



La implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura

Mecanismos nacionales de prevención

**Ginebra, noviembre del 2003
(2^{da} edición)**

Indice

Introducción.....	4
Primera Parte : Obligaciones de los Estados Partes de mantener, designar o crear mecanismos nacionales de prevención.....	6
1. ¿Cuándo deben comenzar a operar los mecanismos nacionales de prevención?.....	6
2. ¿Qué forma han de adoptar los mecanismos nacionales de prevención?	7
3. El mandato de los mecanismos nacionales de prevención	8
Segunda Parte: Criterios y garantías para el funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales de prevención	12
1. Independencia funcional	13
2. Composición de los mecanismos nacionales de prevención.....	16
3. Garantías y potestades con respecto a las visitas.....	17
4. Recomendaciones sobre las visitas y el seguimiento a las mismas.....	19
Tercera Parte: La cooperación y el diálogo.....	24
1. La cooperación entre las autoridades y los mecanismos nacionales de prevención	24
2. La cooperación con el Subcomité.....	26
3. El contacto con el Subcomité	26
Conclusión.....	28

Introducción

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización internacional no-gubernamental dedicada a prevenir la tortura y los malos tratos en el mundo. Promueve particularmente la creación de mecanismos de control y prevención, incluyendo las visitas a lugares de detención. La APT jugó un rol central en la realización del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹. Este tratado establecerá un sistema de visitas regulares a lugares de detención por parte de organismos expertos – tanto nacionales como internacionales – para prevenir la tortura y otras formas de maltrato². Este innovador enfoque doble implica la creación de un nuevo ente internacional dependiente del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura – el Subcomité para la Prevención – así como la obligación de que los Estados Partes cuenten con mecanismos de prevención complementarios al nivel nacional.

Las visitas a los sitios de detención han demostrado ser un medio eficaz para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad. Hasta ahora, sin embargo, ningún instrumento internacional había brindado los medios para realizar visitas regulares en todo el mundo. El Subcomité llevará a cabo tales visitas en todos los Estados Partes.

Por primera vez en un instrumento internacional, se han establecido criterios y salvaguardas para la operación de mecanismos nacionales de prevención. El Protocolo Facultativo sienta otro precedente, al exigir una relación complementaria entre los esfuerzos preventivos a nivel internacional y nacional, procurando garantizar la aplicación eficaz de normas internacionales en el plano local.

Una vez ratificado el Protocolo Facultativo, los Estados Partes habrán de establecer o designar mecanismos nacionales de prevención y garantizar su continuidad. Algunos Estados deberán crear nuevos entes; otros, que ya cuentan con un mecanismo por el estilo, tendrán que decidir si cumple plenamente con las obligaciones fijadas por el Protocolo Facultativo.

El objetivo de estas páginas es comentar las disposiciones del Protocolo Facultativo relativas a los mecanismos nacionales de prevención, y presentar los puntos de vista y las recomendaciones de

¹ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002.

² Artículo 1 del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

la APT sobre los requisitos para que tales entes se establezcan y funcionen eficazmente.

Para ello, se describen algunos ejemplos prácticos seleccionados dentro de un seminario organizado por la APT y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), celebrado en Ginebra en julio de 2003. Diversos organismos nacionales de prevención³ participaron en esta actividad con el fin de intercambiar sus experiencias en lo concerniente a la prevención de la tortura mediante las visitas a lugares de detención.

Con la inclusión de dichos organismos en este documento no se pretende promocionar su designación como mecanismos nacionales de prevención dentro del Protocolo Facultativo, sino ilustrar la variedad de organismos de prevención existentes en todo el mundo y los diferentes enfoques que se han dado al tema.

Debra Long
Responsable de Programa Legal y de Naciones Unidas

Sabrina Oberson
Asistente de Programa

³ Para efectos de este documento, el término mecanismo nacional de prevención se refiere al mecanismo previsto por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, mientras que el término organismos nacionales de visita se refiere en general a los organismos que realizan visitas a lugares de detención en el ámbito nacional.

Primera Parte :
Obligaciones de los Estados Partes de mantener, designar o crear mecanismos nacionales de prevención

Artículo 3

Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado "el mecanismo nacional de prevención"). [...]

Artículo 17

Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo, o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados como mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

Según ambas disposiciones, los Estados Partes están obligados a crear, designar o mantener uno o más mecanismos independientes que realicen visitas a lugares de detención para prevenir la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

1. ¿Cuándo deben comenzar a operar los mecanismos nacionales de prevención?

