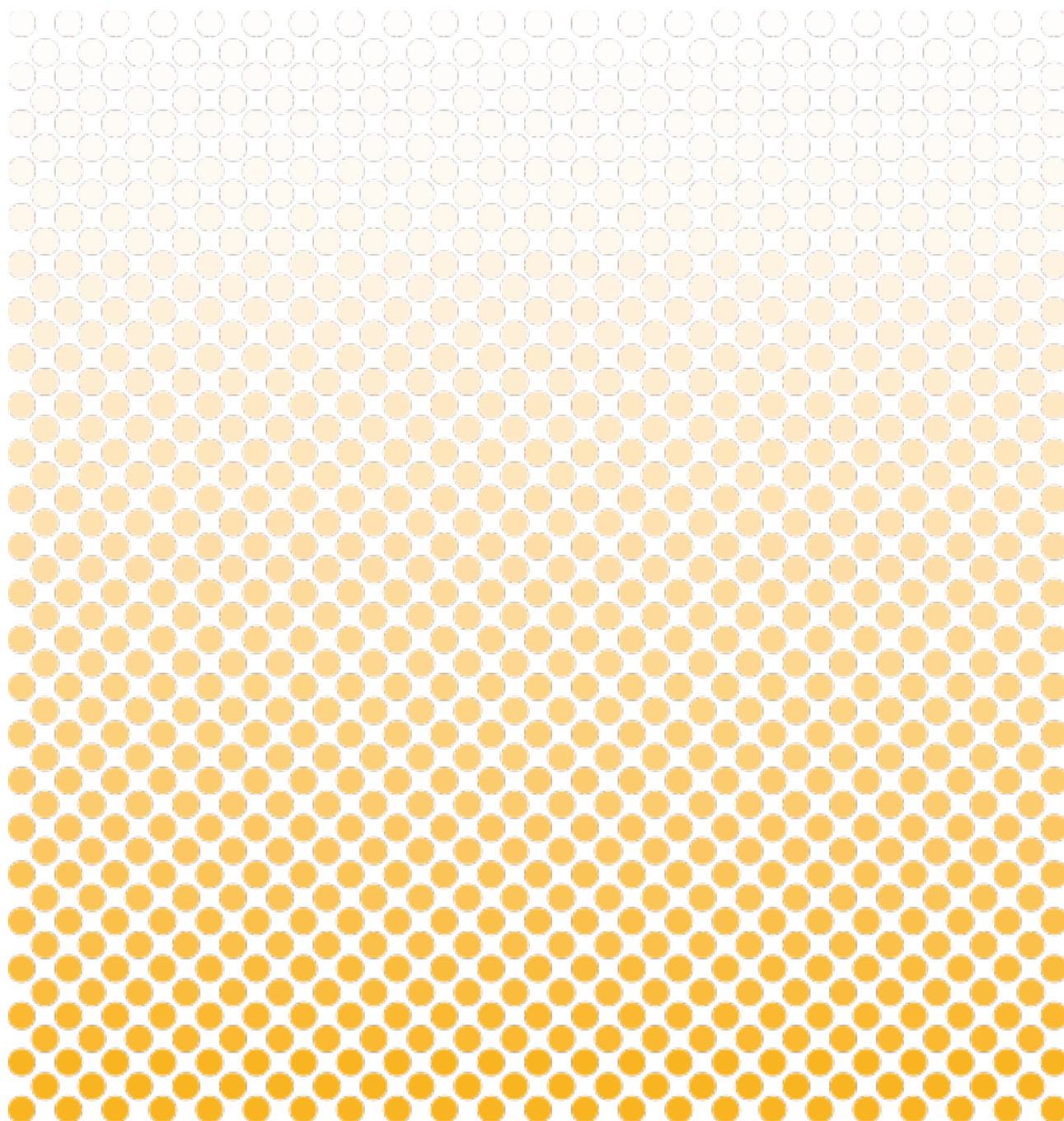


**Oficina Antifrau
de Catalunya**



**Estudio sobre los vínculos entre
la corrupción y los derechos
humanos**





Equipo de investigación del Institut de Drets Humans de Catalunya:

David Bondia García, profesor de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona y presidente del IDHC.

Karlos Castilla, doctor en Derecho, responsable de investigación del IDHC.

June Orenga Caminos, responsable de formación del IDHC.

Equipo de coordinación de la Oficina Antifrau de Catalunya:

Elisenda Escoda, técnica de prevención de la OAC.

Òscar Roca Safont, director de prevención de la OAC.

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



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:
no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Diciembre de 2020

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat





Presentación

A petición de la Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), el Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) ha desarrollado el presente estudio con el objeto de definir los vínculos existentes entre la corrupción y los derechos humanos, teniendo en cuenta el ámbito subjetivo y objetivo de la actuación de la OAC.

El estudio contiene una aproximación teórica a la relación entre la corrupción y los derechos humanos, así como un análisis práctico desde un enfoque de género y basado en derechos humanos de algunos casos investigados por la Oficina, y propone una serie de herramientas que pueden ser empleadas en las actuaciones preventivas.

La Oficina Antifrau ha promovido este estudio con el fin de incorporar el conocimiento y recomendaciones generadas a la actividad que despliega desde las diferentes tareas y funciones de la Dirección de Prevención (asesoramiento, apoyo, formación, recomendaciones), con el convencimiento que estudiar los actos de fraude y corrupción desde el enfoque de género y basado en los derechos humanos puede reforzar la potestad indicativa atribuida a la Oficina y puede también espolear los poderes públicos que tienen que diseñar e implementar políticas públicas de prevención y lucha contra la corrupción.

Para la elaboración del estudio se mantuvieron entrevistas con David Fernández, Miguel Ángel Gimeno, Simona Levi, Juan Manuel Lazo, Joan Linares, Carles Marc, Andreu Missé, Enric Morist y Santiago Tarín. Agradecemos sus conocimientos y aportaciones a este trabajo.



Contenido

1. Consideraciones previas	5
1.1. Objetivos	5
1.2. Corrupción, derechos humanos, democracia y Estado de derecho	6
1.3. Sobre el fenómeno de la corrupción	8
1.4. Sobre el estudio	10
2. Corrupción: definición, bien jurídico protegido y vínculos con los derechos humanos	11
3. El vínculo entre la corrupción y los derechos humanos	18
4. La incorporación del Enfoque de Género y Basado en Derechos Humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción	25
4.1. ¿Qué es el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)?	25
4.2. ¿Qué es el Enfoque de Género (EdG)?	26
4.3. ¿Por qué adoptar el EBDH y el EdG en la lucha anticorrupción?	31
5. La corrupción y su afectación a la no discriminación y a la igualdad -obstáculo estructural-	40
6. Los colectivos y personas especialmente afectados por las prácticas y actos de corrupción	43
7. Vínculo entre la corrupción y los tipos de violaciones de los derechos humanos	46
8. Las obligaciones de las administraciones derivadas del vínculo entre corrupción y derechos humanos	49
9. El paso definitivo para estrechar el vínculo entre corrupción y derechos humanos: las recomendaciones de Naciones Unidas	52
10. El papel de la sensibilización e incidencia social en la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos	54
11. Aplicabilidad del vínculo entre corrupción y derechos humanos a las temáticas abordadas por la OAC. Análisis de casos	56
12. Conclusiones	70
13. Recomendaciones	75
Bibliografía y documentación citada	76



1. Consideraciones previas

1.1. Objetivos

El propósito de este estudio es asesorar a la Oficina Antifrau de Catalunya y, por tanto también, a otras instituciones que trabajan en la lucha contra la corrupción, sobre la necesidad del reconocer el valor agregado que comporta el respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos para su trabajo diario y las ventajas de una colaboración más cercana entre las instituciones que luchan contra la corrupción y las entidades de derechos humanos.

De este modo, pretendemos demostrar que la lucha contra la corrupción y la labor por el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos se pueden fortalecer mutuamente. Al estimar que una mayor garantía de los derechos humanos reduciría la corrupción, **nuestro objetivo es proporcionar un marco de reflexión y actuación que haga posible la aplicación de los principios y mecanismos de derechos humanos en los programas de lucha contra la corrupción.**

Aunque los compromisos asumidos por los Estados y sus administraciones para combatir la corrupción han ido en paralelo a aquellos contraídos para respetar, promover y proteger los derechos humanos, pocas veces los pronunciamientos de las diferentes oficinas e instituciones anticorrupción hacen referencia expresa a los valores y a las normas propias de los derechos humanos. La ausencia de referencias directas a los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos refleja la forma en que estos dos ámbitos se plantean tanto en el marco teórico como en el práctico¹. No obstante, como reflejamos en el presente estudio, los vínculos son evidentes. A pesar de que gran parte del trabajo que realizan es complementario, por regla general, las organizaciones de derechos humanos y aquellas dedicadas a la lucha anticorrupción no colaboran regularmente entre sí y tampoco comparten sus conocimientos y sus experiencias.

Así, uno de los objetivos del presente estudio es **describir de manera precisa esta relación entre los actos de corrupción y las violaciones de los derechos humanos y cómo distinguir entre los casos en que los actos de corrupción implican violaciones a los derechos de aquellos casos en los que esto no sucede.** En este estadio inicial avanzamos que a nuestro entender no todo acto de corrupción comporta una violación de los derechos humanos. De esta forma, distinguimos los actos de corrupción que comportan (directa, indirecta o remotamente) violaciones de derechos humanos, de los actos de corrupción que pueden tener un impacto en el goce de los derechos humanos, pero no podemos afirmar que supongan su vulneración².

Con frecuencia se asume que siempre los unos implican a los otros, sin embargo, si se lleva esta suposición a los extremos, se banalizaría y se

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

² Casi siempre que exista una afectación al erario podemos considerar que un acto de corrupción tiene impacto en los derechos humanos, por ejemplo, en los fondos destinados a políticas públicas, pero esto no nos permite afirmar que en estos supuestos existan vulneraciones a normas, internas o internacionales, en materia de derechos humanos.



abusaría de la aplicación sensata de los principios de los derechos humanos³. Así, por ejemplo, en los múltiples actos de corrupción a nivel mundial podemos ver que este fenómeno puede presentar distintas formas (sobornos, malversación de fondos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros) y tener efectos de diverso orden; a pesar de ser todos ellos formas de corrupción, no podemos afirmar, sin un análisis pormenorizado, que todos constituyan violaciones de los derechos humanos. En rigor, como reflejaremos en el estudio, en todos puede darse una afectación patrimonial al Estado, pero no en todos se identifican víctimas directas, indirectas o remotas de esta afectación, comportando violaciones de derechos humanos. No nos cabe duda que este impacto de la corrupción en las políticas en materia de derechos humanos lo conoceremos o, mejor dicho, lo padeceremos en toda su extensión, en el momento de implementar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis social posterior a la crisis sanitaria de la pandemia Covid-19 y nos acordaremos de aquellos actos o prácticas corruptas que han servido para vaciar gran parte del erario, más necesario que nunca en estos momentos.

También queremos advertir que este estudio no pretende que las agencias u oficinas anticorrupción se transformen en organizaciones de derechos humanos, ni lo contrario -que las organizaciones de derechos humanos se conviertan en organizaciones anticorrupción-. Nuestra pretensión consiste en dotar a ambos tipos de organizaciones de instrumentos para facilitar el intercambio de aprendizajes y reflexiones que les permitan actuar conjuntamente para combatir la corrupción y asimismo fortalecer la efectividad de los derechos humanos. De esta forma, los objetivos de este estudio van encaminados a **posibilitar que las oficinas anticorrupción y las organizaciones de derechos humanos trabajen de forma conjunta para desarrollar estándares y códigos de conducta para combatir la corrupción y, sobre todo, interpretar progresivamente la agenda de derechos humanos como una agenda anticorrupción.**

1.2. Corrupción, derechos humanos, democracia y Estado de derecho

Para ello, partiremos de un análisis de los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos. Suponiendo que la corrupción surge donde existe la tendencia y la coyuntura, un enfoque desde los derechos humanos puede ayudar a minimizar las oportunidades para el comportamiento corrupto y posibilitar que aquellas personas que realizan actos de corrupción puedan ser perseguidas y sancionadas debidamente. Este enfoque también centra la atención en las personas que por su especial vulnerabilidad⁴ tienden a sufrir un perjuicio desproporcionado cuando son víctimas de la corrupción, proponiendo la adopción de una perspectiva de género, desde un punto de vista interseccional y ofreciendo pautas para el diseño y la implementación de posibles políticas anticorrupción.

³ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 4.

⁴ Preferimos referirnos a *personas o colectivos en situación de vulnerabilidad* que a personas o colectivos vulnerables. La especial situación de vulnerabilidad centra su atención en circunstancias estructurales que motivan dicha condición y en la responsabilidad de los poderes públicos en no subsanar estos perjuicios, a diferencia de la referencia a “vulnerables” que sólo fija la atención en las circunstancias personales de las personas marginadas.



Así, los vínculos entre la lucha contra la corrupción y la protección efectiva de los derechos humanos vienen determinados por el potencial que tienen ambas agendas para ofrecer una mirada panorámica de la realidad y del contenido y alcance de los derechos. De esta manera debería ser posible elaborar estrategias efectivas para prevenir y reprimir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos e interpretar el contenido y alcance de estos derechos con una lógica vinculada a la lucha contra la corrupción⁵.

Si bien, el objeto de este estudio no es analizar la corrupción y sus diversas modalidades, no podemos dejar de visibilizar la forma en la que afecta a las bases del Estado de derecho y por ello clarificar los conceptos y las obligaciones para agentes públicos vinculados a su lucha desde una perspectiva democrática⁶ y con enfoque de derechos humanos. Entendemos que la corrupción es uno de los más serios obstáculos para consolidar un sistema democrático sólidamente fundado en el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos. Por eso, tendremos muy en cuenta las interacciones entre el fenómeno de la corrupción y la tríada democracia, Estado de derecho y derechos humanos, y las consecuencias de reconocer los vínculos sustantivos entre ellos.

De esta forma, si los derechos humanos participan en la configuración de la democracia, y si el Estado de derecho es el mecanismo a través del cual se organiza el poder público para dar concreción a la organización legítima del poder, las formas de afectación de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho son cuestiones de relevancia moral y jurídica en el marco de la ética política democrática. Sobre dicha base, se ha ido configurando una relación directa entre los derechos humanos (premisa), el acuerdo político (forma democrática de gobierno) y la forma como se estructura el poder (Estado de derecho). Por ello, los impactos en uno de estos elementos tienen consecuencias en los otros en tanto que constituyen un entramado complejo e interrelacionado. De aquí que podamos establecer una conexión evidente entre el ideal democrático con la corrupción⁷. Es decir, la corrupción también tiene un impacto directo en la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. En este sentido, la corrupción genera un doble efecto: por una parte, la percepción social de que algunas autoridades utilizan a la administración para beneficios privados, desviándose del cumplimiento de sus funciones propias, y en muchos casos acompañada de una extensa impunidad; y, por otra parte, la afectación de los actos de corrupción en las posibilidades financieras para que las administraciones cumplan con sus obligaciones en

⁵ 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, pág. 47.

⁶ Desde una visión sustantiva de la democracia, la base común entre corrupción y derechos humanos o punto de encuentro entre ambos fenómenos es el marco de la ética política democrática. En efecto, la corrupción es un fenómeno que afecta la convivencia democrática que debe estar fundada en el respeto de los derechos humanos y regida por el principio de igual trato por parte de la autoridad. De ahí que en una sociedad democrática sea necesario prevenir y reprimir las prácticas corruptas -personales o institucionales- que afectan el principio de igualdad, el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos -todos estos elementos esenciales de un sistema democrático-.

⁷ NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pág. 19.



materia de derechos humanos, lo que hace que su razón de ser pierda legitimidad ante la sociedad⁸.

En otras palabras, podríamos afirmar que, si bien en una sociedad democrática las decisiones de las autoridades se basan en la búsqueda del bien común y en el trato a las personas en condiciones de igualdad, los actos de corrupción, al desviar las decisiones desde el bien común a beneficios particulares, generan privilegios sobre todo en el acceso a la toma de decisiones y rompen la base de convivencia democrática⁹.

Vista esta afectación a la democracia, siguiendo a Malem¹⁰, debemos puntualizar que consideramos que la corrupción es un fenómeno universal puesto que: primero, ha transitado todas las épocas, no siendo, por tanto, exclusivo de la actualidad o de un momento histórico concreto; segundo, se manifiesta en todas las zonas del planeta; tercero, se da en todos los sistemas políticos en mayor o menor medida¹¹; y, cuarto, afecta a cualquier actividad humana (pública-privada, profesional-aficionado, individual-colectiva)¹².

1.3. Sobre el fenómeno de la corrupción

De esta forma, la corrupción es un modo de actuar, un instrumento y una herramienta que permite alcanzar determinados objetivos de otra manera inalcanzables o más costosos, y la democracia no ha sido un sistema capaz de eliminar su existencia. Sin embargo, la universalidad de la corrupción no supone que siempre se vean afectados los mismos bienes o idénticos derechos. En este sentido, es posible pensar que en muchas ocasiones también incide en el ámbito de los derechos humanos, aunque no ocurra en todos los casos¹³, como ya hemos apuntado y veremos a lo largo de nuestro estudio.

Frente a un fenómeno tan complejo y con múltiples expresiones, es necesario dar cuenta de los factores que inciden en su generación y propagación. Tradicionalmente, la tesis más difundida es la de Klitgaard, quien sostiene que la corrupción se presenta cuando concurren las siguientes circunstancias: monopolio de poder, discrecionalidad en las decisiones y ausencia de mecanismos de control¹⁴. A estos debemos agregar

⁸ NACIONES UNIDAS: Asamblea General, Resolución 35/25 del Consejo de Derechos Humanos, *Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, 23 de junio de 2017, A/HRC/RES/35/25, pág. 2.

⁹ NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pág. 35.

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

¹¹ Si bien existen ámbitos que son más favorables a la corrupción que otros y entornos que incentivan más los comportamientos corruptos que otros, es difícil defender que la democracia ha sido un sistema capaz de eliminar totalmente su existencia, ni en algunas de sus manifestaciones más flagrantes restringirla hasta límites aceptables.

¹² Viendo la pervivencia de todos estos factores, podemos llegar a entender, si no hacemos propuestas que sean innovadoras, que la ciudadanía no considere necesariamente la corrupción como un mal abominable que deba o pueda erradicarse.

¹³ MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos"..., pág. 63.

¹⁴ KLITGAARD, R.: *Controlando la corrupción*, Editorial Quipus, La Paz, 1990, pág. 27.



el rol que cumple la impunidad como un elemento que fomenta las prácticas corruptas. Asimismo, no podemos olvidar los factores socioculturales que permiten la sostenibilidad del fenómeno de la corrupción.

Enfrentar el fenómeno de la corrupción, tanto en los modelos teóricos como en la experiencia práctica, es altamente complejo por las diversas variables y factores que confluyen para permitir que la corrupción se instale en una sociedad, prospere y termine por minar las bases de la convivencia social. Empero, para combatirla es necesario fortalecer la institucionalidad y el Estado de derecho para evitar que la corrupción se transforme en un fenómeno estructural consolidado¹⁵.

En definitiva, la corrupción es un fenómeno económico, jurídico, social e institucional que involucra a la administración pública y al sector privado y que debe ser analizado integralmente para poder determinar sus causas, formas de desarrollo y consecuencias¹⁶.

Así, la corrupción en gran parte significa que las decisiones administrativas o políticas adoptadas por parte de las autoridades están viciadas ya que no se deciden sobre la base de la legalidad en procedimientos formalmente concebidos para tal propósito. La corrupción busca determinar sus propias leyes no oficiales del mercado, evadiendo por tanto el imperio de la ley. En una primera aproximación al objeto de nuestro estudio podemos constatar que, puesto que la corrupción es la antítesis del imperio de la ley y este constituye, a su vez, una condición necesaria para el respeto de los derechos humanos, la corrupción supone entonces -y en un sentido muy general- la negación de la idea de los derechos humanos¹⁷.

Uno de los obstáculos que enfrentamos es la dificultad intrínseca para medir la corrupción y, por tanto, la dificultad aún mayor para medir su incidencia en los derechos humanos¹⁸.

Esto es debido, en gran parte, a su indeterminación, un problema de difícil solución. Hemos podido observar que la corrupción es un asunto tratado por múltiples actores (instituciones financieras, agencias gubernamentales - nacionales, autonómicas y locales, organizaciones internacionales, organizaciones no-gubernamentales, entre otros), sin embargo, sus investigaciones muestran que continúa prosperando¹⁹ y que la mayor parte de la información de la que se dispone es de carácter subjetivo²⁰. Aquí radica uno de los grandes problemas con los que nos encontramos: la falta de

¹⁵ NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pág. 51.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ 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, pág. 27.

¹⁸ 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.

¹⁹ Constatamos también que, a pesar de la gravedad de este fenómeno, ha existido y existe una cultura de la naturalización que ha llegado al absurdo de que se percibiera como una especie de mal necesario y, peor aún, haya llevado a considerarla como una práctica imposible de desterrar.

²⁰ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 34.



datos objetivos y concretos sobre la cuantía total del patrimonio desviado mediante actos de corrupción²¹.

Teniendo en cuenta algunas de las limitaciones apuntadas, en el presente estudio exploraremos el fenómeno de corrupción más allá de los límites económicos y de gestión pública, y estableceremos las distintas dimensiones que conforman la relación entre corrupción y derechos humanos; cuestión relevante a la hora de diseñar, implementar y controlar las políticas públicas destinadas a prevenir y reprimir la corrupción como parte de la plena garantía de los derechos humanos en una sociedad democrática.

1.4. Sobre el estudio

Realizadas estas consideraciones previas sobre la temática objeto de estudio, aportaremos una definición de la corrupción que nos permita discernir, entre otras cosas, cuál es el bien jurídico protegido en la tipificación de los actos corruptos. Seguidamente determinaremos el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos para explorar las ventajas de incorporar el enfoque de género y basado en derechos humanos en las estrategias de la lucha contra la corrupción. Esto nos permitirá apreciar la afectación de la corrupción al principio de igualdad y no discriminación y su incidencia en los colectivos especialmente vulnerabilizados. Establecida esta relación, extraeremos las obligaciones que corresponden a las diversas administraciones, las recomendaciones de instancias internacionales y el rol de la sensibilización social. Todo esto nos permitirá, como parte esencialmente práctica del estudio, analizar la aplicabilidad del vínculo entre corrupción y derechos humanos en las competencias de la OAC, a partir de la revisión de más de cincuenta actuaciones de investigación tramitadas desde el año 2009. Y, finalmente, formularemos unas conclusiones y recomendaciones tanto para la OAC como para otras instituciones de lucha contra la corrupción.

