



UNITAT 4

PARTICIPACIÓ CIUTADANA I INVESTIGACIÓ DE LA CORRUPCIÓ

CONTINGUTS

- 1. Participació ciutadana en la lluita contra la corrupció**
- 2. Detecció i investigació de la corrupció**

OBJECTIUS

- 1. Comprendre la importància de la participació ciutadana en la lluita contra la corrupció, tant a nivell personal com a través de les organitzacions de la societat civil i identificar eines i oportunitats de participació ciutadana activa**
- 2. Descriure els múltiples mecanismes per detectar la corrupció i identificar-ne les seves fortaleses i debilitats**
- 3. Abordar críticament l'ús de tecnologies modernes en la detecció de la corrupció**



Autoria: elaborat per l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears i inspirat en la iniciativa E4J de l'Oficina de Nacions Unides per a la Droga i el Delicte.

Data d'elaboració: maig-juny de 2021

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

1. Participació ciutadana en la lluita contra la corrupció

Aquest capítol se centra en el paper de la societat civil, incloent-hi els individus, les organitzacions de la societat civil (OSC) i els mitjans de comunicació, en la lluita contra la corrupció.

És àmpliament acceptat que els esforços anticorrupció no es poden deixar exclusivament a l'Estat. Per assegurar l'èxit dels esforços anticorrupció, els ciutadans han de participar en la lluita contra la corrupció. La participació dels ciutadans és crucial per garantir que tant el sector públic com el privat siguin responsables dels seus grups d'interès i exerceixin les seves funcions de manera transparent i d'acord amb les lleis i els estàndards ètics.

Per il·lustrar la importància de la participació ciutadana en els esforços anticorrupció, aquest capítol examina el paper dels ciutadans, les OSC i els mitjans de comunicació en la lluita contra la corrupció; analitza la importància de l'accés a la informació; considera com els ciutadans poden utilitzar les tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC) com a eina per combatre la corrupció; s'analitza la preocupació per la possible instrumentalització i explotació dels moviments anticorrupció en els ciutadans, i els riscos i desafiaments als quals s'enfronten els ciutadans que busquen participar en els esforços anticorrupció; i conclou amb algunes notes sobre l'obligació dels governs de garantir la participació ciutadana en els esforços anticorrupció, d'acord amb l'article 13 del CNUCC.

1.1. Termes i conceptes bàsics

El terme societat civil s'entén en aquest capítol com el sector de la societat que inclou ciutadans individuals, les OSC i els mitjans de comunicació, a diferència del sector públic i privat.

No obstant això, s'observa que la definició de societat civil és dinàmica i en evolució, tal com es va emfatitzar al Fòrum Econòmic Mundial en el seu informe *The Future Role of Civil Society* (2013): la societat civil actual inclou un ventall cada vegada més ampli i vibrant de grups organitzats i no organitzats, ja que els nous actors de la societat civil difuminen les fronteres entre sectors i experimenten amb noves formes organitzatives, tant en línia com fora de línia.

A l'efecte d'aquest capítol, la participació ciutadana es refereix al paper dels

ciudadans en l'abordatge i la lluita contra la corrupció (inclosa la detecció i la denúncia). Aquesta participació pot tenir lloc a nivell individual o a un nivell més organitzat a través de les OSC i a través dels mitjans de comunicació.

Les OSC han estat definides pel Banc Mundial per incloure una àmplia gamma d'organitzacions no privades sense ànim de lucre, com ara «grups comunitaris, organitzacions no governamentals (ONG), sindicats, grups indígenes, organitzacions benèfiques, organitzacions basades en la fe, associacions professionals i fundacions» (Banc Mundial, s.f.). Poden ser formals o informals, amb objectius i ideologies diferents i de vegades en competició. Les OSC també han estat descrites com a organitzacions que sorgeixen d'un fracàs de l'Estat i dels mercats, i sovint són creades pels ciudadans per omplir els buits que es deriven d'aquests fracassos.

Els mitjans de comunicació inclouen tots els canals de comunicació, com ara la radiodifusió, la premsa i les xarxes socials. Els mitjans de comunicació es veuen en aquest capítol com un mitjà perquè els ciudadans exerceixin l'escrutini de la conducta dels actors governamentals i privats i mantinguin la corrupció sota control.

Tot i que no està inclosa en les definicions convencionals de la societat civil, la universitat forma part de la societat civil en la mesura que els individus i grups acadèmics són ciudadans, grups comunitaris, associacions professionals, etc. Sota una definició més flexible de la societat civil, la mateixa universitat podria considerar-se un altre component, juntament amb l'OSC i els mitjans de comunicació.

1.1.1. Responsabilitat social i empoderament social

Els ciudadans actius són crucials en la lluita contra la corrupció: criden l'atenció sobre la corrupció, eleven la consciència pública sobre el problema i el seu impacte, i actuen com a vigilants efectius de polítics i partits monitorant-los i mantenint-los sota un escrutini constant en termes de rendició de comptes i capacitat de resposta.

Això condueix a un mecanisme d'autocontrol, ja que obliga els funcionaris públics a comportar-se èticament i a oferir un govern net, que els ciudadans prenen com els seus corresponents drets (Collier 2002; Mungiu-Pippidi 2015). Tal com afirmen Adserá, Boix i Payne (2003, p. 445): «El bon funcionament de qualsevol govern depèn de com de bons siguin els ciudadans per responsabilitzar els seus polítics de les seves accions».

El concepte de responsabilitat social es refereix a la capacitat de resposta de les institucions públiques (i privades) a les preocupacions socials, i a la seva voluntat de compartir informació i facilitar l'escrutini públic de les seves accions. S'espera que els líders que són responsables públicament de les seves accions es comportin millor perquè poden ser retirats del càrrec si el seu rendiment es considera inacceptable. Com ho descriuen Holmberg i Rothstein (2015, p. 14): «Els ciutadans han de tenir els seus líders lligats, potser no una corretja molt curta, però es necessiten algunes restriccions constitucionals/democràtiques, així com procediments de rendició de comptes aguts».

