



Asamblea General

Distr. general
16 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

40º período de sesiones

25 de febrero a 22 de marzo de 2019

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Informe del Relator Especial*

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial examina la relación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos, describe las pautas predominantes de interacción entre los dos fenómenos, así como sus causas sistémicas fundamentales, y presenta recomendaciones para fortalecer la protección contra la tortura y los malos tratos en contextos afectados por la corrupción.

* Se convino en publicar el presente informe después de la fecha prevista por circunstancias ajenas a la voluntad de quien lo presenta.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades relacionadas con el mandato.....	3
III. La tortura y los malos tratos relacionados con la corrupción	3
A. Características básicas de la corrupción, la tortura y los malos tratos	4
B. Relación general entre la corrupción y la tortura o los malos tratos	7
C. Pautas predominantes de interacción causal	9
D. Deficiencias sistémicas de gobernanza que propician la corrupción y la tortura o los malos tratos	15
IV. Conclusiones	18
V. Recomendaciones	20

I. Introducción

1. El presente informe se ha elaborado de conformidad con la resolución 34/19 del Consejo de Derechos Humanos.

II. Actividades relacionadas con el mandato

2. En 2018, el Relator Especial participó en una serie de consultas temáticas, talleres y actividades sobre diversas cuestiones, como la prevención de la tortura y los malos tratos de que son víctimas los migrantes; el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de prevención; las salvaguardias de procedimiento relativas a la formulación de un protocolo universal para los interrogatorios en la fase de investigación; y el fortalecimiento de los mecanismos de protección contra la violencia por motivos de género.

3. En 2018, el Relator Especial transmitió 136 comunicaciones, de manera individual o conjuntamente con otros titulares de mandatos, en nombre de personas expuestas a la tortura y otros malos tratos.

4. Del 13 al 24 de noviembre de 2017, el Relator Especial visitó Serbia y Kosovo¹ (A/HRC/40/59/Add.1).

5. Del 9 al 20 de abril de 2018, el Relator Especial visitó la Argentina (A/HRC/40/59/Add.2).

6. Del 28 de mayo al 8 de junio de 2018, el Relator Especial visitó Ucrania (A/HRC/40/59/Add.3).

III. La tortura y los malos tratos relacionados con la corrupción

7. En años recientes se ha adquirido mayor conciencia sobre el impacto profundo y debilitador que tiene la corrupción para la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles (meta 16.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), incluida la protección de los derechos humanos. La corrupción no solo obstaculiza el cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de derechos humanos, sino que también crea un entorno propicio para los abusos de esos derechos, que incluyen la tortura y los malos tratos.

8. El mandato del Relator Especial reconoció hace tiempo que “los sistemas de justicia penal corruptos y disfuncionales son una causa fundamental de la tortura y los malos tratos de los detenidos”² y, en 2014, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes produjo un informe crucial en que se ponía de relieve la correlación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos en los lugares de detención, y que contenía la conclusión de que la lucha contra la tortura y los malos tratos exige medidas apropiadas para erradicar la corrupción, basadas en sólidos principios democráticos (CAT/C/52/2, párrs. 72 a 100). Paralelamente se ha generado un acervo cada vez mayor de análisis jurídicos y normativos que exploran las interrelaciones entre la

¹ En el presente documento, las referencias a Kosovo han de entenderse en el contexto del pleno cumplimiento de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y sin perjuicio del estatuto de Kosovo.

² Manfred Nowak, en su intervención en calidad de Relator Especial ante la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el 24 de abril de 2009. Véase www.unodc.org/unodc/en/frontpage/un-human-rights-rapporteur-denounces-torture.html.

corrupción y los abusos de los derechos humanos de forma más general³, incluso por parte del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos que, en su informe de 2015, recomendó que los procedimientos especiales del Consejo considerasen la posibilidad de dedicar atención a los vínculos existentes entre la corrupción y los derechos humanos (A/HRC/28/73, párr. 52).

9. Más recientemente, en su resolución 37/19, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia de comprender la interrelación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos e invitó al Relator Especial y a otros procedimientos especiales pertinentes a tener en cuenta la cuestión en su futura labor. Como respuesta a esa invitación, el Relator Especial presenta este informe, en el cual examina específicamente la relación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos, describe las pautas predominantes de interacción entre los dos fenómenos y presenta recomendaciones a los Estados para fortalecer la protección contra la tortura y los malos tratos en contextos en que esos abusos están vinculados a la corrupción.

10. Tomando como punto de partida la labor realizada por sus predecesores y otros mecanismos, el Relator Especial emprendió una extensa investigación y amplias consultas con distintos interesados, como expertos, representantes gubernamentales, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, incluso mediante un llamamiento general a presentar respuestas a un cuestionario temático publicado en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). El presente informe refleja las observaciones, conclusiones y recomendaciones resultantes del Relator Especial.

A. Características básicas de la corrupción, la tortura y los malos tratos

1. Corrupción

11. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que ha sido ratificada por 185 Estados, ofrece el marco normativo básico para la prevención de la corrupción⁴ y enumera diez delitos específicos que los Estados partes deberán penalizar, o considerar la posibilidad de hacerlo, en sus jurisdicciones. Los delitos descritos en la Convención, algunos de los cuales también pueden ser cometidos por actores privados, incluyen más

³ Véanse, entre otros, Anne Peters, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, Research Paper No. 2016-18 (Heidelberg, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 2016); Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (Ginebra, 2009); Martine Boersma y Hans Nelen, eds., *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives* (Intersentia, 2010); Martine Boersma, *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime Under International Law?* (Intersentia, 2012); Kolawole Olaniyan, *Corruption and Human Rights Law in Africa* (Hart, 2014); y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Human Rights and Countering Corruption* (2016).

⁴ Véanse también Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción (2003); Convención Interamericana contra la Corrupción (1996); Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1997); Convenio Penal sobre la Corrupción (1999) y su Protocolo Adicional (2003), y Convenio Civil sobre la Corrupción (1999) del Consejo de Europa; Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (1995); Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (1996); Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apdo. 2 del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (1997); y Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (2001). Véase el análisis presentado en Jan Wouters, Cedric Ryngaert y Ann Sofie Cloots, "The international legal framework against corruption: achievements and challenges", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, núm. 1 (junio de 2013).

particularmente el soborno, la malversación, el peculado u otras formas de desviación de bienes, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, la ocultación o el blanqueo del producto del delito y la obstrucción de la justicia. Sin embargo, ni ese tratado ni ningún otro instrumento internacional proporcionan una definición genérica y universalmente reconocida de corrupción.

12. Una definición de corrupción ampliamente utilizada, propuesta por la organización Transparency International, hace referencia al “abuso del poder para beneficio propio”. Si bien es un buen punto de partida, esa conceptualización de la corrupción quizá no sea suficientemente específica para los fines del derecho penal y, al mismo tiempo, requiere ser ampliada para abarcar, por ejemplo, el abuso de una forma de poder que es consecuencia de una apropiación en vez de haber sido otorgado, o el abuso de poder para obtener una ventaja que tal vez no tenga como consecuencia un beneficio privado pero que puede beneficiar indebidamente a una entidad pública. El Subcomité para la Prevención de la Tortura, en su informe dedicado al contexto de la privación de libertad, aplicó una definición más amplia y más elaborada de la corrupción, a saber, “la utilización indebida o el abuso malintencionado de una posición de poder para obtener un beneficio o ventaja personal o para un tercero” (CAT/C/52/2, párr. 73).

13. A partir de esas propuestas, y teniendo presente el acervo existente de derecho derivado de los tratados, el presente informe utilizará el concepto de corrupción definido como un “abuso de un poder otorgado o apropiado a fin de obtener una ventaja indebida para cualquier persona o entidad”. En principio, no debería ser pertinente para determinar la existencia de corrupción si el abuso de poder se produce por acción o por omisión, si la transferencia de una ventaja indebida se produce efectivamente o si simplemente se ofrece o solicita, y si los autores son funcionarios del Estado o actores no estatales que ocupan posiciones de poder comparables. Además, debe interpretarse que la expresión “ventajas indebidas” incluye no solo dinero o bienes tangibles sino también “favores” como actos sexuales, trabajo o actos u omisiones que tienen como finalidad o bien obtener resultados favorables en actuaciones administrativas o judiciales o bien prevenir, suspender o concluir indebidamente esas actuaciones.

2. Prevalencia contextual y niveles de corrupción

14. La corrupción es una práctica generalizada tanto en los Estados desarrollados como en los Estados en desarrollo, aunque sus características pueden variar en función del contexto. Como ha observado el Subcomité, “la corrupción en los países desarrollados suele ser más sofisticada, más sutil y menos visible que en los países en desarrollo y, por lo tanto, puede resultar más difícil de detectar, pero esto no significa que no exista” (CAT/C/52/2, párr. 83). Además, tanto Estados como empresas pertenecientes al mundo “desarrollado” contribuyen a menudo a la corrupción en los países “en desarrollo”, o incluso son responsables de que se produzca (*ibid.*, párrs. 74, 75 y 83). Efectivamente, la corrupción en un país puede ser ocasionada, facilitada o fomentada por factores políticos, empresariales o de otro tipo en otros países.

