



El Subcomité para la Prevención de la Tortura establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura

Documento de opinión de la APT
mayo de 2006

Resumen ejecutivo

Establecido por el Artículo 2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (en adelante el Protocolo Facultativo), el Subcomité Internacional para la Prevención de la Tortura (en adelante el Subcomité) tendrá el mandato de visitar todos los lugares de detención en los Estados Partes y asesorar y ayudar a los Estados Partes y a los mecanismos nacionales de prevención.

Este singular organismo se establecerá en un plazo no superior a los seis meses después del 22 de junio 2006, fecha de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo.

El presente documento interpreta el mandato del Subcomité internacional. Está basado en una serie de consultas a expertos organizadas por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH).

En el documento también se incluyen recomendaciones generales para la OACNUDH, los Estados Partes y el Subcomité relativas al mandato, a los miembros, los métodos de trabajo, los recursos humanos y financieros, y la cooperación con mecanismos existentes. Estas recomendaciones observan las tres características principales del Subcomité:

1. como organismo que realiza visitas a lugares de detención;
2. como organismo asesor y de ayuda a los Estados Partes y a los mecanismos nacionales de prevención;
3. como organismo que se integra y coordina con mecanismos existentes.

Aprobado el 18 de diciembre de 2002 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura constituye un paso capital hacia adelante en la prevención de la tortura y los malos tratos. Establecerá un sistema de visitas regulares a lugares donde se encuentran personas privadas de libertad realizadas por un organismo internacional y por organismos nacionales complementarios, compuestos por expertos independientes.

El Artículo 2 del Protocolo Facultativo establece “*un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura [...] que desempeñará las funciones previstas en el presente Protocolo*”.

El Subcomité será establecido a más tardar seis meses después del 22 de junio de 2006, fecha de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, una vez que hayan sido elegidos sus diez miembros por los Estados Partes.

Este documento interpreta el mandato del Subcomité internacional y contiene recomendaciones generales para su funcionamiento efectivo. Está basado en una serie de consultas a expertos organizada por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH) entre 2004 y 2006.¹

Como muchas de las cuestiones operativas deberán ser determinadas por el propio Subcomité, este documento se propone identificar principios fundamentales y cuestiones clave que caracterizan a este mecanismo.

Dicho esto, la APT considera que, basándose en el Protocolo Facultativo, el Subcomité posee tres características:

1. el Subcomité como organismo que realiza visitas a lugares de detención;
2. el Subcomité como organismo asesor y de ayuda a los Estados Partes y a los mecanismos nacionales de prevención;
3. el Subcomité como organismo que se integra y coordina con mecanismos existentes.

¹ La primera reunión tuvo lugar en diciembre de 2004 en Ginebra y reunió a los actores clave dedicados a la prevención de la tortura a nivel nacional, regional e internacional (tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la OACNUDH). Su objetivo fue identificar el carácter específico y los requisitos de la perspectiva de la prevención. Terminó centrándose en la dimensión del mandato que se refiere a las visitas.

La segunda reunión, celebrada en junio de 2005, se centró en la dimensión del mandato referente a las visitas y en identificar sus implicaciones en materia de recursos humanos y financieros necesarios. Sobre la base de esta reunión, la APT preparó una “Propuesta de anteproyecto de presupuesto inicial del Subcomité para la Prevención”, que fue después sometida la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La tercera reunión, y la más reciente, celebrada en febrero de 2006, se centró en el papel de asesor del Subcomité a los mecanismos nacionales de prevención.

1.- El Subcomité como organismo de visitas a lugares de detención

El concepto básico del Protocolo Facultativo es que las visitas regulares y no anunciadas a lugares de detención emprendidas con espíritu de cooperación constituyen un modo efectivo de prevenir la tortura y los malos tratos. Desde sus inicios, el Protocolo Facultativo estuvo inspirado por el trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Las propuestas iniciales estaban dirigidas a crear un organismo internacional de visitas autorizado para ejercer su mandato en situaciones que no estuvieran cubiertas por el derecho internacional humanitario. El CICR está facultado para visitar a personas protegidas en situación de conflicto armado internacional o interno y también puede llevar a cabo esas visitas en situaciones que no son de conflicto armado, basándose en el estatuto del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.²

El proceso de negociación del Protocolo Facultativo acabó llevando a un sistema más completo que incluye un componente nacional y un mandato de asesoría (véase más adelante), pero la tarea principal del Subcomité sigue siendo realizar visitas, tal como lo establece el Artículo 11(a) del instrumento.³

El mandato de las visitas es uno de los aspectos del Protocolo Facultativo que lo caracteriza como único en el marco del sistema de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Para establecer su credibilidad en este aspecto, es muy importante que este organismo inicie lo antes posible su programa de visitas a los Estados Partes.