Per combatre la corrupció de manera efectiva, la participació ciutadana no només ha de millorar la responsabilitat social; també ha de millorar l'empoderament social. El concepte d'empoderament social fa referència al procés de desenvolupament de la capacitat de produir els canvis desitjats en la societat (Mungiu-Pippidi, 2015). La importància de l'empoderament social no es pot exagerar en aquest context, a causa de barreres que poden limitar la capacitat dels ciutadans de participar directament en la lluita contra la corrupció, incloent-hi el desconeixement, els recursos (financers i no financers), la informació i el suport legal. La necessitat que els Estats eliminin aquestes barreres s'aborda en l'article 13 de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (UNCCD), que s'analitza a continuació.

1.1.2. Confiança pública, institucions i normes informals

L'ideal és que les institucions públiques actuïn de manera socialment responsable i ètica per guanyar i mantenir la confiança pública.

El repte és que la confiança dels ciutadans en les institucions públiques es guanya amb dificultat i es perd fàcilment. La manca de responsabilitat social pot influir negativament en la confiança dels ciutadans en les institucions públiques i polítiques.

Alguns acadèmics veuen la manca de confiança pública com a part del «problema d'acció col·lectiva» que porta a la corrupció. A més, argumenten que l'actuació del govern, incloses les reformes i l'establiment de noves institucions, no pot tenir èxit sense la confiança dels ciutadans (Johnston, 2011). Així, la responsabilitat social, la confiança i les institucions públiques estan interconnectades en una relació complexa i fràgil.



També cal destacar que, tot i que les institucions eficients i responsables són importants, molts acadèmics han argumentat que institucions formals com la judicatura, les agències anticorrupció i altres organitzacions policials estan sobreestimades pel que fa a la seva capacitat de control de la corrupció i estan lluny de ser suficients (Charron, Dijkstra i Lapuente, 2015). Per tant, també s'ha de tenir en compte el paper de les institucions informals i les normes socials a l'hora d'analitzar la participació ciutadana en les activitats anticorrupció.

Les normes socials, els valors i les tradicions (incloses les lleis i les institucions) afecten la comprensió bàsica de l'individu sobre el que fan els altres (normes descriptives) i el que altres pensen que haurien de fer (normes de precaució). Cialdini, Kallgren i Reno (1991) defineixen les normes descriptives com «la percepció d'un individu del que es fa habitualment en situacions específiques, sense assignar judici, mentre que una norma de mesures cautelars dicta com s'ha de comportar un individu».

Les normes socials dicten fins a quin punt els individus s'involucren i esperen que altres s'involucrin en la corrupció. Les normes socials poden ser formals (lleis escrites i institucions formals) o informals (basades en la cultura i les interaccions socials). Encara que aquests últims són més difícils d'observar, juguen un paper important a l'hora d'explicar la corrupció i requereixen una consideració particular (vegeu, per exemple, Kubbe i Engelbert, 2018).

1.2. El paper dels ciutadans en la lluita contra la corrupció

La participació ciutadana no és un concepte nou, tot i que ha guanyat popularitat en les últimes dècades. Com va destacar el National Democratic Institute (OSD amb seu als Estats Units), els ciutadans tenen «dret a participar en decisions que afecten el benestar públic» i aquesta «participació és un motor instrumental del canvi democràtic i socioeconòmic, i una manera fonamental d'empoderar els ciutadans».

El discurs sobre la participació ciutadana s'ha centrat tradicionalment en la participació en la presa de decisions democràtiques, i hi ha diferents maneres en què la participació ciutadana està operativa en els processos democràtics. Això pot ser a través de mesures de baix a dalt, com ara votar, organització i participació bàsica, o a través de mecanismes de dalt a baix impulsats per organitzacions com l'Aliança per al Govern Obert.

Innes i Booher (2004) han identificat cinc raons per defensar la participació ciutadana en la presa de decisions públiques:



- 1) incloure preferències públiques en la presa de decisions;
- 2) millorar les decisions incorporant el coneixement local dels ciutadans;
- 3) promoure l'equitat i la justícia, i escoltar veus marginades;
- 4) legitimar les decisions públiques;
- 5) complir amb els requisits de la llei.

La participació ciutadana en els esforços anticorrupció engloba dinàmiques i enfocaments diferents de la participació ciutadana en altres processos públics, ja que l'Estat no sempre facilita als ciutadans el mateix accés a l'espai i a la informació en relació amb la lluita contra la corrupció.

Les formes concretes en què els ciutadans individuals poden contribuir a la lluita contra la corrupció inclouen denunciar la corrupció a l'autoritat o a través dels mitjans de comunicació i donar suport a programes de formació i campanyes de sensibilització que pretenen crear una cultura d'integritat i tolerància zero a la corrupció. No involucrar-se en pràctiques corruptes també és un acte important de resistència.

El 2012, el Banc Mundial va llançar la seva pròpia aplicació d'integritat. Aquesta aplicació permet als usuaris realitzar denúncies confidencials de frau i corrupció en projectes del Banc Mundial. També proporciona enllaços als resultats de la recerca. A l'Índia, per exemple, Swati i Ramesh Ramanathan van crear la plataforma en línia anomenada I Paid a Bribe per exposar la corrupció quotidiana permetent a la gent publicar les seves històries de forma anònima (Strom, 2012). Un altre exemple és Digiwhist, un portal web i tecnologia d'aplicacions mòbils llançat a Europa per a la «recollida, estructuració, anàlisi i àmplia difusió d'informació sistemàtica sobre la contractació pública i els mecanismes que augmenten la rendició de comptes dels funcionaris públics de tota la UE i d'alguns països veïns».