Así, siguiendo nuestro hilo argumental, corresponde ahora buscar una determinada definición de corrupción que nos permita abordar el bien jurídico protegido, la ética pública y los vínculos con los derechos humanos.

²¹ Aunque a lo largo del presente estudio defenderemos que, si bien el análisis de la corrupción no puede realizarse únicamente desde el punto de vista de los costes económicos, sí que nos serviría de gran ayuda tener una certeza clara sobre el total de estos en cada acto de corrupción que repercuta sobre el erario.

2. Corrupción: definición, bien jurídico protegido y vínculos con los derechos humanos

Aunque es difícil encontrar una definición de corrupción y no existe una mayoritariamente aceptada²², impera un consenso general sobre la carga emotiva de carácter negativo que contiene el término²³. De esta forma, el impacto de la corrupción en el ámbito de los valores de un sistema político es claramente negativo²⁴ ya que, por ejemplo, afecta al marco ético común de los acuerdos de convivencia bajo el ideal democrático²⁵. Estos efectos negativos se perciben al entender la corrupción como un mecanismo para obtener un determinado éxito en el juego social, que beneficia directamente a quienes participan en ella e indirectamente a un conjunto de agentes vinculados a esa forma de actuar. Se trata de saber quien gana en este juego de la corrupción, pero sabiendo que no es un juego cooperativo donde todo el mundo lo haga. También hay quien pierde. A veces puede resultar fácil establecer a quiénes perjudica directamente la corrupción; sin embargo, no siempre es sencillo identificar a quiénes perjudica indirectamente. En el presente estudio estableceremos los efectos negativos de la corrupción para así poder observar a quienes afecta y si ven vulnerados sus derechos humanos directa, indirecta o remotamente.

El término corrupción no es de índole técnica, pues no se considera como un delito en la mayoría de los códigos penales del mundo, y los textos internacionales tampoco ofrecen una definición legal. De hecho, los tratados internacionales de lucha contra la corrupción no establecen una definición legal general, sino que recogen las conductas que deberían ser tipificadas como delitos en el derecho, de modo que esas conductas serían la plasmación práctica de lo que se entiende por corrupción. Así, por ejemplo, lo podemos apreciar en el Capítulo III de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción que incluye el soborno, la malversación, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito y las malversaciones en el sector privado, etc.²⁶.

Dada la falta de una definición legal comúnmente aceptada, es habitual recurrir a la propuesta por la ONG *Transparencia Internacional* que considera la corrupción como el “abuso de poder encomendado para

²² El resultado es que las definiciones sobre la corrupción tienden o a ser muy restrictivas o excesivamente amplias. Así, en las sociedades en las que se aprecian cambios veloces, el límite entre lo corrupto y lo que no lo es, no siempre está definido (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 15).

²³ MALEM SEÑA, J. F.: “Corrupción y derechos humanos”..., pág. 67.

²⁴ Se sabe cuáles son, entre otras, las nefastas consecuencias de la corrupción: estas van desde la deslegitimación de las instituciones, la animadversión social, la falta total de credibilidad en los funcionarios y las instituciones y la desmoralización de la ciudadanía, hasta la eliminación de la posibilidad de disfrutar de los derechos que proporciona el ejercicio de la legalidad, al atribuirse privilegios a quienes les unen unos lazos de convivencia, lo que termina por favorecer la exclusión social (LUCIANI, D. S.: “La corrupción como una grave afectación de los derechos humanos”. En: NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho...*, pág. 71).

²⁵ 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...*, pág. 21.

²⁶ Véase en este sentido:

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf



obtener beneficios privados"²⁷, una conceptualización que permite introducir los matices necesarios a los intereses de cada investigación sobre las diferentes prácticas corruptas. El abuso de poder puede darse en el ámbito de la administración y los servicios públicos cotidianos (corrupción menor) o en los cargos políticos de alto nivel (gran corrupción).

Según esta definición, la corrupción se alimenta del *abuso de poder* y desemboca en la búsqueda de beneficios particulares debido a la generalización de una cultura de incumplimiento de las reglas²⁸. De esta forma, la corrupción puede ser entendida como un fenómeno que involucra un abuso de poder delegado para la obtención ilegítima de un beneficio privado, económico o de otro carácter. En rigor, en la corrupción hay un acto de aprovechamiento o abuso de posición de poder, que conlleva el incumplimiento de un mandato normativo, y, de esta forma, se produce una quiebra en el sistema normativo, con efectos institucionales y con la capacidad de afectar a terceros²⁹.

A pesar del consenso en torno a la propuesta de *Transparencia Internacional*, a efectos del presente estudio consideramos que definir la corrupción como "un abuso de poder público para ganancia privada" es limitado puesto que:

- a. Tal y como señala Friedrich, la corrupción es entendida como "*una forma particular de patología privada y no como una degeneración global*"³⁰. En este sentido, resulta necesario llevar a cabo una revisión y redefinición del concepto ya que debe reflejarse que es un problema social para que sea útil como enfoque holístico para la lucha anticorrupción. La corrupción es un problema global y estructural que requiere soluciones también globales y multidimensionales.
- b. La expresión "abuso de poder público" sitúa fuera del análisis la corrupción que se lleva a cabo por parte o con la participación del ámbito privado, como por ejemplo las empresas. Además, la corrupción tiene también una dimensión social y cultural, no solo política y económica. Las relaciones que se establecen entre Estados o la cuestión de que no siempre toda acción de corrupción comienza en lo público quedarían igualmente excluidas. Es indiscutible que actualmente el Estado y el mercado tienen múltiples interconexiones y es difícil aislar la actividad pública de la privada.
- c. La "ganancia privada" es entendida mayoritariamente como económica o política. Dada la importancia creciente de las actividades económicas en la sociedad y en el discurso internacional, así como el incremento del individualismo, el enfoque económico en la corrupción se ha vuelto cada vez más destacado. Pero limitar las afectaciones de la corrupción al

²⁷ Disponible en: <https://transparencia.org.es>

²⁸ NASH ROJAS, C./FUCHS, M.-CH.: *Corrupción, Estado de derecho...*, pág. 5.

²⁹ NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho"..., pág. 16.

³⁰ 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, pág. 15.



plano económico invisibiliza todas aquellas situaciones donde la “ganancia privada” no es de índole económica ni política, como la extorsión sexual que padecen mayoritariamente las mujeres³¹.

Ante la falta de una definición internacional y las limitaciones de la propuesta por *Transparencia Internacional*, a efectos de este estudio se hace necesario disponer de una definición legal de la corrupción que permita establecer las conexiones con posibles violaciones a los derechos humanos.



DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN DESDE EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Cuando se hace referencia a la corrupción en un texto legal, el término es utilizado como un encabezamiento genérico que abarca un cúmulo de actos criminales diferentes y específicos. En este sentido y a efectos de este estudio se propone la siguiente definición legal: **la corrupción es la lista de infracciones sancionables que, con determinadas características y bajo el encabezamiento ‘corrupción’, tendrá efectos que, en ocasiones, supondrán violaciones de los derechos humanos y, casi siempre que exista un uso indebido de fondos públicos, causará un impacto en materia de derechos humanos.**

Establecida una posible definición³², y aunque no es el propósito de este estudio, para una correcta comprensión del fenómeno es esencial identificar los diferentes actos que se incluyen bajo el encabezamiento “corrupción”³³. A pesar de su universalidad, los distintos tipos de corrupción tienen una etiología y desarrollo disímiles. Por ello no presenta idénticas características la corrupción nacida a la luz del desarrollo urbanístico que aquella que se produce en sectores como la sanidad o la educación públicas. De igual forma, no es la misma corrupción la que afecta al poder judicial que a la financiación de la actividad política³⁴. Esta es la razón por la que

³¹ Cuestión que analizaremos en el apartado referido al “Enfoque de género”.

³² Características en las que ha profundizado, entre otros MALEM, al señalar que habrá corrupción si, en primer lugar, la intención de los corruptos es obtener un beneficio irregular, no permitido por las instituciones en las cuales se participa o se presta servicio. No importa que ese beneficio sea económico, puede ser político, social, sexual. Y tampoco es necesario que ese beneficio se obtenga de modo inmediato, un corruptor inteligente puede dejar su goce para el futuro y así prolongar en el tiempo la dependencia del corrompido. En segundo lugar, la pretensión de conseguir alguna ventaja en la corrupción se manifiesta a través de la violación de un deber institucional por parte de los corruptos; la corrupción siempre es parasitaria de la violación de alguna regla según un marco normativo de referencia. En ese sentido, en tercer lugar, debe haber una relación causal entre la violación del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular. En cuarto lugar, la corrupción se muestra como una deslealtad hacia la regla violada, la institución a la cual se pertenece o en la que se presta servicio. La conciencia de esta deslealtad hace que, en quinto lugar, los actos de corrupción tiendan a ocultarse, esto es, se cometan en secreto, o al menos en un marco de discreción. Y, sexto, no todo acto de corrupción constituye un ilícito penal, eso depende del tratamiento que el derecho penal dé a los actos corruptos (MALEM SEÑA, J. F.: “Corrupción y derechos humanos”..., pág. 67).

³³ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos*..., pág. 23.

³⁴ MALEM SEÑA, J. F.: “Corrupción y derechos humanos”..., pág. 66.



deberíamos ser capaces de reconocer las diferentes formas de corrupción existentes y sus efectos.

Más allá de los actos concretos, sin ánimo exhaustivo podemos describir, por un lado, la denominada *corrupción clásica* que se expresa en la aplicación de la norma: un sujeto investido de un poder público ya determinado legalmente hace un mal uso del mismo para sacar provecho propio. En este caso, la magnitud del daño varía en función de la posición del sujeto corrupto: cuanto mayor sea su poder, mayor el daño producido porque puede, por ejemplo, malversar más cantidad de recursos, generar una discriminación con efecto en más personas, etc. (es la conocida como “gran corrupción”). Por otro lado, tenemos la *corrupción sistémica* que incide en la creación de la norma: se produce con la exclusión de determinados grupos sociales por parte de quienes logran hacerse con el control de lo público de manera monopolística. Ha sido descrito como *captura del Estado*³⁵. Y, finalmente, hoy en día, también es necesario incluir la *corrupción en el sector privado*, no solo por el papel de los actores no estatales como corruptores de un servidor público³⁶, sino porque también pueden darse actos de corrupción entre entidades privadas³⁷.

Aunque este último tipo de corrupción no será objeto de este estudio³⁸, conviene aclarar que no debemos confundir la corrupción entre entidades privadas con la corrupción que se produce en el marco de la privatización de servicios públicos. El impacto institucional y la afectación a terceros es fundamental para comprender correctamente los efectos en los derechos humanos. La forma de corrupción que más nos preocupa es la relacionada con la función pública -porque el interés comprometido es el interés público y no solo los intereses privados-, sin embargo, no excluimos el rol de los agentes privados en la generación y mantenimiento del fenómeno de la corrupción. Así, por ejemplo, cuando la administración privatiza áreas como la sanidad, la educación o los suministros básicos, las responsabilidades entre el sector público y el privado tienden a desdibujarse. Desde un enfoque de derechos humanos, aún cuando se privaticen determinados servicios públicos, la administración mantiene la responsabilidad sobre las violaciones que las compañías o empresas privadas pueden cometer y, de hecho, debe responder si no toma las medidas necesarias para prevenirlas. Estaríamos ante la titularidad de la obligación que le corresponde a la

³⁵ La captura del Estado ha sido descrita como una forma de corrupción, donde los privados tienen el poder para influir en la toma de decisiones de las autoridades estatales y obtienen un beneficio de dicho poder decisorio, lo que genera una situación de dependencia; donde la dependencia de los representantes del pueblo deja de estar con sus electores y pasan a depender de quienes les proveen los fondos para seguir en los cargos (HELLMAN, J./KAUFMANN, D.: “La captura del Estado en economías en transición”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2001).

³⁶ 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, pág. 14.

³⁷ 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, pág. 4.

³⁸ De cualquier modo, no olvidaremos que los Estados y las administraciones contravienen sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando no “toman las medidas apropiadas ni ejercen la diligencia debida para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado con tales actos por las personas o entidades privadas” (Comité de Derechos Humanos: Observación General núm. 31).



administración de controlar las acciones de los titulares de responsabilidades si no quiere incurrir en violaciones por omisión.

Dicho esto, y dando un paso más en la delimitación del objeto de este estudio, conviene hacer dos puntualizaciones fundamentales sobre el *bien jurídico protegido* y la *centralidad de las víctimas*.

En cuanto al bien jurídico protegido, los tipos delictivos que se corresponden con actos de corrupción se engloban normalmente en la categoría de “delitos contra la Administración Pública”. Esta categorización implica que el bien jurídico protegido es el “correcto desempeño de las labores y deberes que se delegan y descargan en determinadas personas para que administren el Estado en beneficio de los ciudadanos”³⁹. A pesar de compartir esta categorización, sostenemos que el contenido de los bienes jurídicos protegidos por los delitos relacionados con actos de corrupción es, también, el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas y grupos de personas afectados por dichos actos⁴⁰. Ampliado y afirmado que el bien jurídico protegido por los delitos tipificados como actos de corrupción son también los derechos humanos y las libertades fundamentales corresponde, por tanto, transitar hacia la centralidad de las víctimas.

Aunque lo abordaremos con más detalle posteriormente, en el apartado sobre el enfoque de género y basado en los derechos humanos, conviene anticipar que la aplicación de este enfoque en la lucha contra la corrupción supone la incorporación de un factor esencial: la centralidad de las víctimas⁴¹. La atención a las víctimas de la corrupción (sean directas, indirectas o remotas) es una de las cuestiones esenciales en cualquier estrategia de lucha contra este fenómeno con perspectiva de derechos humanos. La corrupción afecta a las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto y, por ello, *no es posible pensarla como un ilícito sin víctimas*, como se ha insistido en reiteradas ocasiones; cuando se presentan casos o sistemas de corrupción es necesario que los Estados y las administraciones hagan un esfuerzo por identificar a las víctimas, determinar el daño causado y tomar las medidas adecuadas para su reparación integral. Así, en síntesis, juzgamos que ya no es posible seguir pensando en la corrupción como un ilícito sin víctimas⁴².

³⁹ 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, pág. 20.

⁴⁰ En virtud de este razonamiento, una pregunta correcta a plantear sería: ¿puede considerarse la corrupción como un ataque contra los derechos humanos, siendo este el bien individual legalmente protegido por excelencia? Y, en consecuencia, la respuesta debería ser: por supuesto ya que los intereses del individuo son los que sustentan a la administración y al servicio público (PETERS, A.: “Corrupción y derechos humanos”..., pág. 28).

⁴¹ Como consideró la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al afirmar que “...las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Corrupción y Derechos Humanos, Resolución 1/18, de 2 de marzo de 2018).

⁴² NASH, C.: “Corrupción, democracia, Estado de derecho...”, pág. 55.



Además de preguntarnos si los actos de corrupción, más allá de obstáculos y amenazas a la vigencia de los derechos humanos, constituyen por sí mismos actos violatorios de estos derechos⁴³, también debemos reflexionar sobre la necesidad de reconocer o no un nuevo “derecho a vivir en una sociedad sin corrupción”, al considerar que los valores fundamentales de la vida y la dignidad humana, entre otros, dependen de dicho derecho⁴⁴. En este punto, conviene discernir entre configurar un “nuevo” derecho o aceptar que no se trata de un derecho autónomo, sino de una condición *sine qua non* para el disfrute de los derechos humanos.

Por una parte, un sector doctrinal que reivindica la lucha contra la corrupción desde los derechos humanos propone el reconocimiento de un *derecho a vivir en un mundo sin corrupción*, al mismo tiempo que enfatiza la necesidad de fortalecer la garantía de los derechos humanos. Este sector considera que el derecho a vivir en un mundo sin corrupción es un derecho básico ya que es fundamental para garantizar el derecho a la vida, la dignidad de la persona, la igualdad y muchos otros derechos⁴⁵. En este sentido, afirma que los derechos humanos y el derecho a una vida libre de corrupción son pilares fundamentales de la función pública, ya que garantizan la credibilidad del sistema y la acción de cualquier gobierno y representa asimismo un fuerte pronunciamiento ético⁴⁶.

A nuestro entender, la cuestión no es si hay o debería haber un (nuevo) derecho humano a una sociedad libre de corrupción y, por tanto, no compartimos plenamente el anterior posicionamiento. En realidad, tal derecho no está reconocido por la práctica jurídica, nacional o internacional, ni existe la necesidad de ello. Más bien, la corrupción afecta a los derechos humanos ya reconocidos y que están codificados en tratados internacionales y en normativas internas.

Descartada la existencia y la necesidad de configurar el derecho a una vida libre de corrupción, nos preguntaremos a lo largo de este estudio si la corrupción es en sí misma una vulneración de los derechos humanos o una causa o consecuencia de la vulneración de los derechos humanos; y si hay problemas nuevos e incipientes que podrían obstaculizar los esfuerzos de lucha contra la corrupción⁴⁷. Posiblemente, más que crear un nuevo derecho, el vínculo necesario pasa por integrar el enfoque de derechos humanos en las estrategias contra la corrupción. En este sentido, será necesario establecer una relación multidimensional de ambos fenómenos, que se vinculan en distintas formas y grados, y generan interacciones de diverso orden: abarcan vínculos conceptuales, sustantivos, estratégicos y de legitimidad, sobre cuya base se deben desarrollar políticas públicas

⁴³ BURNEO LABRÍN, J. A.: “Corrupción y Derecho Internacional de los derechos humanos”, *Revista Derecho PUCP*, 63, pág. 334.

⁴⁴ 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), págs. 149-178

⁴⁵ 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, pág. 12

⁴⁶ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. iii.

⁴⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Resumen del taller de expertos...*, párr. 38.



anticorrupción con perspectiva de derechos humanos. Clarificar esta relación multidimensional es relevante para que las administraciones, organismos internacionales y movimientos ciudadanos diseñen, implementen y controlen las políticas públicas destinadas a prevenir y reprimir la corrupción como parte de la plena garantía de los derechos humanos en una sociedad democrática⁴⁸.

La lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos comparten unos fundamentos y objetivos comunes básicos. Aunque las agendas de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción hayan transitado de manera paralela, lo cierto es que su fundamento último es el mismo, como "dos caras de una misma moneda" en el discurso de la legitimidad estatal. La legitimidad del poder estatal se fundamenta en la protección del interés general, en beneficio del conjunto de la comunidad y no en el de sólo unos pocos. Así, el papel de la administración reside en la consecución y protección de los derechos de la ciudadanía constituyendo el respeto de los derechos humanos su principal fuente de legitimidad. En el desarrollo de esta argumentación, consideramos que el fundamento y, por ende, el discurso de los derechos humanos no trata directamente sobre el abuso de poder que realiza la persona en beneficio propio, aunque sí de la violación de los derechos por parte del poder político.

Aunque la relación entre corrupción y vulneración de derechos humanos puede resultar intuitivamente evidente -los derechos humanos tratan de limitar el poder y la corrupción es un abuso de poder-, su investigación de forma conjunta es relativamente reciente. Para seguir avanzando en su estudio, es importante conocer en qué medida las agendas de la lucha contra la corrupción y de lucha por los derechos humanos pueden vincularse y enriquecerse mutuamente. El punto de encuentro entre ambas agendas podemos situarlo en el momento en que los derechos humanos se ven negativamente afectados por los actos de corrupción⁴⁹.

A este empeño dedicaremos las siguientes reflexiones que van desde estrechar el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos hasta apreciar las potencialidades del Enfoque de Género y Basado en Derechos Humanos.

⁴⁸ NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pág. 67.

⁴⁹ MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 8.



3. El vínculo entre la corrupción y los derechos humanos

Como hemos visto, la corrupción dificulta la plena efectividad de la democracia y el Estado de derecho pero, también, que los Estados y las administraciones cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Se podría afirmar que los Estados que tienen altas tasas de corrupción (o altos niveles de percepción de corrupción) son también aquéllos con un registro pobre de protección de los derechos humanos. La corrupción y las violaciones de los derechos humanos crecen en los mismos ambientes y probablemente tienen las mismas raíces⁵⁰. Al impedir una asignación justa de los recursos (por ejemplo, con el desvío de fondos necesarios para servicios públicos que hacen efectivos algunos derechos), se obstaculiza la inclusión (fijando arbitrariamente quién participa y quién no y excluyendo a los grupos más vulnerabilizados) y la rendición de cuentas (imposibilitando determinar a los responsables de las violaciones de derechos y, por tanto, la garantía obligada de los mismos). La corrupción conlleva siempre consecuencias negativas para los derechos humanos en tanto que genera interrogantes sobre la efectividad de las normas y de los mecanismos habilitados para exigir su respeto.

A grandes rasgos, como desarrollaremos más adelante, la integración del enfoque de derechos humanos en las estrategias anticorrupción permitiría poner a su servicio la estructura jurídica de protección, en la medida en que la corrupción esté detrás de violaciones de derechos humanos, especialmente, en casos de carácter sistemático. Asimismo, mostraría las desigualdades de poder que entraña la corrupción y rescataría del olvido institucional a las víctimas, en particular, a los grupos especialmente marginalizados⁵¹.

Para fundamentar la interacción entre la lucha anticorrupción y la protección de los derechos humanos, resulta clave determinar si los actos de corrupción suponen violaciones de derechos humanos y, por tanto, un incumplimiento de la administración de sus obligaciones legales nacionales e internacionales, por acción o por omisión.



CORRUPCIÓN Y VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

De esta forma, establecer un vínculo con relevancia legal entre el acto de corrupción y la violación de los derechos es lo que nos permitirá abordar la corrupción desde las herramientas que nos puede aportar el enfoque de derechos humanos. Como analizaremos en detalle posteriormente, para aplicar el marco conceptual de los derechos humanos con potencial efecto legal es necesario distinguir entre:

⁵⁰ PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pág. 24.

⁵¹ Utilizamos la expresión de "grupos especialmente marginalizados" como sinónimo de "grupos especialmente vulnerabilizados", con las explicaciones y matizaciones anteriormente señaladas (supra nota 4).



- las prácticas corruptas que directamente violan un derecho humano (cuando el acto de corrupción es realizado deliberadamente como medio para violar un derecho);
- las prácticas corruptas que conducen a la violación de un derecho humano (cuando la corrupción es un factor esencial en una cadena de hechos que finalmente desembocan en la violación de un derecho, pero el acto de corrupción en sí mismo no produce la vulneración); y
- las prácticas corruptas en las que no puede establecerse un vínculo causal con la violación de un derecho específico más que de una manera remota (cuando el acto corrupto es uno más entre un conjunto de factores que rodean la vulneración de un derecho).