La dimensión de visitas del mandato no es sólo la más innovadora, sino también la más desafiante, especialmente para la OACNUDH. De momento, aun cuando en algunas misiones de campo (por ejemplo en Nepal) la OACNUDH tiene un mandato para realizar visitas a lugares de detención y si bien el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y el Comité contra la Tortura (de acuerdo con el procedimiento del Artículo 20 de la Convención contra la Tortura) ocasionalmente realizan esas visitas, no hay experiencia interna en la OACNUDH sobre cómo se deberían llevar a cabo las visitas de naturaleza preventiva (es decir, para prevenir violaciones en vez de investigar y denunciarlas). Además, al día de hoy este tipo de visitas, por estar sometidas a la buena disposición del gobierno para aceptarlas, siguen siendo excepcionales.

Por consiguiente, para cumplir con su mandato de visitas regulares de manera eficaz, el Subcomité requiere:

- a) una metodología nueva para la OACNUDH;
- b) aptitudes especiales de sus miembros y de la Secretaría;
- c) recursos adecuados.

² Para más detalles, véase: www.icrc.org (Portada > Recursos informativos > Publicaciones y películas del CICR > Publicaciones > Protección)

³ Artículo 11(a): “El mandato del Subcomité para la prevención será el siguiente:

a) Visitar los lugares mencionados en el artículo 4 y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;”

a) Una metodología nueva para la OACNUDH

Se ha demostrado que la supervisión del trato y las condiciones de detención de personas privadas de libertad realizada mediante visitas regulares y sin previo aviso es uno de los medios más efectivos para prevenir la tortura y los malos tratos.⁴ No obstante, para ser eficaz es necesario que esta supervisión se realice de acuerdo con una metodología específica.

El personal de la OACNUDH necesita adoptar esta metodología para la preparación de las visitas, el desarrollo de la misma y su seguimiento. El Comité Internacional de la Cruz Roja y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura ya han expresado su buena disposición para proveer a los miembros del Subcomité y su personal capacitación sobre esta materia.

Además, el Subcomité se ha de familiarizar con las herramientas existentes, como la guía para el monitoreo de la APT⁵, entre otras.

La APT considera que una parte importante de la primera sesión del Subcomité internacional se debería dedicar a la capacitación específica sobre la metodología de las visitas y que se debería proveer sistemáticamente una capacitación similar a cualquier miembro nuevo o a cualquier personal nuevo de la Secretaría.

Además, el Subcomité debería recurrir a la lista de expertos prevista por el Protocolo Facultativo en el Artículo 13(3)⁶ e invitar a expertos con experiencia general de visitas a lugares de detención para orientar su trabajo, al menos en las primeras visitas. Es de esperar que con el tiempo se vaya desarrollando experiencia interna para que esa asistencia general externa deje de ser tan pertinente.

b) Habilidades y calificaciones de los miembros y del personal

El Artículo 5(2) del Protocolo Facultativo determina que:

“Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos entre personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en materia de derecho penal,

⁴ Como lo muestra el trabajo del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y subraya el párrafo 7 del preámbulo del Protocolo Facultativo que declara: *“Convencidos de que la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puede fortalecerse por medios no judiciales de carácter preventivo basados en visitas periódicas a los lugares de detención.”*

⁵ <http://www.apr.ch/pub/library/Monitoring%20Guide%20SP.pdf>

⁶ Artículo 13(3): *“Las visitas serán realizadas por dos miembros como mínimo del Subcomité para la Prevención. Estos miembros podrán ir acompañados, si fuere necesario, de expertos de reconocida experiencia y conocimientos profesionales acreditados en las materias a que se refiere el presente Protocolo, que serán seleccionados de una lista de expertos preparada de acuerdo con las propuestas hechas por los Estados Partes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito. Para la preparación de la lista, los Estados Partes interesados pondrán un máximo de cinco expertos nacionales. [...]”*

administración penitenciaria o policial, o en las diversas materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de su libertad.”