El que cal evitar és que, en un gir irònic, la corrupció arribi a ésser un mal necessari o fins i tot una drecera per accedir a alguns béns importants. En aquests contextos, l'actitud crítica dels ciutadans davant la corrupció es debilita o es perd completament. En altres casos, els alts nivells de corrupció, la frustració dels ciutadans amb la corrupció del sector públic i la mala governança (sovint a causa dels alts nivells de corrupció) poden conduir a l'apatia pública, a la manca de compromís cívic i a la manca de confiança en el procés polític i democràtic, i a l'augment del frau fiscal.

Per exemple, Transparency International va llançar una eina anticorrupció



anomenada Advocacy and Legal Advice Centre (ALAC) destinada a sensibilitzar sobre la corrupció i les seves conseqüències negatives, i facilitar la denúncia de la corrupció. Va començar amb tres ALAC a Romania, Macedònia del Nord i Bòsnia i Hercegovina, i després va establir més de 60 centres a tots els continents. Aquests centres proporcionen a les víctimes i testimonis de corrupció assistència pràctica en la presentació de denúncies i en l'abordatge de les seves reclamacions. Amb aquest suport, els centres permeten a la ciutadania denunciar la corrupció i participar en els esforços anticorrupció.

Quan els ciutadans i els funcionaris públics persegueixen, utilitzen i intercanvien riquesa i poder en absència de mecanismes de rendició de comptes adequats, és habitual presenciar l'establiment del que Michael Johnston (2005) va anomenar síndromes de corrupció: tràfic d'influències, càrtels d'elit, oligarques i clans, i magnats oficials.

No obstant això, hem de ser conscients de la possible instrumentalització de les actituds contra la corrupció dels ciutadans. Els observadors de Transparency International van assenyalar, per exemple, que la corrupció és un element important de la retòrica populista. Els líders populistes tendeixen a utilitzar la indignació pública pel comportament corrupte per castigar els adversaris polítics. Els moviments populistes es presenten com una força contra la corrupció basada en la idea que les elits corruptes treballen contra l'interès del poble. No obstant això, en molts casos, aquests moviments no van acompanyats d'una veritable estratègia anticorrupció i fins i tot faciliten noves formes de corrupció (Transparency International, 2019).

1.3. El paper, els riscos i els reptes de les OSC en la lluita contra la corrupció

Des de finals del segle XVIII, la societat civil ha estat concebuda com a separada de les institucions de l'Estat. Les OSC van arribar a ser vistes com un mitjà per defensar-se del despotisme i altres possibles abusos per part dels líders polítics.

Durant els últims 20 anys, «gràcies al desenvolupament de les noves tecnologies de la comunicació, les OSC s'han tornat cada vegada més globals i s'ha convertit en un nou agent regulador tant a nivell nacional (o regional) com global». Les OSC tenen un paper cada vegada més important en temes econòmics, socials i mediambientals i tenen una influència creixent en temes de governança global (Desse, 2012).

Hi ha diferents rols que les OSC, així com la universitat, poden exercir en els esforços anticorrupció. Algunes OSC, com ara Global Integrity and Organized



Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), van ser fundades per periodistes d'investigació que buscaven una sortida addicional per abordar problemes de corrupció. Altres OSC, com Transparency International, s'han convertit en un referent per a acadèmics i activistes de la corrupció de tots els continents.

En alguns casos, les OSC estan malmeses. S'han produït escàndols de corrupció en molts països, com Finlàndia, Hondures, Nigèria, els Estats Units i altres (Smith, 2010; Trivunovic, 2011).

Un repte addicional per a l'èxit de participació de les OSC és l'ús d'aquestes com a instrument polític. Això pot succeir, per exemple, quan un funcionari públic o un membre del govern, o un familiar, dirigeix una OSC anticorrupció. En aquests casos, sorgeix un greu conflicte d'interessos.

Segons alguns observadors, menys de la meitat dels projectes de la societat civil de l'Europa de l'Est duts a terme en el període 2000-2010 van ser dissenyats localment (Mungiu-Pippidi 2010). La resta va ser adoptat o importat d'altres països, i gairebé tots van ser finançats per donants internacionals i fundacions privades. Aquests projectes solen ser massa generals per connectar realment amb la vida quotidiana i els problemes dels ciutadans.

Un problema addicional relacionat amb el finançament extern de les activitats de la societat civil és que les OSC es podrien crear per promoure o amagar esquemes de corrupció. En alguns casos, les OSC només es podrien utilitzar per aprofitar l'ajuda estrangera o per satisfer les demandes dels donants que una organització de la societat civil participés en la gestió de fons (Themudo, 2012). A partir de casos de l'Afganistan i d'alguns països de l'Est d'Europa, Chayes (2015) argumenta que aquest és un escenari comú en els països en transició que estan en procés de construir una democràcia. Els donants internacionals se senten atrets per «activistes autopromocionals» locals que són molt persuasius en els resultats prometedors que els donants esperen escoltar. No obstant això, l'objectiu real d'aquests activistes locals no sempre és enfortir la democràcia, sinó recaptar fons.

Tots aquests riscos i reptes han de ser considerats pels actors de la societat civil a l'hora de planificar activitats per millorar la participació ciutadana en la lluita contra la corrupció.

1.4. El paper dels mitjans de comunicació en la lluita contra la corrupció

Els mitjans de comunicació (incloses les xarxes socials) juguen un paper important en la lluita contra la corrupció, ja que poden exigir responsabilitat i transparència als sectors públic i privat.