15. La corrupción puede manifestarse a todos los niveles de la autoridad local, nacional e internacional y suele calificarse de corrupción “en pequeña escala” o “en gran escala” y, a veces, de corrupción “política”. La corrupción “en pequeña escala” se produce principalmente cuando las personas interactúan directamente con funcionarios de nivel medio o bajo en un intento de obtener acceso a bienes y servicios públicos básicos, y en general entraña sumas de dinero relativamente modestas u otros beneficios personales. La corrupción en pequeña escala es un fenómeno generalizado y arraigado en muchos países, contextos y “espacios” situacionales de todo el mundo, y el Relator Especial y otros mecanismos de lucha contra la tortura se han topado con ella en todo el mundo, especialmente en entornos en que el riesgo de tortura y malos tratos es más elevado, como en los lugares de detención y otras formas de internamiento, en prácticas policiales al margen de la detención y en diversas etapas del viaje de los migrantes irregulares (A/HRC/13/39/Add.5, párrs. 64 a 66; A/HRC/37/50, párrs. 8 y 30 a 34; y CAT/C/52/2, párr. 80).

16. Por el contrario, la corrupción “en gran escala” afecta a funcionarios públicos de alto nivel y entraña a menudo grandes sumas de dinero u otros beneficios, como la mala asignación de recursos del Estado y la venta o concesión indebida por algún otro motivo de nombramientos políticos o de lucrativos contratos públicos de adquisición o concesión de licencias. Cuando la corrupción en gran escala implica la manipulación de políticas, instituciones y procedimientos por los encargados de la adopción de decisiones políticas con la finalidad de conservar su poder, su rango y su riqueza o de obtener beneficios indebidos para sus familiares y su entorno político, a veces también se denomina corrupción “política”. Ejemplos típicos de esta variante de la corrupción en gran escala son actos como comprar votos, financiar campañas ilícitamente y silenciar a la oposición política. Todas las formas de corrupción en gran escala perjudican la buena gobernanza y el interés público, agotan o desvían recursos públicos, socavan gravemente el buen funcionamiento de los servicios e instituciones públicas y llevan a la propagación de la corrupción en la sociedad. De este modo, la corrupción en gran escala puede penetrar en todas las políticas gubernamentales y en la función legislativa, la aplicación de la ley y la administración de justicia en formas que socavan o incluso paralizan todos los aspectos de la lucha contra la tortura y los malos tratos, desde la apropiación indebida o la desviación o el agotamiento de recursos que deberían haberse utilizado para la prevención y la reparación en casos de tortura y malos tratos hasta tolerar o facilitar la tortura y los malos tratos o asegurar la impunidad por este tipo de abusos.

3. Tortura y malos tratos

17. Como ha observado anteriormente este mandato, el concepto genérico de “tortura” denota el acto de infligir intencionalmente dolor o sufrimiento a una persona indefensa para alcanzar un propósito particular. Así, mientras que la ilicitud de la corrupción proviene principalmente de la búsqueda de un propósito intrínsecamente ilícito (una ventaja indebida), la ilicitud de la tortura proviene principalmente del empleo de un medio intrínsecamente ilícito (infligir intencionalmente dolor o sufrimiento). Asimismo, para los fines del presente informe, cualquier otro trato o pena cruel, inhumano o degradante que carezca de uno o varios elementos constitutivos de tortura, como la exigencia de intencionalidad o de un propósito específico, la exigencia de gravedad del dolor o el sufrimiento infligidos o la exigencia de indefensión de la víctima, será considerado “malos tratos” (A/72/178, párr. 31; A/73/207, párr. 7; y E/CN.4/2006/6, párrs. 34 a 41).

18. La tortura y los malos tratos pueden adoptar formas virtualmente ilimitadas, como la violencia física o los abusos psicológicos, la privación sensorial, las posturas en tensión, la humillación, la coacción en los interrogatorios, la instrumentalización de los síntomas de abstinencia de las drogas, la negación de contacto familiar o de tratamiento médico, condiciones de detención crueles, inhumanas o degradantes o la reclusión en régimen de incomunicación durante períodos prolongados o de alguna otra forma que constituya un abuso, por citar tan solo algunas. Mientras que no todas las manifestaciones de la tortura y los malos tratos presentan la misma gravedad, intencionalidad y propósito específico, todas ellas entrañan vulneraciones de la integridad física o mental que son incompatibles con la dignidad humana y, por tanto, no pueden justificarse en ninguna circunstancia.

4. Responsabilidad por la corrupción y la tortura o los malos tratos

19. Aparte de la responsabilidad internacional de los Estados regulada en los tratados aplicables y en el derecho internacional general⁵, los actos de tortura o malos tratos, así como la corrupción relacionada con esos abusos, pueden dar lugar a responsabilidad penal personal por crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, incluso en el caso de los jefes y otros superiores⁶. Además, los Estados tienen obligaciones con respecto a la tipificación en sus leyes nacionales tanto de la corrupción como de la tortura y los malos tratos, lo que incluye la complicidad y todas las demás formas de participación culpable en esos delitos. En los casos en que la participación culpable en la corrupción tenga como

⁵ Véase Comisión de Derecho Internacional, artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

⁶ Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional, arts. 7, 8 y 28.

resultado previsible actos de tortura o malos tratos, los autores deberán responder por su participación no solo en la corrupción sino también en la tortura y los malos tratos.

20. Al mismo tiempo, al determinar la culpabilidad penal por actos de corrupción, hay que tener debidamente en cuenta las circunstancias atenuantes de coacción, incluso mediante la amenaza, el riesgo o la imposición de tortura y malos tratos. En particular, a juicio del Relator Especial, las personas a quienes, mediante el abuso de un poder otorgado o apropiado, se ha coaccionado para que ofrezcan dinero, actos sexuales, trabajo forzado o alguna otra ventaja indebida no deben considerarse culpables sino víctimas de la corrupción. En función de las características de la coacción, también deberían considerarse víctimas de actos o amenazas de tortura o malos tratos, por ejemplo, cuando la cesación de la tortura y los malos tratos —o la protección contra ellos— se haga depender de la transferencia de una ventaja indebida.

5. Carácter sistémico de la corrupción, la tortura y los malos tratos

21. Al examinar la correlación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos, es de suma importancia que se comprenda el carácter predominantemente estructural y sistémico de ambas formas de abuso. Contrariamente a la percepción errónea habitual, tanto la corrupción como la tortura o los malos tratos raramente se encuentran aislados, producto de unas pocas “manzanas podridas”, sino que, en sentido figurado, tienen tendencia a propagarse por “ramas podridas” o incluso por “huertos podridos”⁷. Por ejemplo, en el contexto de la actividad policial, la práctica de la corrupción y de la tortura o los malos tratos suelen ir más allá de funcionarios concretos y afectan a sus unidades o incluso a todo un departamento de policía, y ello a menudo se ve exacerbado, en el peor de los casos, por la colusión o, en el mejor de los casos, por la tolerancia de las autoridades judiciales y por la despreocupación abierta o implícita de los encargados de formular las políticas. En general, el hecho de que funcionarios concretos recurran a la corrupción o a la tortura y los malos tratos es más a menudo consecuencia de su entorno profesional que de su carácter personal⁸.

22. Por consiguiente, como norma general, mientras que la responsabilidad personal es un elemento indispensable de cualquier forma seria de lucha contra la corrupción o contra la tortura y los malos tratos, ninguno de esos fenómenos podrá erradicarse únicamente mediante el enjuiciamiento penal, ya que la justicia penal individualizada no puede abordar de manera apropiada los factores sistémicos y estructurales que dan lugar tanto a la corrupción como a la tortura o los malos tratos (A/HRC/28/73, párr. 25), y para responder a ello se requieren medidas sistémicas más amplias. Factores como las prácticas de reclutamiento, la capacitación, la cultura profesional, la remuneración y las condiciones de trabajo, por ejemplo, pueden contribuir de manera importante a aumentar o atenuar el riesgo de brutalidad policial y de corrupción⁹.

B. Relación general entre la corrupción y la tortura o los malos tratos

23. Al describir la interrelación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos es necesario reconocer en primer lugar que, desde una perspectiva conceptual, no todos los actos de tortura y malos tratos entrañan necesariamente corrupción o guardan relación con ella, ni todos los actos de corrupción entrañan necesariamente tortura o malos tratos o guardan relación con ellos. Si bien el presente informe se centra exclusivamente en los contextos, subcontextos y “espacios” situacionales caracterizados por cierto grado de

⁷ Maurice Punch, “Rotten orchards: ‘pestilence’, police misconduct and system failure”, *Policing and Society*, vol. 13, Issue 2 (2003), págs. 171 a 196; y Maurice Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Willan, 2009).

⁸ Sanja Kutnjak Ivković, “Rotten apples, rotten branches, and rotten orchards: a cautionary tale of police misconduct”, *Criminology & Public Policy*, vol. 8, núm. 4 (noviembre de 2009), págs. 777 a 785, en la pág. 780.

⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons* (Viena, 2017), pág. 11.

interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos, la ausencia de ese vínculo no disminuye en modo alguno la gravedad intrínseca de las infracciones correspondientes, ni absuelve a los Estados de sus obligaciones legales de actuar sin demora y eficazmente para prevenir y reparar esos abusos.

