 2



drets humans i les disposicions de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció; i,

2. El segon és l'assumpció de responsabilitat, dit d'una altra forma, fer el correcte a partir del convenciment que així és com s'ha d'actuar, no per temor al càstig, ni per la motivació que ofereixen els incentius. La lluita contra la corrupció hauria d'assimilar-se de manera decidida i abordar-la amb mesures de caràcter col·lectiu. És necessari que els sistemes centrats únicament en la sanció facin un pas més i incorporin el rebuig de la corrupció des d'una perspectiva cultural

Juntament amb la sensibilització social i l'educació, el paper dels mitjans de comunicació també és clau. No sols en la recerca, sinó també com a agents alertadors de situacions opaques i poc clares, en l'exercici del seu dret a informar<sup>120</sup>. La premsa i els mitjans de comunicació són institucions centrals de la democràcia, perquè faciliten el procés de deliberació sobre les concepcions del bé comú. L'exposició i denúncia dels actes de corrupció a través dels mitjans de comunicació és un factor fonamental, ja que permet que es coneguin els avanços en aquesta matèria, i manté a la societat activa i vigilant<sup>121</sup>.

Finalment, des de l'enfocament basat en drets humans es presta també especial atenció a la protecció de les persones denunciants de corrupció. Així, per exemple, la necessitat de protegir a les persones alertadores seria un objectiu clau en la col·laboració entre les organitzacions dels drets humans i les que treballen en la lluita contra la corrupció. Fent, per exemple, incidència política perquè s'estableixin mesures per a la protecció de persones que revelin informacions sobre possibles irregularitats, infraccions o accions o omissions que produeixin il·lícits o males pràctiques que siguin contràries o lesives a l'interès general o contràries als objectius i fins de les normes establertes, i que s'hagin produït, s'estiguin produint o sigui probable que es produeixin en l'àmbit de les administracions i sector públic i empreses o entitats públiques i privades<sup>122</sup>.

Tenint en compte tot aquest marc teòric general, convé ara aproximar aquest discurs per a donar suport a l'argumentari de les actuacions i les resolucions de l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC). Això es farà mitjançant una anàlisi dels casos rellevants que ha conegut l'OAC en els últims anys.

---

<sup>120</sup> MARTÍNEZ, F.-A.: "Los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción", *Revista vasca de administración pública*, vol. 104, núm. 2, 2016, pàg. 165.

<sup>121</sup> LUCIANI, D. S.: "La corrupción como una grave afectación...", pàg. 73.

<sup>122</sup> Veure, en aquest sentit, el treball realitzat per XNET sobre la sobre la protecció de persones alertadores: <https://xnet-x.net/eje/anticorrupcion/>



## **11. Aplicabilitat de l'enllaç entre corrupció i drets humans a les temàtiques abordades per l'OAC. Anàlisi de casos**

---

Vist l'anterior marc teòric, correspon ara centrar-se en casos concrets, amb una perspectiva pràctica per respondre la següent pregunta: en casos de corrupció investigats per l'OAC, quan i de quina manera és possible determinar violacions de drets humans directes, indirectes o remotes?

Evidentment, l'impacte de la corrupció no és abstracte i determinar-lo implica, d'una banda, concretar els tipus de violacions dels drets humans que tenen relació (directa, indirecta o remota) amb actes de corrupció. D'altra banda, suposa analitzar si en el marc normatiu anticorrupció creat hi ha referències a la seva vinculació amb els drets humans.

Una anàlisi jurídic de casos representatius ens permetrà conèixer fets específics de corrupció, establir-ne els drets violats, les característiques de les víctimes i les tipologies dels actes de corrupció. També podrem identificar si aquests actes han estat perpetrats per un ens privat o per òrgans públics, i si es tracta de violacions de drets per acció o per omissió. A partir d'aquest anàlisi caracteritzarem el deure de l'administració per establir els vincles de causalitat i predicibilitat entre els actes de corrupció i els drets humans.

Com ha quedat establert en els anteriors apartats i s'observa en pràcticament tots els estudis que busquen analitzar els vincles, relació o interacció entre els amplis conceptes que envolten als *termes corrupció i drets humans*, existeix un plantejament teòric que els vol tractar com necessàriament entrelaçats (a l'ésser dos condicions o elements base per a la generació de confiança en el govern i les seves institucions); i un altre que els vol analitzar com separats (pel seu origen, fins, abast i resultats) malgrat la seva inevitable coexistència en societats que pretenen considerar-se democràtiques i regides per un estable Estat de dret.

Com també ha quedat demostrat, l'interès per la relació corrupció-drets humans o per *l'anàlisi de la corrupció des d'un enfocament de drets humans* és relativament recent, al tenir poc més de quinze anys d'existència. Els primers desenvolupaments d'aquesta proposta, sorgida a Amèrica Llatina, s'han anat estenent, multiplicant, fent-se més complexos i adaptant-se a les necessitats i característiques que cada regió i país del món té davant els tipus, intensitats, obstacles i realitats que presenten els actes de corrupció que en cada cas es detecten.

En el cas de l'OAC, aquesta és la primera vegada que es desenvolupa aquest enfocament. Mai abans s'havia analitzat com i per què la forma en què els casos d'ús o destinació fraudulenta de fons públics o qualsevol aprofitament il·lícit derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús particular d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic -que són conductes que té per objectiu i finalitat prevenir i investigar l'OAC<sup>123</sup>-, no només involucren l'Estat, les seves institucions i la confiança de la ciutadania en aquestes, ni només produeixen afectacions econòmiques i de credibilitat en l'administració pública. És a dir, mai abans s'havia analitzat com aquests

---

<sup>123</sup> Vegeu els articles 1,2 i 3 de la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.



mateixos casos també poden afectar a tota la societat en el seu conjunt, a grups o persones en específic al, directa, indirecta o remotament, vulnerar o posar en risc diversos drets humans que es tenen reconeguts en Catalunya.

Així, aquesta és la primera vegada en una dècada -és a dir, des que el 1r d'octubre de 2009, data en la qual es va rebre la primera denúncia per part de la OAC-, en què s'establirà la forma en què l'ús o destinació irregulars de fons públics, així com conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret que investiga i inspecciona l'OAC, poden generar violacions de drets humans.

La primera vegada en què s'establiran altres conseqüències, a més de prevenir i alertar amb relació a conductes del personal i alts càrrecs que tinguin o puguin tenir com a resultat la destinació o ús irregulars de fons públics o qualsevol altre aprofitament contrari a l'ordre jurídic, que comportin conflicte d'interessos o que consisteixin en l'ús en benefici privat d'informacions que tinguin per raó de les seves funcions i l'abús en l'exercici d'aquestes funcions. Aquestes conseqüències consistiran en establir també les bases per poder prevenir i alertar alhora de possibles vulneracions de drets humans que aquestes conductes puguin generar.

---

## ● ANÀLISI DE CASOS | Metodologia

Amb aquesta finalitat, per al desenvolupament d'aquest estudi s'han analitzat més de cinquanta casos tramitats per l'OAC en els últims deu anys, a més dels que consten en el document "*10 anys, 10 casos*"<sup>124</sup>. Gran part d'aquestes actuacions d'investigació han tingut com a resultat la formulació d'*informes raonats*<sup>125</sup> de l'OAC a autoritats, òrgans, dependències i institucions municipals, provincials i autonòmiques de Catalunya, així com també universitàries.