Els mitjans de comunicació, i en particular el periodisme d'investigació, juguen un paper crucial a l'hora d'exposar la corrupció a l'escrutini públic i lluitar contra la impunitat. Així ho recull l'informe de l'OCDE sobre el paper dels mitjans de comunicació i el periodisme d'investigació (2018). La publicació de l'Oficina de les Nacions Unides sobre Drogues i Delinqüència (UNODC) Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists (2014) examina i aclareix bones pràctiques en la professió periodística i en la legislació que promou llibertats d'opinió i d'expressió més àmplies que poden donar suport als esforços anticorrupció.

El Consorci Internacional de Periodistes d'Investigació (ICIJ) proporciona un exemple destacat d'activitats de cooperació internacional que poden portar el frau i la corrupció a l'atenció de les autoritats públiques i policials. Un clar exemple és el cas Mossack Fonseca Papers (àmpliament conegut com el cas Panama Papers), en el qual l'ICIJ va publicar més d'11,5 milions de documents que contenen informació sobre fideïcomisos secrets, transaccions financeres amb paradisos fiscals i més de 200.000 entitats extraterritorials (la base de dades en línia de Offshoreleaks, creada per l'ICIJ, proporciona accés obert a tots els documents filtrats de Mossack Fonseca). La publicació d'aquests documents ha donat lloc a demandes a molts països de tot el món. S'han recuperat més de 1.200 milions de dòlars en països com Islàndia, Uruguai, Mèxic, Nova Zelanda, Bèlgica i el Regne Unit.

En molts països, els mitjans de comunicació són el catalitzador de la investigació criminal o d'una altra. Les notícies de corrupció a gran escala i clientelisme en els nivells més alts poden portar les agències anticorrupció a investigar els fets. A Bulgària el 2019, una investigació conjunta de Radio Free Europe i l'ONG Anti-Corruption Fund va revelar que molts polítics i funcionaris públics d'alt nivell havien comprat apartaments de luxe a preus molt per sota dels preus de mercat. Aquesta investigació va comportar la dimissió del llavors ministre de Justícia, tres viceministres, diversos parlamentaris i el cap de l'Agència Búlgara Anticorrupció.

Perquè els mitjans de comunicació i el periodisme juguin un paper efectiu en la detecció de la corrupció, els mitjans de comunicació han de ser lliures i independents. Les lleis de llibertat d'informació (FOI) són importants per determinar el paper dels mitjans de comunicació en la detecció de la corrupció. A

més, hi ha d'haver marcs legislatius per protegir els periodistes i les seves fonts de demandes infundades, recriminació i victimització (OCDE, 2018).

La propietat dels mitjans de comunicació pot socavar els esforços anticorrupció, especialment quan els polítics, els líders empresarials o les elits corruptes influeixen indegudament en els mitjans de comunicació. En aquests casos, els informes dels mitjans de comunicació poden ser esbiaixats i s'utilitzen per manipular els ciutadans (Freille, Harque i Kneller, 2007).

Les xarxes socials es consideren més accessibles i resistents al control de dalt a baix en comparació amb els mitjans tradicionals. Les xarxes socials lluiten contra la corrupció proporcionant informació en forma d'anàlisi, comentari i defensa i a través de la investigació i el *crowdsourcing*. Les xarxes socials proporcionen una sortida per a l'anomenat «periodisme ciutadà», ja que hi ha diverses plataformes de xarxes socials on els ciutadans poden proporcionar informació sobre la corrupció, que després és investigada per autoritats governamentals o periodistes. Les xarxes socials també poden mobilitzar l'opinió pública d'una manera que augmenti la participació dels ciutadans en problemes particulars (Robertson, 2018) i, en arribar a un cert nivell, això pot conduir a alçaments i canvis en el govern, com ha passat en diversos països com Tunísia, Egipte i Armènia a través de l'activisme a Twitter (Enikolopov, Petrova i Sonin, 2018).

Malgrat l'efecte positiu que poden tenir les xarxes socials en la lluita contra la corrupció, cal destacar que les plataformes mediàtiques contemporànies són vulnerables a l'abús, la qual cosa pot conduir a la difusió sostinguda de la desinformació entre els ciutadans. En particular, la creixent prevalença d'informació falsa difosa a través de les xarxes socials, conegudes com a *fake news*, s'ha convertit en una amenaça important per a la confiança pública en els principals i independents mitjans de comunicació. Les notícies falses no només difonen informació incorrecta, sinó que sovint també s'utilitzen amb intencions malicioses, per exemple, desacreditar els adversaris polítics qüestionant la seva integritat a través d'informes armats que al·leguen comportaments corruptes, o per desacreditar els periodistes que denunciïn amb precisió casos de corrupció (Kossow, 2018). Contrarestar aquests abusos requereix esforços coordinats de tota la societat, que torna a recordar els problemes d'acció col·lectiva esmentats anteriorment.

1.5. Obligacions del Govern per garantir la participació ciutadana en els esforços anticorrupció

La Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC) proporciona la



base per a la participació ciutadana en els esforços anticorrupció a l'article 13(1), que obliga els Estats membres a «prendre les mesures adequades per promoure la participació activa d'individus i grups aliens al sector públic, com ara la societat civil, les organitzacions no governamentals i les organitzacions comunitàries, en la prevenció i la lluita contra la corrupció». A més d'això, l'article exigeix als Estats membres que proporcionin vies de participació pública en la presa de decisions, així com que protegeixin les activitats dels periodistes d'investigació i els ciutadans (convencionals) amb subjecció a l'Estat de dret.