24. En la gran variedad de contextos en que interactúan la corrupción y la tortura o los malos tratos, la relación entre ambos fenómenos suele ser cíclica, en tanto que uno es origen del otro y lo agrava. La corrupción no solo se utiliza a menudo deliberadamente para facilitar, perpetuar y proteger la práctica de la tortura y los malos tratos, sino que la tortura y los malos tratos también se utilizan a menudo deliberadamente para facilitar, perpetuar y proteger la práctica de la corrupción. Por ejemplo, se ha puesto de manifiesto que la corrupción en el sistema judicial socava gravemente la rendición de cuentas por vulneraciones de los derechos humanos, incluso la tortura o los malos tratos (por ejemplo, A/HRC/13/39, párr. 71; y CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 31). Al mismo tiempo, los actos o las amenazas de tortura y malos tratos también se utilizan como forma de injerencias en el sistema judicial, incluso en relación con la investigación de casos de corrupción y las decisiones al respecto. Aunque esa interacción en que la corrupción y la tortura o los malos tratos se refuerzan mutuamente constituye un fenómeno generalizado, tiene una mayor incidencia y es más perjudicial en contextos de privación de libertad y en entornos caracterizados por la discriminación, la marginación socioeconómica u otras circunstancias en que las personas o las comunidades son vulnerables ante los abusos.

25. Al diseñar medidas para erradicar una pauta específica de interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos es crucial comprender las relaciones causales que vinculan ambos fenómenos en ese contexto particular. No obstante, en el plano más general de la gobernanza sistémica, las interacciones causales entre la corrupción y la tortura o los malos tratos suelen ser fluidas, lo cual hace que la determinación de una cadena fija y precisa de causa y efecto se convierta en una actividad parecida al dilema clásico de “la gallina y el huevo”. Desde una perspectiva sistémica, la corrupción y la tortura o los malos tratos pueden entenderse mejor como dos efectos concomitantes de la misma causa original, es decir, una deficiencia del sistema de gobernanza imperante para prevenir el abuso de poder mediante equilibrios y contrapesos eficaces. Así, mientras que las medidas de prevención y enjuiciamiento que tienen como objeto la corrupción y la tortura o los malos tratos a nivel de funcionarios, instituciones y procesos concretos siguen siendo indispensables, en general no existe ninguna posibilidad realista de erradicar ninguno de esos fenómenos sin abordar eficazmente las deficiencias de gobernanza subyacentes que propician ambas formas de abuso. En el mismo sentido, las campañas generales o selectivas contra la corrupción en pequeña escala que no vengán acompañadas por una reforma apropiada de nivel sistémico, con inclusión de las medidas socioeconómicas pertinentes, suelen afectar gravemente a las comunidades pobres, marginadas y desfavorecidas sin abordar adecuadamente las causas fundamentales de la corrupción o de la tortura y los malos tratos.

26. Por último, mientras que el presente informe se centra específicamente en la relación entre la tortura o los malos tratos y los actos de corrupción, también preocupan gravemente al Relator Especial las informaciones que indican que, en algunos contextos, la tortura y los malos tratos se han utilizado incluso con el pretexto de luchar contra la corrupción, de manera más destacada mediante interrogatorios coercitivos, la detención en régimen de incomunicación o la reclusión prolongada en régimen de aislamiento de presuntos sospechosos de corrupción, que a menudo son también oponentes políticos, defensores de los derechos humanos y otras voces críticas. Por consiguiente, es decisivo asegurar, con medidas de regulación, prevención y supervisión independiente, que no se abuse de los relatos de lucha contra la corrupción para aplicar —y que no se pretenda legitimar— políticas y prácticas intrínsecamente ilícitas que son incompatibles con la prohibición de la tortura y los malos tratos y de forma más general con los derechos humanos¹⁰.

¹⁰ Véase Consejo Internacional sobre Políticas de Derechos Humanos y Transparency International, *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities* (Ginebra, 2010).

C. Pautas predominantes de interacción causal

27. La corrupción y la tortura o los malos tratos pueden interactuar de formas muy diferentes propias de cada contexto, cada una de las cuales requiera tal vez un conjunto de medidas adaptado por lo que respecta a la prevención, la rendición de cuentas y la reparación. Partiendo de un amplio proceso de consulta con los interesados y de las observaciones realizadas en el curso de su propia labor, el Relator Especial propone distinguir seis pautas predominantes de interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos. Esta categorización no pretende ser exhaustiva ni estar libre de coincidencias, y mucho menos de agotar las formas en que esas interacciones pueden o deben ser descritas con diversas finalidades. Por el contrario, se propone brindar un marco analítico basado en distintos grados de proximidad causal entre la corrupción y la tortura o los malos tratos y, de este modo, facilitar la identificación de medidas específicas para cada una de las pautas con objeto de prevenir y erradicar la tortura y los malos tratos en entornos afectados por la corrupción, de conformidad con las obligaciones pertinentes estipuladas en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Parte I), así como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (cap. II).

1. Exigencia de “ventajas indebidas” que constituyen por sí mismas tortura o malos tratos

28. Sin duda alguna, la interacción más estrecha entre la corrupción y la tortura o los malos tratos se produce en circunstancias en que la ventaja indebida constitutiva de corrupción equivale por sí misma a tortura o malos tratos. Por ejemplo, cuando se obliga a una persona a practicar un acto sexual como condición para el desempeño de una función oficial, esa “ventaja indebida” constituiría por sí misma un trato cruel, inhumano o degradante y, en algunas circunstancias, equivaldría incluso a tortura. Lo mismo es cierto cuando agentes del Estado hacen que la protección contra otras formas de tortura o malos tratos dependa de ventajas indebidas en forma de actos sexuales. En la práctica, este tipo de coincidencia entre la corrupción y la violencia sexual afecta con mayor frecuencia, aunque no exclusivamente, a mujeres y niños en una situación de marginación socioeconómica, que tal vez tengan una dependencia de las personas y los sistemas que las convierten en víctimas, incluso en contextos como la industria del sexo, la migración irregular o cualquier forma de privación de libertad o internamiento¹¹. Aparte de los actos sexuales, las ventajas indebidas que pueden constituir por sí mismas actos de tortura o malos tratos pueden incluir la trata de personas, el suministro de trabajo forzado o situaciones similares de explotación cruel, inhumana o degradante.

29. Cuando la ventaja indebida inherente a una transacción que es por sí misma corrupta equivale a tortura o malos tratos, todas las actividades de reparación deben orientarse simultáneamente a ambos componentes de la pauta de interacción pertinente entre la corrupción y la tortura o los malos tratos. Por supuesto, las personas coaccionadas para ofrecer ventajas indebidas que constituyen por sí mismas tortura o malos tratos no deben ser consideradas culpables de corrupción sino que deben ser vistas como víctimas tanto de la corrupción como de la tortura o los malos tratos y, en consecuencia, deberían recibir apoyo a lo largo de cualquier proceso de rendición de cuentas y beneficiarse plenamente de medidas de reparación y rehabilitación.

30. El riesgo de que se produzcan esas interacciones profundamente abusivas es máximo, aunque en modo alguno exclusivo, en contextos de conflicto armado u otras situaciones caracterizadas por la prevalencia de un poder incontrolado, violencia generalizada o sistémica, discriminación estructural e impunidad. En esos contextos, es poco probable que la tortura y los malos tratos puedan erradicarse, o incluso reducirse significativamente sin adoptar medidas amplias para prevenir el abuso de un poder otorgado o apropiado y asegurar la buena gobernanza, la no discriminación y el estado de

¹¹ Naomi Hossain, Celestine Nyamu Musembi y Jessica Hughes, *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2010), pág. 5.

derecho, muy especialmente con un sistema de equilibrios y contrapesos, la separación de poderes y un seguimiento y una supervisión efectivos. Para que esa acción sea eficaz, es fundamental estabilizar todo el entorno, fortalecer las instituciones y procedimientos de buena gobernanza y empoderar tanto a la sociedad civil como a las víctimas (potenciales), incluso aliviando las condiciones jurídicas, estructurales y socioeconómicas propicias para la corrupción, la tortura y los malos tratos (A/73/207, párr. 77 i)).

2. Instrumentalización de la tortura o los malos tratos para obtener “ventajas indebidas”

31. El siguiente modo de interacción estrecha entre la corrupción y la tortura o los malos tratos se caracteriza por una conexión causal directa y voluntaria, consistente en que los actos o amenazas de tortura o malos tratos se utilizan deliberadamente como instrumento para obtener una ventaja indebida, ejecutar un acto de corrupción o impedir la rendición de cuentas por la corrupción. Esta pauta de abusos está extendida por todas las regiones del mundo. Prolifera en todos los contextos, sistemas o “espacios” situacionales en que funcionarios o personas que actúan en su nombre o con su consentimiento o aquiescencia tienen efectivamente las manos libres para ejercer arbitrariamente la coacción y con una impunidad prácticamente total, ya sea como consecuencia de una quiebra total de la ley y el orden (por ejemplo, en conflictos armados y desastres naturales) o de políticas y prácticas discriminatorias (por ejemplo, en comunidades marginadas y entre los migrantes irregulares) o de tramas de corrupción que explotan vulnerabilidades situacionales (por ejemplo, en el caso de presos y otras personas internadas).