La mostra de casos recull les principals matèries que han estat objecte d'investigació per l'OAC durant l'última dècada, és a dir, actes de corrupció comesos en el marc de contractacions públiques, exercici de funcions públiques, urbanisme, conflictes d'interessos i incompatibilitats i atorgament de subvencions.

A partir de l'anàlisi d'aquests casos reals i concrets que han estat denunciats, investigats i/o inspeccionats per l'OAC s'han obtingut dades de gran rellevància per a l'establiment de la relació corrupció-drets humans, ja que no es parteix d'una anàlisi abstracte, ni de fets hipotètics, com tampoc de generalitzacions dels possibles punts de relació. La realitat concreta de la corrupció a Catalunya ens permet

---

<sup>124</sup> Disponible a: <https://www.antifrau.cat/en/10-anos-10-casos.html>

<sup>125</sup> El director o directora de l'Oficina Antifrau, en l'exercici de les seves atribucions i com a conseqüència de les actuacions dutes a terme, emet un informe raonat que ha d'enviar a l'autoritat competent, la qual, posteriorment i en un termini de trenta dies, ha d'informar el director o directora de l'Oficina Antifrau sobre les mesures adoptades o bé, els motius que ho impedeixen actuar d'acord amb les recomanacions i els recordatoris formulats.



centrar l'anàlisi en conductes específiques i afectacions identificables de manera particular.

Si bé, d'una banda, deixem apartat l'anàlisi de conductes que, tot i que es poden emmarcar en el que entenem per corrupció, no estan dins de l'àmbit de les competències, fins i tot en casos que coneix –o pot conèixer– l'OAC, d'altra banda, garantim així que els resultats es centrin en l'àmbit particular en el qual ens interessa establir el vincle entre drets humans i corrupció. A partir de la descripció de les conductes competència de l'OAC, podrem entendre millor les relacions que es produeixen en un altre tipus de conductes.

D'aquesta manera, ens centrarem en l'anàlisi de sis tipus de corrupció, entesos en termes amplis, que han estat objecte d'investigació de l'OAC (Incompatibilitats; Conflicte d'interessos; Ús irregular de fons públics; Tràfic d'influències; Ús indegut de facultats i, Tracte de favor)<sup>126</sup>.

Així, en primer lloc, es descriurà en què consisteixen o com es poden identificar les diferents conductes o pràctiques corruptes rellevants per a aquesta anàlisi. i s'han d'establir els àmbits en què s'han desenvolupat. En segon lloc, s'han de determinar les possibles violacions de drets humans que directament, indirecta o remotament poden produir-se a partir de les conductes analitzades.

---

---

<sup>126</sup> Deixarem de banda algunes conductes que majoritàriament estan tipificades a Espanya com a delictes contra l'Administració Pública, delictes de corrupció en els negocis, delictes de corrupció en el món de l'esport i delictes urbanístics i contra l'ordenació del territori, per ser situacions de les quals no es va identificar cap cas tramitat fins a emetre un informe raonat davant l'OAC en la mostra que va ser analitzada per a aquest estudi. Aquestes conductes són les següents: suborn, suborn, enriquiment il·lícit, malversació, abús de funcions, obstrucció de la justícia, frau i exaccions il·legals, negociacions i activitats prohibides als funcionaris públics, col·lúsió, ús il·legal d'informació falsa o confidencial, prevaricació i blanqueig de capital.



Com conductes o pràctiques corruptes rellevants que es denunciïn davant l'OAC podem identificar<sup>127</sup>:

### **1. Incompatibilitats<sup>128</sup>**

Les incompatibilitats es presenten quan una persona en exercici d'una funció pública exerceix al mateix temps altres ocupacions o activitats en l'àmbit públic o privat que estan prohibides o requereixen autorització mentre mantingui la primera funció pública que exerceix.

### **2. conflicte d'interessos**

Els conflictes d'interessos són un risc de corrupció, no un acte de corrupció, comú a totes les organitzacions públiques. Una persona es troba en una situació de conflicte d'interessos quan es donen les següents circumstàncies:

- a. ha d'exercir el seu judici o discerniment professional (valorar una oferta en una licitació, preparar un diagnòstic mèdic, avaluar un examen, valorar unes proves en un judici, auditar uns comptes, etcètera)
- b. per -o en nom de- altra persona (pacient, client, estudiant, ciutadà / a o col·lectiu, o bé una institució pública) que legítimament confia en el seu judici,
- c. i té un interès particular (personal o professional) que podria interferir en l'adequat exercici de la seva responsabilitat professional<sup>129</sup>.

### **3. Ús irregular de fons públics**

L'ús irregular de fons públics es dona quan una persona utilitza, destina o desvia recursos públics, que -principal però no únicament- poden ser de naturalesa econòmica, a fins, persones i / o activitats a les quals no estava prèviament previst o en els marges de la previsió pressupostària.

### **4. Tràfic d'influències**

El trànsit d'influències es presenta quan una persona fa ús de les seves relacions personals, siguin d'àmbit familiar, laboral, polític, social, econòmic o d'altre tipus, per obtenir avantatges, privilegis, favors, preferències o simplement resultats en el seu benefici pel simple fet de l'existència d'aquesta relació personal.

---

<sup>127</sup> Les definicions que a continuació es proposen i que no tenen a la fins una cita com a nota a peu, són propostes de definició elaborades per l'IDHC a partir de l'anàlisi de diversos documents i definicions. Les definicions aquí incloses es desenvolupen a l'efecte de descriure i classificar els assumptes o les actuacions competència de l'OAC, sense que això representi necessàriament la definició legalment establerta.

<sup>128</sup> El sistema o règim d'incompatibilitats aplicable a Catalunya està previst a la Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat. De la mateixa manera resulta rellevant tenir en compte en aquest àmbit les següents lleis: Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques; Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general i Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

<sup>129</sup> Oficina Antifrau de Catalunya, *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 39, Primera edició, Barcelona, octubre de 2016, pàg. 15 i 29.



En el Codi Penal espanyol, la definició base del tipus penal de tràfic d'influències està contingut en els seus articles 428<sup>130</sup> i 429<sup>131</sup>.

## 5. Ús indegut de facultats

L'ús indegut de facultats es dona quan una persona en l'exercici de funcions públiques exerceix de manera irregular o abusiva les facultats que té legalment assignades per tal d'atorgar beneficis, llicències, concessions, permisos, autoritzacions o qualsevol altre exercici de drets o alliberament d'obligacions a persones que desenvolupen activitats que té sota el seu càrrec en l'exercici de la funció pública.

## 6. Tracte de favor

El tracte de favor es presenta quan una persona rep per raó de qui és (per regla general, personalitats públiques) un tracte especial, diferenciat o excepcional, respecte al què reben les altres persones que es troben en la mateixa situació, per al desenvolupament de activitats, prestació de serveis o obtenció de beneficis, llicències, concessions, permisos, autoritzacions o qualsevol altre exercici de drets o alliberament d'obligacions.

Totes les conductes abans descrites es poden presentar en àmbits de gestió pública general (contractació pública, funció pública -selecció i provisió-, urbanisme -planejament, atorgament de llicències, operacions urbanístiques com concessions, compravendes, permutes- o subvencions i ajudes); així com en àmbits de funció pública (control intern -irregularitats i debilitats derivades d'un deficient control intern en administracions públiques que dificulten la detecció-). Si bé en aquest cas ens centrem en l'àmbit públic, no s'ha de perdre de vista que també es poden vincular i analitzar en àmbits privats o en la relació entre els dos àmbits.