Cuando el acto corrupto no supone una violación directa, indirecta o remota, igualmente afecta a los derechos humanos: o bien encareciendo o dificultando el acceso a un servicio; o imposibilitando o reduciendo la calidad en la prestación del servicio. En ambos casos el acto de corrupción acaba afectando al patrimonio y a las arcas públicas y, por tanto, a servicios públicos esenciales para la realización de determinados derechos. En estos supuestos, podemos afirmar que se produce un impacto en el ámbito de los derechos humanos pero no una violación de las normas de protección.

Vincular los actos de corrupción con violaciones de los derechos humanos crea a su vez nuevas posibilidades de acción, como la utilización de los distintos mecanismos nacionales, regionales e internacionales de supervisión del cumplimiento de las normas de derechos humanos⁵².

Como vemos, la conexión entre corrupción y derechos humanos resulta así evidente, aunque durante muchos años la agenda anticorrupción y la protección de los derechos se han mantenido separadas y, a pesar de los intentos, no se han establecido claramente sus relaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones empresariales, los centros de investigación, la academia y los medios de comunicación tienen un papel crucial para combatir la corrupción y para promover y proteger los derechos humanos. Sin embargo, y aunque gran parte del trabajo que realizan es complementario, las organizaciones dedicadas a los derechos humanos y las especializadas en anticorrupción no colaboran regularmente entre sí y tampoco comparten sus conocimientos y sus experiencias, salvo algunas excepciones importantes⁵³.

⁵² INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 7.

⁵³ Ibid., pág. 8.

Entre estas excepciones podríamos destacar los casos de macro corrupción que ha sido denunciados gracias a una importante actividad investigadora desde determinados medios de comunicación, que han contado con la colaboración de organizaciones especializadas en la lucha contra la corrupción en cuanto a la concreción de la explicación de los delitos cometidos y de entidades de derechos humanos en la valoración de su incidencia en el goce de derechos de carácter social.



Una explicación posible la podemos encontrar en el argumento esgrimido por los especialistas anticorrupción que consideran el lenguaje y los conceptos de los derechos humanos ajenos y abstractos. Por lo general, no utilizan los mecanismos de los derechos humanos y alegan que “un enfoque de derechos humanos” no provee soluciones prácticas. Por su parte, las instituciones de derechos humanos desconocen en gran medida la especificidad de los distintos actos de corrupción y de los instrumentos legales específicos para combatirla. Una colaboración útil y efectiva requerirá de esfuerzos por ambas partes para superar las diferencias de lenguaje y formas de trabajo. Por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos necesitarán hallar nuevas formas para comunicar sus estrategias legales y adoptar expresiones rigurosas pero menos abstractas para los militantes anticorrupción.

En cualquier caso, la mejor prueba de la relación entre corrupción y derechos humanos no solo existe, sino que puede ser muy productiva puesto que, desde que se ha comenzado a investigar, se han encontrado varias y complejas conexiones que han dado lugar al desarrollo de diferentes perspectivas de aproximación al problema⁵⁴. Los/as investigadores/as, e incluso instancias jurisdiccionales de ámbito nacional e internacional, muestran las posibilidades de sinergias -que serán abordadas posteriormente-, de modo que, pese a los posibles puntos de fricción, tanto la agenda de lucha contra la corrupción como la agenda en pro de los derechos humanos pueden y deben enriquecerse mutuamente⁵⁵.

En el fondo, muchos de los efectos de la hipotética sinergia entre la lucha anticorrupción y los derechos humanos van ligados a una imbricación errónea o incompleta de ambas perspectivas, que se corresponden a una visión sesgada de las afectaciones de determinados actos. En ocasiones, la lucha contra la corrupción no atiende a todos los derechos humanos porque su fin último no están siendo las personas sino objetivos como el crecimiento económico. Del mismo modo, cuando la defensa de los derechos humanos es parcial, ignorando ciertos derechos y los principios transversales de igualdad y no discriminación y participación, no ayuda a combatir la corrupción.

Lo mismo que ha sucedido a escala estatal se refleja en el ámbito internacional. La producción jurídica internacional no ha abordado de manera conjunta la protección de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. De hecho, salvo el preámbulo de las Convenciones Penal y Civil sobre Corrupción del Consejo de Europa⁵⁶ y otros instrumentos de *soft*

⁵⁴ Conexiones y perspectivas que han servido para analizar de forma holística casos de corrupción que desde un único punto de vista eran muy difíciles de abordar (fenómenos de carácter transnacional, actos con afectación de diversos intereses, situaciones en los que la afectación se extendían a un variado número de personas y colectivos...).

⁵⁵ MARTÍN QUINTERO, R.: “Corrupción y Derechos Humanos...”, pág. 8.

⁵⁶ “...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” (Convenios núm. 173 y 174 del Consejo de Europa, en vigor, desde el 1 de noviembre de 2003).



*law*⁵⁷, los textos jurídicos internacionales específicos apenas hacen referencia a los derechos humanos. Es especialmente significativo el caso de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) porque su redacción fue simultánea -inicios de este siglo- a la apertura del proceso de reflexión sobre la repercusión de la corrupción en los derechos humanos en el Consejo Económico y Social. La Convención se limita a recoger en su Preámbulo *"la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y la seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley"*.

En idéntico sentido, tampoco los tratados de derechos humanos establecen relación alguna y ni siquiera mencionan la corrupción, aunque uno de sus precedentes más célebres, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, comienza *"considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio hacia los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos"*. Es decir, tampoco desde el mundo de los derechos humanos existe un análisis de sus violaciones desde la perspectiva de la corrupción. Sin embargo, no nos cabe ninguna duda que la defensa de los derechos humanos puede verse beneficiada por la incorporación de conceptos y perspectivas propias de la agenda anticorrupción.

Si hacemos un poco de historia, podemos advertir que el proceso de reflexión e interés por estudiar el impacto de la corrupción en los derechos humanos en el seno de Naciones Unidas tomó forma con el encargo en 2002, por parte de la Comisión de Derechos Humanos, de un documento de trabajo sobre las repercusiones de la corrupción en la realización y disfrute de todos los derechos humanos; si bien con especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que todavía el marco conceptual preponderante respecto a la corrupción favorecía su percepción como un fenómeno dañino básicamente desde el punto de vista económico. Así, cuando en 2006 se celebró en Varsovia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medidas Anticorrupción, Buen Gobierno y Derechos Humanos, se planteó como objetivo avanzar en la comprensión de las prácticas de buen gobierno⁵⁸ que contribuyen a combatir la corrupción centrándose en los derechos humanos, para así "a) incrementar los conocimientos sobre la relación conceptual y funcional entre la corrupción y los derechos humanos; y, b) mejorar la integración de los principios de derechos humanos y los principios de buen gobierno en las estrategias políticas anticorrupción"⁵⁹.

Se trató de un avance con sus evidentes titubeos. En términos jurídicos, la conexión propuesta entre el derecho de la anticorrupción y la protección de los derechos humanos puede ser interpretada como una integración sistémica de dos subáreas del Derecho, o de irrupción de algunos principios

⁵⁷ Directrices sobre la función de los fiscales. Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

⁵⁸ La vulneración de los principios del Buen Gobierno, en síntesis, son considerados un paso previo a la comisión de actos de corrupción. Y, por tanto, la comisión de actos de corrupción supone, necesariamente, la vulneración de principios del Buen Gobierno y, así, la violación de derechos fundamentales involucrados.

⁵⁹ MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos"..., pág. 10.



de un área hacia otra, como puede ser la incorporación del enfoque de los derechos humanos aplicado a los instrumentos anticorrupción. Ciertamente, el sector doctrinal acusa esta conexión de un determinado "derecho-humanitis" (*human rightism*)⁶⁰ o a un "orgullo desmesurado" por la protección de los derechos humanos. Pero este orgullo desmesurado también puede ser considerado, en términos positivos, como la restitución legítima del ser humano como punto de referencia normativo para todo el Derecho⁶¹.

Aunque posiblemente estos pequeños avances ya no tienen vuelta atrás, se espera que, si los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos se establecen con claridad, las organizaciones y las agencias que trabajan en el campo de los derechos humanos puedan apreciar las ventajas de colaborar más estrechamente con las agencias anticorrupción nacionales e internacionales y viceversa.

En este sentido, podremos constatar que se han ensayado diversas fundamentaciones respecto de la forma en que los actos de corrupción obstaculizan, en algunos casos, y violan por sí mismos, en otros, el ejercicio de derechos humanos. A menudo se ha recurrido a la casuística en pos de ejemplarizar a través de situaciones hipotéticas o reales y de esclarecer posibles dudas, en lugar de formular una teoría.



ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Este estudio pretende dar un paso más en la formulación de dicha teoría general y en la construcción de un proceso de convergencia. Para ello destacamos tres aspectos fundamentales:

1. el impacto negativo que tiene la corrupción en los derechos humanos;
2. la relación positiva resultante de la aplicación de los principios de derechos humanos en la lucha contra la corrupción; y,
3. la necesidad de respetar los derechos humanos en cualquier estrategia que se lleve a cabo frente a la corrupción y, por lo tanto, las necesidades de que ambas luchas se complementen y se retroalimenten, aún sabiendo que no todo acto de corrupción comporta una violación de derechos humanos.

De esta forma, la relación entre corrupción y derechos humanos no sólo presenta una vertiente negativa, sino también muestra una dirección de carácter positivo: las confluencias entre las agendas del movimiento anticorrupción y el movimiento por los derechos humanos. Ambas agendas

⁶⁰ PELLET, A.: "Human Rightism and International Law", *Italian Yearbook of International Law*, 10, 2003, págs. 3-16.

⁶¹ PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pág. 76.



se repercuten mutuamente: mientras que la lucha contra la corrupción puede tener un efecto positivo en el goce y ejercicio de los derechos humanos, el fomento de los derechos humanos reduce las oportunidades de corrupción.

Además de lo visto hasta ahora, la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos humanos son también factores clave para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible⁶². La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constata la necesidad de integrar los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, en particular, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, relativo a la paz, la justicia e instituciones fuertes. La lucha contra la corrupción se configura como un componente necesario para lograr el acceso a la justicia y a instituciones eficaces y responsables, lo que redundaría en todos los niveles de desarrollo (crecimiento y estabilidad macroeconómica, niveles de vida y prestación de servicios accesibles, en particular para las poblaciones más vulnerabilizadas)⁶³. De esta forma, en el ODS 16, meta 5, se insta explícitamente a los Estados a reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. El Objetivo 16, meta 4, les exhorta a reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, y a fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados. La meta 6 pide a los Estados que creen a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

En este sentido, la atención debería centrarse más en los indicadores de derechos humanos como guías principales de los efectos de la corrupción, en lugar de limitarse a medir las pérdidas financieras causadas por ella. Por ello, consideramos que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y sus metas 16.4, 16.5 y 16.6 dan un importante impulso a la elaboración de métodos para medir los efectos de la corrupción desde la perspectiva de los derechos humanos. Entendemos que es posible evaluar y cuantificar los efectos de la corrupción en la efectividad de los derechos civiles y políticos, así como en los derechos económicos, sociales y culturales⁶⁴, y habría entonces que desarrollar métodos útiles a tal fin. Si bien, la lucha contra la corrupción se explicita en el ODS.16.5. - *reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas* - también afecta de manera transversal, al menos, a otros objetivos como la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la equidad de género (ODS 5), el agua y el saneamiento (ODS 6) y la acción climática (ODS 13).

Han sido muchas las iniciativas que de carácter progresivo han señalado la incorporación del Enfoque de Género y Basado en Derechos Humanos en las estrategias anticorrupción como punto de encuentro entre ambas agendas y un paso fundamental para su plena interacción. Así, por ejemplo, con relación a la lucha anticorrupción, tal y como señala la Comisión

⁶² CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resumen del taller de expertos..., pár. 49.

⁶³ NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ver en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

⁶⁴ Conviene indicar que con la entrada en vigor en 2013 del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se puede facilitar la adopción de medidas anticorrupción ya que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha asumido el mandato de llevar a cabo investigaciones sobre las violaciones sistemáticas de los derechos o las cuestiones surgidas de las comunicaciones examinadas en relación con los Estados partes.

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el EBDH aporta, entre otros factores, la centralidad de las víctimas, el deber de prevención y nuevos criterios de causalidad⁶⁵ porque la lucha anticorrupción es una política pública con sustento en obligaciones internacionales que los Estados han contraído al ratificar diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos. De esta forma, y tal y como señala este organismo, el combate contra la corrupción quedaría también bajo la competencia de los órganos internacionales en materia de derechos humanos y la sociedad puede exigirlos.

A estos enfoques dedicaremos los siguientes análisis.

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



4. La incorporación del Enfoque de Género y Basado en Derechos Humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción

Para mostrar las ventajas que puede aportar esta aproximación a la lucha anticorrupción tenemos que, en primer lugar, definir qué entendemos por enfoque basado en derechos humanos; posteriormente, conceptualizar la noción de enfoque de género; y, finalmente, argumentar la importancia de adoptar el enfoque de género y basado en derechos humanos en la lucha anticorrupción.

4.1. ¿Qué es el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)?

Al no ser una perspectiva de análisis demasiado conocida en el ámbito de la lucha anticorrupción, conviene hacer un repaso histórico del EBDH, que tiene su origen en el año 2003, cuando el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDF) adoptó la *Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas* sobre los enfoques basados en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. La Declaración afirmaba que:

- Los derechos humanos se sitúan en el centro de toda política, programa, proyecto, y/o intervención que se lleve a cabo;
- Las normas y principios recogidos en declaraciones, convenios, tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos deben orientar todas las acciones;
- La importancia del empoderamiento y el desarrollo de capacidades de todas las personas o entidades titulares de derechos para que puedan exigir sus derechos; de las titulares de obligaciones para que las cumplan; y, titulares de responsabilidades para que apoyen estos procesos⁶⁶.

⁶⁶ Todas las personas son **titulares de derechos** humanos sin discriminación alguna por razón de su sexo, género, opinión política, origen étnico, etc. La titularidad otorga un papel activo a todas las personas y, por lo tanto, pueden exigir los derechos a los titulares de obligaciones. Desde el EBDH el empoderamiento de la ciudadanía con relación a sus derechos y formas de exigirlos y garantizar su participación en todos los procesos que les incumban son clave. Para ello las medidas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas que contribuyan a los esfuerzos anticorrupción, deben incluir leyes para asegurar el acceso a la información sobre los procesos, decisiones y políticas, reformas institucionales que lleve a cabo el gobierno, y éste debe garantizar la participación y transparencia en la toma de decisiones, así como adoptar leyes que regulen la financiación de las campañas electorales y de partidos, y monitorear y auditar la efectiva prestación de servicios públicos, incluyendo la persecución y enjuiciamiento de criminales.

Los **titulares de obligaciones** son los poderes públicos, es decir, el Estado y las diversas administraciones, incluyendo los tres poderes (legislativo, judicial y ejecutivo) que tienen la obligación de respetar, proteger, cumplir y hacer cumplir los derechos humanos.

Para valorar si se están cumpliendo con las obligaciones respecto a los derechos humanos tendremos que analizar en qué medida los titulares de obligaciones están desplegando todos los esfuerzos (políticos, programáticos, operativos, presupuestarios) necesarios para respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.

Los **titulares de responsabilidades** son los actores privados no pertenecientes a instituciones estatales, como, por ejemplo, empresas, ONG, medios de comunicación, pero también familias, escuelas, profesorado, personal del sistema sanitario e incluso las personas que además de ser titulares de derechos lo son de responsabilidades.

Aunque nació en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, se apuesta cada vez más por su integración progresiva en las políticas públicas de todos los países, sean del norte o del sur y sea cual sea su nivel de desarrollo. Y esto es debido a las ventajas y el valor añadido del EBDH respecto a otras perspectivas:

- a. **Dignificación y empoderamiento de las personas**, que pasan a ser agentes activos de su desarrollo y no meras beneficiarias o destinatarias de ayudas. La formación y empoderamiento de las personas, respecto a los derechos humanos y a cómo exigirlos, ocupará un lugar principal.
- b. Importancia de la **participación**, en relación con el punto anterior, ya que las personas no solo deben conocer sus derechos si no también participar en los procesos que les afectan. Una cuestión especialmente relevante respecto a las personas tradicionalmente excluidas o en situación de vulnerabilidad.
- c. Mayor **potencial transformador y sostenibilidad**, porque aborda las causas estructurales de los problemas y la desigualdad, encuadradas además en un marco normativo de protección de derechos humanos, y no únicamente las necesidades más visibles.
- d. Más **legitimidad internacional**, porque las actuaciones están respaldadas por un marco normativo (tratados y mecanismos de protección) que emana del Derecho internacional. Los diferentes mecanismos existentes en el ámbito internacional traducen además estas normas en metas y resultados alcanzables y elaboran propuestas de cómo alcanzarlos. Los derechos humanos no solo son un fin, sino también un medio.
- e. Más **transparencia**, derivada de la importancia que el EBDH otorga a la participación y al papel activo de los titulares. Para lograr esto último deben ponerse los medios necesarios y aumentar así la transparencia en todos los procesos y mecanismos de toma de decisiones.
- f. Mayor **aproximación a la realidad**, debido a su planteamiento holístico y análisis integral de la realidad en base a la situación de los derechos humanos e identificación de las causas estructurales.

4.2. ¿Qué es el Enfoque de Género (EdG)?

Recogiendo la definición de ONU Mujeres, entendemos por género:

"el conjunto de roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada en una época concreta considera apropiados para hombres y mujeres. Además de los atributos sociales y las oportunidades asociadas con la condición de ser hombre y mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, y niñas y niños, el género también se refiere a las relaciones entre mujeres y las relaciones entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones son contruidos socialmente y aprendidos a través del proceso de socialización. Son específicas al contexto y época y son cambiantes. El género determina qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre en un contexto determinado. En la



*mayoría de las sociedades hay diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en cuanto a las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y control de los recursos, así como a las oportunidades de adopción de decisiones*⁶⁷.

Y, según la Organización Internacional del Trabajo el enfoque de género supone:

*"Incluir una perspectiva de género es el proceso de diagnosticar las implicaciones que cualquier acción planeada, incluyendo las leyes, políticas o programas en cualquier área y nivel, tiene para hombres y mujeres. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres sean parte integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos en la esfera política, económica y social, y para que las mujeres y los hombres se beneficien equitativamente y la desigualdad no sea perpetuada. El objetivo último es alcanzar la equidad de género. Desde este punto de vista es evidente que incluir va más allá de integrar un 'componente de la mujer' o un 'componente de equidad de género' en un proyecto, pues incluye involucrar activamente a las mujeres y hombres, incorporando sus experiencias únicas, conocimientos e intereses, a un proyecto en particular. El objetivo último de incluir una perspectiva de género es asegurar que exista una transformación de estructuras institucionales y sociales desiguales a estructuras justas y equitativas tanto para los hombres como para las mujeres"*⁶⁸.

De esta forma, la igualdad de género se aprecia en términos de visibilidad, empoderamiento y participación de ambos sexos en todos los ámbitos de la vida pública y privada, pero no solo, implica también garantizar la igualdad en el acceso a las oportunidades e igualdad de resultados⁶⁹. Así, el Enfoque de Género (EdG) aporta el análisis de la inequidad, la discriminación y los desequilibrios de poder específicos que sufren las mujeres en todos los ámbitos de la vida; social, familiar, laboral, económico, personal, cultural, etc.

La cuestión de género relacionada con la corrupción se ha analizado poco y los análisis existentes son bastante recientes. Las aproximaciones que se han realizado se han centrado básicamente en identificar las relaciones causales y consecuencias entre el género y la corrupción. Es decir, determinar, por un lado, si las mujeres son más o menos corruptas que los hombres y porqué y, por otro lado, señalar los efectos e impactos diferenciados de la corrupción sobre ellas.

Las investigaciones que desarrollan propuestas sobre cómo incluir el enfoque de género en la lucha anticorrupción o sobre el valor agregado son escasas, y las existentes raramente incorporan la perspectiva de género de manera sistemática a las estrategias anticorrupción.

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

⁶⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO:
<https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

⁶⁹ 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.



4.2.1. Aproximaciones teóricas entre corrupción y género

Veamos ahora las aproximaciones teóricas entre corrupción y género que se han elaborado y los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres.

Esta es una cuestión relevante y por eso la destacamos en este estudio, ya que, según el marco teórico donde nos posicionemos, las estrategias que abordaremos serán más o menos viables políticamente y más o menos eficaces en materia anticorrupción y habrá una mayor concienciación sobre la necesidad de construir puentes entre la lucha anticorrupción y la equidad de género.

La mayor parte de estudios se han centrado en analizar si las mujeres son menos corruptas que los hombres. Análisis que incluyen diferencias de género en la percepción de la corrupción, en cómo se experimenta, en los niveles de tolerancia y respecto a quiénes son más proclives a pagar sobornos. Los primeros trabajos que abordan esta temática de forma holística son relativamente recientes⁷⁰.

De acuerdo con estas investigaciones, podemos apreciar que las aproximaciones más destacadas son las siguientes:

- a. **Esencialista:** Esta aproximación considera que la mujer es menos corrupta que el hombre, debido a razones psicológicas y morales. Observa una relación negativa entre participación política femenina y corrupción y también que las mujeres se involucran menos que los hombres en estos comportamientos. Por estos motivos, concluye que la mujer es más honesta que el hombre, simplemente por el hecho de ser mujer.

Esta aproximación reproduce estereotipos sociales y de género, instrumentaliza la igualdad de género y a la mujer, otorgándole una carga social adicional con una responsabilidad extra en el combate contra la corrupción. No la consideramos una aproximación efectiva porque no aborda las relaciones de género, ni los impactos diferenciados, ni las causas estructurales⁷¹.

- b. **Exclusión u oportunidad:** Esta aproximación concluye que las mujeres son menos corruptas porque son excluidas de las redes de corrupción, ya sea porque se les excluye explícitamente, porque las mujeres no frecuentan los espacios donde se lleva a cabo, o porque el acceso a las posiciones de poder ocupadas por hombres resulta complicado o imposible para las mujeres. Además, esta exclusión genera una mayor

⁷⁰ 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, págs. 423-429; SWAMY, A./KNACK, S./LEE, Y./AZFAR, O.: "Gender and Corruption", *Journal of Development Economics*, 2001, vol. 64, issue 1, págs. 25-55.