Los Estados Partes tienen la obligación de contar con mecanismos nacionales de prevención a más tardar un año después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo o, estando éste ya vigente, un año después de haberlo ratificado el Estado en cuestión. Según el artículo 24, no obstante, los países pueden hacer una declaración tras ratificar el Protocolo Facultativo para posponer temporalmente sus obligaciones relativas a los mecanismos nacionales (o el mecanismo internacional) durante tres años, con la posibilidad de una prórroga adicional de dos años.⁴

⁴ Nótese que un Estado no puede posponer sus obligaciones con respecto a los dos tipos de mecanismos a la vez. Dice el artículo 24:

“1. Una vez ratificado el presente Protocolo, los Estados Partes podrán hacer una declaración aplazando la aplicación de sus obligaciones en virtud de la parte III o de la parte IV del Protocolo.

2. Este aplazamiento tendrá validez por un período máximo de tres años. Después de oír los argumentos del Estado Parte y en consulta con el Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá prorrogar este período por otros dos años.”

2. ¿Qué forma han de adoptar los mecanismos nacionales de prevención?

El Protocolo Facultativo no dispone la forma que han de adoptar los mecanismos nacionales de prevención. Ello concede a los Estados Partes la flexibilidad de escoger el tipo de mecanismo nacional más apropiado en el contexto particular del país. Existen diversos mecanismos nacionales cuyo mandato es realizar visitas de monitoreo: comisiones de derechos humanos, defensorías de los habitantes o del pueblo, comisiones parlamentarias, organismos no-gubernamentales, y mecanismos mixtos que integran elementos de los casos anteriores. Cualquiera de estos podría ser designado como mecanismo nacional según el Protocolo Facultativo, siempre y cuando satisfaga los criterios estipulados en él.

La posibilidad de contar con más de un mecanismo se previó en particular para las naciones con sistemas federales, donde organismos descentralizados pueden designarse como mecanismos de prevención en el ámbito territorial pertinente.

Los Estados Partes también pueden optar por varios mecanismos de prevención con base en una división temática, más que geográfica. Si un Estado ya cuenta, por ejemplo, con un mecanismo eficaz para visitar instituciones psiquiátricas, éste podría continuar operando al tiempo que se establecen mecanismos adicionales para visitar otros tipos de sitios de detención.

La APT recomienda - Cuando un Estado Parte decida contar con varios mecanismos nacionales de prevención, ya sean regionales o temáticos, es esencial lograr la cooperación efectiva entre los diversos organismos. Consideramos aconsejable, en este caso, contar con **un ente coordinador a nivel nacional** que sistematice la labor de los diversos mecanismos.

3. El mandato de los mecanismos nacionales de prevención

Artículo 4

1. Cada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado "lugar de detención"). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública. [...]

Artículo 19

Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas;

c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.

De conformidad con estas disposiciones, los mecanismos nacionales tienen la obligación de realizar visitas regulares a los sitios de detención y efectuar recomendaciones para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención.

Ejemplo: a) La **Comisión de Derechos Humanos de Uganda**⁵ se estableció en 1995 según la Constitución de la República de Uganda (artículo 51) y de conformidad con los Principios de París. Según el artículo 53, la Comisión está autorizada “para visitar cárceles, prisiones y lugares de detención u otros establecimientos, con el propósito de evaluar e inspeccionar las condiciones de las personas detenidas y emitir recomendaciones”. Gozando de poderes casi-judiciales, esta Comisión está también autorizada a dictar la excarcelación de una persona detenida o sometida a un régimen restricción de libertad personal y de ordenar su resarcimiento e indemnización.

b) El **Comité Búlgaro de Helsinki (CBH)**,⁶ es una organización no gubernamental creada en 1992. De conformidad con el artículo 99 de la Legislación Búlgara sobre la ejecución de penas,⁷ el CBH negocia acuerdos con los ministerios pertinentes responsables de los lugares de detención⁸. Según estos acuerdos, el CBH puede realizar un seguimiento de las condiciones de detención y del entorno de las personas que se encuentran bajo un régimen de restricción de libertad personal con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares establecidos a este respecto por las Naciones Unidas y Europa.

Aunque los mecanismos nacionales de prevención designados en el marco del Protocolo Facultativo centran su atención en la prevención de la tortura y otras formas de malos tratos, no se excluye la posibilidad de que su mandato sea más amplio. En efecto, también les permitirá tener en cuenta otras violaciones de los derechos humanos (tales como el derecho a asistencia médica, a recibir visitas, a una alimentación adecuada, etc.) a las que pueden verse sometidas las personas privadas de libertad, o a recurrir a otros medios, además de las visitas a lugares de detención, para prevenir la tortura y los malos tratos.