Entre las “*diversas materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de su libertad*”, los miembros potenciales del Subcomité deben reunir ciertos criterios y poseer:

- pericia legal y conocimientos en materias jurídicas;
- capacidad para tratar con autoridades;
- pericia médica;
- una mezcla de experiencia directa en el manejo de situaciones policiales, gestión de cárceles, instituciones psiquiátricas, centros de detención administrativos y otros relevantes;
- experiencia en monitoreo de lugares de detención;
- estar disponible a solicitud, ser independiente y tener las capacidades lingüísticas pertinentes.

Además de los criterios recién citados, dado lo delicado y sensible de las tareas a su cargo, el Subcomité debería contar además con una mezcla de las aptitudes y habilidades tales como:

- tener empatía;
- poseer sensibilidad por los aspectos culturales;
- saber trabajar en equipo;
- buscar el equilibrio de género;⁷
- conseguir un equilibrio regional.

Es importante además que tanto los miembros como el personal de apoyo – incluidos los intérpretes y los expertos escogidos de la lista - que participen en visitas, las cuales implican situaciones de tensión, estrés y cansancio estén en buen estado físico y sean mentalmente estables.

Las aptitudes de redacción y análisis también son importantes. Los miembros y el personal tienen que digerir la gran cantidad de información que obtienen en el transcurso de las visitas y durante su preparación. Después de la visita se han de enviar informes a las autoridades, idealmente antes de que hayan transcurrido seis meses de la visita.

⁷ La experiencia ha demostrado que es una fuerte ventaja que haya equilibrio entre miembros hombres y mujeres en el equipo de visitas. En la mayor parte de las culturas, los hombres y las mujeres tienen diferentes oportunidades para establecer relaciones basadas en la confianza con los detenidos y el personal. Los detenidos y el personal preferirán hablar con un hombre o con una mujer, dependiendo del tema específico y de su propio género. Un equipo con equilibrio de género incrementará las posibilidades de obtener una imagen más completa de las condiciones de detención.

Los Estados Partes y los colaboradores pertinentes no deben olvidar estas capacidades específicas a la hora de identificar, nombrar y elegir a los miembros del Subcomité. Del mismo modo, la OACNUDH debe también tener presentes estos criterios cuando reclute al personal de la Secretaría del Subcomité.

c) Recursos adecuados

Además de la cuestión de las habilidades y aptitudes necesarias, se han de tomar en consideración otros aspectos relativos a la regularidad de las visitas, a las visitas de seguimiento, la preparación de las mismas, la composición del equipo visitador y la implementación de las recomendaciones con el fin de que las visitas a lugares de detención tengan pleno impacto preventivo.

Respecto de la **regularidad de las visitas**, tomando en cuenta en especial la experiencia del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, el Subcomité debería llevar a cabo en su(s) primer(os) año(s) de actividad al menos 50 días de visitas cada año. Si la visita dura un promedio de diez días en cada país, debería ser posible, por lo tanto, llevar a cabo aproximadamente cinco visitas en los Estados Partes al año y visitar cada Estado Parte una vez en promedio cada cuatro o cinco años.

El Subcomité también debe hacer uso de su mandato de acuerdo con el Artículo 13(4) para proponer **visitas de seguimiento** y así evaluar mejor la evolución de la situación de un lugar de detención específico y/o la implementación de sus recomendaciones por las autoridades.

La **preparación de las visitas** es obviamente muy importante y requiere un personal adecuado que se encargue, entre otras cosas, de la correspondencia y las comunicaciones a y del Subcomité durante los periodos entre sus visitas y las sesiones formales, así como del análisis de la información pertinente que se obtenga sobre países en particular. Por consiguiente, la APT considera que la Secretaría del Subcomité debe estar compuesto al inicio de sus actividades por al menos por cuatro miembros. La cantidad de miembros debe aumentar con los años y con el crecimiento de las actividades del Subcomité y de los Estados Partes.

Esta fase preparatoria también es crucial en cuestiones de recolección de información. Sobre este tema, la Secretaría debe desarrollar una red de diversas fuentes de información (véase más adelante) y tener capacidad para analizar la entrada de información.

Para la visita propiamente dicha, además de los miembros (un mínimo de dos miembros según el Artículo 13(3))⁸ y del personal regular, la delegación incluye expertos escogidos de la lista para así garantizar la composición multidisciplinaria del equipo visitador y asegurarse de poder contar con los peritos necesarios en determinadas circunstancias. En este aspecto, la APT espera que el Subcomité disponga de una amplia gama de expertos entre los que escoger e invita a la OACNUDH a que proponga incluir

⁸ Artículo 13(3): “Las visitas serán realizadas por dos miembros como mínimo del Subcomité [...]”.

en la lista de expertos un número ilimitado de expertos auténticamente independientes y eficaces que poseen la experiencia necesaria.