Per a l'aplicació de les obligacions de l'article 13, els Estats poden adoptar una sèrie de mesures complementàries. Entre elles, el compliment de les obligacions de presentació d'informes públics en virtut de l'article 10 de la CNUCC, que exigeix a l'Estat que «millori la transparència en la seva administració pública, fins i tot pel que fa als processos d'organització, funcionament i presa de decisions, si escau». També inclou mantenir un fort règim de llibertat d'informació, proporcionar als ciutadans i a la societat civil la informació necessària per combatre la corrupció, i garantir que hi hagi un entorn favorable per al registre i el funcionament de la societat civil. L'última mesura exigeix que l'Estat, com a mínim, no actuï de manera que reprimeixi o obstrueixi la feina dels ciutadans, les OSC i els mitjans de comunicació en els seus esforços anticorrupció.

Aquestes obligacions en virtut del dret internacional són essencials per ajudar a promoure l'empoderament social (la capacitat de provocar els canvis desitjats en la societat), eliminant les barreres de coneixement i recursos que els ciutadans poden trobar quan intenten participar en els esforços anticorrupció.

1.6. Observatori ciutadà de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears

[<https://oaib.es/ca/observatori-ciutada/>](https://oaib.es/ca/observatori-ciutada/)

La confiança dels ciutadans en les institucions públiques es guanya amb dificultat i es perd fàcilment. L'ideal és que les institucions públiques actuïn de manera socialment responsable i ètica per guanyar i mantenir la confiança dels ciutadans en les institucions públiques i polítiques.

Els ciutadans actius són crucials en la lluita contra la corrupció: criden l'atenció sobre la gravetat d'aquest problema, eleven la consciència pública sobre el seu impacte, i actuen com a vigilants efectius de càrrecs públics i partits monitorant-los i mantenint-los sota un escrutini constant en termes de rendició de comptes i capacitat de resposta. Això condueix a poc a poc a un mecanisme d'autocontrol, ja



que obliga els càrrecs i funcionaris públics a comportar-se èticament i a oferir un govern net. Per contra, alts nivells de percepció de mala governança o corrupció condueixen a la frustració dels ciutadans amb el seu sector públic, a l'apatia pública, a la manca de compromís cívic i a la manca de confiança en el procés polític i democràtic, i finalment també a l'augment del frau fiscal, que és l'altra cara de la mateixa moneda.

2. Detecció i investigació de corrupció

Per poder donar resposta als delictes de corrupció, hem de ser capaços de detectar-los i investigar-los. L'ideal és que la detecció i la investigació de la corrupció comenci internament a les organitzacions, però també pot implicar dimensions externes, com els enfocaments de la aplicació de la llei.

A l'efecte d'aquest capítol, la detecció es refereix a la identificació o exposició de la corrupció. Aquesta detecció es pot aconseguir mitjançant mesures d'auditoria i seguiment, però també es pot aconseguir quan denunciants, ciutadans, empreses i periodistes denunciïn casos de corrupció.

Per la seva banda, la investigació s'entén com la recopilació de proves sobre el cas de corrupció detectat, incloent-hi informació sobre la seva extensió, naturalesa, efectes i les parts implicades, per tal de decidir quina acció és necessària. Les investigacions es poden dur a terme internament en l'organització corresponent o a través d'agències policials o altres agents externs, com agències anticorrupció, policia o fiscals.

A més de centrar-se en mètodes com les auditories i les denúncies, qualsevol discussió sobre la detecció de la corrupció ha d'abordar un factor clau que ho faciliti: la transparència. Tot i que no és un mètode de detecció, la transparència facilita els esforços de les autoritats responsables per detectar la corrupció, ja que poden utilitzar les dades divulgades per mesures de transparència per establir l'existència de corrupció.

Així, aquest capítol comença discutint la importància de la transparència i les mesures per promoure-la. Posteriorment, el capítol explora mètodes i mecanismes per detectar i informar de casos de corrupció, prestant especial atenció als sistemes de denúncia i protecció. Finalment, el capítol resumeix com s'investiguen els casos de corrupció detectats i descriu les diferents fases del procés d'investigació i els actors implicats.

2.1. La transparència com a condició prèvia

La transparència, entesa com una situació en què la informació sobre un procés de presa de decisions està a disposició del públic i es pot verificar fàcilment pel que fa a les regles i identitat dels responsables de la presa de decisions, augmenta la probabilitat de detectar la corrupció, ja que facilita l'escrutini i el seguiment i augmenta les possibilitats d'identificar agents corruptes.

L'article 10 de la CNUCC subratlla que la transparència és essencial per combatre la corrupció: davant la necessitat de combatre la corrupció, cada Estat part, d'acord amb els principis fonamentals del seu dret intern, ha de prendre les mesures que siguin necessàries per augmentar la transparència en la seva administració pública, fins i tot pel que fa als processos d'organització, funcionament i presa de decisions, si escau.

L'article 10 continua enumerant exemples de mesures de transparència que els Governos poden adoptar, com ara:

- L'establiment de procediments o normatives que permetin al públic en general obtenir informació sobre l'Administració Pública (sol·licituds d'accés a la informació);
- Simplificar l'accés públic a la informació: administració electrònica i dades obertes;
- La publicació d'informació, que pot incloure informes sobre els riscos de corrupció en la seva administració pública.

2.2. Mecanismes de detecció: auditories i denúncies

La corrupció es pot detectar a través de diferents mètodes. Els més comuns són auditories (internes i externes) i denúncies (de ciutadans, periodistes, denunciants o autoinculpacions).

Hi ha altres mètodes per detectar la corrupció, com ara la declaració d'actius i interessos i les enquestes de mostreig; no obstant això, pel seu caràcter introductori, aquest capítol se centra en els principals mètodes d'auditoria i queixes.

2.2.1. Auditories: tradicionals, forenses i blockchain

Un mètode important per detectar la corrupció en organitzacions del sector públic i privat és el procés d'auditoria. Una definició senzilla d'auditoria, proporcionada pel diccionari Merriam-Webster, és «una investigació formal dels comptes o situació financera d'una organització o d'un individu», així com «un examen i revisió metòdica».