⁷¹ En esta misma línea se posicionó Anne-Marie Goetz, responsable del Departamento de gobernanza, paz y seguridad de ONU Mujeres, al señalar que: "es muy peligroso manifestar que la simple presencia de mujeres en los espacios de decisión será beneficioso, sin atajar otras cuestiones, como la naturaleza del estado en cuestión, las relaciones de poder y de género, etc. Es peligroso además porque utiliza la noción "mujeres" como una categoría única en el análisis, y otros ejes de discriminación desaparecen, como puede ser el de origen, la clase social, etc." (GOETZE, A.-M.: "Political cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?", *Development and Change*, 38 (1), 2007, pág. 92).



brecha de género, porque a menor oportunidad de acceso a estas redes, menor oportunidad también que las mujeres opten a puestos de poder y participen más activamente en la política.

- c. **Contexto institucional y riesgo:** Esta aproximación subraya que la relación entre género y corrupción no es la misma en todos los contextos y, de hecho, la relación de a más mujeres menos corrupción no se da en sociedades donde la democracia es débil o inexistente. Según esta aproximación, esto es debido a que, entre otras cuestiones, las mujeres son más reticentes a violar las normas que originan las prácticas corruptas.
- d. **Sistema justo:** Aproximación según la cual, tanto los niveles de corrupción como la participación de la mujer en la toma de decisiones dependen de una democracia real y, por lo tanto, la mayor presencia de mujeres es una cuestión de justicia social, pero no sería una estrategia suficiente frente a la corrupción *per se*.

Consideramos la *aproximación sobre sistema justo* como la más adecuada, ya que el nivel corrupción no depende de una mayor participación de las mujeres en la política, sino de la disponibilidad de un Estado de derecho y de instituciones democráticas fuertes y transparentes, de la libertad de prensa, de una democracia real, de una ciudadanía informada y concienciada, de un sistema justo, en definitiva.

4.2.2. Impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres

Aunque los primeros programas anticorrupción asumían que tanto hombres como mujeres se veían igualmente afectados por la corrupción, en los últimos 30 años hay estudios que muestran que las mujeres, así como otros grupos vulnerabilizados víctimas de discriminación (población indígena, minorías sexuales, minorías étnicas, etc.), sufren la corrupción de manera diferenciada.

La corrupción afecta desproporcionadamente a aquellas personas que viven bajo condiciones de pobreza y, dada la inequidad de género existente en todas las sociedades y la feminización de la pobreza, las mujeres están más expuestas a la corrupción y a sus consecuencias⁷²: *"Donde las mujeres no están en situación o en condiciones de desafiar la corrupción, el clientelismo, o prácticas patriarcales, tienden a estar marginadas y usualmente son objeto de explotación y violencia o abuso sexual"*⁷³.

Desde esta perspectiva de análisis, la *aproximación sobre sistema justo*, el impacto diferencial de la corrupción en las mujeres se refleja más claramente en los siguientes aspectos:

- La corrupción genera **obstáculos adicionales** para las mujeres en el acceso y uso de servicios públicos (incluidos servicios básicos) y, a su vez,

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

⁷³ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 60.

la feminización de la pobreza actúa como causa para un impacto incrementado de la corrupción en ellas. Como cuidadoras principales tradicionales de la familia, las mujeres sufren más la corrupción relacionada con la provisión de bienes y recursos, por ejemplo, o con la matriculación en la escuela, la búsqueda de tratamientos médicos o interactuando con funcionariado corrupto para poder acceder a subsidios o programas estatales, acceso a créditos, etc. En estos casos, cuando las mujeres no pueden hacer frente a las peticiones corruptas, quedan excluidas de los servicios públicos, especialmente de salud y educación.

- Las mujeres sufren la corrupción de manera diferenciada por vulnerabilidades derivadas de su género y además existen formas de corrupción que afectan a las mujeres de manera específica. Cuando las mujeres sin recursos no pueden hacer frente a las peticiones corruptas no solo corren el riesgo de no acceder a servicios, incluso de primera necesidad, sino que también pueden sufrir **abuso, extorsión y explotación sexual**. Como hemos señalado anteriormente este es un tipo de corrupción que no se contempla ni siquiera en la definición utilizada mayoritariamente.
- La inequidad de género interfiere seriamente en la **participación y el acceso de las mujeres a posiciones de toma de decisiones**, haciéndolas más vulnerables aún a la corrupción. Y, por su parte, la corrupción perpetúa las inequidades de género porque interfiere en el acceso y control de los recursos, la toma de decisiones y el acceso a la información, entre otras. En definitiva, la corrupción fortalece la discriminación social, cultural, política e institucional que las mujeres enfrentan a diario.

La todavía baja participación política de las mujeres, sobre todo, en posiciones de poder, dificulta la inclusión del enfoque de género en las políticas y especialmente en cuestiones presupuestarias y de asignación de recursos.

- La corrupción también interrumpe los esfuerzos para combatir diferentes formas de violaciones ejercidas directamente a los **derechos de las mujeres**. Un ejemplo claro es la trata de mujeres, pero también ocurre con medidas que generan desigualdades en cuestiones relacionadas con el matrimonio y el divorcio, custodia de los hijos, derechos de propiedad e independencia económica⁷⁴.

Como constatamos, la incorporación de Enfoque de género y basado en derechos humanos aporta visiones innovadoras en el análisis de las prácticas y de los actos corruptos. Corresponde ahora dar un paso más y valorar las aportaciones concretas a la lucha anticorrupción.

⁷⁴ SWEDWN INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY: *Gender Toolbox: Gender and Corruption*, 2015.



4.3. ¿Por qué adoptar el EBDH y el EdG en la lucha anticorrupción?

Aunque hoy en día no puede entenderse un enfoque sin el otro, a efectos de mayor plasmación teórica y práctica, analizaremos por separado y de forma complementaria ambas aportaciones.

4.3.1. El EBDH en la lucha anti-corrupción

En la actualidad existe un gran consenso respecto a la consideración que la corrupción puede afectar al disfrute de los derechos humanos y de que, igualmente, los derechos humanos y el marco normativo internacional de protección pueden ser una herramienta útil en la lucha anticorrupción.

Naciones Unidas reconoce, en diversas resoluciones, informes, observaciones y recomendaciones, que la lucha anticorrupción y la progresión de los derechos humanos van de la mano y señala que el EBDH provee de un marco normativo internacional donde asentar la acción contra la corrupción⁷⁵. Por su parte, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa reafirmó en 2017 que *“la lucha contra la corrupción supone no solo una piedra angular del Estado de derecho, sino también un componente clave de una verdadera democracia y un elemento esencial para asegurar la protección de los derechos humanos”*⁷⁶.

La atención exclusiva en el desarrollo económico es incompatible con los objetivos de la lucha contra la corrupción y es, por tanto, necesario un enfoque que ponga de manifiesto los efectos devastadores que la corrupción tiene en la vida de las personas. Esto nos lleva a afirmar que la lucha contra la corrupción sólo puede ser plenamente eficaz a través de un enfoque de derechos humanos.

Este enfoque puede determinar los derechos de las personas afectadas por la corrupción, como el derecho de acceso a los suministros básicos y a la educación primaria gratuita, y mostrar cómo, por ejemplo, la malversación de fondos públicos en esas áreas interfiere con el disfrute de los bienes a los cuales tienen derecho. De esta forma, también se produciría la concienciación y empoderamiento de las personas afectadas para denunciar la corrupción, a la que, de otro modo, estarían expuestas sin poder hacer nada.

Uno de los problemas hasta ahora observados radica en que, a pesar de que los instrumentos internacionales anticorrupción plantean medidas preventivas y, de alguna manera, también abordan las consecuencias de esa corrupción, la estrategia para combatirla se ha focalizado principalmente en la criminalización y, por tanto, en la persona perpetradora. Este enfoque desde el derecho penal no ha permitido analizar las causas estructurales de la corrupción, se ha olvidado de la víctima y ha obviado los efectos colectivos que la corrupción genera. El EBDH sugiere un cambio, situando en una posición de *centralidad a las víctimas* y enfatizando la responsabilidad y obligaciones de las administraciones. De

⁷⁵ Ver, por ejemplo: CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resumen del taller de expertos...

⁷⁶ ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA: Promoting integrity in governance to tackle political corruption, Resolution 2170, 2017. Disponible en: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930>



esta manera, se hace más visible el impacto de la corrupción en las personas, grupos y sociedad en su conjunto. Estructurando el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos, se identifican nuevas oportunidades de denuncia o seguimiento que complementen el sistema de justicia penal⁷⁷.

Si la corrupción surge donde existe la predisposición y la oportunidad, un enfoque desde los derechos humanos minimizaría las oportunidades para el comportamiento corrupto y posibilitaría denunciar y sancionar debidamente a quienes cometen actos corruptos⁷⁸. Si bien, la lucha contra la corrupción supone una exigencia de responsabilidad a las personas que incurren en comportamientos corruptos, tanto por la vía penal como desde la perspectiva del derecho civil⁷⁹, el enfoque de derechos humanos no renuncia a estos mecanismos. Señala otras vías más eficaces y con menos efectos colaterales no buscados o indeseados, negativos desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos y, en particular, para la protección de los más vulnerabilizados. La perspectiva de los derechos humanos añade a la atención sobre la autoría de la corrupción, la atención sobre sus víctimas, poniendo de relieve las repercusiones negativas de esos actos en las personas, los grupos generalmente afectados (con frecuencia grupos marginalizados) y la sociedad en general.

Adoptar, por tanto, un enfoque basado en derechos humanos implica poner al servicio de la acción anticorrupción el marco normativo sobre derechos humanos, las exigencias de los y las titulares de derechos -incluyendo a las víctimas- y las correspondientes obligaciones de las administraciones, integrando los principios de derechos humanos: igualdad y no discriminación, interconexión de los derechos, participación e inclusión, rendición de cuentas y transparencia y Estado de derecho⁸⁰.

Desde esta perspectiva, en estos aspectos destaca el papel no sólo de la sanción, sino también y fundamentalmente el de la prevención⁸¹. El análisis de la corrupción basado en los derechos humanos destaca la responsabilidad del Estado de reaccionar ante las consecuencias negativas

⁷⁷ La idea no es sustituir los esfuerzos anticorrupción tradicionales de derecho penal por estrategias basadas en derechos humanos, sino la de complementar aquellos con éstas. La estrategia práctica resultante podría ser llamada incorporación mutua de la perspectiva de derechos humanos (un "mainstreaming" mutuo). La incorporación de los derechos humanos dentro de los esfuerzos anticorrupción significaría que el respeto de los derechos humanos sería una de las metas de la anticorrupción desde el principio. En la práctica legal, esto implicaría una interpretación de todos los tipos penales relacionados con la corrupción, de tal modo que se tomen en cuenta los derechos humanos. Sobre una base complementaria, todos los procedimientos de derechos humanos deberían ser incorporados en aquellos relativos al combate contra la corrupción (*corruption-mainstreamed*) (PETERS, A.: "Corrupción y derechos humanos"..., pág. 71).

⁷⁸ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 7.

⁷⁹ Que, entre otros aspectos, incide en la indemnización de las víctimas, también en la necesidad de adoptar medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción y el derecho de los perjudicados por la corrupción a obtener una indemnización.

⁸⁰ Particularmente importantes son también los derechos a la información, a la libertad de expresión y opinión, a la libertad de asociación, el derecho a tomar parte en asuntos públicos, a la independencia judicial y a la libertad de prensa.

⁸¹ En rigor, hay consenso sobre la importancia de acabar con la separación entre los pilares de la lucha contra la corrupción y los pilares de derechos humanos, y de que las instituciones especializadas en cada una de esas esferas puedan incorporar mutuamente la experiencia adquirida. En este sentido, actualmente existe un apoyo generalizado en el fomento del enfoque de la lucha contra la corrupción basado en los derechos humanos, haciendo especial incidencia en la prevención.

de la corrupción, entre otras cosas mediante la prevención y la imposición de sanciones.

La prevención es el pilar de todas las tácticas de reducción de riesgos cuando se aborda la corrupción desde una perspectiva basada en los derechos humanos. Entre las medidas preventivas eficaces figuran la educación y las buenas prácticas en materia de recursos humanos como la formación del personal público. Tampoco debe descartarse el fomento de los sistemas de educación formal e informal, así como de campañas de sensibilización pública⁸².

Cuando la corrupción constituye una amenaza estructural para numerosos derechos humanos y se produce la inacción o medidas anticorrupción claramente deficientes, el Estado deviene responsable al amparo del derecho internacional por su fracaso al cumplir con sus obligaciones de prevención y protección en materia de derechos humanos. Una aportación realmente interesante del EBDH a la lucha contra la corrupción reside precisamente en la posibilidad de utilizar los mecanismos de derechos humanos, jurisdiccionales o no. De esta forma, la propuesta de dotar a los instrumentos anticorrupción de un enfoque de derechos humanos mejorará tales instrumentos en términos políticos y morales y, por tanto, garantizará una mejor implementación de las medidas anticorrupción.

Lo mismo sucede desde el otro frente. La corrupción no es una cuestión que figure como tal en los instrumentos internacionales de derechos humanos, casi todos anteriores a las medidas internacionales de lucha contra la corrupción. No obstante, los órganos internacionales de vigilancia y aplicación de los derechos humanos prestan cada vez más atención a los efectos de la corrupción y formulan recomendaciones para hacerles frente, entre las que destacamos, por ejemplo:

- a. que la corrupción socava la capacidad del Estado de movilizar recursos destinados a la prestación de servicios esenciales para dar efectividad a los derechos humanos;
- b. que la corrupción provoca discriminación en el acceso a los servicios públicos en favor de quienes podían influir en las autoridades, por ejemplo, mediante sobornos o recurriendo a la presión política;
- c. que la vulneración del deber de la administración de proteger los derechos humanos se ve facilitada cuando no existían salvaguardias suficientes para hacer frente a la corrupción;
- d. que es necesario proteger a quienes denuncian irregularidades;
- e. que también es necesario establecer mecanismos especializados de lucha contra la corrupción, cuya independencia esté garantizada y dotarlos de recursos suficientes⁸³.

⁸² CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resumen del taller de expertos..., pág. 41.

⁸³ Ibid.

No obstante, los mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como los órganos establecidos por los tratados y los procedimientos públicos especiales, no pueden sustituir el papel esencial de la acusación penal, aunque sí complementarla. Además, los mecanismos de derechos humanos pueden ayudar a salvar algunos obstáculos legales que impiden la acusación penal en el plano nacional y crear conciencia de los efectos perniciosos de esas prácticas⁸⁴.

Llegados a este punto, consideramos que el EBDH permite apreciar que entre los instrumentos anticorrupción y los mecanismos de derechos humanos existen *puntos de convergencia* evidentes. Por ejemplo, el movimiento de los derechos humanos tiene un largo desarrollo de implementación de estándares internacionales en el ámbito interno y de tutela nacional e internacional que puede ser de gran utilidad para el movimiento anticorrupción, particularmente, en su judicialización. Por su parte, en la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas y el *accountability* son esenciales y pueden ser herramientas muy eficaces para la protección de los derechos humanos.

El espacio donde mayor convergencia estratégica se produce es en la protección de ciertos principios de lucha contra la corrupción que tienen relación directa con el ejercicio de los derechos humanos. En este sentido destacamos: la no discriminación, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Veamos algunos ejemplos:

- a. La corrupción tiene estrechos vínculos con el principio de **no discriminación**. Aunque luego profundizaremos en ello, avanzamos aquí que, por una parte, la corrupción suele desviar recursos públicos, lo que provoca una administración y distribución de bienes y servicios arbitraria o discriminatoria; y, por otra parte, este fenómeno impacta más intensamente en quienes sufren de discriminación por su raza, sexo, origen étnico o nacional, orientación sexual, opinión política, condición socioeconómica, entre otras causas. El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación ocupan un lugar central en el Derecho internacional de los derechos humanos, es una obligación general para los Estados que no admite norma en contrario y es de exigibilidad inmediata. Por tanto, la plena vigencia del principio de no discriminación puede constituir un freno para las prácticas corruptas que quedan al descubierto por las consecuencias diferenciadoras que traen asociadas.
- b. En cuanto a la **transparencia**, es evidente que en la medida en que las administraciones divulguen antecedentes sobre sus reglas, planes, procesos y actividades, se reduce la posibilidad de actos y prácticas

⁸⁴ Llevado al extremo, hay quien piensa que, por ejemplo, existen prácticas corruptas que a veces no son ilegales y, por tanto, no pueden ser combatidas con la aplicación de la ley penal, pero sí pueden ser perseguidas con la maquinaria de los derechos humanos. En muchos sistemas judiciales el nepotismo y el favoritismo político no se consideran corrupción en términos estrictamente legales de modo que no están prohibidos por ley. Sin embargo, dichas prácticas pueden suponer la violación de los derechos de participación política e igualdad de acceso a cargo público. De modo que en estos casos la estrategia de los derechos humanos constituye una vía para revocar prácticas que, sin reunir todos los requisitos legales para su sanción como acto de corrupción, se puede probar que implican o constituyen la violación de derechos humanos (TERRACINO, J. B.: "Corruption as a violation of human rights", *International Council on Human Rights Policy, Documentos de Trabajo*, 2008, pág. 2).



corruptas. Lo mismo ocurre si se facilita el acceso público a esta información, puesto que las instituciones de supervisión y la ciudadanía podrán escrutar a dichas entidades. Las normas en materia de derechos humanos protegen el acceso a la información pública como parte del derecho a la libertad de expresión. El acceso a la información completa, actualizada y comprensible es, además, una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos. La información supone poder y las estrategias de transparencia pueden incidir en la distribución y en las relaciones de poder.

- c. En relación con **la rendición de cuentas**, quienes ejercen el poder que les ha sido delegado tienen el deber de explicar y justificar sus acciones, exponiéndose incluso a sanciones si incumplen sus deberes. Quienes ejercen funciones públicas deben responder ante quienes, habiéndoles confiado ese poder, resultan afectados por sus actividades. De ese modo es posible prevenir, detectar y sancionar la corrupción.
- d. En cuanto a la **participación ciudadana**, disminuye las oportunidades de corrupción y es un medio de control beneficioso para las administraciones, en cuanto permite prevenir y detectar abusos. Cuando el Estado carece de instituciones sólidas de supervisión o se encuentra capturado, la participación resulta aún más vital. La participación puede frenar la perpetuación de privilegios que la corrupción asegura a los grupos de poder⁸⁵.

Estas *convergencias* nos permiten afirmar que la promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos constituyen en sí mismos medidas preventivas contra la corrupción. Junto a ellos, un análisis cuidadoso de los actos de corrupción desde un EBDH permitiría a los y las profesionales que trabajan en ese ámbito identificar violaciones de derechos específicos y, en muchas ocasiones, tomar medidas efectivas contra las personas responsables utilizando herramientas legales del sistema de derechos humanos.

A día de hoy, incidir en el EBDH sin una aproximación en perspectiva de género sería quedarse en una visión clásica y trasnochada de los derechos humanos que no tendría en cuenta las nuevas realidades, reivindicaciones y desarrollos en la materia. Por tanto, corresponde ahora agregar a lo que se ha dicho las aportaciones del enfoque de género.

4.3.2. El Enfoque de Género en la lucha anticorrupción

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)⁸⁶ obliga a los 144 Estados Parte a adoptar medidas preventivas, criminalizar la

⁸⁵ Al mirar la participación como un derecho, ponemos el acento en la amplitud, profundidad y legitimidad del proceso participativo (NASH, C.: "Corrupción, democracia....."

⁸⁶ La Convención es uno de los tratados internacionales más ampliamente ratificados, lo que demuestra la importancia que se concede en todo el mundo a la lucha contra la corrupción. No sólo se ocupa del delito en sí, sino que también contiene disposiciones generales relacionadas con su prevención. De conformidad con la Convención, los Estados partes debían garantizar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas en todas las esferas de gobierno; fortalecer la integridad judicial y fiscal; proporcionar acceso a la información al público; hacer un llamamiento a la participación activa de la



corrupción y asegurar la cooperación internacional en la materia. Cuestiones como la inequidad, los derechos humanos y la justicia están integrados en la Convención, reafirmando valores tales como la honestidad, el respeto al Estado de derecho, la rendición de cuentas y la transparencia. Estos valores promueven la no discriminación, la igualdad de género y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, debemos advertir que, a pesar de que la CNUCC señala varias formas de corrupción, no se centra en la relación entre el género y la corrupción o en las posibles políticas asociadas y en las implicaciones programáticas⁸⁷.

En este orden de cosas, el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) menciona en su Recomendación general N°33, la necesidad de que los Estados (15.e) *"aborden la corrupción en los sistemas de justicia como un elemento importante para eliminar la discriminación contra la mujer, en el acceso a la justicia"*

Por otro lado, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing son la base para el mandato que el PNUD y UNIFEM tienen sobre la promoción de la igualdad de género, que es entendida no solo como la consecución de los derechos de las mujeres sino también como el alcance de un amplio rango de objetivos antipobreza y de desarrollo. En este sentido, estos organismos indican que una buena gobernanza sensible al género debe asegurar que los recursos públicos se gasten de forma efectiva y eficiente en servicios públicos que construyan capital humano en igualdad, reduzcan la corrupción (en particular la extorsión sexual o *sextorsión*) y prevenga otros abusos en los derechos humanos de las mujeres.

Así, las acciones de ambos organismos están encaminadas a promover la igualdad de género y la gobernanza democrática a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas pública y la transparencia, de la igualdad en la participación política entre hombres y mujeres, del Estado de derecho y la provisión de servicios sociales públicos.

A pesar del creciente interés sobre el vínculo entre corrupción y género, no existe consenso sobre cómo abordarlo y uno de los principales obstáculos es la falta de datos empíricos para analizar y dimensionar la relación y poder así elaborar estrategias de acción. Durante el 2018 se llevaron a cabo diversas iniciativas para incorporar el enfoque de género a la prevención y abordaje de la corrupción⁸⁸.

Sobre la base de estas apreciaciones nos permitimos señalar una serie de recomendaciones encaminadas a incluir el enfoque de género en las estrategias anticorrupción, desde un enfoque de derechos y a diferentes niveles, principalmente de ámbito político y de ámbito programático.

sociedad; garantizar el derecho de las víctimas a una indemnización; proteger a los testigos, víctimas y denunciantes de irregularidades; y devolver los bienes a los países de los que fueron tomados. Esos requisitos son coherentes con un enfoque de la lucha contra la corrupción basado en los derechos humanos. Además, se ha dotado a la Convención del Mecanismo de Examen de la Aplicación.