⁵ Para mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.uhrc.org>

⁶ Para mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.bghelsinki.org>

⁷ Según esta disposición, las organizaciones no gubernamentales en Bulgaria están autorizadas para realizar visitas a lugares de detención.

⁸ El Comité Búlgaro de Helsinki (CBH) tiene acuerdos con varios ministerios de Bulgaria tales como el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública.

a) Lugares que deben visitarse

La APT considera que los lugares de detención, como los define ampliamente el Protocolo, incluirán, sin limitarse a ellos, estaciones de policía; instalaciones de las fuerzas de seguridad; todos los centros de detención previa al juicio, como los centros de detención preventiva; los centros penales para sentenciados; las instalaciones para menores de edad; los centros de confinamiento de inmigrantes; las zonas de tránsito en los puertos internacionales; los centros donde se detiene a solicitantes de asilo; las instituciones psiquiátricas; y los lugares de detención administrativa.

Es importante aclarar que esta lista no es exhaustiva puesto que algunos organismos nacionales de prevención existentes realizan visitas a lugares de detención diferentes a los mencionados con anterioridad.⁹

b) Cuándo realizar las visitas

Para ser eficaces, las visitas a los sitios de detención deben ser frecuentes. **La APT recomienda** - Los mecanismos nacionales de prevención deberán **fijar por si mismos la frecuencia recomendable de las visitas**, tomando en cuenta los diferentes tipos de lugares de detención. Por ejemplo, las instalaciones de detención previa al juicio podrían visitarse más a menudo que los establecimientos penales, debido al ritmo más acelerado con que entran y salen personas privadas de libertad y a su contacto más limitado con el mundo exterior.

Es necesario subrayar que la regularidad de las visitas es importante por varios motivos, concretamente para observar las mejoras o el deterioro de las condiciones de detención y para proteger de forma general a las personas privadas de libertad y en particular a las personas sujetas a represalias. Además, visitas regulares permitirán a los equipos que realizan esta tarea entablar un diálogo constructivo tanto con las personas detenidas como con las autoridades, así como evaluar las condiciones de trabajo del personal.

***Ejemplo: La Procuración Penitenciaria Argentina**¹⁰ se creó en 1993 mediante decreto presidencial con el mandato de proteger los derechos humanos de los presos que forman parte del sistema penitenciario federal. Con el fin de cumplir este*

⁹ El Comité Búlgaro de Helsinki realiza visitas a subdivisiones militares y la Comisión de Derechos Humanos de Uganda realiza visitas a campos de refugiados, así como a campos de personas desplazadas. Otro ejemplo es la Oficina del Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles en Polonia, establecida en 1987, que realiza visitas en unidades especiales para aquellas personas que se encuentran bajo la influencia extrema del alcohol (conocidas como "cámaras de desintoxicación").

¹⁰ Para obtener mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.jus.gov.ar/Ppn>

mandato, el Procurador de prisiones realiza visitas semanales (especialmente en Buenos Aires donde se encuentra el 60% de la población penitenciaria nacional) y realiza entrevistas en privado con los detenidos lo que hace posible fomentar un diálogo constante entre ellos y las autoridades penitenciarias.

Asimismo, para que los mecanismos nacionales puedan en efecto prevenir la tortura y otras formas de maltrato, éstos deberán tener **acceso a cualquier lugar de detención en todo momento**. Según este principio, los mecanismos nacionales podrían, además de sus visitas regulares planificadas, reaccionar a cualquier acontecimiento especial llevando a cabo visitas *ad hoc*.

En la práctica, la mayoría de los organismos nacionales de visita existentes en el mundo actúan de manera reactiva y realizan visitas a los lugares de detención en respuesta a una queja en particular. Sin embargo, algunos de dichos entes combinan un enfoque reactivo con uno preventivo. Es el caso, por ejemplo, de la Defensoría del Pueblo de Polonia y de la Oficina de la Defensoría del Pueblo de Colombia, quienes llevan a cabo visitas preventivas de acuerdo con un plan anual, así como visitas ordenadas en respuesta a peticiones o quejas específicas.