D'acord amb el càrrec o funció pública que s'ocupi en cada cas, es podrien presentar casos d'incompatibilitats, tràfic d'influències, conflicte d'interessos, ús indegut de facultats, ús irregular de fons públics i tracte de favor en, al menys, els següents àmbits genèrics:

- Contractacions públiques.
- Exercici de funcions públiques.
- Urbanisme.
- Atorgament de subvencions i ajudes.

---

<sup>130</sup> El funcionari públic o autoritat que influeixi en un altre funcionari públic o autoritat prevalent-se de l'exercici de les facultats del seu càrrec o de qualsevol altra situació derivada de la seva relació personal o jeràrquica amb aquest o amb un altre funcionari o autoritat per aconseguir una resolució que li pugui generar directament o indirectament un benefici econòmic per a si o per a un tercer, incorre en les penes de presó de sis mesos a dos anys, multa del tant a el doble del benefici perseguit o obtingut i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic i per a l'exercici del dret de sufragi passiu per temps de cinc a nou anys. Si obté el benefici perseguit, aquestes penes s'han d'imposar en la meitat superior.

<sup>131</sup> El particular que influís en un funcionari públic o autoritat prevalent-se de qualsevol situació derivada de la seva relació personal amb aquest o amb un altre funcionari públic o autoritat per aconseguir una resolució que li pugui generar directament o indirectament un benefici econòmic per a si o per a un tercer, serà castigat amb les penes de presó de sis mesos a dos anys, multa del tant a el doble del benefici perseguit o obtingut, i prohibició de contractar amb el sector públic, així com la pèrdua de la possibilitat d'obtenir subvencions o ajuts públics i del dret a gaudir de beneficis o incentius fiscals i de la Seguretat Social per temps de sis a deu anys. Si obté el benefici perseguit, aquestes penes s'han d'imposar en la meitat superior.



D'aquestes descripcions resulta evident que el fet que una persona -que està en exercici d'una funció pública i té prohibit l'exercici d'altres activitats en l'àmbit privat i/o públic-, incompleixi la restricció que se li imposa per tal de garantir la probitat, independència, transparència o imparcialitat en l'exercici de la seva funció, posa en risc i erosiona la credibilitat en l'administració pública i pot produir afectacions a l'erari. El mateix passa amb la persona que abusa de les seves facultats públiques per tal d'obtenir un benefici directe o indirecte per a ella o una altra persona, que fa un ús indegut dels recursos sota la seva administració, que afavoreix a algú per qui és o per la relació personal que els uneix, o que simplement pren decisions en àmbits en els quals pot tenir un interès particular.

De la mateixa manera, sembla evident que les conductes descrites generen sentiments de desànim, frustració i ressentiment entre el funcionariat honest; propaguen dubtes i generen desconfiança entre càrrecs polítics i en el personal públic, ja que minven la credibilitat de les institucions i fins i tot les desnaturalitza quan els interessos privats determinen les decisions polítiques.

Correspon ara preguntar-se, **¿com afecten en matèria de drets humans aquestes conductes corruptes en els àmbits descrits?**

La resposta a aquesta pregunta és molt important; encara que en realitat, el més important ara és que s'estigui formulant per primera vegada aquest plantejament davant de casos de corrupció que s'emmarquen en l'àmbit de la competència de l'OAC.

En aquest sentit, per poder donar una resposta més precisa a la pregunta, el primer exercici que s'haurà de fer -en coherència amb el marc teòric que anteriorment hem desenvolupat- és ampliar la visió de l'abast que tenen els efectes dels actes de corrupció i entendre que els actes corruptes no només involucren l'Estat i les seves institucions en els seus diferents àmbits i nivells, i que no només afecten o posen en dubte la confiança de la ciutadania en aquestes institucions, ni només produeixen afectacions econòmiques i de credibilitat en l'administració pública. Els actes de corrupció també poden afectar a tota la societat en el seu conjunt, a grups o persones en específic al, directa, indirecta o remotament, vulnerar o posar en risc diversos drets humans que es tenen reconeguts a Catalunya.

Això és així, com a regla general, per les següents raons, en què insistim per la seva importància:

- a. La corrupció mina els principis d'objectivitat i legalitat que són fonamentals perquè tota l'administració pública, en l'àmbit de les seves competències, pugui prevenir, protegir i garantir tots els drets humans.
- b. La corrupció entorpeix i pot impossibilitar l'execució de polítiques públiques dirigides a la prevenció, protecció i garantia de tots els drets humans.
- c. La corrupció provoca i expandeix la ineficiència de serveis públics destinats a la prevenció, protecció i garantia de tots els drets humans.



- d. La corrupció és incompatible amb la transparència i la rendició de comptes que són necessàries per a l'efectiva prevenció, protecció i garantia de tots els drets humans.

Encara que generalment es té la percepció que són els drets socials dels que resulten més afectats al desviar recursos públics destinats a satisfer aquests drets, especialment per una corrupció menor, la veritat és que tots i qualsevol dret humà es pot veure afectat pels actes de corrupció.

Si ens centrem en els casos analitzats per a aquest estudi, podem constatar diferents efectes:

En un cas en què es va denunciar l'existència d'un probable *tràfic d'influències* en una contractació pública de serveis d'interpretació i traducció en jutjats i tribunals, es va contractar a una empresa que, segons el parer de l'OAC, no garantia la prestació d'aquests serveis de manera eficaç a causa de deficiències en el plec de clàusules, en el control de les dades de les ofertes dels licitadors i en el control de l'execució<sup>132</sup>.

D'aquests fets i denuncia, l'acte de corrupció en principi semblaria que només afecta el patrimoni de l'Administració denunciada i posa en risc la credibilitat de les institucions d'administració de justícia. No obstant això, també condiciona directament *el dret a les garanties judicials i el degut procés* de totes les persones que van fer ús d'aquest servei, majoritàriament, persones estrangeres, però no exclusivament. Amb el que és evident que la corrupció no només menyscaba els drets socials, sinó que pot impactar en qualsevol dret civil, polític, econòmic, cultural, ambiental i / o social.

Els drets humans que de manera més fàcil es poden identificar com violats, especialment per conductes de conflicte d'interessos, tràfic d'influències o tracte de favor, són els drets a la *igualtat i no discriminació*<sup>133</sup>. Però no són els únics, sinó que en cada cas poden estar més drets involucrats.

En aquest sentit, per exemple, en diversos casos s'han presentat irregularitats en la contractació de servidors públics en diferents àmbits. A més de la igualtat i no discriminació, s'estaria afectant també directament *el dret al treball* i de manera específica *el dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics* de totes les persones que podent accedir a la funció pública, que es va decidir assignar per actes de tràfic d'influències i conflictes d'interès, van quedar sense la possibilitat d'exercir una activitat laboral per a la qual podien tenir els mèrits, requisits i condicions que el lloc en concret exigia.

També indirectament es podien afectar altres drets humans a partir de la contractació irregular d'aquests funcionaris públics, ja que si aquests a més no estaven degudament qualificats i preparats per exercir les seves funcions, estaven en risc de veure afectats drets com: *medi ambient, seguretat social, drets laborals, seguretat personal i educació*, que són els

---

<sup>132</sup> La OAC va enviar un informe raonat i unes recomanacions al ens investigat i que aquest va donar resposta a la OAC sobre les recomanacions i sobre les mesures adoptades en relació a la contractació d'aquest servei.

<sup>133</sup> Analitzat anteriorment de forma àmplia per la seva transversalitat en tots els actes de corrupció (*supra* apartat 5)



àmbits competencials en els quals havien de desenvolupar la seva activitat laboral les persones contractades irregularment.