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

⁸⁸ Consultar declaraciones del B20, C20 y W20 y el Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas (13 y 14 de abril de 2018).



Ámbito político:

- Ampliar la noción o definición de corrupción y reconocer y denunciar otros tipos de corrupción, como la *sextorsión* o el tráfico de personas;
- Transversalizar el género en las políticas anticorrupción, acompañadas de dotación presupuestaria;
- En esa transversalización de género, será necesario salir del binomio hombre-mujer y tener en cuenta la construcción social del género y los cambios en las dinámicas de género (no estático ni homogéneo);
- Combinar las estrategias para combatir la corrupción con compromisos para reducir la discriminación contra la mujer y la desigualdad de género, reforzando también las leyes frente a la *sextorsión*;
- Fomentar la participación de la mujer en el ámbito y los servicios públicos como una estrategia para un sistema justo, no como mera estrategia anticorrupción, donde las mujeres se equiparen a “garantía de limpieza”;
- Incrementar diálogos políticos e intercambios, tanto a nivel nacional como internacional, para combatir la *sextorsión* y visibilizar los impactos diferenciados de la corrupción.

Ámbito programático:

- Crear índices equitativos para medir la corrupción. Ninguno de los tres índices⁸⁹ más utilizados, capturan correctamente la dimensión de género de la corrupción. El “Índice de percepción de la corrupción de *Transparencia Internacional*” (CPI) y la “Guía internacional de riesgo por país del *Political Risk Service*” (ICRG) solo recogen datos sobre personas expertas, oficiales públicos y del ámbito empresarial⁹⁰. Se debe incluir a la ciudadanía de diversas clases económicas y sociales, garantizar la participación de minorías y asegurar el correcto balance de género, así como de áreas urbanas y rurales. Tampoco se tienen en cuenta algunas de las formas de corrupción diferenciadas que afectan a las mujeres: la pequeña corrupción y la extorsión sexual.
- Extraer datos específicos desagregados para entender el impacto diferencial de corrupción en cada grupo, lo que requerirá respuestas diferenciadas frente a estos impactos.
- Incluir un concepto amplio de género en la investigación, y no únicamente de sexo. Las políticas anticorrupción deben tener en cuenta la construcción social del género y cómo afecta a los diferentes comportamientos dejando de asumir que esos comportamientos son

⁸⁹ Transparency International’s Corruption Perception Index (CPI), Political Risk Service’s International Country Risk Guide (ICRG) y World’s Bank Worldwide Governance Indicators.

⁹⁰ OECD: Global Anti-Corruption & Integrity Forum. Gender and corruption: A toolkit to address the “add women and stir” myth, 2007.



inherentes al sexo, así como los cambios en las dinámicas de género, que no son binarias ni homogéneas y cambian constantemente.

- Elaborar mapeos de riesgos de corrupción con enfoque de género y fomentar su aplicación.
- Realizar un mayor análisis sobre la relación de género y corrupción que tenga en cuenta las diversas interseccionalidades (no solo el contexto cultural y social, si no también clase social, racial, sexualidad, identidad, etc.) y los diferentes roles de la mujer (no solo como cuidadora, sino también como líder e incluso como parte activa en los delitos) y mayor papel de ONG feministas en la lucha anticorrupción.
- Garantizar la participación en la planificación y en los procesos de monitoreo de las políticas anticorrupción involucrando activamente a las mujeres;
- Generar mecanismos de seguimiento sensibles al género.
- Crear mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo mecanismos seguros de denuncia, para las mujeres; los mecanismos de denuncia deben ser transparentes, independientes, accesibles, seguros, de fácil uso y con sensibilidad de género.

Vista la importancia de adoptar el enfoque basado en los derechos humanos y el enfoque de género en la lucha anticorrupción, corresponde ahora, antes de considerar los diferentes tipos de violaciones de derechos humanos que se pueden dar por actos de corrupción, ver con mayor detalle dos temáticas ya señaladas anteriormente: las afectaciones de la corrupción sobre los principios de igualdad y no discriminación y su especial incidencia en colectivos y personas especialmente vulnerabilizados.



EJEMPLO | Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, Sentencia de 9 de marzo de 2018.

Un ejemplo que nos puede servir para percibir la necesidad del enfoque basado en los derechos humanos en la lucha anticorrupción lo podemos apreciar en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Ramírez Escobar contra Guatemala* (2018), relacionado con la adopción irregular de la víctima del caso y su hermano. En su Sentencia, la Corte Interamericana formuló algunas apreciaciones generales sobre el tema de la corrupción, así como el impacto que ésta tiene en los derechos humanos. La CIDH expresó que:

"(...) reitera que estas adopciones se dieron en el marco de un contexto en el cual la debilidad institucional y la flexibilidad normativa facilitó la formación de redes y estructuras de delincuencia organizada dedicadas al negocio de las adopciones



irregulares...destaca cómo estas redes de adopciones ilegales engranadas dentro de las estructuras del Estado no solo se aprovecharon de las debilidades institucionales y legales del Estado guatemalteco sino también de la situación de vulnerabilidad de las madres y familias viviendo en situación de pobreza en Guatemala.

Al respecto, este Tribunal destaca las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables. Además, la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que "se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho".

La Corte recuerda que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción... En este sentido, la maquinaria que se montó y toleró alrededor de las adopciones ilegales, la cual afectaba de manera particular a sectores pobres, tuvo un fuerte impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de los niños y sus padres biológicos".



5. La corrupción y su afectación a la no discriminación y a la igualdad - obstáculo estructural-

Como hemos visto, existe un vínculo evidente entre un entendimiento complejo del fenómeno de la corrupción y el socavamiento de las bases del sistema democrático y del Estado de derecho. Al afectarse la igualdad formal y sustantiva, se ve mermada la democracia; al afectarse las instituciones democráticas, el control interinstitucional, la supremacía de la ley y el poder judicial, se debilitan las bases del Estado de derecho. Esto tiene evidentes consecuencias en materia de derechos humanos, cuyos principios vertebradores son el principio de igualdad y de no discriminación.

Por su definición, la corrupción resulta discriminatoria tanto por su propósito, como por su efecto. Por todo ello, se evidencia que la corrupción es un obstáculo estructural al ejercicio de los derechos humanos⁹¹. En cualquier caso, el desvío o agotamiento de los recursos del Estado impide que cumpla con su obligación de maximizar los recursos disponibles con el fin de lograr progresivamente la completa realización de los derechos humanos para todas las personas y colectivos⁹².

El principio de igualdad y la no discriminación son un fundamento básico de los derechos humanos, y, ciertamente, la corrupción impide la no discriminación y fomenta la desigualdad, pues las personas y grupos sociales que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad se ven afectados de manera desproporcionada por la corrupción.

Si bien la corrupción puede afectar a múltiples derechos fundamentales, es de destacar que, en todos los casos tiene un efecto especialmente perjudicial sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación. De lo visto hasta ahora, podemos concluir que los actos de corrupción suponen un trato diferenciado injustificado y tienen un propósito o efecto de tal índole. Es decir, todo acto de corrupción representa la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

De sobra conocemos que los principios de igualdad y de no-discriminación son principios fundamentales de derechos humanos. El principio de que cada individuo es igual ante la ley y tiene el derecho a ser protegido por esta sobre la base de la igualdad aparece en los principales tratados sobre derechos humanos⁹³. Además de tener un impacto directo en materia de igualdad formal, la corrupción también tiene un impacto en materia de igualdad sustantiva. Por ejemplo, la captura del Estado, a través de diferentes actos de corrupción, afecta al deber de tomar decisiones que

⁹¹ MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 15.

⁹² Naciones Unidas afirma que "Reforzar el goce de los derechos humanos en general, y de derechos civiles o políticos específicos y el principio de no discriminación en particular, es un valioso instrumento de lucha contra la corrupción (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe final del Comité Asesor...* pág. 11). Supone crear una sociedad civil bien informada y capaz de rechazar la corrupción en todas sus formas y en cualquier circunstancia.

⁹³ Estos principios, sin embargo, no implican que cualquier diferencia en el tratamiento sea discriminatoria. No es discriminatorio diferenciar, por ejemplo, si los criterios utilizados son razonables y objetivos y si el propósito es legítimo. Asimismo, acciones afirmativas, y otras formas de iniciativas preferenciales, no violan necesariamente el principio de igualdad y no-discriminación y, en algunos casos pueden ser necesarios para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación.

pueden contrariar intereses privados, lo que puede tener un impacto en las políticas públicas para la concreción de los derechos humanos.

Partiendo de la definición dada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y viendo la incidencia de los actos de corrupción, podremos percibirlo mejor. Este Comité ha definido la discriminación como cualquier *"distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas"*⁹⁴.

Cuatro características de esta definición son relevantes en relación con la corrupción:

1. Los actos de discriminación se definen con amplitud ("cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia") y los actos corruptos intrínsecamente distinguen, excluyen o prefieren.
2. La definición relaciona una serie de "motivos" para la discriminación (raza, religión, color, sexo, etc.), pero estos motivos no son los únicos: la inclusión de la frase "o de otra índole" así lo demuestra. El resultado es que la discriminación por cualquier motivo está prohibida.
3. La definición de discriminación prohíbe los actos que tengan un "objeto" o "resultado" discriminatorio. Por definición, la corrupción resulta discriminatoria tanto por su propósito, como por su efecto.
4. La discriminación trae como resultado específico anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de un derecho humano, como, por ejemplo, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación o el derecho a la salud. Muchos actos de corrupción tienen tales consecuencias; crean distinciones o excluyen, restringen o prefieren, en formas que impiden a las personas ejercer uno o más derechos.

En definitiva, se trata de dos fenómenos que repercuten en el mismo bien que debería estar protegido puesto que la discriminación y la corrupción afectan, al fin y al cabo, a los derechos humanos. La corrupción puede llegar a afectar a aspectos estructurales de la institucionalidad democrática, pudiendo generar marcos normativos que legalizan beneficios ilegítimos e implica, en determinados casos, la impunidad de las personas involucradas y la violación de los derechos de otras. También la corrupción comporta el desvío de recursos públicos que podrían destinarse a realizar y garantizar derechos, e impone requisitos adicionales para el goce y ejercicio de derechos. En la medida en que sus efectos son selectivos, profundiza la marginalidad de las personas desfavorecidas acentuando su discriminación. La corrupción transgrede el principio de igualdad y no discriminación en la medida en que crea distinciones que excluyen, restringen o prefieren, impidiendo un ejercicio igualitario.

⁹⁴ COMITÉ DERECHOS HUMANOS: Observación General núm. 18, No discriminación, párrafo 7.



Es evidente que la corrupción afecta a una obligación general como la no discriminación. De hecho, podemos sostener que si se es objeto de trato diferenciado basado en una condición social que tiene por resultado la anulación o el menoscabo de los derechos humanos, se puede estar siendo víctima de discriminación basada en un acto de corrupción. Los sectores tradicionalmente desaventajados por prácticas históricas de exclusión y marginación que se ven afectados desproporcionadamente por la corrupción también son víctimas de discriminación⁹⁵.

En la medida en que se asuma que la corrupción produce discriminación y afecta de un modo particular a las personas más vulnerabilizadas, la eficacia de la lucha para combatirla se incrementará. La corrupción como malversación de fondos, sustrayendo recursos del erario, supone la ausencia (o el peor estado) de servicios para quien más lo necesitan⁹⁶. Un programa de lucha contra la corrupción que tenga en cuenta la igualdad efectiva y la no discriminación será más acorde a los derechos humanos, pero también será más efectivo contra la corrupción en la medida en que facilita una distribución del poder más justa, con una participación política más amplia.

De este modo, la administración incurre en responsabilidad al permitir este tratamiento discriminatorio. Apreciamos, por tanto, un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. En este contexto, la corrupción y las violaciones de derechos humanos son dos manifestaciones de un mismo escenario. Así, la corrupción y la discriminación estructurales se refuerzan mutuamente y las medidas de reparación dirigidas contra este tipo de discriminación frecuentemente también actúan como barreras anticorrupción⁹⁷.

Tras esta afirmación, entendemos que las políticas anticorrupción no deberían tratar el fenómeno como si se tratara de un acto de egoísmo aislado y oportunista. La corrupción supone una infracción sancionable que también se expresa en la negación del acceso equitativo al empleo, a la educación, a las instalaciones médicas, a la vivienda, etc. De este modo, la corrupción coadyuva a mantener en la exclusión, en mayor o menor escala, a los grupos más vulnerabilizados que son los más afectados por la discriminación constante causada por la corrupción del sistema. Estos grupos están más expuestos a sufrir la corrupción o a que les haga más daño. Es por ello que, cuando la corrupción es un fenómeno estructural - probable, generalizada e impune- no sólo puede significar la vulneración de los derechos humanos en casos individuales, también puede transformarse en un obstáculo estructural al ejercicio y al goce de tales derechos, afectando de forma desproporcionada a determinadas personas y colectivos⁹⁸.

Es la incidencia sobre estos colectivos lo que vamos ahora a abordar.

⁹⁵ NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pág. 57.

⁹⁶ La corrupción implica también un coste añadido para acceder a servicios o ejercer derechos, castigando a quienes más lo necesitan, supone asumir ese coste.

⁹⁷ NASH, C.: "Corrupción, democracia...", pág. 57.

⁹⁸ MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 15.

6. Los colectivos y personas especialmente afectados por las prácticas y actos de corrupción

Una corrupción arraigada en niveles y sectores de la administración, así como la impunidad de quienes obtienen un provecho económico, provoca un enorme perjuicio que debe ser visibilizado. El daño no es solo para el desarrollo económico y la confianza de la ciudadanía, sino también -y esto es lo grave- para los sectores más vulnerabilizados, frágiles y desprotegidos de la sociedad, que son los más afectados por el desvío de fondos, ya que podrían ser destinados para paliar su acuciante situación. En algunos casos, es su propia vulnerabilidad la que hace a ciertos grupos víctimas fáciles de la corrupción.

A nivel mundial, se ha demostrado que la corrupción tiene un impacto especialmente perjudicial sobre las personas que viven en situación de pobreza, si se comparan con los grupos de personas que disfrutan de mayores ingresos. La corrupción no solo afecta al desarrollo económico y desalienta la inversión extranjera en un país, afectando de manera indirecta a los más precarizados, sino que además reduce el ingreso neto de quienes viven en la escasez, distorsiona las políticas, programas y estrategias dirigidas para satisfacer sus necesidades básicas y desvía los recursos públicos para inversiones en infraestructuras, que son elementos cruciales para reducir la pobreza en un país⁹⁹.

Así, por ejemplo, la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones en salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones o grupos en condición de más vulnerabilidad. De esta forma, la corrupción es especialmente dañina respecto a los grupos más vulnerabilizados, porque supone la vulneración de sus derechos, acentuando y reproduciendo su discriminación y exclusión. Es por ello que afecta de forma desproporcionada y diferenciada a grupos históricamente discriminados.

Podemos constatar que los programas anticorrupción se centran en los *procesos*, defendiendo cierta neutralidad en el contenido de las políticas, como señala Martín¹⁰⁰. La incorporación del enfoque de género y basado en derechos humanos pone en evidencia las limitaciones de ese marco de análisis, principalmente en la medida en que suele suponer el olvido de los grupos vulnerabilizados que por su propia debilidad son las víctimas principales de la corrupción. Existen muchos ámbitos donde dotar de contenido al *proceso* de los programas anticorrupción puede ser especialmente interesante.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, quienes gestionan las políticas públicas deberían preguntarse de qué manera el diseño o la implementación de los programas anticorrupción afectarán a las personas marginadas, o víctimas de discriminación social o en desventaja en algún otro aspecto. Como hemos analizado anteriormente, aunque parece existir

⁹⁹ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, pág. 12.

¹⁰⁰ MARTÍN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 21.

consenso en que la corrupción tiene impactos concretos y específicos en los grupos más vulnerabilizados o desventajados de la sociedad, la incorporación de indicadores de vulnerabilidad y criterios de género en el diseño de los programas anticorrupción es aún limitada y excepcional.

Al afirmar que la corrupción afecta en particular a los sectores marginalizados y vulnerabilizados de la sociedad, estamos, en consecuencia, confirmando que no se trata solamente de un problema de conducta delictiva, sino también, y sobre todo, de una cuestión estructural. Esta misma situación de vulnerabilidad agravada en la que se encuentran los grupos en situación de discriminación sistémica se produce porque la discriminación estructural permite espacios donde las autoridades se reservan amplios poderes discrecionales, lo que promueve formas diversas de corrupción como, por ejemplo, que una persona migrante que no cuenta con permiso de residencia pueda ser extorsionada por personal de la administración, a sabiendas de que muchas veces no tienen donde presentar sus quejas o tienen miedo de hacerlo. De ahí, la necesidad de tener una visión interseccional para afrontar las múltiples discriminaciones y múltiples relaciones de poder que se esconden tras un acto o práctica de corrupción¹⁰¹.

Mientras parece que se está de acuerdo en que la corrupción tiene un impacto específico sobre los grupos vulnerabilizados, la incorporación de esta vulnerabilidad y de una perspectiva de género en el diseño de programas anticorrupción aún está limitada y es excepcional.

Como afirma Martínón¹⁰², el empoderamiento de las personas más vulnerabilizadas a través del discurso de los derechos humanos junto a las políticas que atacan las discriminaciones estructurales pueden aumentar la participación y el ejercicio de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Las organizaciones de derechos humanos han desarrollado mecanismos novedosos que involucran a una amplia gama de actores sociales (asociaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, universidades, movimientos sociales...). Su labor gira, principalmente, en torno a promover la participación efectiva en la vida pública e incluye iniciativas de la ciudadanía para combatir o prevenir actos de corrupción. Se busca movilizar a la población y colocar a las personas directamente afectadas por violaciones de derechos humanos en posiciones de liderazgo. Si bien estos mecanismos de exigencia de rendición de cuentas de abajo a arriba no reemplazan a las instituciones anticorrupción tradicionales o a otros mecanismos horizontales, al enfocarse en los derechos de grupos que sufren discriminación y

¹⁰¹ Entendemos por “discriminación interseccional”, como definen Hill Collins y Bilge, “una forma de entender y analizar la complejidad del mundo, de las personas y de las experiencias humanas. Los sucesos y las circunstancias de la vida social y política y la persona raramente se pueden entender como determinadas por un solo factor. En general están configuradas por muchos factores y de formas diversas que se influyen mutuamente. En lo que se refiere a la desigualdad social, la vida de las personas y la organización del poder en una determinada sociedad se entienden mejor como algo determinado, no por un único eje de la división social, sea este la raza, el género o la clase, sino por muchos ejes que actúan de manera conjunta y se influyen entre sí. La interseccionalidad como herramienta analítica ofrece a las personas un mejor acceso a la complejidad del mundo y de sí mismas” (HILL COLLINS, P./BILGE, S.: *Interseccionalidad*, Ediciones Morata, Madrid, 2019, pág. 14).

¹⁰² MARTÍNÓN QUINTERO, R.: “Corrupción y Derechos Humanos”..., págs. 21-22.



precarización, se focalizan sobre las consecuencias de la corrupción que no abordarían otros mecanismos. Estas iniciativas amplían el campo de acción e integran a nuevos actores, lo que puede forzar a las administraciones a considerar cuestiones más extensas de desigualdad y justicia social y a emprender acciones para enfrentar formas de corrupción que dañan especialmente el bienestar de la población más marginada y en condiciones de pobreza¹⁰³.

Vista la afectación general del principio de igualdad y la no discriminación y su especial incidencia en colectivos y personas especialmente vulnerabilizadas, la cuestión ahora es en qué medida se puede identificar un vínculo jurídico particular más allá de esta conciencia entre corrupción y protección inadecuada de los derechos humanos. Así, el aspecto en el que existían más dudas era determinar una relación sustantiva entre corrupción y violaciones de los derechos humanos, particularmente, establecer si determinados actos o prácticas corruptas puede ser considerados una forma de violación de estos derechos. Esto es lo que intentaremos entender ahora.

¹⁰³ INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS: *La Corrupción y los Derechos Humanos...*, págs. 30-31; MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 21.



7. Vínculo entre la corrupción y los tipos de violaciones de los derechos humanos

En el intento de concretar si los actos de corrupción violan derechos humanos en casos específicos se abre un doble interrogante: primero, ¿puede conceptualizarse la conducta corrupta como una violación de los derechos humanos?; y, segundo, ¿deberían clasificarse y sancionarse los actos corruptos como violaciones a los derechos humanos?¹⁰⁴.

Tal como hemos expuesto, rara vez se define o se explica el grado en que los actos de corrupción violan directamente los derechos humanos o conducen a su violación. Esto es debido a que se han hecho pocos esfuerzos para describir en términos exactos los vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos.

Estrechar el vínculo entre los actos de corrupción y las violaciones concretas de derechos humanos nos ayudará también a identificar a quiénes pueden legítimamente reclamar cuando ocurren actos de corrupción y a proteger a quienes sufren perjuicios a causa de ellos. Una comprensión clara de las conexiones prácticas entre los actos de corrupción y las normas en materia de derechos humanos empoderaría a quienes tienen reclamos legítimos para exigir sus derechos contra la corrupción y ayudaría a las autoridades públicas a respetar, proteger y cumplir sus responsabilidades en materia de derechos humanos a todos los niveles.

Así, como hemos venido insistiendo a lo largo de este estudio, a pesar de que todas las prácticas corruptas pueden, a largo plazo, tener un impacto sobre los derechos humanos, desde un punto de vista jurídico no se puede afirmar de forma automática que un acto de corrupción viola los derechos humanos sin que se realice un análisis específico del caso.

A riesgo de ser reiterativos, conviene precisar que esto significa que, para aplicar el marco conceptual de los derechos humanos, con potencial efecto legal, es necesario distinguir entre: las prácticas corruptas que directamente violan un derecho humano; las prácticas corruptas que conducen a la violación de un derecho humano, de forma indirecta o remota (pero que, en sí mismas, no violan un derecho); y, las prácticas corruptas en las que no puede establecerse un vínculo causal con una violación de derechos específicos. De esta forma, la clave de nuestro estudio residirá en distinguir claramente aquellas prácticas corruptas que suponen una violación de derechos humanos de aquellas que sólo tienen impacto en los derechos humanos.