Les auditories poden ser internes, és a dir, realitzades per la pròpia organització, o bé externes, el que significa que són realitzades per una entitat externa separada.

Les auditories internes i externes tenen finalitats diferents. Les auditories internes examinen qüestions com l'efectivitat de les salvaguardes d'una organització contra el frau i la corrupció, mentre que les auditories externes solen centrar-se en els estats financers d'una organització i si aquesta organització compleix totes les lleis i regulacions pertinents.

Les auditories internes donen als directius d'una organització una visió general de com funcionen les polítiques i els procediments, mentre que les auditories externes donen una visió més àmplia i sovint són públiques.

No obstant això, el que és clar és que una auditoria no implica una investigació forense. L'auditoria desenvolupa procediments estandarditzats i per tant previsibles per a aquells que cometen un delictes econòmic; són poc flexibles, a diferència de la investigació forense, que aplica una metodologia que es pot adaptar millor a possibles fonts de sospita. El «forensic» hi és per esbrinar el frau, precisament quan ja són sospitosos, mentre que, d'altra banda, els mateixos estàndards tècnics d'auditoria reconeixen que a un auditor li costa més descobrir el frau que detectar errors simples, perquè al cap i a la fi qui erra és el primer a ignorar el seu error i, per tant, no intenta amagar-lo, mentre que els que defrauden solen implementar tota una estratègia per no ser descoberts.

Si l'auditoria esdevé gradualment «forensic», això es traduirà en més possibilitats de detecció del frau. En el mateix sentit, la Comissió Europea també es va interessar per la qüestió després de l'última gran crisi bancària (*Green Paper – Audit Policy: Lessons from the Crisis*, Comissió Europea, Brussel·les, 13.10.2010).



Òbviament, la detecció de la corrupció a través d'auditories té el potencial de ser encara més eficaç amb el desenvolupament de noves tecnologies. Una d'aquestes possibilitats és la tecnologia de cadena de blocs o *blockchain*. *Blockchain* és essencialment un llibre major digital compost per registres anomenats blocs. Cada bloc té informació sobre una transacció i té una marca de temps que no es pot modificar. Avui en dia, la majoria d'empreses i governs disposen de sistemes propis per documentar les transaccions i proporcionar aquesta informació als auditors. No obstant això, amb *blockchain*, la informació s'emmagatzema de manera descentralitzada i els auditors no han de dedicar tant de temps a confirmar registres externament. Aquesta tecnologia està donant lloc a noves auditories en línia contínues, que també haurien d'ajudar a detectar la corrupció i l'aplicació de la llei. El 2018, l'empresa suïssa Auditchain va produir un llibre blanc que detallava com es pot implementar aquest sistema.

Mentre que les auditories regulars són «retrospectives», un protocol *blockchain* es converteix en una auditoria contínua en temps real amb molta més fiabilitat que una auditoria tradicional.

2.2.2. Denúncies

Un altre mecanisme per detectar casos de corrupció és la denúncia.

a) L'autodenúncia i els programes de clemència: alguns estats tenen lleis i incentius que animen els individus a denunciar els casos de corrupció en què han participat, admetent la culpabilitat de si mateixos en un cas determinat de corrupció. Aquest procés, conegut com a autodenúncia, sovint s'associa amb entitats del sector privat, però és aplicable a casos de corrupció en qualsevol organització.

En aquest sentit, l'article 37 de la CNUCC obliga els Estats a encoratjar els delinqüents a presentar una denúncia, fins i tot oferint la reducció de sancions o fins i tot la immunitat en determinats casos. L'article 39 anima el sector privat a denunciar la corrupció i cooperar amb les autoritats en la investigació d'aquest delicte. Al Regne Unit, l'autoinculpació pot evitar procediments penals i limitar les penes per sancions civils.

b) Les denúncies dels ciutadans: els ciutadans solen ser els primers a presenciar o experimentar actes de corrupció, especialment en l'àmbit dels serveis públics. Per tal d'ajudar a exposar la corrupció, els membres de la ciutadania poden ser una peça clau per denunciar aquests actes a través de mitjans convencionals de denúncia a nivell nacional o municipal. Molts governs han desenvolupat formes més directes de denúncia. Per exemple, els òrgans especialitzats en anticorrupció poden establir canals



d'al·legacions dedicades a delictes de corrupció. L'article 13 del CNUCC exigeix als governs que informin el públic d'aquests organismes i com poden denunciar actes de corrupció, fins i tot de forma anònima.

En altres països, els llocs web i les aplicacions de telèfons intel·ligents permeten als ciutadans informar amb més facilitat d'incidents de corrupció. Potser l'exemple més popular és la iniciativa I Paid A Bribe a l'Índia, que ha registrat més de 187.000 queixes ciutadanes individuals i més de 15 milions de visitants fins a l'agost de 2019. El seu mapa interactiu permet als visitants monitorar en quines ciutats i sectors de l'Índia hi ha més corrupció, així com les quantitats de suborns pagats.

c) Periodisme i denúncies dels mitjans de comunicació: el periodisme i els mitjans de comunicació juguen un paper clau en la informació, l'exposició i la frenada de la corrupció. Denunciar la corrupció és «fer una valuosa contribució a la millora de la societat» i la investigació periodística, en particular, «té el potencial de funcionar com els ulls i les orelles dels ciutadans» (UNODC [2014], pàg. 2 i 6). Les denúncies dels mitjans de comunicació poden ser un mitjà per detectar la corrupció que anima les organitzacions i organismes policials a dur a terme investigacions (o més investigacions) sobre acusacions de corrupció. Un exemple àmpliament reportat és el cas Mossack Fonseca Papers, comunament conegut com els Papers de Panamà.

d) Denúncies internes d'irregularitats: com que la corrupció pot beneficiar els individus directament involucrats i perquè hi ha diverses maneres d'encobrir la corrupció dins les organitzacions, alguns d'aquests casos només es poden detectar si algun membre de l'organització ho denuncia. Aquest tipus de denúncies sovint s'anomenen «denúncies d'irregularitats» (en anglès *whistleblowing*) perquè el denunciador envia una alerta sobre l'activitat, amb l'esperança que les autoritats puguin aturar-la. El denunciador sol informar de l'acte a un director intern, executiu o membre del consell adequat. Algunes entitats fins i tot han establert protocols per a la presentació d'aquestes denúncies. Si això no funciona, els denunciadors poden presentar el cas a organismes reguladors externs o a les forces i cossos de seguretat o poden optar per presentar-lo públicament a través dels mitjans de comunicació.