Segunda Parte:
**Criterios y garantías para el funcionamiento eficaz de los
mecanismos nacionales de prevención**

Artículo 18

1. *Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.*
2. *Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de que los expertos del mecanismo nacional tengan las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.*
3. *Los Estados Partes se comprometen a facilitar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.*
4. *Al establecer los mecanismos nacionales de prevención los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.*

Leyéndose en su conjunto, el artículo 18 estipula las garantías específicas que asegurarán a los mecanismos nacionales de prevención su libertad de interferencia alguna por parte del Estado. Estas disposiciones no son mutuamente excluyentes, sino complementarias, y deberán contemplarse entre sí para garantizar la independencia de tales entes.

En el artículo 18(4), el Protocolo Facultativo requiere que los Estados Partes tomen en consideración “los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”. También conocidos como “los Principios de París”, éstos fijan criterios para el funcionamiento efectivo de las instituciones nacionales de derechos humanos y constituyen un valioso insumo para los mecanismos nacionales de prevención. El Protocolo Facultativo ha perfeccionado los Principios de París en lo que resulta específicamente aplicable al mandato de los organismos nacionales de prevención, estipulando garantías y criterios muy claros para el funcionamiento válido de estos mecanismos.

Es importante destacar que mientras los Principios de París se refieren únicamente a las instituciones nacionales de derechos humanos, el Protocolo Facultativo no estipula que los mecanismos nacionales de prevención deban tomar esta forma.

1. Independencia funcional

La independencia de los mecanismos nacionales de prevención es fundamental para garantizar la eficacia de tales entes para prevenir la tortura y otros maltratos.

El artículo 18(1) del Protocolo Facultativo es la disposición principal que garantiza a los mecanismos nacionales su independencia funcional. En la práctica, ello significa que tales mecanismos deben ser capaces de actuar independientemente y sin interferencia alguna por parte de las autoridades del Estado, en particular las autoridades penitenciarias y policiales, así como de quienes fijan las políticas gubernamentales y partidistas. También es clave que los mecanismos nacionales sean *percibidos* como independientes de las autoridades estatales.

La APT recomienda - *Para garantizar la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes deberán tomar en consideración los siguientes aspectos.*

a) Independencia en su constitución

Los mecanismos nacionales deben estar **separados de alguna forma del poder ejecutivo y el judicial** con el fin de mantener tanto el fondo como la forma de su independencia. Por lo tanto, su constitución debe definirse apropiadamente para garantizar que el Estado no pueda disolverlos ni modificar su mandato, de darse un cambio de gobierno por ejemplo. El fundamento legal de su mandato debe ser el resultado de una reforma a la Constitución nacional (por ej. La Comisión de Derechos Humanos de Fiji y el Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles de Polonia)¹¹, una ley del parlamento (por ej. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal y la Comisión parlamentaria de visitas del Cantón de Ginebra), o un decreto presidencial (por ej. El Comité de Derechos Humanos de Senegal y la Procuración Penitenciaria Argentina).

Asimismo, los mecanismos nacionales deben ser capaces de fijar sus propios reglamentos y procedimientos, los cuales no estarán abiertos a modificación alguna por parte de autoridades externas de ningún tipo.

¹¹ La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, la Oficina de la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Comisión de Derechos Humanos de Uganda se instituyen también con arreglo a un decreto constitucional.

b) Independencia del personal

*Para garantizar la independencia de los mecanismos nacionales, éstos deben estar integrados por expertos, independientes de las autoridades estatales y capaces de **nombrar a su propio personal**.*

c) Independencia en el proceso de nombramiento

Los **“Principios de París”**, Sección B, Composición y garantías de independencia y pluralismo

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

Los principios de París guían el proceso de nombramiento de los expertos que integrarán los mecanismos nacionales, asegurando que las autoridades estatales no intervengan en sus decisiones. El proceso debe estipular: (i) El método mediante el cual se hará el nombramiento; (ii) los criterios para realizarlo; (iii) la duración del mismo; (iv) las inmunidades y los privilegios de que gozarán las personas nombradas; y (v) el procedimiento para efectuar despidos y apelar los mismos.

La APT considera que un buen proceso de nombramiento debe ser **transparente** e involucrar **consultas efectivas con organismos de la sociedad civil**, como organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y sociales, el sector académico y otros expertos para identificar candidatos apropiados.

Sería preferible que los miembros del mecanismo nacional se nombren por un plazo mínimo de dos años.

Ejemplos: a) **La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica**¹² se estableció en 1995 de conformidad con la sección 184 de la Constitución de Sudáfrica y tiene el mandato de realizar visitas a lugares de detención. Los Comisionados son elegidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional y el presidente ratifica los nombramientos. Los Comisionados se mantienen en el cargo durante un período fijo, que no debe exceder siete años. Aunque la Ley de la Comisión de Derechos Humanos no establece que el

¹² Para mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.sahrc.org.za>

proceso de nombramiento deba realizarse con la participación de la sociedad civil, en la práctica este proceso es abierto y transparente, gracias a un sistema de encuestas públicas.