32. En muchos contextos es una práctica muy extendida, por ejemplo, que funcionarios de prisiones corruptos, militares, agentes de policía, guardias de fronteras o actores no estatales armados recurran deliberadamente a actos o amenazas de tortura o malos tratos como instrumento para extorsionar dinero y otros objetos de valor de las víctimas, sus familias o sus amigos (A/HRC/13/39/Add.5, párr. 64). Asimismo, los detenidos o sus familiares pueden verse obligados a pagar sobornos a funcionarios del Estado para que no los sometan a tortura o malos tratos o para aliviar condiciones de reclusión crueles, inhumanas o degradantes (por ejemplo, A/HRC/13/39/Add.5, párrs. 64 a 66; y CAT/C/52/2, párrs. 80 y 84)¹². Otra práctica cada vez más extendida es la de las tramas de corrupción que actúan en el contexto de la migración irregular, en las cuales los funcionarios de fronteras permiten el acceso a procedimientos ordinarios, o miran para otro lado para permitir entradas clandestinas, a cambio de dinero, objetos de valor u otras ventajas indebidas, y aplican este “modelo de negocio” infligiendo deliberadamente abusos violentos a cualquier migrante detenido cuando atraviesa la frontera sin cumplir sus exigencias (A/HRC/37/50, párr. 30). Los actos o las amenazas de violencia y abusos que equivalen a tortura o malos tratos también se utilizan deliberadamente como instrumento para obstruir las medidas de prevención, investigación, enjuiciamiento y sentencia en casos de corrupción. Las formas más habituales consisten en: a) coaccionar a las víctimas o los testigos para que no denuncien la corrupción; b) obtener mediante coacción falsas confesiones, testimonios o denuncias a fin de ocultar y eludir la responsabilidad por la corrupción; c) coaccionar a los funcionarios judiciales o policiales para que desatendan sus obligaciones en la lucha contra la corrupción; o d) intimidar o incluso “hacer desaparecer” o suprimir de alguna otra forma a los activistas dedicados a luchar contra la corrupción (por ejemplo, A/70/217, párrs. 69 y 70; y CAT/C/THA/CO/1, párr. 14 b)).

33. En todos estos ejemplos, los actos o amenazas de tortura o malos tratos aportan el elemento de coacción que fuerza a las víctimas o a sus familiares a ofrecer la ventaja indebida solicitada, o a contribuir a ella, y, por consiguiente, constituyen una parte instrumental del acto o de la trama de corrupción conexos. Dado que una motivación principal de esta pauta de tortura y malos tratos es la búsqueda de una ventaja indebida, no es posible luchar contra esos abusos únicamente mediante mejoras en la reglamentación, la

¹² Véase también “Report to the Armenian Government on the visit to Armenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 May 2010”, documento CPT/Inf (2011) 24; y Association for the Prevention of Torture and Prison Reform International, *Institutional Culture in Detention: A Framework for Preventive Monitoring*, 2nd ed. (Londres, 2015), pág. 9.

capacitación o el equipo, ni mediante la investigación y el enjuiciamiento de actos concretos de tortura y malos tratos, todo lo cual presupone un sistema de gobernanza funcional basado en el estado de derecho. Al contrario, la instrumentalización deliberada de la tortura y los malos tratos con finalidades de corrupción solo podrá erradicarse mediante una acción decisiva y simultánea que persiga la eliminación del entorno general de corrupción en su conjunto, incluidas las causas fundamentales generalizadas de la corrupción, como la remuneración insuficiente de los empleados del sector público (CAT/C/52/2, párrs. 84, 89, 90 y 94) y la financiación insuficiente de los organismos públicos de forma más general, la percepción de normalización de la corrupción en las instituciones del Estado y la falta de mecanismos de vigilancia, supervisión y denuncia accesibles, independientes y dotados de personal y financiación suficientes, capaces de detectar, investigar, enjuiciar y aplicar la reforma de modo que no se repitan los actos de corrupción ni de tortura o malos tratos.

3. Instrumentalización de las “ventajas indebidas” para fines de tortura o malos tratos

34. El vínculo causal directo entre la corrupción y la tortura o los malos tratos también puede invertirse, como en los casos en que se ofrecen o se reclaman deliberadamente ventajas indebidas para inducir actos o amenazas de tortura o malos tratos, o para proteger esos abusos frente a medidas de investigación y enjuiciamiento. Por ejemplo, en la práctica, es posible que se ofrezca a los agentes de policía dinero, drogas y otras ventajas indebidas a cambio de intimidar, castigar o coaccionar a personas en nombre de redes delictivas o, a la inversa, es posible que se ofrezcan a los delincuentes ventajas de este tipo a fin de intimidar, castigar o coaccionar a víctimas, testigos, oponentes políticos o defensores de los derechos humanos en nombre de funcionarios corruptos (por ejemplo, A/70/217, párr. 70). Análogamente, en el contexto de la migración, es frecuente que las redes de tráfico de personas sobornen a los guardias de fronteras para que intimiden y maltraten a los migrantes detenidos al cruzar la frontera sin haber solicitado los servicios de los traficantes (A/HRC/37/50, párr. 30). En un contexto penitenciario, es posible que se ofrezcan a los reclusos dominantes ventajas indebidas a cambio de que acepten intimidar, castigar o coaccionar a otros reclusos en nombre de los guardias de la prisión (CAT/OP/MLI/1, párr. 82).

35. Una dimensión importante de esta pauta interactiva es que la corrupción que tiene por objeto “proteger” la práctica de la tortura o los malos tratos, especialmente con acciones de obstrucción o injerencia en los mecanismos de supervisión o el sistema judicial. Esas acciones pueden ser muy variadas, por ejemplo: a) el soborno de testigos o de funcionarios públicos como medio de impedir u obstruir una investigación, un enjuiciamiento u otro aspecto del proceso de justicia en relación con la tortura y los malos tratos; b) el tráfico de influencias por parte de funcionarios del Estado a fin de obstruir investigaciones, enjuiciamientos y otros aspectos del proceso de justicia en relación con la tortura y los malos tratos; c) la tolerancia por parte de funcionarios del Estado, por su inacción o por la adopción de medidas insuficientes, de los abusos cometidos por personas físicas, empresas y otros actores no estatales a cambio de la concesión de ventajas financieras, políticas u otras ventajas indebidas a ellos mismos o a cualquier otra persona o entidad, incluido su propio Gobierno. El Relator Especial ha recibido numerosas denuncias que indicaban sistemáticamente que la policía y otras fuerzas de seguridad, en distintos contextos, se mostraban renuentes a proteger a comunidades indígenas y otras comunidades en situación de marginación socioeconómica contra la violencia a manos de empresas y otros actores privados que pretendían apropiarse de sus tierras para fines como la extracción de recursos naturales, la explotación forestal o la construcción de asentamientos, presas u otros proyectos de infraestructura (A/73/207, párrs. 64 y 65). Análogamente, en contextos penitenciarios, se denuncia que a menudo los funcionarios miran hacia otro lado en situaciones de violencia infligida por reclusos dominantes a cambio de sobornos y otras ventajas indebidas. Es necesario subrayar que cualquier conducta de este tipo por parte de funcionarios del Estado equivale a consentimiento o aquiescencia con la tortura o los malos tratos perpetrados por actores no estatales y, como mínimo, vulnera la obligación de diligencia debida de los Estados para prevenir, investigar y enjuiciar esos abusos.

36. En todos esos ejemplos se ofrecen o solicitan ventajas indebidas a cambio de conductas que vulneran obligaciones derivadas de la prohibición de la tortura y los malos tratos. Esta pauta de tortura y malos tratos incluye la corrupción como simple elemento “facilitador” y, por consiguiente, no puede abordarse con eficacia simplemente con medidas de lucha contra la corrupción, sino que requiere una comprensión amplia de los factores clave que contribuyen a la creación de un entorno particular propicio para la tortura y los malos tratos, como metodologías de investigación basadas en las confesiones, políticas erróneas y discriminatorias en ámbitos como la lucha contra el terrorismo, la imposición de la ley, la protección de las minorías y la inmigración, deficiencias sistémicas a la hora de proporcionar condiciones humanitarias de detención y un fracaso general del sistema de justicia a la hora de impedir la impunidad, incluso por actos de corrupción y de tortura o malos tratos.

4. Explotación de la exposición a la tortura o los malos tratos para obtener “ventajas indebidas”

37. Otra pauta frecuente de interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos se refiere a los casos en que funcionarios del Estado exigen la transferencia de ventajas indebidas explotando deliberadamente una exposición preexistente de ciertas personas a actos, amenazas o riesgos de tortura o malos tratos a manos de otros autores. Esta variación de la interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos puede ser particularmente frecuente en los conflictos armados y otras situaciones de violencia sistémica caracterizada por la generalización de los actos de tortura y malos tratos. El mayor riesgo de tortura y malos tratos presente en esas situaciones, tanto si es de carácter general o personalizado, es explotado deliberadamente para exigir ventajas indebidas a cambio de ofrecerse a prevenir o reducir la exposición a ese riesgo. Por ejemplo, en la actividad policial urbana, los agentes del orden pueden explotar en beneficio propio la existencia de zonas violentas o de alto riesgo exigiendo sobornos y otras ventajas indebidas a los habitantes y comerciantes a cambio de protección frente a los abusos por parte de bandas de delincuentes. Asimismo, en el contexto de la migración irregular, funcionarios del Estado corruptos, traficantes y otros elementos delictivos exigen a menudo el pago de sobornos y otras ventajas indebidas a los migrantes o a sus familiares a cambio de permitirles solicitar asilo o protección subsidiaria o de abstenerse de expulsarlos, devolverlos o trasladarlos de algún otro modo a un país o territorio donde se enfrentarían a un riesgo real de sufrir tortura o malos tratos (A/HRC/37/50).