En el cas dels canals de denúncia externs, una vegada interposada una denúncia per corrupció (per denunciadors, ciutadans, empreses o periodistes), la correcta manipulació és crítica per a la lluita efectiva contra la corrupció. La manera com els organismes gestionen les acusacions de corrupció és crucial perquè afecta el cas immediat i posa impressions sobre si les denúncies es prenen seriosament, de manera que determina si altres s'aproparan a informar en el futur. Quan les persones prenen la decisió de denunciar un cas de corrupció, volen estar segurs que la seva denúncia es prendrà seriosament i que denunciar el fet no posarà en



risc la seva seguretat ni la dels seus familiars i companys. En particular, volen estar segurs que es prendran mesures quan sigui necessari.

Com a part d'una agenda més àmplia per combatre la corrupció, és important que les autoritats responsables, tant internes com externes a les organitzacions, desenvolupin sistemes clars i transparents per rebre i gestionar al·legacions de corrupció. Sense aquests sistemes, el procés d'investigació de la corrupció serà, en el millor dels casos, descuidat. A l'hora d'avaluar o crear aquests sistemes, hi ha diverses consideracions:

- En primer lloc, qualsevol sistema que s'utilitzi per atendre les queixes, ja sigui en el sector públic o privat, ha de complir uns estàndards de qualitat i equitat. Al cap i a la fi, les organitzacions tenen el deure de tenir cura de les persones que es comprometen amb ells.
- En segon lloc, les organitzacions i els governs han de proporcionar informació a la ciutadania sobre què es pot informar, a qui, com s'ha de fer i què passa després amb les denúncies. L'entitat correcta a la qual es poden informar de casos de corrupció variarà segons el país i el context. Les acusacions de corrupció dins d'una organització, per exemple, generalment s'han de fer primer a un supervisor o a un oficial d'ètica de l'empresa, mentre que les acusacions de corrupció en la societat civil es poden fer directament a la policia o a la comissió anticorrupció corresponent. S'ha de proporcionar orientació sobre aquests temes als empleats com a possibles denunciants i organitzacions com a possibles destinataris d'acusacions de corrupció.
- La qüestió de la protecció contra els denunciants també és molt important aquí, a la qual la UE ha dedicat la Directiva CE 2019/1937. Els Estats membres han de transposar aquesta Directiva a les seves legislacions nacionals abans 2022.

L'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears ofereix una bústia perquè qualsevol persona pugui denunciar qualsevol situació de frau o corrupció de la qual tingui constància en el sector públic balear. Sempre garantim la confidencialitat de les seves comunicacions i, si ens ho demana, reservam la seva identitat. Si ho prefereix, pot contactar de forma anònima mitjançant correu postal i a través de la Bústia de denúncies anònimes: [<https://oaib.es/ca/denuncies/>](https://oaib.es/ca/denuncies/).

L'Oficina ha rebut un total de 76 informacions, alertes o denúncies, tant formals com informals, durant el 2020. Aquestes denúncies suposen un augment del 52 %

respecte a l'exercici del 2019; 47 d'elles han estat d'origen anònim, i 29 amb identificació.

<https://www.facebook.com/anticorruptioIB/photos/a.109680031255928/165409315682999/>

2.3. Investigació de la corrupció

Un cop portades les acusacions de corrupció davant l'entitat corresponent, és crucial que es dugui a terme una investigació exhaustiva i imparcial. Depenent de l'acte de corrupció exposat, les investigacions poden ser gestionades internament per l'organització (disciplinària) o externa (mitjançant procediments reglamentaris o penals).

L'objectiu de la investigació és decidir si s'han de prendre mesures de resposta i, si és així, quines mesures s'han de prendre. El Manual de les Nacions Unides sobre mesures anticorruptió per a investigadors i fiscals (2004, p. 45) identifica quatre respostes clau a la corrupció:

- 1) enjudiciaments penals o administratius, que poden donar lloc a empresonaments, multes, ordres de restitució o altres sancions;
- 2) mesures disciplinàries de caràcter administratiu, que poden donar lloc a mesures laborals, com l'acomiadament o la degradació;
- 3) l'inici o promoció de procediments civils en què les persones afectades directes (o l'Estat) busquen recuperar beneficis de la corrupció o buscar indemnitzacions civils, i
- 4) mesures coercitives com ara tornar a formar persones o reestructurar operacions per reduir o eliminar oportunitats de corrupció (però sense necessàriament intentar disciplinar els implicats).

Per a cadascuna d'aquestes quatre respostes, les proves de corrupció s'han de recollir i avaluar a través d'una investigació. A causa de la naturalesa única de la corrupció, les investigacions sovint requereixen una perícia considerable, coneixement, experiència i solidesa en l'organització (Kiyono ,2013, 1).