En aquest sentit, semblaria que es mostra gairebé com una regla general que, en els casos en què hi ha actes corruptes de conflictes d'interessos, tràfic d'influències o tracte de favor, els drets humans que de manera més fàcil es poden identificar com violats són els *drets a la igualtat i no discriminació*. Abans vèiem el que passava amb els concursos d'oposició i processos de contractació de funcionaris, però també es constata en altres casos coneguts per l'OAC en els quals a l'existir les esmentades conductes corruptes, s'han assignat de manera irregular subvencions, contractacions públiques, concessions, adjudicacions, etc. En tots aquests, és evident que han afectat els drets abans referits de totes aquelles persones que complint els requisits establerts per llei, han quedat sense possibilitat d'accedir a aquestes subvencions, contractacions, adjudicacions, etc.

Com es mencionava anteriorment, l'acte corrupte no acaba aquí, sinó que indirectament es podria causar una afectació a altres drets humans si a més de l'anterior, els qui reben les subvencions, contractes, concessions o adjudicacions no compleixen amb els estàndards de qualitat que es requereixen, posant en risc indirectament a altres drets. En els casos analitzats per l'OAC podrien ser, per exemple, el dret al medi ambient, participació ciutadana, dret a la salut, dret a l'educació, dret a la cultura, dret de circulació i seguretat ciutadana. Això, perquè les subvencions, contractes, concessions o adjudicacions estaven dirigides a complir amb funcions públiques en aquests àmbits.

Situació similar pot ocórrer en molts casos en què es presenten incompatibilitats, ja que a l'exercir més d'una funció, activitat o ocupació per una persona, d'una banda, es deixa a una altra o altres persones sense la possibilitat d'accedir a aquestes funcions i, per una altra, en el cas que aquesta persona, a més, no compti amb la preparació adequada per al desenvolupament de les funcions que de forma incompatible desenvolupa, es posarien en risc drets específics que estiguessin a càrrec d'aquesta persona en la seva prevenció, protecció o garantia.

En l'*ús indegut de facultats*, les possibilitats d'afectació directa, indirecta o remota són més variables, ja que en gran mesura dependran de les facultats específiques que s'hagin i exerceixin indegudament. Així, per exemple, en un cas denunciat davant l'OAC, es van detectar irregularitats relatives al gaudi d'habitatges per treballadors adscrits a la conservació d'un parc. Les tres irregularitats denunciades i acreditades per la investigació de l'OAC són les següents: alguns dels beneficiaris no complien els requisits previstos en la normativa reguladora, un abús en el consum d'aigua a càrrec de l'Administració en aquests habitatges i un incompliment de la prohibició de realitzar obres sense l'autorització de l'Administració<sup>134</sup>. Aquesta conducta corrupta evidentment va afectar, en primer lloc, el dret a l'habitatge de totes les persones treballadores que tenint dret a l'habitatge es van veure excloses d'aquesta possibilitat a l'assignar aquests habitatges a altres treballadores que, si bé tenien el dret, no els corresponia en aquest moment

---

<sup>134</sup> Com a resultat de l'informe raonat de l'OAC, l'administració afectada va realitzar una inspecció dels fets denunciats i va procedir a la regularització de les situacions irregulars.



aquesta assignació. En segon lloc, el dret a l'aigua de totes les persones veïnes del lloc en el qual passar els fets. En aquest cas, a més d'aquesta afectació, es podria establir també l'afectació del dret a la igualtat i no discriminació.

En altres casos d'ús indegut de facultats coneguts per l'OAC en els quals es van atorgar llicències sense que es complissin els requisits o es van atorgar concessions sense complir els procediments previstos en llei, novament el dret a la igualtat i no discriminació es veuen directament afectats, però també indirectament es podien veure afectats en el primer cas el dret a la salut al tractar-se d'una llicència per a la producció d'aliments en una finca i, en el segon, el dret a l'entorn al tractar-se d'una concessió per a la prestació de serveis de conservació.

En altres casos en aquest àmbit en el qual no es va aplicar una sanció urbanística o es van atorgar ajudes i subvencions sense complir els procediments establerts, es mostra també de manera clara l'afectació dels drets d'igualtat i no discriminació, a més de possibles afectacions al medi ambient i seguretat en el primer, i els drets al treball, participació i recreació en els segons.

Els casos d'ús irregular de fons públics semblen ser els més fàcils per identificar el vincle entre un acte corrupte i les afectacions de drets humans, ja que si els fons destinats a l'habitatge, salut, educació, seguretat pública, registre de detencions, protecció de dades personals o qualsevol altre, es desvien o utilitzen per a altres fins, l'afectació que es genera sembla evident pel simple fet de l'existència d'un ús irregular de fons que tenien una destinació específica per a la prevenció, protecció o garantia de drets humans específics. No obstant això, no tot ús irregular de fons públics vol dir que necessàriament hi haurà una afectació de drets humans, ja que si aquests fons es destinen a activitats o finalitats que res tenen a veure amb la prevenció, protecció o garantia de drets humans, només estarem en presència d'un acte de corrupció. Aquí rau, essencialment, la diferència, anteriorment apuntada, entre implicar una vulneració de drets humans i tenir impacte en els drets humans.

Com es pot observar de les anteriors descripcions, el vincle entre *corrupció i drets humans* és fàcil de determinar si es va més a fons en:

- a. les característiques de l'acte corrupte;
- b. en les facultats, funcions i / o atribucions que tenen al seu càrrec el o els subjectes que els porten a terme;
- c. en les conseqüències secundàries que poden derivar de l'exercici d'una activitat que té per origen una pràctica corrupta i, finalment,
- d. en la identificació de qui o qui resulten afectades directa i indirecta o remotament per la pràctica corrupta i les seves conseqüències secundàries.

De l'anterior i dels casos que s'han analitzat per a aquest estudi, és evident que hi ha actes corruptes que violen de manera directa drets humans quan aquests impliquen l'incompliment d'una obligació o es fa un irregular exercici



de facultats que tenen com a fi prevenir, respectar o garantir un dret humà en concret. Però també, actes corruptes que poden conduir o fer derivar en la violació d'un dret humà, tot i que directament no ho siguin. A més que, per regla general, la corrupció és un risc que impacta sempre en els drets humans -encara que no sempre suposa la seva vulneració –al trencar amb els principis d'objectivitat i legalitat que són fonamentals per a tota administració pública, a l'entorpir o impossibilitar la adequada execució de polítiques públiques, al fomentar i expandir la ineficiència dels serveis públics, al qüestionar els sistemes de transparència i rendició de comptes i, amb això, obrir espais que fomenten o consentin les violacions de drets humans, malgrat directament no ho siguin.

D'aquesta manera, per poder determinar l'existència de possibles violacions de drets humans a partir de la comissió d'actes de corrupció que entren en la competència de l'OAC i amb això es pugui prevenir i alertar sobre això amb relació a conductes del personal i alts càrrecs<sup>135</sup>, es poden seguir els següents passos:

1. Identificació de la pràctica corrupta i l'acte de corrupció.
2. Identificació de la persona o persones que duen a terme l'acte de corrupció.
3. Identificació de l'obligació o facultat que s'incompleix o exerceix de manera irregular amb l'acte de corrupció.
4. Establir si l'obligació o facultat que s'incompleix o exerceix de manera irregular amb l'acte de corrupció té com a finalitat prevenir, respectar o garantir un dret humà.
  - a. Si la té, identificar el dret humà afectat.
  - b. Si no la té:
    - identificar la conseqüència de l'execució de l'acte de corrupció per establir si pot existir una violació indirecta o remota, o
    - establir que no hi ha dret humà vinculat.
    - Identificar les persones que directament, indirecta o remotament resultin afectades en els seus drets humans per l'acte de corrupció, amb especial èmfasi en grups vulnerabilitzats i per raó del seu gènere.