La delegación tendrá, además, que ir acompañada de intérpretes independientes. Con respecto a este tema, la APT considera, con base en las prácticas existentes, que es sumamente deseable que exista una proporción de 1 intérprete por cada 1.5 delegados. Dado el carácter sensible y perturbador del trabajo, se requiere también que los intérpretes hayan beneficiado de una capacitación especial.

Por último, las visitas tendrán una mayor repercusión si se realiza un **seguimiento** adecuado de las mismas. De acuerdo con la experiencia del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, el Subcomité debe poder redactar un informe de la visita en un plazo que no exceda seis meses después de haberse realizado la visita. Dicho informe será enviado a las autoridades y a los mecanismos nacionales de prevención del Estado Parte visitado y constituye la base principal para el diálogo y la cooperación con los Estados Partes con respecto a la implementación de las recomendaciones (Artículo 12(d)).⁹

El Subcomité fundamentará su función de asesoría y ayuda basándose parcialmente en la información contenida en el informe.

2.- El Subcomité como organismo asesor y de ayuda a los Estados Partes y a los mecanismos nacionales de prevención

Aunque la parte del mandato del Subcomité que corresponde a las visitas es sin duda la más prominente, sería erróneo concebir exclusivamente al Subcomité como un órgano de visitas. De hecho, también tiene la obligación de asesorar y asistir en cuestiones relacionadas con los mecanismos nacionales de prevención, ya sea a través de los Estados Partes, ya sea directamente a los mecanismos nacionales de prevención.

Sobre estos dos aspectos, la APT considera que el Subcomité debe tener un perfil pro-activo y proponer permanentemente sus servicios de asesoría a todos los Estados Partes y a los mecanismos nacionales de prevención.

2.1- Asesoría y asistencia a los Estados Partes

El Artículo 11(b)(i)¹⁰ faculta al Subcomité para ayudar a los Estados Partes en el establecimiento del mecanismo nacional de prevención. Según el Artículo 17, los Estados Partes tienen un año después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo o después de su ratificación para crear, designar o mantener sus mecanismos nacionales de prevención.

⁹ Artículo 12(d): *“A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda cumplir el mandato establecido en el artículo 11, los Estados Partes se comprometen a: examinar las recomendaciones del Subcomité para la Prevención y entablar un diálogo con éste sobre las posibles medidas de aplicación.”*

¹⁰ *“b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención [el mandato del Subcomité para la Prevención será de] [a]sesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, a establecerlos;”*

Entre la entrada en vigor del Protocolo Facultativo y la primera reunión del Subcomité, un Subcomité “virtual” puede recibir solicitudes con base en el Artículo 11(b)(i), aun cuando éste todavía no exista formalmente. La OACNUDH debe estar preparada para atender este tipo de solicitudes durante este periodo vacante y debería empezar a pensar cómo desempeñará su función asesora.

Una vez que se haya establecido el Subcomité, la APT piensa que debería desempeñar un papel pro-activo proponiendo, con carácter permanente, sus servicios de asesoría a todos los Estados Partes. Además, también debería advertir a los nuevos Estados Partes sobre sus servicios de asesoría.

El Subcomité está también facultado para desempeñar un papel de asesoría en relación con los mecanismos nacionales de prevención con miras a fortalecer sus capacidades mediante recomendaciones a los Estados Partes (Artículo 11(b)(iv)).

En efecto, el Artículo 11(b)(iv) faculta al Subcomité para

“Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;”

Esta facultad no se debe limitar a los Estados Partes que ya hayan sido visitados por el Subcomité. No obstante, para ser capaz de hacer recomendaciones firmes a los Estados Partes, en especial a los que todavía no ha visitado, será necesario que el personal del Subcomité reúna información pertinente sobre los mecanismos nacionales de prevención (mandato, nombramiento, miembros, etc.) y sobre cómo funcionan.