38. También en este caso el elemento de coacción que obliga a las víctimas o sus familiares a ofrecer la ventaja indebida solicitada es la perspectiva de sufrir tortura y malos tratos, aunque en esta ocasión a manos de autores no relacionados con el funcionario corrupto que explota ese riesgo, que incluso puede estar ubicado en una jurisdicción distinta. Además de adoptar medidas más generales para restablecer el estado de derecho y poner remedio a los riesgos consiguientes de ser víctima de tortura y malos tratos, erradicar la explotación de esos riesgos por funcionarios corruptos suele requerir medidas robustas de lucha contra la corrupción, que incluyen mecanismos de vigilancia, supervisión y denuncia accesibles, independientes y dotados de suficiente personal y recursos, capaces de detectar, investigar y enjuiciar las vulneraciones.

5. La tortura o los malos tratos como “efecto secundario” previsible de la corrupción

39. Aún cuando no esté vinculada de forma deliberada y con una finalidad concreta con actos, amenazas o riesgos de tortura o malos tratos, la corrupción puede causar o contribuir a la exposición de personas a la tortura o los malos tratos o levantar un obstáculo para su prevención e investigación y para la reparación y rehabilitación. Entre las prácticas corruptas de este tipo figuran, por ejemplo, los casos de altos funcionarios que cobran sobornos o reciben otras ventajas indebidas de empresas de extracción u otros actores privados a cambio de contratos de explotación de recursos o actividades similares, como la minería, la explotación forestal o los contratos de construcción que, en las circunstancias imperantes, plantean un riesgo real de que se adopten prácticas de coacción contra personas como los residentes locales, las poblaciones indígenas, los activistas y los trabajadores, en

forma de amenazas, acoso, violencia y desalojos forzosos, o condiciones de vida que equivalen a un trato cruel, inhumano o degradante o incluso a tortura¹³.

40. Por otra parte, es previsible que la corrupción sea la causa o un factor de la exposición de personas a la tortura y a tratos crueles, inhumanos o degradantes debido a la mala asignación, la apropiación indebida, la desviación o el agotamiento de recursos financieros o de otro tipo asignados a servicios públicos básicos. Por ejemplo, en la labor cotidiana de su mandato, el Relator Especial ha observado una práctica generalizada de apropiación indebida de recursos destinados a asegurar unas condiciones de detención humanas, como una infraestructura y una dotación de personal adecuadas en los centros de detención; una capacitación, un equipo y una remuneración apropiados para el personal; y el suministro a los reclusos de artículos y servicios básicos como alimentos, agua, calefacción, reparaciones, lavandería, higiene, atención de la salud y oportunidades de educación y recreo.

41. Incluso en los casos en que esas prácticas corruptas no tienen el propósito deliberado de causar dolor o sufrimiento, es previsible que rebajen las condiciones de detención a niveles que pueden hacerlas crueles, inhumanas o degradantes. Además, la escasez consiguiente de personal penitenciario y de equipo desencadena casi inevitablemente situaciones o prácticas que dan lugar a la violencia y abusos, como la imposibilidad de que el personal existente garantice una gestión segura y ordenada de las instalaciones de conformidad con las necesidades legítimas de los reclusos y la delegación de hecho de las funciones de disciplina interna a los reclusos dominantes y jefes de las celdas. Aunque esos efectos causales tal vez no correspondan a la intención deliberada o al deseo de los autores, sería razonable que los hubieran previsto como parte de la evolución ordinaria de los acontecimientos y, por consiguiente, deben considerarse intencionados para los fines de la responsabilidad personal y del Estado.

42. El efecto negativo de la corrupción en la aplicación efectiva de la prohibición de la tortura y los malos tratos es aplicable tanto a la corrupción “en gran escala” como a la corrupción “en pequeña escala” pero, como norma general, afecta de forma desproporcionada a las personas que se hallan en situaciones vulnerables como las personas privadas de libertad; los miembros de minorías sociales y grupos indígenas; los migrantes irregulares u otros no nacionales; las personas con discapacidad física o mental, enfermas o toxicómanas; las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales; y, según el contexto, los niños, las mujeres y las personas de edad y grupos similares expuestos a la marginación y la discriminación. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha subrayado que la prevalencia de la corrupción en las comisarías de policía funciona como una barrera sistémica que impide abordar eficazmente la violencia contra las mujeres (CEDAW/C/UGA/CO/7, párr. 23) y señala también la considerable capacidad que tiene la corrupción para obstaculizar de manera general la prevención de la tortura y los malos tratos.

43. Según esta pauta, la corrupción es el factor primordial de la tortura y los malos tratos, particularmente si se da conjuntamente con un entorno permisivo que propicia los abusos y la impunidad. La manifestación de la tortura y los malos tratos como un “efecto secundario” de la corrupción no podrá abordarse con eficacia únicamente con medidas de lucha contra la tortura. Por consiguiente, cabe afirmar que la obligación de adoptar medidas eficaces para impedir la tortura y los malos tratos incluye la obligación de adoptar medidas amplias y decisivas para erradicar las prácticas corruptas y los entornos de corrupción propicios para esos abusos.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 15; Parlamento Europeo, *Informe sobre la corrupción y los derechos humanos en terceros países* (2013), pág. 13; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y ACNUDH, *Desalojos forzosos*, Folleto informativo núm. 25/Rev.1 (2014), pág. 4; y David Hess, “Business, corruption, and human rights: towards a new responsibility for corporations to combat corruption”, *Wisconsin Law Review*, vol. 2017, núm. 4, págs. 641 a 693, en las págs. 667 a 669.

6. La tortura o los malos tratos y la corrupción como “efectos secundarios” previsibles de otras políticas y prácticas

44. Incluso las políticas, leyes y prácticas que, por sí mismas, no constituyen ni conllevan actos de corrupción o de tortura y malos tratos pueden contribuir a exponer a las personas a diversas combinaciones de corrupción y de tortura o malos tratos. Efectivamente, la incapacidad de los Estados para prevenir la corrupción o la tortura y los malos tratos puede atribuirse con frecuencia a políticas y decisiones de alto nivel que no tienen como propósito deliberado facilitar la corrupción o la tortura y los malos tratos pero que pueden afectar a una gran variedad de cuestiones, como la firma o la denuncia de acuerdos internacionales, memorandos de entendimiento o instrumentos de derecho no vinculante; la penalización o despenalización de ciertas conductas y el encarcelamiento sistemático de ciertas personas; la asignación de recursos y la imposición de reducciones presupuestarias; la organización de las instituciones y la prestación de servicios públicos; la estructura y la práctica de los sistemas de orden público y de justicia penal; y, de forma más general, las políticas y prácticas adoptadas en contextos como la seguridad pública, la migración, la protección de las minorías y el bienestar social y económico.

45. Por ejemplo, las políticas excesivamente punitivas de la delincuencia no violenta en pequeña escala suelen llevar consigo un recurso excesivo a la privación de libertad que, a su vez, da lugar a períodos prolongados de detención a la espera de juicio en centros de detención caracterizados por el hacinamiento y la falta de personal, así como por condiciones crueles, inhumanas o degradantes y altos niveles de violencia por parte del personal y entre los propios reclusos (A/73/207, párr. 40). En la práctica, es muy probable que esta tendencia venga acompañada de elevados niveles de corrupción entre los agentes de policía, los funcionarios de prisiones y el sistema judicial, con diversas formas de extorsión a cambio de aliviar unas condiciones carcelarias crueles, inhumanas o degradantes, de la protección contra los abusos, o del acceso a asistencia letrada, a audiencias sin demora ante un tribunal y a veredictos o sentencias favorables.

46. Por otra parte, las decisiones políticas que privan a los migrantes de vías seguras y regulares de migración y por ello erosionan en la práctica la aplicación significativa del principio de no devolución, incluso penalizando la asistencia humanitaria a los migrantes (A/73/314), empujan a estos a vías irregulares controladas por traficantes y funcionarios corruptos y los exponen a riesgos muy graves de sufrir abusos y explotación, lo que incluye la tortura y los malos tratos para obtener un rescate, la extracción de órganos, el trabajo forzado, la esclavitud o la servidumbre, los abusos sexuales, la adopción forzada, la utilización de niños soldados, la mendicidad y la coacción para realizar actividades delictivas (A/HRC/37/50, párrs. 31 a 35). Como concluyó el Relator Especial en su informe al Consejo de Derechos Humanos, “la causa principal de los abusos masivos que sufren los migrantes en todas las regiones del mundo, incluidos las torturas, las violaciones, la esclavitud, la trata de personas y los asesinatos, no es la migración ni la delincuencia organizada, ni tampoco la corrupción de los funcionarios, sino la creciente tendencia de los Estados a basar sus políticas y prácticas migratorias oficiales en la disuasión, la penalización y la discriminación más que en la protección, los derechos humanos y la no discriminación” (A/HRC/37/50, párr. 66).

47. En resumen, incluso en ausencia de cualquier propósito deliberado, las decisiones políticas de alto nivel pueden dar lugar a políticas y prácticas propicias para la corrupción y la tortura o los malos tratos. Por tanto, a fin de cumplir sus obligaciones, que se refuerzan mutuamente, en el marco de la prohibición absoluta e inderogable de la tortura y los malos tratos, los Gobiernos y los dirigentes políticos deberían evaluar cuidadosamente las repercusiones y consecuencias previsibles de sus decisiones, así como las políticas y prácticas a que probablemente darán lugar, y asegurarse de que, en la evolución ordinaria de los acontecimientos, no creen, mantengan ni contribuyan a un entorno propicio para la corrupción y la tortura o los malos tratos (véase también A/73/207).