Así, entre las prácticas corruptas que comportan violaciones de los derechos humanos debemos distinguir entre las violaciones directas, las violaciones indirectas y las violaciones remotas. De esta forma, la corrupción se podría vincular, de forma directa, a una violación de derechos humanos cuando un acto corrupto se realiza, deliberadamente, como un medio para violar un derecho. Por ejemplo, un soborno a un juez o a una juez afecta

¹⁰⁴ Al ser aplicados a nuestro esfuerzo por determinar el vínculo causal entre el acto corrupto y la transgresión jurídica (causa de hecho), estos términos transmiten la idea de que los actos (u omisiones) corruptos ocasionan violaciones de los derechos humanos en el sentido jurídico sólo si las violaciones -a derechos como el de la salud, vivienda o educación- son previsibles y no están muy distantes de los funcionarios públicos corruptos.

inmediatamente su independencia e imparcialidad y, por lo tanto, viola el derecho a un juicio justo. Si un funcionario o una funcionaria no causa de manera deliberada un daño, el test para determinar el vínculo será el de la diligencia debida: ¿era previsible su violación? ¿el personal implicado ejerció la diligencia debida (todos los medios a su alcance) para prevenirla? En tales casos, la responsabilidad de la administración depende tanto de las circunstancias específicas como del derecho violado. La corrupción puede también violar directamente un derecho humano cuando una administración (o persona con responsabilidad oficial) actúa u omite actuar de forma que impide el acceso a ese derecho. Así, por ejemplo, la corrupción infringe los derechos a la salud y a la educación, por ejemplo, cuando una persona tiene que corromper al personal sanitario para obtener un tratamiento de salud en un hospital público o a personal docente para obtener una inscripción para su hija o hijo en la escuela pública.

En otras situaciones, la corrupción puede ser un factor esencial en una cadena de acontecimientos que, eventualmente, conduce, a la violación de un derecho. En este caso, el derecho se viola por una acción u omisión que se deriva de una práctica corrupta y ésta es una condición necesaria para esa violación. Esta situación surgirá si, por ejemplo, quien ejerce la función pública permite la importación ilegal de desechos tóxicos desde otros países a cambio de una contrapartida. Si este deshecho se coloca en, o próximo a una zona habitada, los derechos a la vida y a la salud de las personas residentes serían violados indirectamente, como resultado de la acción corrupta. En este caso, los derechos no son violados de manera directa por la acción corrupta, pero resulta un factor esencial sin el cual la violación no hubiera ocurrido. Por lo tanto, aun sin un vínculo directo, la corrupción puede ser un factor esencial que contribuya en una cadena de acontecimientos que conduzcan a la violación y, de esta forma, puede violar indirectamente los derechos humanos. La corrupción puede ser también una causa indirecta cuando las autoridades buscan evitar que se denuncien actos de corrupción. Por ejemplo, cuando una persona denunciante¹⁰⁵ es silenciada mediante acoso y amenazas, los derechos a la libertad de expresión y de opinión pueden resultar violados. En tal caso, además del acto inicial de corrupción que la persona alertadora trataba de dar a conocer, lo más probable es que los actos que le sucedieran y que violaron sus derechos tendrían también a la corrupción como causa indirecta de vulneración.

Finalmente, la vinculación entre la corrupción y la violación de los derechos humanos puede ser remota -la corrupción es un factor entre varios-. Por ejemplo, cuando se deniega de forma no justificada una convocatoria de manifestación para protestar contra actividades posiblemente fraudulentas realizadas desde la administración y a raíz de esta denegación surgen tensiones y protestas sociales que son reprimidas con violencia. En tal caso, el derecho a la manifestación puede ser violado directamente por la corrupción, pero además la represión de las protestas sociales puede también causar serias violaciones a los derechos humanos (por ejemplo, los derechos a la vida, la prohibición de la tortura y maltratos y la libertad de

¹⁰⁵ Whistleblower/alertador, alguien que investiga o informa de un caso de corrupción.

asociación). Sin embargo, en este ejemplo, la corrupción en la denegación del ejercicio del derecho de manifestación no sería necesariamente la única causa o al menos, la determinante de que se produjeran tales protestas o de su represión arbitraria. Muchos otros factores pueden contribuir y, en este sentido, la corrupción tiene un vínculo más remoto con las violaciones en cuestión.

Otro ejemplo de violación por causas remotas lo podríamos encontrar en el supuesto en el que personal de la administración pública denegara de forma injustificada una tarjeta sanitaria a una persona inmigrante y ésta, aquejada de determinadas dolencias, no pudiera tener acceso a la sanidad pública y al acudir a una clínica privada sufriera una mala praxis con secuelas para su salud.

Estas clasificaciones (violaciones directas, indirectas y remotas) nos permiten distinguir entre aquellas afirmaciones, algo imprecisas, que se refieren a la corrupción como algo que “impacta de forma negativa”, que tiene un “efecto grave y devastador” o que comporta “consecuencias negativas” o que “socava” los derechos humanos, de la catalogación de un acto corrupto como una verdadera violación de los derechos humanos desde el punto de vista jurídico, con todas sus consecuencias.

De esta forma, apreciados estos tres posibles vínculos entre los actos de corrupción (directa, indirecta y remota) y las violaciones de derechos humanos, nos adentramos ahora en considerar cómo estas prácticas pueden contrariar las obligaciones propias de cualquier administración.



8. Las obligaciones de las administraciones derivadas del vínculo entre corrupción y derechos humanos

Cuando un acto corrupto supone una violación de derechos humanos y se producen acciones u omisiones de la administración que incumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos, esa administración incurre en responsabilidad y surge para ella una nueva obligación: cumplir con la obligación primaria -la norma vinculante en materia de derechos humanos- y reparar a la víctima. Si se trata de un caso aislado, se concreta en la reparación de los daños individuales y en la exigencia de responsabilidad a quienes perpetran la violación. Si se trata de una situación estructural, además de lo anterior deben adoptarse medidas orientadas a transformar dicha situación. El fundamento de ello no está en la obligación de reparar a las víctimas del caso concreto, sino en el deber de cumplir las obligaciones primarias¹⁰⁶; es decir, aquellas por cuyo incumplimiento se causó la vulneración del derecho¹⁰⁷. A través de esas medidas transformadoras (encaminadas a dismantelar las circunstancias que posibilitan la corrupción estructural), las administraciones pueden cumplir su obligación de prevenir violaciones de derechos humanos en estos contextos¹⁰⁸.

La mejor forma de establecer esta atribución de responsabilidad es determinar cuáles son las obligaciones de los órganos de las administraciones en materia de derechos humanos. Para ello la clave está en las obligaciones generales de respeto, garantía y cumplimiento que concretan la obligación de cumplir de buena fe los compromisos de la administración y, a partir de ellas, establecer la forma en que estas obligaciones se relacionan con la corrupción, dando nacimiento a la obligación de reparar y al fortalecimiento de las garantías de no repetición.

La **obligación de respeto** consiste en cumplir con el mandato normativo asociado a cada uno de los derechos y las libertades consagrados nacional e internacionalmente. Por tanto, habrá un incumplimiento a la obligación de respeto en materia de corrupción cuando un órgano o personal de la administración realice algo prohibido u omita una actuación a la que está obligado dando como resultado una práctica corrupta.

Por su parte, la **obligación de cumplir o de garantizar**¹⁰⁹ consiste en el conjunto de medidas que debe adoptar el aparato del poder público para

¹⁰⁶ Al hilo de este razonamiento, podemos percibir que una administración es responsable de una violación de los derechos humanos cuando se puede demostrar que sus acciones (u omisiones) no se ajustan a las obligaciones nacionales o internacionales en materia de derechos humanos. Para determinar si una práctica corrupta específica viola o no un derecho humano, es necesario establecer, primero el alcance y contenido de la obligación del derecho humano en cuestión y, segundo, si deriva de una ley nacional, tratado internacional, costumbre o principios generales del Derecho.

¹⁰⁷ Para que un acto corrupto pueda ser considerado fuente de una obligación de los derechos humanos es necesario que se establezca que dicho acto (acción u omisión) corrupto tiene la capacidad de infringir una obligación en materia de derechos humanos. En definitiva, para establecer el vínculo sustantivo entre un hecho o situación de corrupción y una violación de derechos humanos es necesario que el acto de corrupción tenga la capacidad de generar una infracción a las obligaciones en materia de derechos humanos (fuente de la violación de tales derechos). De ahí nuestra insistencia en diferenciar aquellos actos corruptos que pueden tener "impacto" en los derechos humanos de aquellos que suponen, propiamente dicho, "violaciones" de los derechos humanos.

¹⁰⁸ MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 30.

¹⁰⁹ La obligación de cumplir requiere una acción positiva por parte de la administración. El Comité DESC divide esta obligación, a su vez, en tres subcategorías: facilitar, otorgar y promover. Esta triple división



permitir el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos. La garantía tiene diversas expresiones que podemos vincular directamente con la corrupción: la prevención, la protección, la investigación y la sanción.

En primer lugar, la administración debe adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para prevenir los hechos de corrupción que pueden comportar violaciones de derechos humanos. Asimismo, se deben adoptar las medidas necesarias para provocar los cambios culturales que se requieren para superar los factores de este tipo que fomentan y permiten la corrupción.

En segundo lugar, la administración debe adoptar todas las medidas necesarias y eficaces para proteger a las víctimas de la corrupción. Se trata de medidas institucionales (legislación, recursos eficaces, procedimientos rápidos y accesibles) y organizativas (sistemas de alerta rápida, evaluación de riesgos) para garantizar una adecuada protección a quienes afecta la corrupción directamente y a quienes la denuncian y combaten. Estas medidas van desde actuaciones específicas de protección de personas amenazadas hasta políticas destinadas a crear ambientes propicios para fomentar la labor de las personas alertadoras¹¹⁰.

Y, en tercer lugar, la administración tiene el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción. Cuando no se toman estas medidas se va configurando un contexto de impunidad que facilita y promueve la repetición de los ilícitos¹¹¹. Sin duda, la impunidad de las violaciones de derechos humanos ha sido y sigue siendo un incentivo para generar contextos estructurales de corrupción y, de ahí, emana la obligación de la administración de reaccionar eficazmente para evitar que se cree un contexto o una cultura de impunidad que fomente actos de corrupción¹¹².

Si se incumplen estas obligaciones en materia de corrupción por parte de la administración, surge la **obligación de reparar** integralmente a las víctimas. La reparación consiste en hacerse cargo de las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos, adoptando medidas de restitución, satisfacción, compensación y garantías de no repetición respecto de la víctima directa, indirecta o remota y la sociedad en su conjunto. Para reparar el daño provocado a las víctimas es necesario determinar adecuadamente el origen del actuar ilícito de los agentes estatales. Esta es la única forma en que las administraciones pueden reparar de manera integral el daño y prevenir que este vuelva a producirse.

fue introducida por el Comité DESC en la Observación general núm. 14: "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)", 2000, párr. 37.

¹¹⁰ En este sentido, destacamos la importancia de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Para ser efectivas las medidas protectoras que contiene la conocida como la "Directiva Europea de Protección de Alertadores" deberá ser transpuestas en el plazo de 2 años.

¹¹¹ NASH, C.: "Corrupción, democracia, Estado de derecho...", pág. 60.

¹¹² 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.



Como **garantías de no repetición** pueden exigirse la adecuación de la legislación interna, la derogación de determinada normativa, la formación del funcionariado en materia de derechos humanos y la información sobre los resultados de esos procesos de formación¹¹³.

El carácter transformador de las medidas encaminadas a la no repetición es fundamental. Si sólo se dispusieran, como es habitual, de medidas restitutorias y compensatorias, la protección de los derechos humanos se volvería ineficaz, toda vez que permanecerían las circunstancias en las que se produjo la violación, lo que generaría no solo un daño a la víctima sino también legitimaría situaciones que dan cuenta de una administración que no se hace cargo de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Son, por tanto, la única forma de presionar para que la administración realmente se implique en modificar las circunstancias estructurales (incluida la corrupción estructural) que son el caldo de cultivo de las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Con la incorporación de las medidas de garantía de no repetición se busca incrementar la legitimidad de la lucha contra la corrupción (en especial a través de campañas públicas de explicación de la incidencia de la corrupción en violaciones concretas de derechos humanos, sobre los que hay menos tolerancia social que sobre la primera) y el poder hacer un seguimiento de la actuación de la administración¹¹⁴.

Antes de analizar la aplicabilidad del vínculo entre corrupción y derechos humanos a las temáticas abordadas por la OAC, para cerrar de forma completa el abordaje teórico de esta temática, entendemos que no podemos dejar de analizar dos cuestiones también fundamentales: las necesarias recomendaciones sobre el tema realizadas desde la Organización de Naciones Unidas y el papel de la sensibilización social en la lucha contra la corrupción. Vamos a ir por partes.

¹¹³ Otras medidas en esta lucha contra la corrupción podrían ser: medidas de acceso a la información (herramienta esencial en el control de la autoridad y, por tanto, en la prevención de la corrupción); las campañas de concienciación y sensibilización a agentes clave y la sociedad en general sobre la importancia de los alertadores; la respuesta efectiva de la administración para investigar y sancionar los actos de violencia en contra de los denunciantes de actos de corrupción.

¹¹⁴ MARTINÓN QUINTERO, R.: "Corrupción y Derechos Humanos...", pág. 29.

9. El paso definitivo para estrechar el vínculo entre corrupción y derechos humanos: las recomendaciones de Naciones Unidas

Toda la elaboración teórica anteriormente descrita (ver especialmente el apartado 3 de este estudio) se ha visto cristalizada e impulsada en el ámbito internacional mediante diversos pronunciamientos de la Organización de Naciones Unidas. Así, en las Recomendaciones del Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos¹¹⁵ aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 5 de enero de 2015 se dio por aceptada la necesidad de vincular las medidas de lucha contra la corrupción con la efectividad y la protección de los derechos humanos, aunque no se detallaron las estrategias que llevaran a medidas concretas en este sentido. En dicho informe se recomendó, entre otros aspectos:

- la necesidad de distinguir y recopilar las prácticas positivas en la vinculación de las medidas anticorrupción y protección de los derechos humanos para inferir directrices generales;
- la realización por los órganos competentes del Consejo de Derechos Humanos de un estudio integral sobre las aportaciones que el combate de la corrupción y las instituciones de derechos humanos pudieran hacerse mutuamente al integrar sus respectivos enfoques;
- la definición de los criterios para determinar si un acto de corrupción daba lugar a una conculcación de derechos humanos y si una vulneración de derechos humanos daba lugar a corrupción;
- el refuerzo de la protección de denunciantes y periodistas conforme a la Declaración sobre Defensores de los Derechos Humanos¹¹⁶;
- el desarrollo de las medidas preventivas atendiendo explícitamente las necesidades de los grupos vulnerabilizados;
- el uso de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos para integrar una perspectiva de derechos humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción (por ejemplo, con la creación de una relatoría especial en materia de derechos humanos y corrupción);
- la integración del examen de la corrupción como posible causa de las vulneraciones de los derechos humanos en el Examen Periódico Universal;
- la prestación de una especial atención a lo largo del examen de comunicaciones del procedimiento de denuncia del Consejo de Derechos Humanos para indicar toda conexión con actos de corrupción;

¹¹⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: *Informe final del Comité Asesor...*, págs. 15-17.

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



- y, el fomento de un enfoque interinstitucional de los órganos de Naciones Unidas que incluyera, en particular, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, como depositaria de la CNUCC.

Asimismo, Naciones Unidas constata que la medición de la corrupción es problemática, ya que, en última instancia, se trata de medir el comportamiento humano. Por esa razón, los recursos dedicados a la medición pueden distraer la atención sobre otras cuestiones principales. La utilización del índice de condenas para evaluar la eficacia de las medidas de lucha contra la corrupción plantea problemas. Si bien la corrupción no puede erradicarse por completo, es preferible adoptar un enfoque de evolución, y no de revolución. La tecnología tiene un gran potencial con miras al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, aunque no es la solución a todos los problemas, y su uso indebido puede dar a lugar a una situación distorsionada de violaciones de los derechos humanos.

Así, se ha incidido en las posibilidades que ofrecen los adelantos tecnológicos. Entre los ejemplos figuran la gobernanza electrónica, las plataformas de datos abiertos, los sistemas de datos electrónicos para la contratación pública y la aplicación de sistemas de gestión electrónica de documentos. Se llega a afirmar, aunque no lo podemos compartir en su totalidad, que al disminuir el contacto humano y las facultades discrecionales de los funcionarios públicos, la tecnología puede reducir las posibilidades de prácticas corruptas. La tecnología también puede proporcionar herramientas seguras para denunciar prácticas corruptas sin temor a represalias.

Aunque todo lo anteriormente descrito a lo largo de este estudio, ya sea mediante el impulso nacional o internacional, carecería de sentido sin un trabajo constante de sensibilización social en varias direcciones.



10. El papel de la sensibilización e incidencia social en la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos

Aunque el trabajo desde las administraciones es imprescindible, buena parte de la estrategia de la lucha contra la corrupción pasa también por reforzar las convicciones axiológicas de la población. Como sociedad debemos entender que la corrupción no es una catástrofe natural, sino una calamidad humana solucionable por métodos racionales. Por eso, a largo plazo, uno de los remedios más eficaces contra la corrupción y sus efectos es la educación social, la defensa absoluta de los derechos humanos y un buen diseño institucional¹¹⁷.

La concienciación sobre cómo la corrupción vulnera los derechos humanos puede ayudar a incrementar su rechazo social, incrementando así la legitimidad de los programas de lucha contra la corrupción. Al mostrar a las personas afectadas como víctimas de violaciones de derechos humanos, la ciudadanía tomará una conciencia mayor de los efectos nocivos de la corrupción y de la necesidad de combatirla. De esta forma, enfatizar el papel de las víctimas es importante para convertir el problema de la corrupción en una cuestión pública ¹¹⁸. Además, la sensibilización y educación en derechos humanos incrementa la concienciación sobre lo perjudicial y nocivo de la corrupción. Es más, percibirla como una violación de derechos humanos animaría a más sectores de la ciudadanía a colaborar en la lucha contra la corrupción e incluso empoderaría a las víctimas para denunciarla y reclamar la correspondiente reparación¹¹⁹.

La promoción de los derechos humanos, a través de la educación, la concienciación y la mejora de capacidades para acceder a mecanismos de protección y para su exigibilidad, generaría el espacio propicio para que la sociedad reconozca y denuncie la corrupción, la rechace y exija la integridad y rendición de cuentas a los Estados. Una cultura de derechos humanos configuraría un contexto donde la corrupción no tenga cabida y permita destinar recursos para su prevención.

Este empoderamiento social pasa por algunas cuestiones claves como la educación. Entendemos que en gran medida la corrupción se podría prevenir mediante la educación. En este punto es necesario distinguir dos niveles de aprendizaje:

1. El primero es la transmisión de conocimientos fácticos, a saber, la enseñanza de conductas y normas de lucha contra la corrupción, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, las normas de derechos

¹¹⁷ MALEM SEÑA, J. F.: "Corrupción y derechos humanos"..., pág. 74.

¹¹⁸ Es de destacar la importancia de la participación de la sociedad civil en la gobernanza nacional como instrumento importante para prevenir la corrupción, en particular de organizaciones integradas por miembros pertenecientes a los grupos más marginalizados, que son los más afectados ante las violaciones de los derechos humanos y los efectos de la corrupción. Así, por ejemplo, los comités consultivos y deliberantes abiertos a la sociedad civil son un mecanismo eficaz para la prevención de la corrupción y la supervisión de las políticas. La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción no debe limitarse a la gobernanza, sino que debería abarcar otros ámbitos, como el derecho a la libertad de asociación y de reunión, incluidas las manifestaciones (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resumen del taller de expertos..., pág. 41).

¹¹⁹ TERRACINO, J. B.: "Corruption as a violation of human rights"..., pág. 2.



humanos y las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; y,

2. El segundo es la asunción de responsabilidad, dicho de otra forma, hacer lo correcto a partir convencimiento de que así es como se debe actuar, no por temor al castigo, ni por la motivación que ofrecen los incentivos. La lucha contra la corrupción debería asimilarse de forma decidida y abordarla con medidas de carácter colectivo. Es necesario que los sistemas centrados únicamente en la sanción den un paso más e incorporen el rechazo de la corrupción desde una perspectiva cultural

Junto con la sensibilización social y la educación, el papel de los medios de comunicación también es clave. No solo en la investigación, sino también como agentes alertadores de situaciones opacas y poco claras, en el ejercicio de su derecho a informar¹²⁰. La prensa y los medios de comunicación son instituciones centrales de la democracia, pues facilitan el proceso de deliberación sobre las concepciones del bien común. La exposición y denuncia de los actos de corrupción a través de los medios de comunicación es un factor fundamental, ya que permite que se conozcan los avances en esta materia, y mantiene a la sociedad activa y vigilante¹²¹.

Por último, desde el enfoque basado en derechos humanos se presta también especial atención a la protección de las personas denunciantes de corrupción. Así, por ejemplo, la necesidad de proteger a las personas alertadoras sería un objetivo clave en la colaboración entre las organizaciones de los derechos humanos y las que trabajan en la lucha contra la corrupción. Haciendo, por ejemplo, incidencia política para que se establezcan medidas para la protección de personas que revelen informaciones sobre posibles irregularidades, infracciones o acciones u omisiones que produzcan ilícitos o malas prácticas que sean contrarias o lesivas al interés general o contrarias a los objetivos y fines de las normas establecidas, y que se hayan producido, se estén produciendo o sea probable que se produzcan en el ámbito de las administraciones y sector público y empresas o entidades públicas y privadas¹²².

Teniendo en cuenta todo este marco teórico general, conviene ahora aproximar este discurso para apoyar el argumentario de las actuaciones y las resoluciones de la Oficina Antifrau de Catalunya (OAC). Esto se hará mediante un análisis de los casos relevantes que ha conocido la OAC en los últimos años.

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

¹²¹ LUCIANI, D. S.: "La corrupción como una grave afectación...", pág. 73.

¹²² Ver, en este sentido, el trabajo realizado por XNET sobre la protección de los alertadores: <https://xnet-x.net/eje/anticorrupcion/>



11. Aplicabilidad del vínculo entre corrupción y derechos humanos a las temáticas abordadas por la OAC. Análisis de casos

Visto el anterior marco teórico, corresponde ahora centrarse en lo concreto y lo práctico para responder a la siguiente pregunta: ¿cuándo y de qué manera es posible determinar violaciones de derechos humanos directas, indirectas o remotas en casos de corrupción investigados por la OAC?