La fuente de información más obvia serán los propios Estados Partes en cumplimiento del Artículo 12(b)¹¹ y el Artículo 14(1)(a) y (b).¹² Pero el Subcomité tendrá que referirse a otras fuentes, como aquellas provistas por otros mecanismos internacionales y regionales (de acuerdo con el Artículo 11(c))¹³ y directamente por los mecanismos nacionales de prevención (Artículo 20(f)).¹⁴

¹¹ Artículo 12(b) *“A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda cumplir el mandato establecido en el artículo 11, los Estados Partes se comprometen a: Compartir toda la información pertinente que el Subcomité para la Prevención solicite para evaluar las necesidades y medidas que deben adoptarse con el fin de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.*

¹² Artículo 14(1)(a) y (b): *“A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darle:*

- a) Acceso sin restricciones a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares y su emplazamiento;*
- b) Acceso sin restricciones a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;”*

¹³ Artículo 11(c): *“El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente: c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones*

Además la información puede también provenir de otras fuentes, como organizaciones no gubernamentales nacionales, regionales e internacionales (véase más adelante).

Contando con estas diversas fuentes de información, el Subcomité debería estar en condiciones de prestar servicios de asesoría idóneos que respondan a las necesidades expresadas por los Estados Partes.

2.2- Función asesora del Subcomité directamente con los mecanismos nacionales de prevención

Como lo establece el Protocolo Facultativo, el Subcomité también está facultado para proveer asesoría directamente a los mecanismos nacionales de prevención y así fortalecer sus capacidades y reforzar la situación de las personas privadas de su libertad.

El Artículo 11(b)(ii) establece lo siguiente:

“El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente:

b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención:

ii) Mantener contacto directo, de ser necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad;”

La APT considera que la “*formación y asistencia técnica*” a las que se refiere esta disposición tienen que ver primordialmente con el trabajo operativo de los mecanismos nacionales de prevención. Por consiguiente, este tipo de asistencia se centra en los métodos de trabajo y en la metodología de las visitas. Por lo tanto, los miembros del Subcomité y su personal deben tener un buen conocimiento de esta metodología y también de los mecanismos de visita existentes para ser capaces de evaluar de modo comparativo el trabajo de los mecanismos nacionales de prevención. Además, para estas actividades, el Subcomité debe elaborar calificaciones o marcas fijas sobre metodología y disponer de una base de datos sobre mecanismos nacionales de visitas existentes. Esta asistencia debe incluir técnicas prácticas y métodos relevantes, y el Subcomité ha de ser capaz de proveer asesoría general y actividades de capacitación a los mecanismos nacionales de prevención.

Además, el Artículo 11(b)(iii) establece que mandato del Subcomité:

“b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención [será]:

iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”;

internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

¹⁴ Artículo 20(f): “A fin de que los mecanismos nacionales puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles: [...] f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él”.

Con base en esta disposición, el Subcomité debe ser también capaz de proveer asesoría a los mecanismos nacionales de prevención sobre cómo mejorar la situación de las personas privadas de su libertad.

Por lo tanto, el Subcomité debe actuar como un organismo experto en todas las cuestiones relacionadas con la privación de la libertad. En el transcurso de sus visitas, pero también y sobre todo recurriendo a información procedente de sus diferentes colaboradores, el Subcomité debe garantizar que está en condiciones de prestar asesoría de alta calidad sobre estas cuestiones.

No obstante, la APT es de la opinión que el Subcomité debe tratar de no elaborar informes generales sobre la situación de personas privadas de su libertad en los Estados Partes. Debería, antes bien, dar su opinión con carácter *ad hoc* sobre situaciones específicas y/o proyectos de ley, por ejemplo

3- El Subcomité como organismo que se integra y coordina con los mecanismos existentes

Una vez creado, el Subcomité será el centro medular de un sistema para la prevención de la tortura ya existente. Varios actores ya están muy activos en el campo de la prevención y es lógico que el Subcomité los tomara en cuenta para la interpretación y ejecución de su mandato. El Subcomité y los actores existentes se beneficiarán de la cooperación mutua que promueve el Protocolo en el Artículo 11(c).¹⁵

Además, como se expone en las secciones siguientes, con objeto de cumplir plenamente su ambicioso mandato, sería aconsejable que el Subcomité entablara una relación de cooperación mutua dentro del sistema de las Naciones Unidas así como fuera de él.

3.1- Cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas

En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, llamado "Acción 2"¹⁶ y el reciente Plan estratégico de la gestión de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006-2007) han insistido en la necesidad de un enfoque integral dentro del sistema de las Naciones Unidas y, en especial, en el seno de la OACNUDH.