La identificació de la pràctica corrupta i l'acte concret de corrupció és un exercici que ja es ve fent per l'OAC en totes les denúncies que arriben al seu coneixement i consisteix, en essència, en fer una descripció dels actes irregulars o il·legals que es s'han dut a terme i assignar-los a aquests una

---

<sup>135</sup> S'entén que ens referim a personal o alts càrrec que tinguin o puguin tenir com a resultat la destinació o ús irregulars de fons públics o qualsevol altre aprofitament contrari a l'ordre jurídic, que comportin conflicte d'interessos o que consisteixin en l'ús en benefici privat d'informacions que tinguin per raó de les seves funcions i l'abús en l'exercici d'aquestes funcions.





denominació concreta d'acord amb els criteris, pràctiques i denominacions que abans hem destacat.

La identificació de la persona o persones que duen a terme l'acte de corrupció té com a finalitat més que l'establiment del nom o dades personals, l'establiment de les funcions i càrrec concret que exerceix una persona, per tal de conèixer què és el que podia fer o havia de no fer d'acord amb les obligacions i / o atribucions que té encomanades. Aquest aspecte facilitarà en gran mesura el tercer pas a desenvolupar, en el qual es buscarà establir de manera precisa i el més detallada possible, l'obligació o facultat que s'incompleix o exerceix de manera irregular amb l'acte de corrupció que al seu torn ens servirà per determinar el següent punt, i ens permet fixar de manera clara quins són els abastos d'aquestes obligacions o facultats que es veuen afectades a l'existir actes de corrupció.

Amb això, es podrà desenvolupar el quart pas per establir si les obligacions o facultats abans precisades tenen com a finalitat la prevenció, protecció i/o garantia d'algun dret humà i, en aquest cas, quins són aquests drets humans que es veuen directa, indirecta o remotament afectats. Sent important per això acudir als llistats de drets humans que té la Constitució, l'Estatut d'Autonomia o els tractats internacionals, per no "inventar" drets humans<sup>136</sup>.

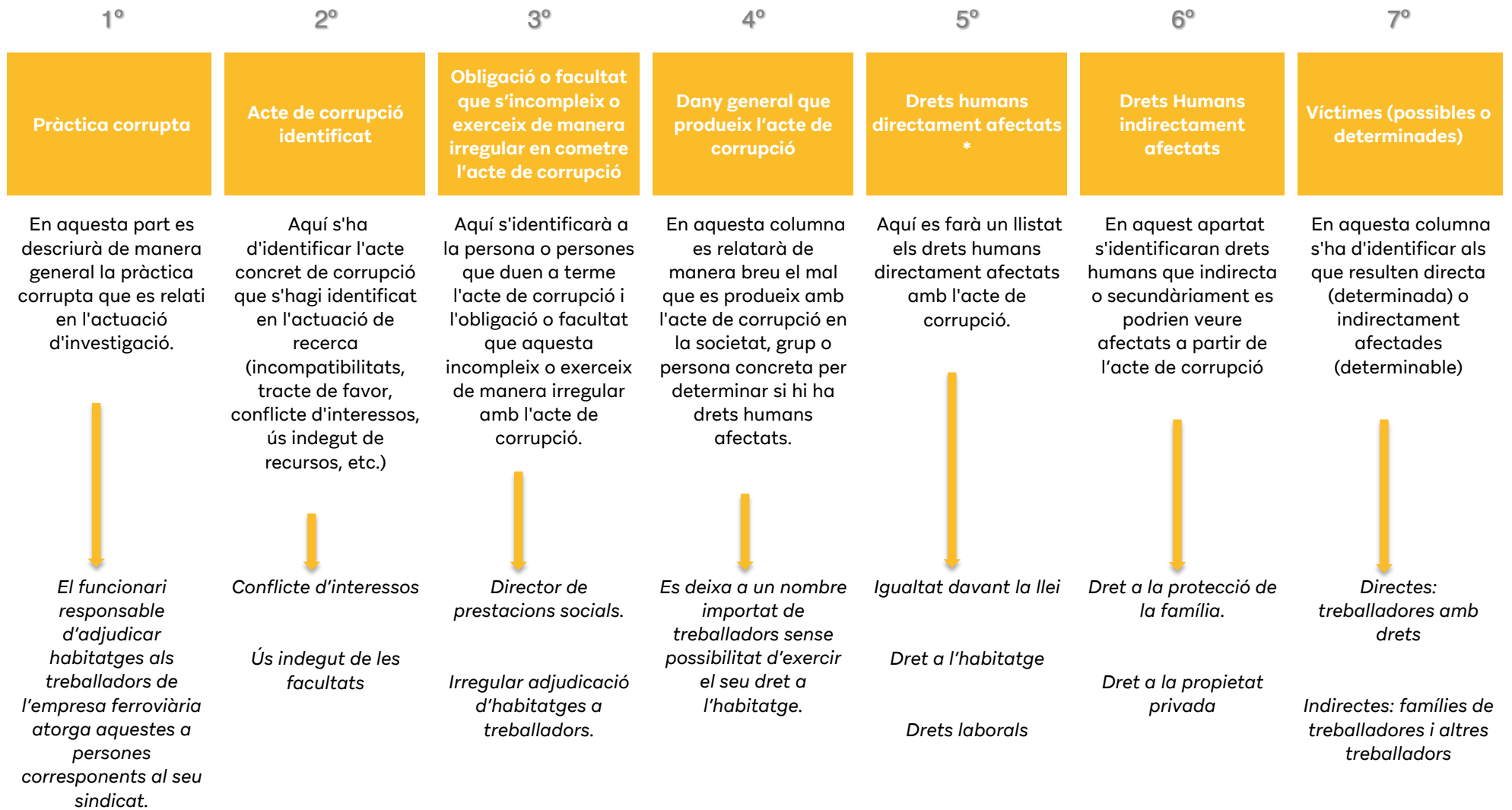
Encara que també, es pot establir que no existeix tal vinculació, ja que no tota funció o activitat de l'administració pública necessàriament té com a finalitat ocupar-se de algun dret humà. És a dir, la pràctica corrupta i l'acte de corrupció podrien tenir un impacte en els drets humans al suposar, per exemple, un dèficit per a l'erari, però d'això no podríem deduir una vulneració directa, indirecta o remota de normes en matèria de drets humans. I, finalment, fet això, es pot identificar si hi ha persones que es veuen afectades directa, indirecta o remotament en els seus drets. Com s'ha advertit abans en aquest estudi, la identificació de les persones afectades, l'element gènere i la situació dels grups vulnerabilitzats, han de ser presos en compte. De manera simplificada tot l'anterior es podria recollir en el quadre següent.

---

<sup>136</sup> Per tant, com ja hem referenciat en el mar teòric del present estudi, no veiem la necessitat de crear un nou dret a viure en un món lliure de corrupció.