D. Deficiencias sistémicas de gobernanza que propician la corrupción y la tortura o los malos tratos

48. A nivel de la gobernanza sistémica, la corrupción y la tortura o los malos tratos pueden entenderse mejor como dos efectos concomitantes de la misma causa original, es decir, el fracaso del sistema de gobernanza imperante a la hora de prevenir el surgimiento y el ejercicio de un poder incontrolado. Salvo en circunstancias extremas caracterizadas por una supresión casi completa o un colapso del estado de derecho, como sucede en los regímenes dictatoriales, los Estados fracasados, los conflictos armados o los desastres naturales, el poder incontrolado suele ser consecuencia de deficiencias sistémicas de gobernanza que no necesariamente son percibidas, o por lo menos no a primera vista, como propicias para la corrupción y la tortura o los malos tratos. No obstante, siempre que exista una conexión causal entre las deficiencias sistémicas de gobernanza y la corrupción, la tortura y los malos tratos, independientemente de que esa conexión sea o no intencional o deliberada, la obligación legal internacional de adoptar medidas sistémicas de reparación puede considerarse una consecuencia directa de la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para la prevención de la tortura y los malos tratos y de la corrupción¹⁴.

1. Tolerancia sistémica del poder incontrolado

49. Una de las causas más fundamentales de la corrupción y de la tortura o los malos tratos cometidos, facilitados o tolerados a todos los niveles de la autoridad del Estado es la ausencia de un sistema eficaz de equilibrios y contrapesos y de una estricta separación de poderes entre las ramas ejecutiva, judicial y legislativa del Gobierno. Mientras que las deficiencias de gobernanza sistémica son bastante evidentes en Estados con regímenes autocráticos o con instituciones democráticas débiles, también existen, aunque de manera menos visible, en Estados con instituciones democráticas sólidas y garantías formales de independencia institucional.

50. Por ejemplo, en todo el mundo, los jueces, fiscales, parlamentarios y dirigentes políticos se muestran a menudo renuentes a investigar de manera imparcial o a presentar acusaciones de corrupción, tortura o malos tratos contra tribunales inferiores, servicios de seguridad militares o civiles o autoridades administrativas y, por el contrario, suelen mostrar una actitud que oscila entre la tolerancia y la complicidad y que es irreconciliable con su mandato democrático. De modo similar, prácticamente en todos los Estados los proyectos legislativos o normativos que tengan el propósito de imponer a empresas del sector privado u otros actores influyentes una tributación adecuada o responsabilidades legales por los efectos adversos de sus actividades para los derechos humanos y el medio ambiente en el propio país o en el extranjero son obstaculizados de manera rutinaria o diluidos de manera considerable por poderosos mecanismos de influencia en formas que son irreconciliables tanto con las obligaciones de derechos humanos del Estado como con la obligación de los legisladores de servir al interés público.

51. También pueden observarse insuficiencias análogas de buena gobernanza, imparcialidad y supervisión a nivel de las organizaciones internacionales y otras entidades creadas por los Estados, incluidas las que tienen la tarea de proteger los derechos humanos y de investigar o enjuiciar las vulneraciones. En breve, la falta de transparencia, el tráfico de influencias, la arbitrariedad y la denegación de justicia son prácticas comunes en todos los sistemas nacionales e internacionales de gobernanza, aunque con distintos niveles de complejidad y sutileza, que abarcan desde la violencia descarada y los abusos hasta prácticas corruptas que pasan casi completamente desapercibidas para el público. Como consecuencia directa de esta sombría realidad, en todas las regiones del mundo la inmensa mayoría de casos de abusos que entrañan corrupción y tortura o malos tratos no son objeto de investigación, enjuiciamiento y reparación, o no lo son suficientemente, lo cual tiene como consecuencia una prevalencia de la impunidad estructural por esos abusos en todo el mundo.

¹⁴ Convención contra la Tortura, Parte I, y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cap. II.

52. En general, el efecto más fundamentalmente destructivo de esas deficiencias sistémicas de gobernanza es la paulatina creación de sistemas, entornos y “espacios” situacionales en que es posible abusar impunemente del poder, lo cual crea un terreno abonado para la propagación de la corrupción y, a través de las pautas de interacción correspondientes, también para la práctica incontrolada de la tortura y los malos tratos. Por consiguiente, si bien las medidas de lucha contra la corrupción y la tortura o los malos tratos a nivel de funcionarios, instituciones y procesos concretos siguen siendo indispensables, la única perspectiva realista para erradicar ambos fenómenos consiste en abordar efectivamente las deficiencias sistémicas de gobernanza subyacentes que propician ambas formas de abusos.

2. Deficiencias normativas e institucionales

53. Más allá de la necesidad de un sistema de equilibrios y contrapesos, la lucha contra la corrupción, la tortura y los malos tratos exige un marco normativo e institucional internacional y nacional eficaz y su aplicación rigurosa, incluso mediante el fomento de las mejores prácticas, como las investigaciones forenses y los métodos de interrogatorio no coercitivos. Como ha destacado repetidamente el mandato, más recientemente en el último informe temático a la Asamblea General, algunos Estados todavía no han ratificado instrumentos jurídicos internacionales clave contra la tortura y los malos tratos, y un número excesivo de Estados presentan deficiencias a la hora de establecer y asegurar el funcionamiento efectivo a nivel nacional de salvaguardias y mecanismos clave orientados y adaptados a la prevención de la tortura y los malos tratos (A/73/207, párrs. 19 a 21, 26 y 27). Análogamente, algunos Estados todavía no han ratificado instrumentos jurídicos internacionales clave para luchar contra la corrupción y muchos presentan deficiencias a la hora de establecer y asegurar el funcionamiento eficaz a nivel nacional de salvaguardias y mecanismos fundamentales para prevenir y combatir la corrupción¹⁵. La falta del necesario marco normativo e institucional contra la corrupción y la tortura o los malos tratos, y/o de la voluntad política y la capacidad sistémica para hacerlo eficaz, es un impedimento fundamental para la erradicación de esos abusos y de sus manifestaciones, que se refuerzan mutuamente.

3. Insuficiente rendición de cuentas de los actores empresariales

54. En los últimos 30 años se ha observado un incremento extraordinario del número y la influencia de las empresas transnacionales, un crecimiento de las corrientes de inversiones y del comercio entre países y la aparición de cadenas de suministro globales. Además, en los grandes proyectos de desarrollo hay una intervención cada vez mayor de actores empresariales y de inversiones privadas, a menudo en forma de colaboraciones entre los sectores público y privado, por ejemplo entre organismos del Estado e inversores privados extranjeros. Esta tendencia ha dado lugar a diversos procesos normativos cuyo objeto es abordar los efectos cada vez mayores en los derechos humanos de las actividades empresariales, por ejemplo, y de manera muy destacada, el marco de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”. Si bien los Principios Rectores no se centran en las interrelaciones entre las empresas, los derechos humanos y la corrupción, es obvio que los Estados tienen una obligación positiva de proteger frente a los abusos relacionados con las prácticas empresariales, incluidas las que entrañan corrupción.

55. La interrelación entre la corrupción y la tortura o los malos tratos en esos contextos puede incluir una gran variedad de prácticas, desde actos o amenazas de violencia por parte de funcionarios del Estado o personal de seguridad privada contra manifestantes, periodistas y defensores de los derechos humanos hasta el hostigamiento y la expulsión forzosa de habitantes locales, pueblos indígenas y otros grupos considerados un obstáculo para los intereses empresariales y la expropiación de sus bienes, y puede llegar incluso a

¹⁵ Cabe señalar que, al 7 de noviembre de 2018, se había alcanzado la ratificación prácticamente universal de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con 186 ratificaciones. Sobre la experiencia adquirida respecto de la aplicación de la Convención, véase CAC/COSP/2017/5. Sobre las estrategias nacionales de aplicación, véase UNODC, *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción: Guía práctica* (Viena, 2015).

manipular la administración de justicia a favor de un poder empresarial incontrolado. En la práctica, los actos o las amenazas de violencia, el trabajo forzado, la esclavitud moderna, las condiciones de trabajo inhumanas y la trata de seres humanos por parte de actores empresariales se ven menudo facilitados o propiciados por la corrupción y la falta de transparencia en cadenas de suministro empresariales complejas, en contextos como la explotación agrícola de productos básicos como el azúcar, el algodón, el cacao y el tabaco, pero también en actividades de construcción, en minas y en canteras, así como en la industria textil y del vestido (A/HRC/30/35). A la vista de las sumas de dinero y otros beneficios, a menudo muy considerables, que suponen los proyectos de inversión de las empresas, este es un ámbito particularmente propicio para la corrupción en gran escala en que intervienen los niveles superiores del Gobierno y de la dirección de las empresas tanto en Estados en desarrollo como en Estados desarrollados.