El Subcomité se beneficiará de este nuevo enfoque. En realidad, sería irrealista y contraproducente que la Secretaría trabajara sola y aislada, sin importar el tamaño que tuviera, para poder hacer frente de manera eficaz a

¹⁵ *Op. cit.*, nota 13.

¹⁶ El informe del Secretario General "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387), segundo informe del Secretario General sobre la reforma de las Naciones Unidas llamado "Acción 2", convoca al fortalecimiento de las acciones de las Naciones Unidas a nivel de cada país en apoyo a los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para reforzar los sistemas nacionales de promoción de los derechos humanos. Desde 2003, la iniciativa "Acción 2" ha mejorado la coordinación en el seno del sistema de las Naciones Unidas con relación al fortalecimiento de los derechos humanos.

todos los diferentes aspectos del mandato del Subcomité. Antes bien, la Secretaría del Subcomité deberá mantener un estrecho contacto con los diferentes actores relevantes en el seno de la OACNUDH para cumplir de manera eficaz con su trabajo, reuniendo información y siendo capaz de proveer ayuda y asesoría.

El Comité contra la Tortura, el Relator Especial sobre la Tortura y en menor medida el Fondo Voluntario para las Víctimas de la Tortura son los principales organismos existentes en las Naciones Unidas que están a cargo de cuestiones de tortura. Es lógico que el Subcomité coopere con todas estas entidades, en especial en el aspecto de compartir información.

Respecto del Comité contra la Tortura, ha de quedar sumamente claro que no hay una jerarquía general del Comité sobre el Subcomité. El único vínculo expreso entre el Subcomité y el Comité contra la Tortura que se encuentra en el texto del Protocolo Facultativo se refiere a la publicación del informe anual de las actividades del Subcomité (Artículo 16(3)¹⁷) y a las declaraciones públicas realizadas por el Comité contra la Tortura en caso de falta de cooperación con el Subcomité por parte de un Estado Parte (Artículo 16(4)¹⁸).

La relación entre el Comité contra la Tortura y el Subcomité es, por lo tanto, de cooperación y coordinación más que de jerarquía. Por ejemplo, en el marco del proceso que consiste en recibir y revisar informes periódicos presentados por los Estados Partes como lo establece la Convención contra la Tortura, el Comité recibe gran cantidad de información de diversas fuentes: de los Estados Partes, de las ONG, de instituciones nacionales entre otros. Será sumamente útil para el propio Subcomité poder contar con aquella información, ya que mejorará el entendimiento sobre la situación de las personas privadas de libertad en los Estados Partes y proveerá material al Subcomité para la preparación de sus visitas y para ofrecer su asesoría y ayuda. El Subcomité debería desarrollar una cooperación similar con otro órgano de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos.

Del mismo modo, mediante llamados urgentes y visitas a los países, el Relator Especial sobre la Tortura acopia información tanto sobre la situación general de personas privadas de libertad en determinados Estados como sobre casos individuales. Esa información sería también de ayuda para el Subcomité y le aseguraría poder realizar, por ejemplo, visitas a lugares clave durante sus visitas a cada país. Además, en lo que se refiere a casos individuales considerados por el Relator Especial, el Subcomité podría hacer preguntas a las autoridades sobre la situación de esas personas durante su visita en el país en cuestión.

¹⁷ Artículo 16(3): “El Subcomité para la Prevención presentará un informe público anual sobre sus actividades al Comité contra la Tortura.”

¹⁸ Artículo 16(4): “Si el Estado Parte se niega a cooperar con el Subcomité para la Prevención de conformidad con los artículos 12 y 14, o a tomar medidas para mejorar la situación con arreglo a las recomendaciones del Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité para la Prevención, decidir por mayoría de sus miembros, después de que el Estado Parte haya tenido oportunidad de dar a conocer sus opiniones, hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe del Subcomité para la Prevención”.

De modo similar, los informes publicados por el Subcomité podrían además ser muy útiles en el marco del mecanismo del examen periódico universal del recién establecido Consejo de Derechos Humanos.

La Secretaría debe cooperar estrechamente con los funcionarios de la OACNUDH en Ginebra y con sus oficinas ubicadas en el terreno. Las diferentes unidades de la OACNUDH pueden proporcionar información muy valiosa y útil al trabajo de la Secretaría. En el marco de la preparación de las visitas del Subcomité y de otros aspectos de su mandato, la Secretaría deberá buscar, compilar y analizar información sobre la situación de las personas privadas de libertad en los Estados Partes, sobre la implementación de recomendaciones anteriores del Subcomité y sobre el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención en los Estados Partes.