● PASSOS PER A DETERMINAR L'EXISTÈNCIA DE POSSIBLES VIOLACIONS DE DRETS HUMANS A PARTIR DE LA COMISSIÓ D'ACTES DE CORRUPCIÓ



## • DIMENSIONS DELS DRETS HUMANS

En l'anàlisi de la situació dels drets humans afectats s'hauran de considerar necessàriament les sis dimensions dels drets (EBDH) ja que l'acte o pràctica corrupta pot afectar a qualsevol d'aquestes dimensions: disponibilitat, accessibilitat, qualitat, acceptabilitat, participació i sostenibilitat:

<b>DISPONIBILITAT</b>	L'existència i nombre d'infraestructures, recursos, equipaments, programes, béns o serveis disponibles per a la realització d'un dret.
<b>ACCESSIBILITAT</b>	La possibilitat d'accedir als serveis, infraestructures, recursos, béns en condicions d'equitat i sense discriminació, tant de gènere com en el sentit físic, d'abast geogràfic, cultural o religiós.
<b>QUALITAT</b>	La qualitat tècnica dels serveis, infraestructures, recursos, etc. valorada com l'oportunitat, integritat i efectivitat, així com per la qualitat humana, en tant que satisfaci les expectatives, tant de qui presta com de qui rep el servei.
<b>ACCEPTABILITAT</b>	Si els serveis, infraestructures, recursos, etc. responen als valors culturals i ètics de les persones usuàries, els satisfan i generen confiança entre ells. S'analitzarà especialment si són acceptables per les dones i les nenes i altres col·lectius amb especificitats concretes.
<b>PARTICIPACIÓ</b>	Grau d'implicació de les persones en el disseny, l'elaboració, la gestió i avaluació del servei o recursos que garanteixen un dret, considerant els diversos grups, especialment dones i nenes i les persones vulnerabilitzades.
<b>SOSTENIBILITAT</b>	Continuïtat en el temps del servei, infraestructures i recursos que permeten garantir un dret. Sostenibilitat influenciada pel grau d'apropiació i pertinença d'aquest servei o / i infraestructures.



Com pot observar-se de les dues possibilitats que es proposen per establir la relació de corrupció i afectacions de drets humans, part essencial d'aquesta relació es troba determinada per la concreta obligació o facultat que s'incompleix o s'exerceix de manera irregular i com això s'incideix directament, indirecta o remotament en els drets humans. Per tant, en no perdre de vista i recordar que un gran nombre de funcions, atribucions, facultats i obligacions que tenen al seu càrrec autoritats públiques de tots els àmbits i nivells, guarden com a finalitat la prevenció, protecció i garantia de drets humans. És a dir, que el correcte exercici de moltes de les funcions públiques serveix per assegurar la disponibilitat, accessibilitat, qualitat, acceptabilitat, participació i sostenibilitat dels drets humans.

Per aquest motiu, el nostre propòsit és assenyalar que quan només ens quedem en l'anàlisi dels costos econòmics d'aquests incompliments o irregularitats, així com només en els danys que se li causen a la imatge de l'Estat i l'administració pública, es deixa de banda que aquests danys i afectacions repercuteixen directa, indirecta o remotament en els que han de rebre aquests béns, serveis i drets.

En el model tradicional d'anàlisi dels drets humans en el que l'Estat és el responsable últim de la seva protecció i també de la seva violació, és més fàcil trobar la vinculació entre *corrupció i drets humans*, ja que tot acte d'autoritat que es vegi corromput per alguna de les conductes que abans s'han descrit en els àmbits que s'han determinat, no només col·loca els drets humans en risc per posar-se en dubte la integritat de les institucions de l'Estat o el seu correcte funcionament, sinó que també poden implicar una afectació directa, indirecta o remota als drets humans, tal com abans s'ha demostrat i es proposa que sigui analitzat en tots els casos de corrupció que arribin a la competència de l'OAC.

En rigor, la corrupció danya la confiança, qualitat, eficiència, eficàcia, respecte i probitat de l'Estat representat pels seus òrgans, poders i institucions i, en aquest tipus de contextos, difícilment els drets humans poden esdevenir una realitat per a tota persona. El gran repte avui està en no només veure la primera part de les afectacions de la corrupció, sinó també que això, directa, indirecta o remotament vulnera drets humans. Fetes les anteriors manifestacions es dona el primer pas en aquesta línia a Catalunya, però sens dubte, s'haurà de seguir desenvolupant i, sobretot, posar-se en pràctica.



## 12. Conclusions

---

Correspon ara exposar de manera sumària les principals conclusions extretes del present estudi:

1. Existeix una necessitat d'analitzar i reconèixer el valor afegit que comporta el respecte, la promoció, la protecció i la garantia dels drets humans per al treball diari de l'Oficina Antifrau de Catalunya i dels avantatges, en general, que es produirien si es donés una col·laboració més pròxima entre les institucions que lluiten contra la corrupció i les entitats de drets humans.
2. Encara que els compromisos assumits per les administracions per a combatre la corrupció s'han desenvolupat en paral·lel als contrets per a respectar, promoure, protegir i garantir els drets humans, poques vegades els pronunciaments de les diferents oficines i institucions anticorrupció fan referència expressa als valors i a les normes pròpies dels drets humans. L'absència de referències directes als vincles entre la corrupció i els drets humans reflecteix la forma en què aquestes dues temàtiques es plantegen tant en el marc teòric i com en el pràctic. No obstant això, els vincles són evidents.
3. És necessari descriure de manera precisa aquests vincles entre els actes de corrupció i les violacions dels drets humans. Com que no tot acte de corrupció comporta una violació dels drets humans, serà necessari distingir aquells actes de corrupció que comporten (directa, indirecta o remotament) violacions de drets humans, d'aquells actes que poden tenir un impacte en l'àmbit del gaudi dels drets humans, però no suposin la seva vulneració.
4. En gairebé tots els actes o pràctiques de corrupció pot donar-se una afectació patrimonial a l'administració, però no en tots hi ha víctimes directes, indirectes o remotes d'aquesta afectació, comportant violacions de drets humans. Davant la situació actual en la qual ens trobem, no tenim dubte que aquest impacte de la corrupció en les polítiques en matèria de drets humans el coneixerem o, més ben dit, el patirem en tota la seva extensió, en el moment d'implementar les mesures necessàries per a fer front a la crisi social posterior a la crisi sanitària de la pandèmia Covid-19 i tindrem presents tots aquells actes o pràctiques corruptes que han servit per a buidar gran part de l'erari.
5. Existeix una gran falta de dades objectives i concretes sobre la quantia total dels diners desviats mitjançant actes de corrupció, a causa de la seva indeterminació i del caràcter subjectiu de la major part de la informació de la qual es disposa sobre els actes de corrupció. Això dificulta la forma de com mesurar la corrupció i esdevé una complexitat afegida a l'estudi del seu impacte sobre els drets humans.
6. La definició de corrupció majoritàriament acceptada que descriu el fenomen com "l'abús de poder destinat a obtenir beneficis privats" és insuficient per a incorporar el vincle amb els drets humans. Es proposa per a això la següent conceptualització: "la corrupció és la llista



d'infraccions sancionables que, amb determinades característiques i sota l'encapçalament de 'corrupció', tindrà efectes que, a vegades, suposaran violacions dels drets humans i, gairebé sempre que existeixi un ús indegut de fons públics, causarà un impacte en matèria de drets humans”.