Evidentemente, el impacto de la corrupción no es abstracto y determinarlo implica, por un lado, concretar los tipos de violaciones de los derechos humanos que tienen relación (directa, indirecta o remota) con actos de corrupción. Y, por otro lado, analizar si en el marco normativo anticorrupción creado hay referencias a su vinculación con los derechos humanos.

Un análisis jurídico de casos representativos nos permitirá conocer hechos específicos de corrupción, establecer los derechos violados, las características de las víctimas y las tipologías de los actos de corrupción. También podremos identificar si estos actos han sido perpetrados por un ente privado o por órganos públicos, y si se trata de violaciones de derechos por acción o por omisión. A partir de este análisis caracterizaremos el deber de la administración para establecer los vínculos de causalidad y previsibilidad entre los actos de corrupción y los derechos humanos.

Como ha quedado establecido en los anteriores apartados y se observa en prácticamente todos los estudios que buscan analizar los vínculos, relación o interacción entre los amplios conceptos que envuelven a los términos *corrupción* y *derechos humanos*, hay una parte que los quiere tratar como necesariamente entrelazados (al ser ambos condición o elementos base para la generación de confianza en el gobierno y sus instituciones) y otra que los quiere analizar como separados (por su origen, fines, alcances y resultados) a pesar de su inevitable coexistencia en sociedades que pretenden considerarse democráticas y regidas por un estable Estado de derecho.

Como también ha quedado demostrado, el interés en la relación corrupción-derechos humanos o en el *análisis de la corrupción desde un enfoque de derechos humanos* es relativamente reciente, al tener poco más de quince años de existencia. Los primeros desarrollos de esta propuesta, surgida en América Latina, se han ido extendiendo, multiplicando, complejizando y adaptando a las necesidades y características que cada región y país del mundo tiene ante los tipos, intensidades, obstáculos y realidades que presentan los actos de corrupción que en cada caso se detectan.

En el caso de la OAC, esta es la primera vez que se desarrolla este enfoque. Nunca antes se había analizado cómo y porqué la forma en la que los casos de uso o destino fraudulento de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito derivado de conductas que comporten conflicto de intereses o el uso particular de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público -que son conductas que tiene por objetivo y finalidad prevenir e investigar la OAC¹²³-, no sólo involucran al Estado, a sus instituciones y a la confianza de la ciudadanía en éstas, ni sólo producen afectaciones económicas y de credibilidad en la

¹²³ Véanse artículos 1, 2 y 3 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Catalunya.

administración pública. Es decir, nunca antes se había analizado cómo esos mismos casos también pueden afectar a toda la sociedad en su conjunto, a grupos o personas en específico al, directa, indirecta o remotamente, vulnerar o poner en riesgo diversos derechos humanos que se tienen reconocidos en Catalunya.

Así, esta es la primera vez en una década -esto es, desde que el 1º de octubre de 2009, fecha en la que se recibió la primera denuncia por la OAC-, en la que se establecerá la forma en la que el uso o destino irregulares de fondos públicos, así como conductas opuestas a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho que investiga e inspecciona la OAC, pueden generar violaciones de derechos humanos.

La primera vez en la que es establecerán otras consecuencias, además de prevenir y alertar con relación a conductas del personal y altos cargos que tengan o puedan tener como resultado el destino o uso irregulares de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento contrario al orden jurídico, que comporten conflicto de intereses o que consistan en el uso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones y el abuso en el ejercicio de estas funciones. Estas consecuencias consistirán en establecer también las bases para poder prevenir y alertar al mismo tiempo de posibles vulneraciones de derechos humanos que las referidas conductas puedan generar.

ANÁLISIS DE CASOS | Metodología

Con ese fin, para el desarrollo de este estudio se han analizado *más de cincuenta casos* tramitados por la OAC en los últimos diez años, además de los que constan en el documento “10 anys, 10 casos”¹²⁴. Gran parte de estas actuaciones de investigación han tenido como resultado la formulación de *informes razonados*¹²⁵ de la OAC a autoridades, órganos, dependencias e instituciones municipales, provinciales y autonómicas de Catalunya, así como universitarias.

La muestra de casos recoge las principales materias que han sido objeto de investigación por la OAC en la última década, esto es, actos de corrupción cometidos en el marco de contrataciones públicas, ejercicio de funciones públicas, urbanismo, conflictos de intereses e incompatibilidades y otorgamiento de subvenciones.

A partir del análisis de estos casos reales y concretos que han sido denunciados, investigados y/o inspeccionados por la OAC se han obtenido datos de gran relevancia para el establecimiento de la

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

¹²⁵ El director o directora de la Oficina Antifraude, en el ejercicio de sus atribuciones y como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo, emite un informe razonado que ha de enviar a la autoridad competente, la cual, posteriormente y en un plazo de treinta días, ha de informar al director o directora de la Oficina Antifraude sobre las medidas adoptadas o bien, los motivos que lo impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones y los recordatorios formulados.

relación *corrupción-derechos humanos*, ya que no se parte de un análisis abstracto, ni de hechos hipotéticos, como tampoco de generalizaciones de los posibles puntos de relación. La realidad concreta de la corrupción en Catalunya nos permite centrar el análisis en conductas específicas y afectaciones identificables de manera particular.

Si bien, por una parte, dejamos de lado el análisis de conductas que, aun cuando se pueden enmarcar en lo que entendemos por corrupción, no están dentro del ámbito de las competencias, fines y casos que conoce la OAC, por otra parte, garantizamos así que los resultados se centren en el ámbito particular en el que nos interesa establecer el vínculo entre derechos humanos y corrupción. A partir de la descripción de las conductas competencia de la OAC, podremos entender mejor las relaciones que se producen en otro tipo de conductas.

De esta manera, nos centraremos en el análisis de seis tipos de corrupción, entendidos en términos amplios, que han sido objeto de investigación de la OAC (Incompatibilidades; Conflicto de intereses; Uso irregular de fondos públicos; Tráfico de influencias; Uso indebido de facultades; y, Trato de favor)¹²⁶.

Así, en primer lugar, se describirá en qué consisten o cómo se pueden identificar las distintas conductas o prácticas corruptas relevantes para este análisis. y se establecerán los ámbitos en los que se han desarrollado. En segundo lugar, se determinarán las posibles violaciones de derechos humanos que directa, indirecta o remotamente pueden producirse a partir de las conductas analizadas.

¹²⁶ Dejaremos de lado algunas conductas que en su mayoría están tipificadas en España como delitos contra la Administración Pública, delitos de corrupción en los negocios, delitos de corrupción en el mundo del deporte y delitos urbanísticos y contra la ordenación del territorio, por ser situaciones de las cuales no se identificó ningún caso tramitado hasta emitir un informe razonado ante la OAC en la muestra que fue analizada para este estudio. Dichas conductas son las siguientes: soborno, cohecho, enriquecimiento ilícito, malversación, abuso de funciones, obstrucción de la justicia, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos, colusión, uso ilegal de información falsa o confidencial, prevaricación y blanqueo de capital.

Como conductas o prácticas corruptas relevantes que se denuncian ante la OAC podemos identificar¹²⁷:

1. Incompatibilidades¹²⁸

Las incompatibilidades se presentan cuando una persona en ejercicio de una función pública desempeña al mismo tiempo otros empleos o actividades en el ámbito público o privado que están prohibidas o requieren autorización mientras mantenga la primera función pública que desempeña.

2. Conflicto de intereses

Los conflictos de intereses son un riesgo de corrupción, no un acto de corrupción, común a todas las organizaciones públicas. Una persona se encuentra en una situación de conflicto de intereses cuando se dan las siguientes circunstancias:

- a. debe ejercer su juicio o discernimiento profesional (valorar una oferta en una licitación, preparar un diagnóstico médico, evaluar un examen, valorar unas pruebas en un juicio, auditar unas cuentas, etcétera)
- b. para -o en nombre de- otra persona (paciente, cliente, estudiante, ciudadano/a o colectivo, o bien una institución pública) que legítimamente confía en su juicio,
- c. y tiene un interés particular (personal o profesional) que podría interferir en el adecuado ejercicio de su responsabilidad profesional¹²⁹.

3. Uso irregular de fondos públicos

El uso irregular de fondos públicos se da cuando una persona utiliza, destina o desvía recursos públicos, que -principal pero no únicamente- pueden ser de naturaleza económica, a fines, personas y/o actividades a las que no estaba previamente previsto o en los márgenes de la previsibilidad presupuestaria.

4. Tráfico de influencias

El tráfico de influencias se presenta cuando una persona hace uso de sus relaciones personales, sean de ámbito familiar, laboral, político, social, económico o de otro tipo, para obtener ventajas, privilegios, favores, preferencias o simplemente resultados en su beneficio por el simple hecho de la existencia de esa relación personal.

¹²⁷ Las definiciones que a continuación se proponen y que no tienen al final una cita como nota al pie, son propuestas de definición elaboradas por el IDHC a partir del análisis de varios documentos y definiciones. Las definiciones aquí incluidas se desarrollan a efectos de describir y clasificar los asuntos o las actuaciones competencia de la OAC, sin que eso represente necesariamente la definición legalmente establecida.

¹²⁸ El sistema o régimen de incompatibilidades aplicable en Catalunya está previsto en la Ley 21/1987, de 26 de noviembre, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Generalitat. De igual forma resulta relevante tener en cuenta en este ámbito las siguientes leyes: Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas; Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general y Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

¹²⁹ Oficina Antifraude de Cataluña, *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Catalunya*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 39, Primera edición, Barcelona, octubre del 2016, págs. 15 y 29.



En el Código Penal español, la definición base del tipo penal de tráfico de influencias está contenido en sus artículos 428¹³⁰ y 429¹³¹.

5. Uso indebido de facultades

El uso indebido de facultades se da cuando una persona en el ejercicio de funciones públicas ejerce de manera irregular o abusiva las facultades que tiene legalmente asignadas con el fin de otorgar beneficios, licencias, concesiones, permisos, autorizaciones o cualquier otro ejercicio de derechos o liberación de obligaciones a personas que desarrollan actividades que tiene bajo su cargo en el ejercicio de la función pública.

6. Trato de favor

El trato de favor se presenta cuando una persona recibe por razón de quién es (por regla general, personalidades públicas) un trato especial, diferenciado o excepcional, respecto al que reciben las demás personas que se encuentran en la misma situación, para el desarrollo de actividades, prestación de servicios u obtención de beneficios, licencias, concesiones, permisos, autorizaciones o cualquier otro ejercicio de derechos o liberación de obligaciones.

Todas las conductas antes descritas se pueden presentar en ámbitos de gestión pública general (contratación pública, función pública -selección y provisión-, urbanismo -planeamientos, otorgamiento de licencias, operaciones urbanísticas como cesiones, compraventas, permutas- o subvenciones y ayudas); así como en ámbitos de función pública (control interno -irregularidades y debilidades derivadas de un deficiente control interno en administraciones públicas que dificultan la detección-). Si bien en este caso nos centramos en el ámbito público, no se debe perder de vista que también se pueden vincular y analizar en ámbitos privados o en la relación entre los dos ámbitos.

De acuerdo con el cargo o función pública que se desempeñe en cada caso, se podrían presentar casos de incompatibilidades, tráfico de influencias, conflicto de intereses, uso indebido de facultades, uso irregular de fondos públicos y trato de favor en, al menos, los siguientes ámbitos genéricos:

- Contrataciones públicas.
- Ejercicio de funciones públicas.
- Urbanismo.
- Otorgamiento de subvenciones y ayudas.

¹³⁰ El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaleándose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior.

¹³¹ El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaleándose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, y prohibición de contratar con el sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por tiempo de seis a diez años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior.



De estas descripciones resulta evidente que el hecho de que una persona - que está en ejercicio de una función pública y tiene prohibido el desempeño de otras actividades en el ámbito privado y/o público-, incumpla la restricción que se le impone con el fin de garantizar la probidad, independencia, transparencia o imparcialidad en el ejercicio de su función, pone en riesgo y erosiona la credibilidad en la administración pública y puede producir afectaciones al erario. Lo mismo ocurre con la persona que abusa de sus facultades públicas con el fin de obtener un beneficio directo o indirecto para ella u otra persona, que hace un uso indebido de los recursos bajo su administración, que favorece a alguien por quien es o por la relación personal que les une, o que simplemente toma decisiones en ámbitos en los que puede tener un interés particular.

De igual forma, parece evidente que las conductas descritas generan sentimientos de desánimo, frustración y resentimiento entre el funcionariado honesto; propagan dudas y generan desconfianza entre cargos políticos y en el personal público, pues merman la credibilidad de las instituciones e incluso las desnaturaliza cuando los intereses privados determinan las decisiones políticas.

Corresponde ahora preguntarse, ¿cómo afectan en materia de derechos humanos estas conductas corruptas en los ámbitos descritos?

La respuesta a esa pregunta es muy importante; aunque en realidad, lo más importante ahora es que se esté formulando por primera vez este planteamiento frente a casos de corrupción que se enmarcan en el ámbito de la competencia de la OAC.

En ese sentido, para poder dar una respuesta más precisa a la pregunta, el primer ejercicio que se deberá hacer -en coherencia con el marco teórico que anteriormente hemos desarrollado- es ampliar la visión de los alcances que tienen los efectos de los actos de corrupción y entender que los actos corruptos no sólo involucran al Estado y a sus instituciones en sus diferentes ámbitos y niveles, y que no sólo afectan o ponen en entredicho la confianza de la ciudadanía en esas instituciones, ni sólo producen afectaciones económicas y de credibilidad en la administración pública. Los actos de corrupción también pueden afectar a toda la sociedad en su conjunto, a grupos o personas en específico al, directa, indirecta o remotamente, vulnerar o poner en riesgo diversos derechos humanos que se tienen reconocidos en Catalunya.

Esto es así, como regla general, por las siguientes razones, en las que insistimos por su importancia:

- a. La corrupción mina los principios de objetividad y legalidad que son fundamentales para que toda la administración pública, en el ámbito de sus competencias, pueda prevenir, proteger y garantizar todos los derechos humanos.
- b. La corrupción entorpece y puede imposibilitar la ejecución de políticas públicas dirigidas a la prevención, protección y garantía de todos los derechos humanos.

- c. La corrupción provoca y expande la ineficiencia de servicios públicos destinados a la prevención, protección y garantía de todos los derechos humanos.
- d. La corrupción es incompatible con la transparencia y la rendición de cuentas que son necesarias para la efectiva prevención, protección y garantía de todos los derechos humanos.

Aunque generalmente se tiene la percepción de que son los derechos sociales los que resultan más afectados al desviarse recursos públicos destinados a satisfacer dichos derechos, especialmente por una corrupción menor, lo cierto es que todos y cualquier derecho humano se puede ver afectado por los actos de corrupción.

Si nos centramos en los casos analizados para este estudio, podremos constatar diferentes efectos:

En un caso en el que se denunció la existencia de un probable *tráfico de influencias* en una contratación pública de servicios de interpretación y traducción en juzgados y tribunales, se contrató a una empresa que, a juicio de la OAC, no garantizaba la prestación de dichos servicios de manera eficaz debido a deficiencias en el pliego de cláusulas, en el control de los datos de las ofertas de los licitadores y en el control de la ejecución¹³².

De esos hechos y denuncia, el acto de corrupción en principio parecería que sólo afecta al patrimonio de la Administración denunciada y pone en riesgo la credibilidad de las instituciones de administración de justicia. Sin embargo, también condiciona directamente el *derecho a las garantías judiciales y el debido proceso* de todas las personas que hicieron uso de dicho servicio, en su mayoría, personas extranjeras, pero no exclusivamente. Con lo que es evidente que la corrupción no sólo menoscaba los derechos sociales, sino que puede impactar en cualquier derecho civil, político, económico, cultural, ambiental y/o social.

Los derechos humanos que de manera más fácil se pueden identificar como violados, especialmente por conductas de conflicto de intereses, tráfico de influencias o trato de favor, son los derechos a la *igualdad y no discriminación*¹³³. Pero no son los únicos, sino que en cada caso pueden estar más derechos involucrados.

En ese sentido, por ejemplo, en varios casos se han presentado irregularidades en la contratación de servidores públicos en diferentes ámbitos. Además de la igualdad y no discriminación, se estaría afectando también directamente el *derecho al trabajo* y de manera específica el *derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos* de todas las personas que pudiendo acceder a la función pública, que se decidió asignar por actos de tráfico de influencias y conflictos de interés, quedaron

¹³² La OAC envió un informe razonado y unas recomendaciones al ente investigado y que este dio respuesta a la OAC sobre las recomendaciones y sobre las medidas adoptadas en relación con la contratación de ese servicio.

¹³³ Analizado anteriormente de forma amplia por su transversalidad en todos los actos de corrupción (supra apartado 5)

sin la posibilidad de desempeñar una actividad laboral para la cual podían tener los méritos, requisitos y condiciones que el puesto en concreto exigía.

También indirectamente se podían afectar otros derechos humanos a partir de la contratación irregular de esos funcionarios públicos, pues si estos además no estaban debidamente calificados y preparados para desempeñar sus funciones, estaban en riesgo de verse afectados derechos como: *medio ambiente, seguridad social, derechos laborales, seguridad personal y educación*, que son los ámbitos competenciales en los cuales debían desarrollar su actividad laboral las personas contratadas irregularmente.

Bajo este entendido, parecería que se muestra casi como una regla general que, en los casos en los que existen actos corruptos de conflictos de intereses, tráfico de influencias o trato de favor, los derechos humanos que de manera más fácil se pueden identificar como violados son los derechos a la *igualdad y no discriminación*. Antes veíamos lo que ocurría con los concursos de oposición y procesos de contratación de funcionarios, pero también se constata en otros casos conocidos por la OAC en los que al existir las referidas conductas corruptas, se han asignado de manera irregular subvenciones, contrataciones públicas, concesiones, adjudicaciones, etc. En todos estos, es evidente que se han afectado los derechos antes referidos de todas aquellas personas que cumpliendo los requisitos establecidos en ley, han quedado sin posibilidad de acceder a esas subvenciones, contrataciones, adjudicaciones, etc.

Pero de igual forma a lo que antes se mencionaba, el acto corrupto no termina ahí, sino que indirectamente se podría causar una afectación a otros derechos humanos si además de lo anterior, quienes reciben las subvenciones, contratos, concesiones o adjudicaciones no cumplen con los estándares de calidad que se requieren, poniendo en riesgo indirectamente a otros derechos. En los casos analizados por la OAC podrían ser, por ejemplo, el derecho al medio ambiente, participación ciudadana, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la cultura, derecho de circulación y seguridad ciudadana. Esto, porque las subvenciones, contratos, concesiones o adjudicaciones estaban dirigidas a cumplir con funciones públicas en dichos ámbitos.

Situación similar puede ocurrir en muchos casos en los que se presentan incompatibilidades, pues al ejercerse más de una función, actividad o empleo por una persona, por una parte, se deja a otra u otras personas sin la posibilidad de acceder a esas funciones y, por otra, en el caso de que esa persona, además, no cuente con la preparación adecuada para el desempeño de las funciones que de forma incompatible desarrolla, se pondrían en riesgo derechos específicos que estuvieran a cargo de esa persona en su prevención, protección o garantía.

En el *uso indebido de facultades*, las posibilidades de afectación directa, indirecta o remota son más variables, ya que en gran medida dependerán de las facultades específicas que se tengan y ejerzan indebidamente. Así, por ejemplo, en un caso denunciado ante la OAC, se detectaron irregularidades relativas al disfrute de viviendas por trabajadores adscritos a la conservación de un parque. Las tres irregularidades denunciadas y acreditadas por la investigación de la OAC son las siguientes: algunos de los beneficiarios no cumplían los requisitos previstos en la normativa reguladora, un abuso en el



consumo de agua a cargo de la Administración en esas viviendas y un incumplimiento de la prohibición de realizar obras sin la autorización de la Administración¹³⁴. Esta conducta corrupta evidentemente afectó, en primer lugar, el derecho a la vivienda de todas las personas trabajadoras que teniendo derecho a la vivienda se vieron excluidas de esa posibilidad al asignarse esas viviendas a otras trabajadoras que, si bien tenían el derecho, no les correspondía en ese momento esa asignación. En segundo lugar, el derecho al agua de todas las personas vecinas del lugar en el que ocurrieron los hechos. En este caso, además de esa afectación, se podría establecer también la afectación del derecho a la igualdad y no discriminación.

En otros casos de uso indebido de facultades conocidos por la OAC en los que se otorgaron licencias sin que se cumplieran los requisitos o se otorgaron concesiones sin cumplir los procedimientos previstos en ley, nuevamente el derecho a la igualdad y no discriminación se ven directamente afectados, pero también indirectamente se podían ver afectados en el primer caso el derecho a la salud al tratarse de una licencia para la producción de alimentos en una finca y, en el segundo, el derecho al medio ambiente al tratarse de una concesión para la prestación de servicios de conservación.

En otros casos en este ámbito en el cual no se aplicó una sanción urbanística o se otorgaron ayudas y subvenciones sin cumplir los procedimientos establecidos, se muestra también de manera clara la afectación de los derechos de igualdad y no discriminación, además de posibles afectaciones al medio ambiente y seguridad en el primero, y los derechos al trabajo, participación y recreación en los segundos.

Los casos de uso irregular de fondos públicos parecen ser los más fáciles para identificar el vínculo entre un acto corrupto y las afectaciones de derechos humanos, ya que si los fondos destinados a la vivienda, salud, educación, seguridad pública, registro de detenciones, protección de datos personales o cualquier otro, se desvían o utilizan para otros fines, la afectación que se genera parece evidente por el simple hecho de la existencia de un uso irregular de fondos que tenían un destino específico para la prevención, protección o garantía de derechos humanos específicos. Sin embargo, no todo uso irregular de fondos públicos significa que necesariamente existirá una afectación de derechos humanos, pues si esos fondos se destinan a actividades o fines que nada tienen que ver con la prevención, protección o garantía de derechos humanos, sólo estaremos en presencia de un acto de corrupción. Aquí radica, esencialmente, la diferencia, anteriormente apuntada, entre implicar una vulneración de derechos humanos y tener impacto en los derechos humanos.

Como se puede observar de las anteriores descripciones, el vínculo entre *corrupción y derechos humanos* es fácil de determinar si se va más a fondo en:

a. las características del acto corrupto;

¹³⁴ Como resultado del informe razonado de la OAC, la Administración afectada realizó una inspección de los hechos denunciados y procedió a la regularización de las situaciones irregulares.

- b. en las facultades, funciones y/o atribuciones que tienen a su cargo el o los sujetos que los llevan a cabo;
- c. en las consecuencias secundarias que pueden derivar del ejercicio de una actividad que tiene por origen una práctica corrupta y, finalmente,
- d. en la identificación de quién o quiénes resultan afectadas directa e indirecta o remotamente por la práctica corrupta y sus consecuencias secundarias.