El personal de la OACNUDH y las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno deben ser también capaces de ofrecer asistencia práctica a la Secretaría y a los miembros del Subcomité en la ejecución de sus visitas.

La Secretaría debe trabajar con el Departamento de Fortalecimiento Institucional (Capacity Building Branch), en especial la Unidad de Capacitación, para ofrecer herramientas de capacitación a los mecanismos nacionales de prevención como parte integral del mandato del Subcomité en la provisión de asesoría y ayuda.

La Secretaría debe también mantener estrechos contactos con la Unidad de Estado de Derecho (Rule of Law Unit) y la Unidad de Asesoría Legal y Cabildeo (Legal Advocacy and Advisory Unit) para brindar consejo a los Estados Partes con respecto a reformas legislativas relacionadas con la situación de personas privadas de su libertad.

3.2- Cooperación con actores existentes fuera del sistema de las Naciones Unidas

Para obtener información sobre la implementación del Protocolo Facultativo y sobre la situación de personas privadas de libertad en los Estados Partes, el Subcomité debe cooperar estrechamente con las ONG, los organismos internacionales y regionales y con los mecanismos nacionales de visitas existentes.

- **Cooperación con las ONG**

Con el objeto de cumplir con su multifacético mandato, el Subcomité requerirá información sobre la situación de personas privadas de libertad en los Estados Partes así como sobre el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención y sobre el grado de implementación de sus recomendaciones. Las ONG nacionales, regionales e internacionales son las mejor situadas para proporcionar esta clase de información.

Por lo tanto, será necesario que, poco después de haberse establecido, el Subcomité establezca vínculos con esos actores clave y les informe de su propia existencia, expectativas y limitaciones. Las ONG nacionales han de enviar información pertinente al Subcomité, incluyendo por

ejemplo asesoría sobre lugares de detención que el Subcomité debería visitar en particular.

Además, se debería crear una red informal de ONG sobre el Protocolo Facultativo, que constituirá una plataforma ideal de intercambio de información y experiencias entre el Subcomité y las ONG, pero también entre las propias ONG. Entre las ONG y el Subcomité, ese intercambio de información hará posible que el Subcomité tenga mejor conocimiento de la situación de personas privadas de libertad y conocer cuáles son los lugares de detención que debería visitar con prioridad. Este tipo de red también hará posible que las ONG intercambien sus opiniones y experiencias sobre la manera de trabajar con el Subcomité y también y sobre todo con los mecanismos nacionales de prevención.

Este tipo de cooperación también debería estimularse con otros actores de la la sociedad civil: como instituciones académicas, grupos eclesiásticos de base, asociaciones de familiares de víctimas de violaciones, institutos de investigación y medios de comunicación, así como instituciones nacionales de derechos humanos.

- **Cooperación con mecanismos de visitas internacionales y regionales existentes**

Existe ya una serie de mecanismos de visita al nivel internacional y regional. El Comité Internacional de la Cruz Roja tal vez sea el más conocido, pero no hay que olvidar el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, el Relator Especial para los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial sobre las Prisiones y las Condiciones de Detención en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El Artículo 31 del Protocolo Facultativo¹⁹ alienta expresamente la cooperación entre los mecanismos regionales y el Subcomité. La APT considera que la cooperación a nivel regional e internacional podría ser útil para compartir información, dentro de los límites de la confidencialidad. Debería también contribuir a evitar la duplicación innecesaria entre los diferentes actores. A este respecto, la cooperación de tipo informal establecida entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura debería ser utilizada como modelo.²⁰

Además el Artículo 32 recalca más específicamente que el Protocolo Facultativo “no afectará a las obligaciones de los Estados Partes en virtud de

¹⁹ Artículo 31: “Las disposiciones del presente Protocolo no afectarán las obligaciones que los Estados Partes puedan haber contraído en virtud de una convención regional que instituya un sistema de visitas a los lugares de detención. Se alienta al Subcomité para la Prevención y a los órganos establecidos con arreglo a esas convenciones regionales a que se consulten y cooperen entre sí para evitar duplicaciones y promover efectivamente los objetivos del presente Protocolo.”