*b) La **Oficina del Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles** (Defensoría del Pueblo)¹³ en Polonia se estableció por la Constitución en 1987. El Comisionado es designado por el Sejm¹⁴ con la aprobación del Senado para un período fijo de cinco años. La persona elegida deberá tener la ciudadanía polaca y poseer destacados conocimientos legales, además de experiencia profesional y prestigio basado en sus valores morales y su sensibilidad por las cuestiones sociales. El equipo que lleva adelante las visitas está compuesto de un mínimo de tres o cuatro personas y el Defensor del Pueblo tiene derecho a invitar especialistas tales como profesionales de la medicina (médicos forenses, médicos del sector privado) para que participen en la visita a una institución.*

d) Independencia financiera

*Los “**Principios de París**”, Sección B, Composición y garantías de independencia y pluralismo*

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

La autonomía financiera es fundamental. Sin ella, el mecanismo nacional no podrá operar ni tomar decisiones independientemente. Los principios de París destacan la importancia de brindar financiamiento apropiado.

De ser posible, **deben especificarse la fuente e índole del financiamiento** en el texto constitutivo del mecanismo. También debe garantizarse que el mecanismo nacional de visitas tenga la capacidad financiera de realizar sus funciones, y que los expertos puedan pagar

¹³ Para mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.brpo.gov.pl>

¹⁴ El Sejm es una de las dos cámaras que constituyen la Asamblea nacional polaca. La segunda es el Senado.

los salarios de su propio personal, como una forma adicional de asegurar su independencia.

e) *Transparencia*

La divulgación pública de su trabajo y su funcionamiento contribuirán no sólo a la independencia de los mecanismos nacionales sino también a **la percepción de su independencia**. Es por ello fundamental que los grupos relevantes de la sociedad civil puedan acceder a información sobre las operaciones del mecanismo nacional, evaluar el funcionamiento y la independencia de éste, y comentar públicamente sus hallazgos en este sentido.

2. Composición de los mecanismos nacionales de prevención

De conformidad con el artículo 18(2) del Protocolo Facultativo, los Estados Partes deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que los expertos empleados por los mecanismos nacionales cuenten con las destrezas y conocimientos profesionales requeridos para desempeñar sus funciones. También recomienda un equilibrio en términos de género y una representación apropiada de las minorías étnicas, lingüísticas y otras. Esta disposición coincide con los principios de París, los cuales también insisten en que las instituciones nacionales estén compuestas de manera pluralista.

La APT recomienda - Los mecanismos nacionales que emprenderán estas visitas a sitios de detención deberán ser **interdisciplinarios y pluralistas**. Abogados, psicólogos y médicos (incluyendo expertos forenses), representantes de organizaciones no gubernamentales, así como especialistas en derechos humanos, derecho humanitario, sistemas penitenciarios y organismos policiales deben formar parte de tales mecanismos.

*Ejemplo: En **Rio de Janeiro**, Brasil, uno de los organismos más activos en la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad es el **Consejo de Comunidades** que fue creado en 1992 y se basa sobre el trabajo de personal voluntario. El Consejo tiene autoridad para realizar visitas sin previo aviso y libre de obstáculos a cualquier institución penitenciaria. Está compuesto de numerosas personas pertenecientes a la sociedad civil y a las instituciones públicas con orígenes muy variados entre los que se incluyen representantes de ONG, antiguos prisioneros, trabajadores sociales, personal universitario y defensores públicos. La heterogeneidad de su composición constituye uno de los puntos fuertes de este mecanismo.*

3. Garantías y potestades con respecto a las visitas

El Protocolo Facultativo estipula ciertas potestades que los Estados Partes han de otorgar a los mecanismos nacionales de prevención en el cumplimiento de su mandato.

a) Acceso a lugares, datos y personas

Artículo 20

Con el fin de permitir a los mecanismos nacionales de prevención desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a concederles:

a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4, así como del número de lugares de detención y su emplazamiento;

b) Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención;

c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;

d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;

e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar;

f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

El Artículo 20 es una de las piedras angulares del funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales de visitas en su labor preventiva.