De lo anterior y de los casos que se han analizado para este estudio, es evidente que hay actos corruptos que violan de forma directa derechos humanos cuando estos implican el incumplimiento de una obligación o se hace un irregular ejercicio de facultades que tienen como fin prevenir, respetar o garantizar un derecho humano en concreto. Pero también, actos corruptos que pueden conducir o hacer derivar en la violación de un derecho humano, aunque directamente no lo sean. Además de que, por regla general, la corrupción es un riesgo que impacta siempre en los derechos humanos - aunque no siempre supone su vulneración- al romper con los principios de objetividad y legalidad que son fundamentales para toda administración pública, al entorpecer o imposibilitar la adecuada ejecución de políticas públicas, al fomentar y expandir la ineficiencia de los servicios públicos, al poner en entre dicho los sistemas de transparencia y rendición de cuentas y, con ello, abrir espacios que fomentan o consientan las violaciones de derechos humanos.

De esta forma, para poder determinar la existencia de posibles violaciones de derechos humanos a partir de la comisión de actos de corrupción que entran en la competencia de la OAC y con ello se pueda prevenir y alertar sobre esto con relación a conductas del personal y altos cargos¹³⁵, se pueden seguir los siguientes pasos:

1. Identificación de la práctica corrupta y el acto de corrupción.
2. Identificación de la persona o personas que llevan a cabo el acto de corrupción.
3. Identificación de la obligación o facultad que se incumple o ejerce de manera irregular con el acto de corrupción.
4. Establecer si la obligación o facultad que se incumple o ejerce de manera irregular con el acto de corrupción tiene como finalidad prevenir, respetar o garantizar un derecho humano.
 - a. Si la tiene, identificar el derecho humano afectado.
 - b. Si no la tiene:

¹³⁵ Se entiende que nos referimos a personal o altos cargo que tengan o puedan tener como resultado el destino o uso irregulares de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento contrario al orden jurídico, que comporten conflicto de intereses o que consistan en el uso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones y el abuso en el ejercicio de estas funciones.



- identificar la consecuencia de la ejecución del acto de corrupción para establecer si puede existir una violación indirecta o remota.
- establecer que no hay derecho humano vinculado.
- Identificar a las personas que directa, indirecta o remotamente resulten afectadas en sus derechos humanos por el acto de corrupción, con especial énfasis en grupos vulnerabilizados y por razón de su género.

La identificación de la práctica corrupta y el acto concreto de corrupción es un ejercicio que ya se viene haciendo por la OAC en todas las denuncias que llegan a su conocimiento y consiste, en esencia, en hacer una descripción de los actos irregulares o ilegales que se han llevado a cabo y asignarles a éstos una denominación concreta de acuerdo con los criterios, prácticas y denominaciones que antes hemos destacado.

La identificación de la persona o personas que llevan a cabo el acto de corrupción tiene como fin más que el establecimiento del nombre o datos personales, el establecimiento de las funciones y cargo concreto que desempeña una persona, a fin de conocer qué es lo que podía hacer o debía no hacer de acuerdo con las obligaciones y/o atribuciones que tiene encomendadas. Este aspecto facilitará en gran medida el tercer paso a desarrollar, en el que se buscará establecer de manera precisa y lo más detallada posible, la obligación o facultad que se incumple o ejerce de manera irregular con el acto de corrupción que a su vez nos servirá para determinar el siguiente punto, y nos permite fijar de manera clara cuales son los alcances de esas obligaciones o facultades que se ven afectadas al existir actos de corrupción.

Con lo anterior, se podrá desarrollar el cuarto paso para establecer si las obligaciones o facultades antes precisadas tienen como finalidad la prevención, protección y/o garantía de algún derecho humano y, de ser así, cuáles son esos derechos humanos que se ven directa, indirecta o remotamente afectados. Siendo importante para esto acudir a los listados de derechos humanos que tiene la Constitución, el Estatut de Autonomía o los tratados internacionales, para no “inventar” derechos humanos¹³⁶.

Aunque también, se podría establecer que no existe tal vinculación, pues no toda función o actividad de la administración pública necesariamente tiene como fin ocuparse de algún derecho humano. Es decir, la practica corrupta y el acto de corrupción podrían tener un impacto en los derechos humanos al suponer, por ejemplo, un déficit para el erario, pero de ello no podríamos deducir una vulneración directa, indirecta o remota de normas en materia de derechos humanos. Y, finalmente, hecho esto, se puede identificar si existen personas que se ven afectadas directa, indirecta o remotamente en sus derechos. Como se ha advertido antes en este estudio, la identificación de las personas afectadas, el elemento género y la situación de los grupos vulnerabilizados, deben ser tomados en cuenta. De manera simplificada todo lo anterior se podría recoger en el cuadro siguiente:

¹³⁶ De ahí que, como ya hemos referenciado en el marco teórico del presente estudio, no veamos la necesidad de crear un nuevo derecho a vivir en un mundo libre de corrupción.



• PASOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS A PARTIR DE LA COMISIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN



*DIMENSIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el análisis de la situación de los derechos humanos afectados se deberán considerar necesariamente las seis dimensiones de los derechos (EBDH) puesto que el acto o práctica corrupta puede afectar a cualquiera de estas dimensiones: disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad, participación y sostenibilidad:

DISPONIBILIDAD	La existencia y número de infraestructuras, recursos, equipamientos, programas, bienes o servicios disponibles para la realización de un derecho.
ACCESIBILIDAD	La posibilidad de acceder a los servicios, infraestructuras, recursos, bienes en condiciones de equidad y sin discriminación, tanto de género como en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural o religioso.
CALIDAD	La calidad técnica de los servicios, infraestructuras, recursos, etc. valorada como la oportunidad, integridad y efectividad, así como por la calidad humana, en tanto que satisfaga las expectativas, tanto de quien presta como de quien recibe el servicio.
ACEPTABILIDAD	Si los servicios, infraestructuras, recursos, etc. responden a los valores culturales y éticos de las personas usuarias, les satisfacen y generan confianza entre ellos. Se analizará especialmente si son aceptables por las mujeres y las niñas y otros colectivos con especificidades concretas.
PARTICIPACIÓN	Grado de implicación de las personas en el diseño, la elaboración, la gestión y evaluación del servicio o recursos que garantizan un derecho, considerando los diversos grupos, especialmente mujeres y niñas y las personas vulnerabilizadas.
SOSTENIBILIDAD	Continuidad en el tiempo del servicio, infraestructuras y recursos que permiten garantizar un derecho. Sostenibilidad influenciada por el grado de apropiación y pertinencia de este servicio o/e infraestructuras.

Como puede observarse de las dos posibilidades que se proponen para establecer la relación de corrupción y afectaciones de derechos humanos, parte esencial de eso está en la determinación concreta de la obligación o facultad que se incumple o ejerce de manera irregular y cómo eso incide directa, indirecta o remotamente en los derechos humanos. Esto es, en no perder de vista y recordar que un gran número de funciones, atribuciones, facultades y obligaciones que tienen a su cargo autoridades públicas de todos los ámbitos y niveles, guardan como finalidad la prevención, protección y garantía de derechos humanos. Es decir, que el correcto ejercicio de muchas de las funciones públicas sirve para asegurar la disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad, participación y sostenibilidad de los derechos humanos.

De ahí que, nuestro propósito es señalar que cuando sólo nos quedamos en el análisis de los costos económicos de esos incumplimientos o irregularidades, así como sólo en los daños que se le causan a la imagen del Estado y la administración pública, se deja de lado que esos daños y afectaciones repercuten directa, indirecta o remotamente en quienes deben recibir esos bienes, servicios y derechos.

En el modelo tradicional de análisis de los derechos humanos en el que el Estado es el responsable último de su protección y también de su violación, es más fácil encontrar la vinculación entre *corrupción y derechos humanos*, pues todo acto de autoridad que se vea corrompido por alguna de las conductas que antes se han descrito en los ámbitos que se han determinado, no sólo coloca a los derechos humanos en riesgo por ponerse en duda la integridad de las instituciones del Estado o su correcto funcionamiento, sino que también pueden implicar una afectación directa, indirecta o remota a los derechos humanos, tal y como antes se ha demostrado y se propone que sea analizado en todos los casos de corrupción que lleguen a la competencia de la OAC.

En rigor, la corrupción daña la confianza, calidad, eficiencia, eficacia, respeto y probidad del Estado representado por sus órganos, poderes e instituciones y, en ese tipo de contextos, difícilmente los derechos humanos pueden convertirse en una realidad para toda persona. El gran reto hoy está en no sólo ver la primera parte de las afectaciones de la corrupción, sino también que eso, directa, indirecta o remotamente vulnera derechos humanos. Con todo lo antes establecido se da el primer paso en esa línea en Catalunya, pero sin duda, se deberá seguir desarrollando y, sobre todo, ponerse en práctica.



12. Conclusiones

Corresponde ahora exponer de forma sumaria las principales conclusiones extraídas del presente estudio:

1. Existe una necesidad de analizar y reconocer el valor añadido que comporta el respecto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos para el trabajo diario de la Oficina Antifrau de Catalunya y de las ventajas, en general, que se producirían si se diera una colaboración más cercana entre las instituciones que luchan contra la corrupción y las entidades de derechos humanos.
2. Aunque los compromisos asumidos por las administraciones para combatir la corrupción se han desarrollado en paralelo a los contraídos para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, pocas veces los pronunciamientos de las diferentes oficinas e instituciones anticorrupción hacen referencia expresa a los valores y a las normas propias de los derechos humanos. La ausencia de referencias directas a los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos refleja la forma en que estas dos temáticas se plantean tanto en el marco teórico y como en el práctico. No obstante, los vínculos son evidentes.
3. Es necesario describir de manera precisa estos vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones de los derechos humanos. Puesto que no todo acto de corrupción comporta una violación de los derechos humanos, será necesario distinguir aquellos actos de corrupción que comportan (directa, indirecta o remotamente) violaciones de derechos humanos, de aquellos actos que pueden tener un impacto en el ámbito del goce de los derechos humanos, pero no supongan su vulneración.
4. En casi todos los actos o prácticas de corrupción puede darse una afectación patrimonial a la administración, pero no en todos hay víctimas directas, indirectas o remotas de esta afectación, comportando violaciones de derechos humanos. Ante la situación actual en la que nos encontramos, no nos cabe duda que este impacto de la corrupción en las políticas en materia de derechos humanos lo conoceremos o, mejor dicho, lo padeceremos en toda su extensión, en el momento de implementar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis social posterior a la crisis sanitaria de la pandemia Covid-19 y tendremos presentes todos aquellos actos o prácticas corruptas que han servido para vaciar gran parte del erario.
5. Existe una gran falta de datos objetivos y concretos sobre la cuantía total del dinero desviado mediante actos de corrupción, a causa de su indeterminación y del carácter subjetivo de la mayor parte de la información de la que se dispone sobre los actos de corrupción. Esto dificulta la medición de la corrupción y supone una complejidad añadida al estudio de su impacto sobre los derechos humanos.
6. La definición de corrupción mayoritariamente aceptada que describe el fenómeno como “el abuso de poder encomendado para obtener beneficios privados” es insuficiente para incorporar el vínculo con los



derechos humanos. Se propone para ello la siguiente conceptualización: “la corrupción es la lista de infracciones sancionables que, con determinadas características y bajo el encabezamiento ‘corrupción’, tendrá efectos que, en ocasiones, supondrán violaciones de los derechos humanos y, casi siempre que exista un uso indebido de fondos públicos, causará un impacto en materia de derechos humanos”.

7. A partir de esta definición es necesario realizar dos puntualizaciones fundamentales. Una primera se refiere al *bien jurídico protegido* y una segunda a la incorporación de un enfoque de derechos humanos que comporte la *centralidad de las víctimas*. En cuanto al bien jurídico protegido, los tipos delictivos que se corresponden con actos de corrupción normalmente se engloban bajo el nombre de “Delitos contra la Administración Pública”. Esta categorización responde a la percepción que el bien jurídico protegido es el “correcto desempeño de las labores y deberes que se delegan y descargan en determinadas personas para que administren el Estado en beneficio de los ciudadanos”. A pesar de compartir esta categorización, defendemos que el contenido de los bienes jurídicos protegidos por los delitos relacionados con actos de corrupción es, también, el respeto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos de las personas y grupos de personas afectados por los actos de corrupción. Esto nos permitirá transitar hacia la centralidad de las víctimas, puesto que es una de las cuestiones esenciales en cualquier estrategia de lucha contra este flagelo con enfoque de derechos humanos. La corrupción afecta a los individuos, las comunidades y la sociedad en su conjunto y, por ello, *no es posible pensarla como un ilícito sin víctimas*, como se ha insistido en reiteradas ocasiones; cuando se presentan casos o sistemas de corrupción es necesario que los Estados y las administraciones hagan un esfuerzo por identificar a las víctimas, determinar el daño causado y tomar las medidas adecuadas para su reparación integral.
8. Descartamos la existencia y la necesidad de configurar el *derecho a vivir en un mundo sin corrupción*, al no estar reconocido en la práctica jurídica nacional o internacional. Optamos por analizar la afectación de los actos o prácticas de corrupción sobre derechos humanos ya reconocidos y que están codificados en tratados internacionales y en normativas internas.
9. La integración del enfoque basado en los derechos humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción permite poner la estructura jurídica de protección contra violaciones de derechos humanos al servicio de la lucha contra la corrupción en la medida en que ésta puede estar detrás de tales violaciones. Asimismo, abre la posibilidad de mostrar las desigualdades de poder que la corrupción entraña y rescatar del olvido institucional a las víctimas de la corrupción; en particular, a los grupos especialmente vulnerabilizados.
10. Cuando el acto corrupto no supone una violación directa, indirecta o remota podemos afirmar que impacta igualmente en los derechos humanos de dos formas: 1) encareciendo o imposibilitando el acceso a un servicio, y/o 2), imposibilitando o reduciendo la calidad de los servicios



necesarios para cumplir con determinados derechos. El acto de corrupción acabará, en muchos casos, afectando al patrimonio y a las arcas públicas.

11. En la elaboración de esta teoría general y en la construcción de un proceso de convergencia, conviene destacar tres aspectos fundamentales: un primer aspecto en el que se ha avanzado y respecto del cual hoy existen pocas dudas consistente en el impacto negativo que tiene la corrupción en los derechos humanos; un segundo aspecto basado en la relación positiva que puede verse en la aplicación de los principios de derechos humanos en la lucha contra la corrupción; y, un tercer aspecto consistente en la necesidad de respetar los derechos humanos siempre, en cualquier estrategia que se lleve a cabo frente a la corrupción.
12. La lucha contra la corrupción sólo puede ser plenamente eficaz a través de un enfoque basado en derechos humanos. Sin embargo, a día de hoy, incidir en el enfoque basado en derechos humanos sin incluir el enfoque de género sería quedarse en una visión clásica y trasnochada de los derechos humanos que no tendría en cuenta las nuevas realidades, reivindicaciones y desarrollos en la materia.
13. Si bien la corrupción puede afectar a múltiples derechos fundamentales, es de destacar que, en todos los casos tiene un efecto especialmente perjudicial sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación. Los actos de corrupción suponen un trato diferenciado injustificado y tienen un propósito o efecto de tal índole. Es decir, todo acto de corrupción representa la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación.
14. Una corrupción arraigada en niveles y sectores de la administración, así como la sensación de impunidad de quienes obtienen un provecho económico, puede provocar un enorme perjuicio que debe ser visibilizado. Este daño no es sólo para el desarrollo económico y la confianza de los ciudadanos, sino también -y esto es lo grave- para los sectores más vulnerabilizados, frágiles y desprotegidos de la sociedad, que son los más afectados por los desvíos de fondos, ya que podrían ser destinados para paliar su acuciante situación. En algunos casos, es su propia vulnerabilidad la que hace a ciertos grupos víctimas fáciles de la corrupción.
15. Para aplicar el marco conceptual de los derechos humanos, con potencial efecto legal, es necesario distinguir entre: las prácticas corruptas que directamente violan un derecho humano; las prácticas corruptas que conducen a la violación de un derecho humano, de forma indirecta o remota (pero que, en sí mismas, no violan un derecho); y, las prácticas corruptas en las que no puede establecerse un vínculo causal con una violación de derechos específicos. De esta forma, la clave residirá en distinguir claramente aquellas prácticas corruptas que suponen una violación de derechos humanos de aquellas que sólo tienen impacto en los derechos humanos.



16. Cuando un acto corrupto supone la violación de derechos humanos y existen acciones u omisiones de la administración que suponen incumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, esa administración incurre en responsabilidad y surge para ella una obligación compleja: cumplir con la obligación primaria y reparar a la víctima. Si se trata de un caso aislado, se concreta en la reparación de los daños individuales y exigencia de responsabilidad a los violadores. Si se trata de una situación estructural, además de lo anterior deben adoptarse medidas orientadas a transformar dicha situación.
17. Si bien es cierto que la lucha contra la corrupción desde un enfoque basado en derechos humanos con perspectiva de género requiere un fortalecimiento de las obligaciones de la administración (nacional, autonómica y local) y del impulso del ámbito internacional, también necesita de un trabajo constante de sensibilización social en varias direcciones. Es decir, aunque el trabajo desde las administraciones es trascendental, no hay que olvidar que también buena parte de la estrategia de la lucha contra la corrupción pasa por reforzar las convicciones axiológicas de la población. A largo plazo, uno de los remedios más eficaces contra la corrupción y sus efectos es la educación social, la defensa absoluta de los derechos humanos y un buen diseño institucional. El papel de los medios de comunicación también es clave, no solo al investigar, sino también al alertar sobre situaciones opacas, poco claras, al ejercer el derecho a informar. Asimismo, también es fundamental tener en cuenta la protección de los denunciantes de corrupción (alertadores) desde el enfoque de género y basado en derechos humanos en la lucha contra la corrupción.
18. La visibilización de casos emblemáticos permite conocer hechos específicos de corrupción a la luz de un análisis jurídico que establezca los derechos violados, las características de las víctimas y las tipologías de los actos de corrupción. Esto también involucra identificar si estos actos han sido perpetrados por un ente privado o por órganos de la administración pública, y si son violaciones de derechos por acción o por omisión. Este análisis posibilita caracterizar el deber de la administración frente a los actos de corrupción y, en paralelo, permite establecer vínculos de causalidad y previsibilidad entre actos de corrupción y derechos humanos.
19. Para establecer la relación entre la corrupción y las afectaciones de derechos humanos es esencial la determinación concreta de la obligación o facultad que se incumple o ejerce de manera irregular y cómo eso incide directa, indirecta o remotamente en los derechos humanos. El correcto ejercicio de muchas de las funciones públicas sirve para asegurar la disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad, participación y sostenibilidad de los derechos humanos. Si sólo nos quedamos en el análisis de los costos económicos de esos incumplimientos o irregularidades, así como sólo en los daños que se le causan a la imagen del Estado y la administración Pública, se deja de lado que esos daños y afectaciones repercuten directa o indirectamente en quienes deben recibir esos bienes, servicios y derechos.



20. Aunque nuestra apuesta pasa rotundamente por estrechar el vínculo entre las garantías de los derechos humanos y las estrategias de lucha contra la corrupción -a pesar de que ésta no es fácilmente identificable ni medible, lo que dificulta la evaluación de sus efectos en el disfrute de los derechos humanos-, abogamos por que existan mecanismos separados para el ámbito de los derechos humanos y para las actividades de lucha contra la corrupción que trabajen, necesariamente, en estrecha cooperación, más que por la creación de un mecanismo con funciones acumulativas. El establecimiento de un mecanismo único para estas funciones puede acabar diluyendo tanto la labor en la defensa de los derechos humanos como la que busca acabar con la corrupción.
21. Y, finalmente, no sólo es importante que desde la OAC se pueda incorporar el enfoque de género y basado en derechos humanos en el argumentario de sus actuaciones y resoluciones sino también que la ciudadanía tenga consciencia de este vínculo -corrupción/derechos humanos- para incrementar la legitimidad de la lucha contra la corrupción (en especial a través de campañas públicas de explicación de la incidencia de la corrupción en violaciones concretas de derechos humanos, sobre los que hay menos tolerancia social que sobre la primera) y fomentar así otro perfil y contenido de casos denunciados ante la OAC por parte de la ciudadanía.



13. Recomendaciones

A partir del estudio realizado, se pueden señalar las siguientes recomendaciones dirigidas a la OAC, de cara al futuro, con el objetivo de definir los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos para consolidar un discurso riguroso que permita apoyar el argumentario de sus actuaciones y resoluciones:

1. Fortalecer el vínculo entre las medidas de protección de los derechos humanos y las estrategias de lucha contra la corrupción, sin pretender que las agencias u oficinas anticorrupción se transformen en organizaciones de derechos humanos, ni lo contrario -que las organizaciones de derechos humanos se conviertan en organizaciones anticorrupción-.
2. Incorporar y desarrollar el enfoque basado en derechos humanos en la implementación de las estrategias de lucha contra la corrupción.
3. Integrar también el enfoque de género en las estrategias anticorrupción a fin de transversalizar el género en las políticas anticorrupción, acompañadas de dotación presupuestaria. Involucrar activamente a las mujeres, generando mecanismos de seguimiento sensibles al género. Crear mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo mecanismos seguros de denuncia, para las mujeres, que sean transparentes, independientes, accesibles, seguros, de fácil uso y con sensibilidad de género.
4. Implantar el estándar para la determinación de la existencia de posibles violaciones de derechos humanos a partir de la comisión de actos de corrupción competencia de la OAC y, con ello, prevenir y alertar de esta realidad al personal y altos cargos, siguiendo los pasos propuestos en el estudio.
5. Explorar el fenómeno de la corrupción más allá de los límites económicos y de gestión pública, y establecer las distintas dimensiones que conforman la relación entre corrupción y derechos humanos; cuestión relevante a la hora de diseñar, implementar y controlar las políticas públicas destinadas a prevenir y reprimir la corrupción como parte de la plena garantía de los derechos humanos en una sociedad democrática.
6. Difundir el presente estudio y hacer formaciones entre el personal de la OAC, entre el funcionariado de las diversas administraciones de Catalunya y entre la ciudadanía, en aras de una mayor sensibilización social en la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género. Esta labor de sensibilización social se debería extender también al papel de los medios de comunicación y a la protección de los alertadores.



Bibliografía y documentación 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
www.antifrau.cat