4. Insuficiencia de los recursos disponibles para los servicios e instituciones públicos

56. Se reconoce en general que la financiación insuficiente de los servicios públicos, que incluye unas infraestructuras y un equipo deficientes y la insuficiencia de personal y deficiencias de remuneración y capacitación, aumenta significativamente el riesgo de corrupción y abusos. Los riesgos de tortura y malos tratos que surgen en conjunción con la corrupción son particularmente elevados cuando se autoriza a servicios e instituciones públicos con recursos escasos a utilizar la fuerza y la coacción, como sucede con las fuerzas armadas y la policía, la guardia de fronteras, el personal penitenciario y, en algunos contextos, los agentes de seguridad privada contratados por servicios públicos. En los centros de detención, la insuficiencia de personal, infraestructura y suministros a menudo degrada considerablemente las condiciones generales de detención y crea un terreno abonado para los ciclos de corrupción, discriminación y tortura o malos tratos. En esas instalaciones, el personal penitenciario tiende a delegar parte de la disciplina interna a reclusos dominantes y a establecer sistemas de intercambios corruptos en que se cambian dinero o favores por “privilegios” como la protección frente a la violencia, el alivio de condiciones de detención crueles, inhumanas o degradantes o el acceso a suficientes alimentos, agua, artículos higiénicos y atención médica, o a visitas de abogados y familiares. Por el contrario, se ha observado que unos procesos rigurosos de reclutamiento y capacitación y una remuneración apropiada del personal penitenciario contribuyen a reducir o erradicar la corrupción endémica y la tortura o los malos tratos¹⁶.

5. Marginación socioeconómica y discriminación

57. Como ha observado el Subcomité para la Prevención de la Tortura, la corrupción constituye una violación de los derechos de todos los afectados, pero tiene consecuencias desproporcionadas para las personas pertenecientes a grupos expuestos a riesgos especiales, como las minorías, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad, las personas con VIH/sida, los refugiados, los reclusos, las mujeres, los niños y las personas que viven en la pobreza (CAT/C/52/2, párr. 80). Efectivamente, siempre que existen comunidades, grupos o personas marginados por los prejuicios, la exclusión social y la falta de empoderamiento económico, su situación suele verse agravada por una mayor exposición tanto a la corrupción como a la tortura o los malos tratos, lo que incluye prácticas generalizadas o sistemáticas de extorsión, violencia de género, detenciones arbitrarias y denuncias o confesiones forzadas. Al mismo tiempo, las políticas de “mano dura contra la delincuencia” exponen a los grupos más marginados a una espiral descendente de brutalidad casi inevitable.

58. En la práctica, esos abusos casi nunca son objeto de investigación, enjuiciamiento y resolución, lo cual da lugar a “espacios” sociales de impunidad casi completa y denegación de justicia. Las prácticas de corrupción y de tortura o malos tratos que explotan y consolidan importantes desequilibrios de poder basados en la exclusión y la marginación social, política o socioeconómica solo pueden ser erradicadas aplicando medidas que

¹⁶ Véase también UNODC, *Manual sobre medidas de lucha contra la corrupción en las prisiones*, cap. 4.

aborden de manera exhaustiva y eliminen efectivamente la injusticia social subyacente de conformidad con los principios universales de no discriminación y de separación de poderes efectiva¹⁷. Si bien gracias a una mayor conciencia de esas cuestiones se han emprendido múltiples iniciativas normativas y de política a nivel nacional e internacional, incluso en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se siguen requiriendo esfuerzos importantes para remediar las consecuencias negativas de la discriminación y la marginación en todo el mundo (A/73/207, párrs. 63 a 74 y 77).

6. Recurso excesivo a la privación de libertad y al internamiento involuntario

59. Las denominadas políticas de “mano dura contra la delincuencia”, que penalizan excesivamente los delitos no violentos, no solo son contraproducentes en la medida en que no reducen las tasas de delincuencia a largo plazo sino que también crean entornos propicios para la corrupción y la tortura o los malos tratos. Por ejemplo, la penalización y la imposición obligatoria de medidas de detención con fines de investigación o punitivas por cruzar una frontera de manera irregular, por delitos de poca importancia relacionados con las drogas o por otras infracciones frecuentes pero no violentas llevan inevitablemente a privar de libertad a un número excesivo de personas, a períodos prolongados de detención a la espera de juicio y al hacinamiento y la insuficiencia de recursos en los centros de detención, con todas las manifestaciones mencionadas de corrupción y abusos que cabe esperar en esas situaciones.

60. Por otra parte, la tramitación caso por caso de los delitos de poca importancia se suele dejar a discreción de la policía, lo cual alienta la extorsión o la práctica de la tortura para obtener confesiones forzadas. También se generan “espacios” similares de corrupción, abusos e impunidad a causa de las prácticas generalizadas de detención administrativa prolongada o indefinida de migrantes irregulares o de internamiento involuntario de personas de edad o personas afectadas por una discapacidad psicosocial real o percibida. A fin de evitar la corrupción y la tortura o los malos tratos en el contexto de unas medidas excesivas de privación de libertad e internamiento forzado, los Estados deberían formular políticas y prácticas que abordaran de manera exhaustiva los desafíos que se plantean en ámbitos tan diversos como la prevención del delito, la gestión de las migraciones y la atención social, que deberían evitar cualquier medida de privación de libertad o de internamiento involuntario que no sea legítima, estrictamente necesaria y proporcionada a las circunstancias.

IV. Conclusiones

61. A partir de las observaciones y consideraciones expresadas, y atendiendo a amplias consultas con partes interesadas, el Relator Especial, basándose en su criterio y sus convicciones personales, llega a las conclusiones que se exponen a continuación.

Relación general entre la corrupción y la tortura o los malos tratos

62. A pesar de que existe un consenso general acerca de que tanto la corrupción como la tortura y los malos tratos son intrínsecamente ilegales y fundamentalmente destructivos para cualquier sociedad que tolere este tipo de abusos, ambas prácticas siguen siendo generalizadas y estando profundamente arraigadas en los sistemas nacionales e internacionales de gobernanza de todo el mundo. Con una perspectiva conceptual, no todos los actos de tortura y malos tratos implican necesariamente corrupción ni están relacionados con ella, y no todos los actos de corrupción implican necesariamente tortura y malos tratos ni están relacionados con ellos. No obstante, en la práctica existe una gran variedad de contextos, subcontextos y “espacios” situacionales que se caracterizan por cierto grado de interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos.

¹⁷ Kristian Lasslett, “Countering grand corruption and kleptocracy through transformative justice: a victims of corruption approach”, proyecto de documento, en poder del Relator Especial.

63. La corrupción y la tortura o los malos tratos raramente se circunscriben a unas pocas “manzanas podridas” sino que, en sentido figurado, casi siempre se propagan por “ramas podridas”, o incluso “huertos podridos”, y constituyen por tanto fenómenos predominantemente estructurales y sistémicos. Allá donde existen la corrupción y la tortura o los malos tratos, su relación tiende a ser cíclica y a reforzarse mutuamente, lo cual hace que sea importante comprender las pautas predominantes de interacción causal. Sin embargo, con una perspectiva sistémica, la corrupción y la tortura o los malos tratos se comprenden mejor si se definen como efectos concomitantes de la misma causa original, a saber, el fracaso del sistema de gobernanza pertinente a la hora de prevenir los abusos de un poder incontrolado. Así, mientras que las medidas de lucha contra la corrupción y la tortura o los malos tratos a nivel de funcionarios, instituciones y procesos concretos siguen siendo indispensables, no hay ninguna perspectiva realista de erradicar cualquiera de los dos fenómenos sin abordar efectivamente las deficiencias sistémicas de gobernanza que propician ambas formas de abuso.

Pautas predominantes de interacción causal

64. Por lo que respecta a la proximidad causal, el Relator Especial proponen distinguir las siguientes pautas predominantes de interacción entre la corrupción y la tortura o los malos tratos:

- a) Exigir “ventajas indebidas” que constituyen por si mismas tortura o malos tratos;
- b) Instrumentalizar la tortura o los malos tratos para obtener “ventajas indebidas”;
- c) Instrumentalizar “ventajas indebidas” para practicar la tortura o los malos tratos;
- d) Explotar la exposición a la tortura o los malos tratos para obtener “ventajas indebidas”;
- e) La tortura o los malos tratos como “efecto secundario” previsible de la corrupción;
- f) La tortura o los malos tratos y la corrupción como “efecto secundario” previsible de otras políticas y prácticas.

65. Dada la relación cíclica y de refuerzo mutuo existente entre la corrupción y la tortura o los malos tratos, e independientemente de la intencionalidad o del propósito de esta interacción, la obligación legal internacional de adoptar medidas contra la corrupción puede considerarse una consecuencia directa de la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otro tipo efectivas para prevenir los actos de tortura y malos tratos¹⁸, y la obligación legal de adoptar medidas de lucha contra la tortura puede considerarse una consecuencia directa de su obligación de formular y aplicar o mantener políticas y prácticas efectivas y coordinadas de lucha contra la corrupción¹⁹.

Deficiencias sistémicas de gobernanza que propician la corrupción y la tortura o los malos tratos

66. Las principales deficiencias sistémicas de gobernanza que propician la corrupción y la tortura o los malos tratos son:

- a) La tolerancia sistémica de un poder incontrolado;
- b) Deficiencias normativas e institucionales;
- c) El poder incontrolado de los actores empresariales;
- d) La financiación insuficiente de los servicios e instituciones públicos;

¹⁸ Convención contra la Tortura, Parte I.

¹⁹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cap. II.

- e) La marginación socioeconómica y la discriminación;
- f) El recurso excesivo a la privación de libertad y al internamiento involuntario.

67. Allá donde exista una conexión causal entre las deficiencias sistémicas de gobernanza y la corrupción, la tortura o los malos tratos, independientemente de la intencionalidad o del propósito de esa conexión, la obligación legal internacional de adoptar medidas sistémicas correctivas puede considerarse una consecuencia directa de la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otro tipo efectivas para prevenir los actos de tortura y malos tratos²⁰, así como de su obligación de formular y aplicar o mantener políticas y prácticas efectivas y coordinadas de lucha contra la corrupción²¹.