7. A partir d'aquesta definició és necessari realitzar dues puntualitzacions fonamentals. Una primera es refereix al bé jurídic protegit i una segona a la incorporació d'un enfocament de drets humans que comporti la centralitat de les víctimes. Pel què fa al bé jurídic protegit, els tipus delictius que es corresponen amb actes de corrupció normalment s'engloben sota el nom de “Delictes contra l'Administració Pública”. Aquesta categorització respon a la percepció que el bé jurídic protegit és el “correcte acompliment de les tasques i deures que es deleguen i s'encarreguen a determinades persones perquè administrin l'Estat en benefici dels ciutadans”. Malgrat compartir aquesta categorització, defensem que el contingut dels béns jurídics protegits pels delictes relacionats amb actes de corrupció és, també, el respecte, la promoció, la protecció i la garantia dels drets humans de les persones i grups de persones afectats pels actes de corrupció. Això ens permetrà transitar cap a la centralitat de les víctimes, ja que és una de les qüestions essencials en qualsevol estratègia de lluita contra aquesta lacra amb enfocament de drets humans. La corrupció afecta als individus, les comunitats i la societat en el seu conjunt i, per això, no és possible pensar-la com un il·lícit sense víctimes, com s'ha insistit en reiterades ocasions; quan es presenten casos o sistemes de corrupció és necessari que els Estats i les administracions facin un esforç per identificar a les víctimes, determinar el mal causat i prendre les mesures adequades per a la seva reparació integral.
8. Descartem l'existència i la necessitat de configurar el dret a viure en un món sense corrupció, al no estar reconegut en la pràctica jurídica nacional o internacional. Optem per analitzar l'afectació dels actes o pràctiques de corrupció sobre drets humans ja reconeguts i que estan codificats en tractats internacionals i en normatives internes.
9. La integració de l'enfocament basat en els drets humans en les estratègies de lluita contra la corrupció permet posar l'estructura jurídica de protecció contra violacions de drets humans al servei de la lluita contra la corrupció en la mesura en què aquesta pot estar darrere de tals violacions. Així mateix, obre la possibilitat de mostrar les desigualtats de poder que la corrupció comporta i rescatar de l'oblit institucional a les víctimes de la corrupció; en particular, als grups especialment vulnerabilizados.
10. Quan l'acte corrupte no suposa una violació directa, indirecta o remota podem afirmar que impacta igualment en els drets humans de dues formes: 1) encarint o impossibilitant l'accés a un servei, i/o 2), impossibilitant o reduint la qualitat dels serveis necessaris per a complir amb determinats drets. L'acte de corrupció acabarà, en molts casos, afectant al patrimoni i a les arques públiques.



11. En l'elaboració d'aquesta teoria general i en la construcció d'un procés de convergència, convé destacar tres aspectes fonamentals: un primer aspecte en el qual s'ha avançat i respecte del qual avui existeixen pocs dubtes consistent en l'impacte negatiu que té la corrupció en els drets humans; un segon aspecte basat en la relació positiva que pot veure's en l'aplicació dels principis de drets humans en la lluita contra la corrupció; i, un tercer aspecte consistent en la necessitat de respectar els drets humans sempre, en qualsevol estratègia que es dugui a terme enfront de la corrupció.
12. La lluita contra la corrupció només pot ser plenament eficaç a través d'un enfocament basat en drets humans. No obstant això, a dia d'avui, incidir en l'enfocament basat en drets humans sense incloure l'enfocament de gènere seria quedar-se en una visió clàssica i passada de moda dels drets humans que no tindria en compte les noves realitats, reivindicacions i desenvolupaments en la matèria.
13. Si bé la corrupció pot afectar múltiples drets fonamentals, és de destacar que, en tots els casos té un efecte especialment perjudicial sobre el dret a la igualtat i la no discriminació. Els actes de corrupció suposen un tracte diferenciat injustificat i tenen un propòsit o efecte de tal índole. És a dir, tot acte de corrupció representa la vulneració del dret a la igualtat i a la no discriminació.
14. Una corrupció arrelada en nivells i sectors de l'administració, així com la sensació d'impunitat dels qui obtenen un profit econòmic, pot provocar un enorme perjudici que ha de ser visibilitzat. Aquest mal no és només per al desenvolupament econòmic i per la confiança dels ciutadans, sinó també -i això és el greu- pels sectors més vulnerabilitzats, fràgils i desprotegits de la societat, que són els més afectats pels desviaments de fons, ja que aquests podrien estar destinats a pal·liar la seva apressant situació. En alguns casos, és la seva pròpia vulnerabilitat la que fa que certs grups esdevinguin víctimes fàcils de la corrupció.
15. Per aplicar el marc conceptual dels drets humans, amb potencial efecte legal, és necessari distingir entre: les pràctiques corruptes que directament violen un dret humà; les pràctiques corruptes que condueixen a la violació d'un dret humà, de manera indirecta o remota (però que, en si mateixes, no violen un dret); i, les pràctiques corruptes en les quals no pot establir-se un vincle causal amb una violació de drets específics. D'aquesta manera, la clau estarà en distingir clarament aquelles pràctiques corruptes que suposen una violació de drets humans d'aquelles que només tenen impacte en els drets humans.
16. Quan un acte corrupte suposa la violació de drets humans i existeixen accions o omissions de l'administració que suposen incomplir les seves obligacions en matèria de drets humans, aquesta administració incórrer en responsabilitat i li sorgeix una obligació complexa: complir amb l'obligació primària i reparar a la víctima. Si es tracta d'un cas aïllat, es concreta en la reparació dels danys individuals i exigència de responsabilitat als violadors. Si es tracta d'una situació estructural, a



més de l'anterior han d'adoptar-se mesures orientades a transformar aquesta situació.

17. Si bé és cert que la lluita contra la corrupció des d'un enfocament basat en drets humans i amb perspectiva de gènere requereix un enfortiment de les obligacions de l'administració (nacional, autonòmica i local) i de l'impuls de l'àmbit internacional, també necessita d'un treball constant de sensibilització social en diverses direccions. És a dir, encara que el treball des de les administracions és transcendental, cal no oblidar que bona part de l'estratègia de la lluita contra la corrupció també passa per reforçar les conviccions axiològiques de la població. A llarg termini, un dels remeis més eficaços contra la corrupció i els seus efectes és l'educació social, la defensa absoluta dels drets humans i un bon disseny institucional. El paper dels mitjans de comunicació també és clau, no sols en investigar, sinó també en alertar sobre situacions opaques, poc clares, en exercir el dret a informar. Així mateix, també és fonamental tenir en compte la protecció dels denunciants de corrupció (alertadors) des de l'enfocament de gènere i basat en drets humans en la lluita contra la corrupció.
18. La visibilització de casos emblemàtics permet conèixer fets específics de corrupció a través d'un anàlisi jurídic que estableixi els drets violats, les característiques de les víctimes i les tipologies dels actes de corrupció. Això també inclou identificar si aquests actes han estat perpetrats per un ens privat o per òrgans de l'administració pública, i si són violacions de drets per acció o per omissió. Aquesta anàlisi possibilita caracteritzar el deure de l'administració enfront dels actes de corrupció i, en paral·lel, permet establir vincles de causalitat i previsibilitat entre actes de corrupció i drets humans.
19. Per a establir la relació entre la corrupció i les afectacions de drets humans és essencial la determinació concreta de l'obligació o facultat que s'incompleix o exerceix de manera irregular i com això incideix directa, indirecta o remotament en els drets humans. El correcte exercici de moltes de les funcions públiques serveix per a assegurar la disponibilitat, accessibilitat, qualitat, acceptabilitat, participació i sostenibilitat dels drets humans. Si només ens quedem en l'anàlisi dels costos econòmics d'aquests incompliments o irregularitats, així com en els danys que se li causen a la imatge de l'Estat i l'administració Pública, es deixa de banda el fet que aquests danys i afectacions repercuteixen directa o indirectament en els qui han de rebre aquests béns, serveis i drets.
20. Encara que la nostra aposta passa rotundament per estrènyer el vincle entre les garanties dels drets humans i les estratègies de lluita contra la corrupció -tot i que aquesta no és fàcilment identificable ni mesurable, la qual cosa dificulta l'avaluació dels seus efectes en el gaudi dels drets humans-, advoquem perquè existeixin mecanismes separats pel què fa a l'àmbit dels drets humans i per a les activitats de lluita contra la corrupció, però que treballin, necessàriament, en estreta cooperació, més que per la creació d'un mecanisme amb funcions acumulatives.