²⁰ A lo largo de los años, el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Comité Europeo para la Prevención han desarrollado una cooperación dirigida sobre todo a evitar la duplicación parcial en sus actividades de visitas. Esta cooperación obviamente respeta el principio de confidencialidad que obliga a ambos organismos.

los cuatro Convenios de Ginebra [...] y sus Protocolos adicionales hasta ahora [...] o la posibilidad abierta a cualquier Estado Parte de autorizar al Comité Internacional de la Cruz Roja a visitar los lugares de detención en situaciones no comprendidas en el derecho internacional humanitario”.

Particularmente, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha expresado en varias ocasiones su disposición a ofrecer a los miembros y a la Secretaría del Subcomité capacitación sobre la metodología de las visitas a lugares de detención y a cooperar con el Subcomité dentro de los límites de su mandato. Del mismo modo, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura ha expresado su buena disposición a compartir con el Subcomité su experiencia en calidad de mecanismo regional de visitas.

- **Cooperación con mecanismos de visitas existentes, en especial con los mecanismos nacionales de prevención**

La comunicación entre el Subcomité y los mecanismos nacionales de prevención ya está expresamente contemplada en el Protocolo Facultativo en su Artículo 11. El intercambio de información entre el Subcomité y los mecanismos nacionales de prevención es crucial para el funcionamiento general del sistema del Protocolo Facultativo. Este intercambio facultará al Subcomité para entender mejor la situación de las personas privadas de libertad en los Estados Partes y también a los mecanismos nacionales de prevención para obtener el apoyo adecuado del Subcomité.

No obstante, el Subcomité no debe limitarse a los mecanismos nacionales de prevención oficialmente designados de conformidad al Protocolo Facultativo y debe trabajar también con cualquier otro mecanismo nacional existente. En realidad, organismos como las Defensorías del Pueblo, las ONG, comisiones parlamentarias, tienen también información directa sobre la situación de personas privadas de libertad y el Subcomité debe considerarlas. El perfil y legitimidad conferidos gracias a este contacto con los organismos de visitas existentes también podría contribuir a que su trabajo siga siendo respetado por las autoridades.

En conclusión, la APT reitera las recomendaciones generales siguientes:

- Se debe atender por igual los dos aspectos del mandato del Subcomité (visitas; ayuda y asesoría);
- Se debe crear una red de ONG en torno al Protocolo Facultativo para fomentar el intercambio de información entre las ONG que trabajan con el Subcomité y entre estas ONG y el Subcomité;

A los Estados Partes:

- Los Estados Partes deben asegurar plenamente que los miembros del Subcomité formen un equipo multidisciplinario;
- Los Estados Partes deben asegurar que los miembros poseen las habilidades y aptitudes profesionales y personales necesarias;

A la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

- La OACNUDH debe garantizar los recursos financieros y humanos adecuados para el funcionamiento eficaz del Protocolo Facultativo;
- La Secretaría del Subcomité debe estar compuesto de cuatro miembros por lo menos, con las habilidades y aptitudes profesionales y personales pertinentes;
- En sus primeros años, el Subcomité debe recibir recursos y capacidad para realizar al menos 50 días de visitas al año;
- La OACNUDH debe proponer un número ilimitado de expertos auténticamente independientes y eficaces para ser integrados a la lista de expertos que podrán ser llamados a participar de las visitas;

Al Subcomité para la Prevención de la Tortura

- Los miembros del Subcomité y del personal de la Secretaría deben recibir capacitación sobre la metodología para realizar visitas a lugares de detención antes de que el Subcomité inicie su primera ronda de visitas;
- El Subcomité debe aprobar un enfoque pro-activo en su papel de asesor;
- El Subcomité debe tener un buen conocimiento de los mecanismos de visita existentes;
- El Subcomité debe elaborar calificaciones o marcas fijas para la metodología de las visitas a los lugares de detención;
- La Secretaría debe cooperar estrechamente con otros actores en el seno de la OACNUDH;

- La Secretaría debe cooperar estrechamente con otros actores del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas;
- El Subcomité debe cooperar estrechamente con los mecanismos internacionales, regionales y nacionales de visitas existentes;
- El Subcomité debe trabajar con otros mecanismos nacionales de visitas además de con los mecanismos nacionales de prevención designados con carácter oficial.

APT, Ginebra, mayo de 2006

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)
10, route de Ferney – Casilla Postal 2267
CH-1211 Ginebra 2 - Suiza
Tel : +41 22 919 2170 - Fax : +41 22 919 2180
apt@apt.ch
www.apt.ch