V. Recomendaciones

68. Basándose en sus observaciones y conclusiones, el Relator Especial hace suyas y reafirma las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos (resolución 35/25) y de su Comité Asesor (A/HRC/28/73, párrs. 47 a 55) respecto del impacto negativo de la corrupción en el goce de los derechos humanos y, como respuesta a la resolución 37/19 del Consejo, presenta a los Estados las siguientes recomendaciones que tienen la finalidad de fortalecer su capacidad de asegurar la prevención eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en entornos afectados por la corrupción y asegurar también la rendición de cuentas al respecto.

Ratificación y aplicación de instrumentos internacionales

69. Los Estados deben aprobar y/o ratificar, sin reservas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo y todos los demás tratados universales y regionales e instrumentos de derecho no vinculante pertinentes para la prevención de la corrupción y de la tortura y los malos tratos, respectivamente, y deben velar por su aplicación cabal y efectiva en todos los marcos jurídicos e institucionales nacionales.

Políticas de tolerancia cero de la corrupción y de la tortura o los malos tratos

70. Los Estados deben aprobar y aplicar políticas estrictas de tolerancia cero tanto de la corrupción como de la tortura y los malos tratos en todas las ramas y niveles de la autoridad pública, no solo exigiendo un cumplimiento riguroso a nivel de los funcionarios, servicios y procesos concretos, sino también mediante la acción correctiva decisiva que pueda ser necesaria a nivel sistémico. Al hacerlo, los Estados deben tener debidamente en cuenta las pautas predominantes de interacción causal entre la corrupción y la tortura o los malos tratos. Al determinar la culpabilidad penal por intervenir en actos de corrupción, deben tener debidamente en cuenta las circunstancias atenuantes de coacción, incluso la que se produce explotando el riesgo, la amenaza o los actos de tortura y malos tratos. Además, los Estados deben complementar la acción represiva y correctiva con una acción positiva que asegure un nivel suficiente de financiación, capacitación y equipamiento de los servicios e instituciones públicos, y fomentando una cultura general de integridad personal y profesional en todos los servicios públicos.

Integración e incorporación en las respectivas actividades

71. Los Estados deben actuar para integrar sus políticas y prácticas de lucha contra la tortura y contra la corrupción, incluso mediante su incorporación en su respectiva actividad general. Así, la prevención de la tortura y los malos tratos debe incorporarse sistemáticamente en las políticas y prácticas de lucha contra la corrupción, y la prevención de la corrupción debe incorporarse sistemáticamente en las políticas y prácticas de lucha contra la tortura. Al nivel más básico, esto significa

²⁰ Convención contra la Tortura, Parte I.

²¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cap. II.

también que cualquier medida de lucha contra la corrupción debe cumplir cabalmente la prohibición absoluta e inderogable de la tortura y los malos tratos, y viceversa. Además, los Estados deben velar por que, en la evolución natural de los acontecimientos, sus decisiones, políticas y prácticas en otros ámbitos de gobernanza no creen, mantengan o contribuyan a un entorno propicio para la corrupción y la tortura o los malos tratos.

Supervisión independiente y presentación de informes

72. Los Estados deben establecer y mantener mecanismos accesibles, bien financiados y plenamente independientes de vigilancia, supervisión y rendición de cuentas con miras a la prevención de la corrupción y de la tortura o los malos tratos, incluidos, entre otros, los previstos en los artículos 6 y 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en los artículos 2 y 16 de la Convención contra la Tortura en conjunción con el artículo 3 de su Protocolo Facultativo. Además de lo que ya está previsto en el derecho de los tratados, esos mecanismos deben tener facultades oficiales para realizar actividades amplias de supervisión e investigación por iniciativa propia y para comunicar públicamente sus conclusiones; para iniciar, supervisar y contribuir a actuaciones judiciales nacionales e internacionales y otros procesos de rendición de cuentas; y para intercambiar información y cooperar entre ellos con miras a poner de relieve actos o pautas de corrupción y tortura o malos tratos específicos de un contexto determinado, en coordinación con la institución nacional de derechos humanos siempre que sea apropiado. Además de los mecanismos creados por un mandato oficial, los Estados deberían proporcionar un entorno transparente y seguro que facilite y proteja las actividades de supervisión, información y defensa de las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los denunciantes de irregularidades y garantizar que puedan acceder sin trabas a los distintos testigos, víctimas o sus familiares.

Contextos particularmente expuestos a la corrupción y a la tortura o los malos tratos

73. Al tiempo que mantienen amplias políticas y prácticas de lucha contra la corrupción y contra la tortura, los Estados, los mecanismos de supervisión y los interesados de la sociedad civil deben concentrar sus esfuerzos específicamente en los contextos particularmente propicios para la corrupción y la tortura o los malos tratos, como los siguientes:

a) El uso de la fuerza y otras facultades coercitivas por funcionarios del Estado o contratistas de seguridad privada en entornos distintos de la privación de libertad, por ejemplo en relación con las detenciones, los registros domiciliarios, la gestión de multitudes, los puestos de control y el control de la inmigración;

b) Las personas privadas de libertad o internadas sin su consentimiento libre e informado, por ejemplo, en prisiones, comisarías de policía, cuarteles militares, campamentos o refugios cerrados, centros de migración, orfanatos, hospitales psiquiátricos, centros de atención social y cualquier otro lugar de este tipo;

c) Políticas, procedimientos y prácticas relacionados con el asilo, la migración y el control de fronteras, incluidos el trato y las condiciones de vida de los migrantes irregulares y la aplicación del principio de no devolución en relación con el riesgo de sufrir tortura y malos tratos;

d) La administración de justicia, incluidas las decisiones acerca de la privación de libertad y el internamiento forzado; el inicio, la suspensión y la conclusión de las investigaciones sobre denuncias de tortura o malos tratos y la corrupción conexas; el interrogatorio de personas en el marco de una investigación; y medidas de reparación y rehabilitación para los supervivientes de la tortura y los malos tratos;

e) La protección de las personas contra la corrupción, la violencia, la intimidación y los abusos cometidos, instigados o facilitados por actores empresariales, contratistas de seguridad, organizaciones delictivas y otros actores no estatales;

f) La protección contra la violencia, la intimidación y las represalias de los representantes de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos, oponentes políticos, denunciantes de irregularidades y testigos y víctimas de la corrupción o de vulneraciones de los derechos humanos;

g) Las políticas, procedimientos y prácticas que influyen en el trato, las condiciones de vida, los derechos y las obligaciones de las minorías y otras personas, grupos o comunidades expuestos a la exclusión social, la marginación socioeconómica y la discriminación por factores como su origen étnico, religioso o indígena, su condición social o relacionada con la migración, el género, la orientación sexual, la edad o la discapacidad;

h) La formulación, aprobación, aplicación e interpretación de la legislación relativa a cualquiera de las cuestiones citadas, incluidas las actividades de promoción de intereses particulares emprendidas al respecto.

Iniciativas transnacionales

74. Habida cuenta del carácter, el alcance y las consecuencias cada vez más transnacionales de las actividades y las transacciones realizadas por los Estados y las organizaciones internacionales y por las empresas multinacionales y otros actores no estatales, los Estados deben cooperar en el plano internacional para asegurar la aplicación efectiva de políticas y prácticas para la prevención y la erradicación de la corrupción y de la tortura o los malos tratos. Cualquier forma de intercambio internacional de información o de extradición en este contexto sigue sujeta a la cláusula de exclusión que prohíbe utilizar como prueba cualquier información obtenida mediante la tortura o los malos tratos²², así como a la prohibición de devolución a un lugar donde exista un riesgo real de sufrir tortura o malos tratos²³, lo cual puede apoyarse con pruebas de la existencia de deficiencias sistémicas de gobernanza y corrupción²⁴.

Sinergias en las Naciones Unidas

75. Los organismos y mecanismos de las Naciones Unidas, muy especialmente la UNODC, el ACNUDH, el Comité contra la Tortura, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, así como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, incluido el mandato del Relator Especial, deberían examinar sistemáticamente la interacción entre la corrupción y las vulneraciones de los derechos humanos, con inclusión de la tortura y los malos tratos, en sus respectivos procesos de presentación de informes y deberían fortalecer sus intercambios, su coordinación y su cooperación con miras a fomentar, en el conjunto de las Naciones Unidas, una comprensión integral de las causas fundamentales comunes y de las interacciones causales entre la corrupción y las vulneraciones de los derechos humanos, así como de las medidas más eficaces para prevenir y erradicar esos abusos (A/HRC/28/73, párrs. 51 a 55).

²² Convención contra la Tortura, art. 15.

²³ *Ibid.*, art. 3.

²⁴ Center for the Advancement of Public Integrity, Columbia Law School, *The Corruption and Human Rights Connection: Government Acquiescence in Torture* (2018).

Consejo de Derechos Humanos

76. El Relator Especial hace suyas en particular las recomendaciones del Comité Asesor en el sentido de que el Consejo de Derechos Humanos establezca un mandato de procedimiento especial (mandato temático) (un Relator Especial, un experto independiente o un grupo de trabajo) encargado de examinar las conexiones causales entre la corrupción y las vulneraciones de los derechos humanos y que el examen de esta cuestión se integre en el examen periódico universal y en el procedimiento de denuncia del Consejo (A/HRC/28/73, párrs. 52 a 54).