L'establiment d'un mecanisme únic per a aquestes funcions pot acabar diluint tant la tasca en la defensa dels drets humans com la que busca acabar amb la corrupció.

21. I, finalment, no sols és important que des de la OAC es pugui incorporar l'enfocament de gènere i basat en drets humans en l'argumentari de les seves actuacions i resolucions sinó també que la ciutadania tingui consciència d'aquest vincle -corrupció/drets humans- per a incrementar la legitimitat de la lluita contra la corrupció (especialment mitjançant campanyes públiques d'explicació de la incidència de la corrupció en violacions concretes de drets humans, sobre els que hi ha menys tolerància social que sobre la primera) i fomentar així un altre perfil i contingut de casos denunciats davant la OAC per part de la ciutadania.



### **13. Recomanacions**

---

A partir de l'estudi realitzat, es poden assenyalar les següents recomanacions dirigides a la OAC, de cara al futur, amb l'objectiu de definir els vincles entre la corrupció i els drets humans per a consolidar un discurs rigorós que permeti donar suport a l'argumentari de les seves actuacions i resolucions:

1. Enfortir el vincle entre les mesures de protecció dels drets humans i les estratègies de lluita contra la corrupció, sense pretendre que les agències o les oficines anticorrupció es transformin en organitzacions de drets humans, ni tampoc el contrari -que les organitzacions de drets humans es converteixin en organitzacions anticorrupció-.
2. Incorporar i desenvolupar l'enfocament basat en drets humans en la implementació de les estratègies de lluita contra la corrupció.
3. Integrar també l'enfocament de gènere en les estratègies anticorrupció a fi de transversalitzar el gènere en les polítiques anticorrupció, acompanyades de dotació pressupostària. Involucrar activament a les dones, generant mecanismes de seguiment sensibles al gènere. Crear mecanismes de rendició de comptes, incloent mecanismes segurs de denúncia, per a les dones, que siguin transparents, independents, accessibles, segurs, de fàcil ús i amb sensibilitat de gènere.
4. Implantar l'estàndard per a la determinació de l'existència de possibles violacions de drets humans a partir de la comissió d'actes de corrupció competència de la OAC i, amb això, prevenir i alertar d'aquesta realitat al personal i als alts càrrecs, seguint els passos proposats en l'estudi.
5. Explorar el fenomen de la corrupció més enllà dels límits econòmics i de gestió pública, i establir les diferents dimensions que conformen la relació entre corrupció i drets humans; qüestió rellevant a l'hora de dissenyar, implementar i controlar les polítiques públiques destinades a prevenir i reprimir la corrupció com a part de la plena garantia dels drets humans en una societat democràtica.
6. Difondre el present estudi i fer formacions entre el personal de la OAC, entre el funcionariat de les diverses administracions de Catalunya i entre la ciutadania, per tal d'aconseguir una major sensibilització social en la lluita contra la corrupció des d'un enfocament de drets humans amb perspectiva de gènere. Aquesta tasca de sensibilització social s'hauria d'estendre també al paper dels mitjans de comunicació i a la protecció dels alertadors.



## **Bibliografía i documentació citada**

---

- ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA: *Promoting integrity in governance to tackle political corruption*, Resolution 2170, 2007. Disponible en: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930>
- BURNEO LABRÍN, J. A.: "Corrupción y Derecho Internacional de los derechos humanos", *Revista Derecho PUCP*, 63.
- COMITÉ DERECHOS HUMANOS: Observación General núm. 18, No discriminación, párrafo 7.
- COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW): Recomendación General n°25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 2004.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Resolución Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción, Resolución 1/17 de 12 de septiembre de 2017.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Corrupción y Derechos Humanos*, Resolución 1/18, de 2 de marzo de 2018.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Corrupción de derechos humanos: estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2019.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resumen del taller de expertos sobre buenas prácticas de apoyo del sistema de Naciones Unidas a los Estados en la prevención y la lucha contra la corrupción, con especial atención a los derechos humanos, Informe para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/41/20, de 23 de abril de 2019.
- 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*, 2015.
- DOLLAR, D./FISMAN, R./GATTI, R.: "Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2001, vol. 46, issue 4.
- FRIEDRICH, C.J.: "Corruption: Concept in historical perspective". En: HEIDENHEIMER, A.J./JOHNSTON, M. (ed.): *Corruption. Concepts & Contexts*, 3rd ed., Transaction Publishers, New Brunswick, 2002.
- GOETZE, A.-M.: "Political cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?", *Development and Change*, 38 (1), 2007.
- GRUENBERG, Ch.: *Identifying Possibles Points of Entry for an Alliance between the Strategies of Human Rights and Anti-Corruption*, Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2007.
- HELLMAN, J./KAUFMANN, D.: "La captura del Estado en economías en transición", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2001



- HILL COLLINS, P./BILGE, S.: *Interseccionalidad*, Ediciones Morata, Madrid, 2019.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos. Estableciendo el Vínculo*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2009.
- KOFELE-KALE, N.: "The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law", 34 *The International Lawyer* 149 (2000).
- LUCIANI, D. S.: "La corrupción como una grave afectación de los derechos humanos". En: NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019.
- OECD: Global Anti-Corruption & Integrity Forum. Gender and corruption: A toolkit to address the "add women and stir" myth, 2007.
- PELLET, A.: "Human Rightism and International Law", *Italian Yearbook of International Law*, 10, 2003
- MACEDO BRAVO, F. J.: Los actos de corrupción como violaciones de derechos humanos. Una argumentación desde la teoría del discurso racional de Robert Alexy, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), septiembre 2015.
- MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos", *Derecho y Realidad*, Vol.13-núm. 25, Enero-Junio de 2015.
- MARTÍNEZ, F.-A.: "Los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción", *Revista vasca de administración pública*, vol. 104, núm. 2, 2016,
- MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, abril-septiembre 2016.
- NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019.
- NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho y derechos humanos. Sus vínculos y sus consecuencias". En: NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019.
- PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos". En: TABLANTE, C./MORALES ANTONIAZZI, M.: *El impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018.
- SWAMY, A./KNACK, S./LEE, Y./AZFAR, O.: "Gender and Corruption", *Journal of Development Economics*, 2001, vol. 64, issue 1.
- SWEDWN INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY: *Gender Toolbox: Gender and Corruption*, 2015.



TERRACINO, J. B.: "Corruption as a violation of human rights",  
*International Council on Human Rights Policy, Documentos de Trabajo*, 2008

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: *Gender, Equality and Corruption: What are the Linkages?* Policy Brief 1/2014.

UNIFEM & UNDP: *Corruption, Accountability and Gender: understanding the connections*, 2010.



Ribes 3  
08013 Barcelona  
T +34 935 545 555  
[bustiaoac@antifrau.cat](mailto:bustiaoac@antifrau.cat)  
[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat)