Aquestes investigacions poden ser internes (dins l'organització) o externes (per exemple, una investigació criminal). Independentment de si una investigació es duu a terme internament o externament, tothom ha de considerar com mantenir



la protecció de les parts implicades, la confidencialitat i la imparcialitat. Els mateixos investigadors haurien d'esforçar-se per considerar totes les proves, complir uns requisits probatoris raonables i protegir els testimonis en la mesura del possible (UNODC, 2004, 18-19). Durant la Conferència d'Investigadors Internacionals de 2003, es va determinar que les següents 10 directrius eren crucials per a qualsevol activitat investigadora (UNODC [2004], pàg. 45):

1. L'activitat investigadora ha d'incloure la recopilació i l'anàlisi de documents i altres materials, la revisió dels béns i locals de l'organització, les entrevistes amb testimonis, les observacions dels investigadors i la possibilitat que els subjectes responguin a les denúncies.
2. L'activitat investigadora i les decisions crítiques s'han de documentar periòdicament amb els responsables de la investigació.
3. L'activitat investigadora ha de requerir l'examen de totes les evidències, tant inculpatòries com exculpatòries.
4. L'evidència, incloent-hi proves corroboratives i proves forenses i documentals, ha de ser objecte de validació. En la mesura del possible, les entrevistes les han de realitzar dos investigadors.
5. Els documents probatoris han d'estar identificats i arxivats, amb la designació de l'origen del document, el lloc i la data, i el nom de l'investigador que els arxiva.
6. Les proves que s'hagin d'utilitzar per a les audiències judicials o administratives han d'estar protegides i mantingudes la custòdia.
7. L'activitat investigadora no ha de ser incoherent amb les normes i regulacions de l'organització, i ha de prestar atenció a les lleis aplicables de l'Estat en què es duen a terme aquestes activitats.
8. L'investigador podrà utilitzar informants o altres fonts d'informació, podent assumir la responsabilitat de les despeses raonables per part d'aquests informants o fonts.
9. Les entrevistes s'han de realitzar en la llengua materna de la persona entrevistada amb l'ajuda d'un intèrpret independent, llevat que s'acordi el contrari.
10. L'investigador podrà sol·licitar assessorament sobre estàndards legals, culturals i ètics relacionats amb una investigació.

Aquestes deu directrius proporcionen una comprensió de les complexitats de les investigacions sobre la corrupció i quant de temps i costoses investigacions poden ser. Aquesta és una consideració clau en molts països on els recursos per combatre la corrupció poden ser limitats.



Finalment, els procediments penals només es poden utilitzar per combatre la corrupció quan ja s'han criminalitzat actes concrets de corrupció sota les lleis d'un país. La majoria dels sistemes jurídics requereixen un major pes de les proves en els casos penals que en els casos administratius (Abdelsalam, 2017).

En moltes jurisdiccions, les forces i cossos de seguretat especialitzats en la lluita contra la delinqüència juguen un paper clau en la investigació i prevenció de la corrupció. Un cop aquests organismes rebin un informe de corrupció, hauran de valorar si poden construir un cas que compleixi el llindar probatori requerit. Si duen a terme una investigació, hauran de recollir proves del delictes de testimonis, registres i moltes altres fonts. La Policia i les comissions anticorrupció tenen a la seva disposició importants poders d'investigació, entre els quals destaquen: l'embargament d'articles i documents, l'interrogatori de testimonis, l'enregistrament de testimonis, etc.

En moltes investigacions de corrupció és fonamental que els membres de l'equip d'investigació tinguin experiència per ajudar en la investigació i analitzar la informació a mesura que es descobreix. S'han establert unitats especialment formades en alguns països centrades exclusivament en la investigació de delictes de corrupció. En altres països, hi ha comissions especialitzades en anticorrupció per gestionar el complex i llarg procés d'investigació especialitzada necessari per a casos de corrupció.

En aquest enllaç detallam com es tramiten les investigacions dutes a terme per l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears:

[<https://www.facebook.com/anticorrupcioIB/photos/a.109680031255928/153293660227898/>](https://www.facebook.com/anticorrupcioIB/photos/a.109680031255928/153293660227898/)

Material audiovisual adicional

- Societat civil i participació política:

<https://www.youtube.com/watch?v=aPbBd4ZpEXY>

Albert Boadella analitza en aquest blog de vídeo un dels fenòmens més destacats dels últims anys a Espanya –la creixent participació de la societat civil en la vida pública– alhora que destaca la importància de la democràcia representativa i les seves institucions.

- Com els denunciants donen forma a la història:

https://www.ted.com/talks/kelly_richmond_pope_how_whistle_blowers_shape_history

La investigadora i cineasta documentalista Kelly Richmond Pope comparteix lliçons d'alguns dels denunciants més importants del passat, explicant com han compartit informació que ha modelat la societat i per què necessiten la nostra confiança i protecció.

- La tecnologia que potencia Bitcoin pot fer front a la corrupció:

https://www.youtube.com/watch?v=862rBp7P_f8

La tecnologia que potencia el Bitcoin podria fer front a la corrupció (2017). Vice Notícies; HBO (3 minuts). Aquest vídeo tracta d'explicar com la tecnologia *blockchain* es pot utilitzar com a eina per a la lluita contra la corrupció.

- *Blockchain*, arma contra la corrupció?

<https://www.youtube.com/watch?v=FF6Qo54Dvuc>

Darrere les criptomonedes com Bitcoin hi ha la tecnologia coneguda com a *Blockchain*. És un registre de transaccions constantment verificat per xarxes



G
O
I
B
/

informàtiques descentralitzades. Segons els experts, el *Blockchain* és molt difícil d'alterar i piratejar, i per tant ofereix la màxima seguretat. És precisament per això que aquesta tecnologia podria tenir usos sorprenents, que van molt més enllà de les criptomonedes i del món financer. En aquesta entrevista, Tomica Tillmann revela com es pot utilitzar el *blockchain* per resoldre problemes com la corrupció i la falta de transparència.