Según el Artículo 20 (a) y (b), los mecanismos nacionales de prevención podrán acceder a toda la información sobre los diferentes tipos de lugares de detención existentes, sobre la situación relativa a las condiciones de detención y si existen condiciones de hacinamiento. El acceso a los archivos de los detenidos es una garantía para la protección especialmente importante.

El Artículo 20 (c) concede a los mecanismos nacionales de prevención acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios tales como sitios de vivienda, celdas de aislamiento, patios, zonas de ejercicio, cocinas, talleres, instalaciones educativas, centros médicos, instalaciones sanitarias, dependencias del personal. Mediante

las visitas a todas las áreas de los lugares de detención, los mecanismos nacionales de prevención pueden formarse una opinión muy completa sobre el trato que reciben las personas privadas de libertad y sus condiciones de detención. La distribución de las dependencias, los sistemas de seguridad física, la arquitectura del lugar, entre otros elementos, juegan todos un papel muy importante en la vida diaria de las personas privadas de libertad. La evaluación exhaustiva del conjunto de las instalaciones garantiza que ciertas situaciones no permanezcan ocultas.

El Artículo 20 (d) también concede a los mecanismos nacionales de prevención la potestad para realizar entrevistas en privado con las personas de su elección. Dicha disposición resulta crucial para garantizar que el mecanismo nacional de prevención obtenga una imagen completa de la situación en un centro de detención escuchando directamente a las personas afectadas. La posibilidad de entrevistarse en privado es esencial para que las personas privadas de libertad puedan expresarse abiertamente y con menos temor a las represalias.

En virtud del Artículo 20 (e), los mecanismos tienen libertad para seleccionar los lugares de detención que desean visitar y las personas a las con quien desean entrevistarse. Gracias a esta garantía adicional los mecanismos nacionales de prevención actúan de forma independiente y pueden así tener una visión realista y completa de la situación de todas las personas privadas de libertad.

El Artículo 20 (f) concede a los mecanismos nacionales de prevención el derecho a mantener contactos con el Subcomité Internacional que se instituirá de conformidad con el Protocolo Facultativo. Esto garantiza que los mecanismos internacionales y nacionales de prevención trabajen en forma complementaria. Asimismo, es importante que a los mecanismos nacionales de prevención se les conceda la potestad para establecer contactos con el Subcomité, como lo expresa la parte IV del Protocolo Facultativo, ya que los Estados Partes, en virtud del Artículo 24, pueden decidir aplazar la aplicación de cualquiera de sus obligaciones relativas al Subcomité, mencionadas en la parte III, y a sus obligaciones relativas al mecanismo nacional de prevención, mencionadas en la parte IV, con el fin de prepararse para la plena implementación del Protocolo Facultativo.

En el caso de que los Estados ejerciten esta opción, seguirá siendo necesario que los mecanismos internacionales y nacionales de prevención se relacionen entre sí. Si no existe una referencia directa que garantice a ambos mecanismos el derecho a mantener contacto, el Estado Parte podrá interferir en la comunicación entre dichos mecanismos durante el período de aplazamiento; este período puede utilizarse para preparar la aceptación de las visitas de los mecanismos internacionales y nacionales de prevención.

En su conjunto, siempre que se acaten, las disposiciones del Artículo 20 permitirán a los mecanismos nacionales llevar a cabo sus visitas sin la interferencia de las autoridades estatales.

b) Protección contra interferencia

Artículo 21

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará ninguna sanción contra ninguna persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.
2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

Esta disposición protege contra toda interferencia o represalia del Estado con el mecanismo nacional, al tiempo que garantiza la protección de toda persona o ente que se ponga en contacto con el mecanismo nacional para efectuar denuncias.

Como garantía adicional de la imparcialidad del Estado, los integrantes de los mecanismos nacionales gozarán de todos los privilegios e inmunidades que requieran para desempeñar de manera independiente sus mandatos.¹⁵ Esto incluye la inmunidad de arresto y detención y de incautación de su equipaje personal, en el ejercicio de sus funciones.¹⁶

4. Recomendaciones sobre las visitas y el seguimiento a las mismas

Artículo 22

Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y entablarán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación.

¹⁵ Dice el Artículo 35: "A los miembros del Subcomité para la Prevención y de los mecanismos nacionales de prevención se les otorgarán las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones. A los miembros del Subcomité se les otorgarán las prerrogativas e inmunidades especificadas en la sección 22 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, con sujeción a las disposiciones de la sección 23 de dicha Convención."

¹⁶ Consulte el Artículo 35 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, *Series de Tratados de la Naciones Unidas No. 15, 13 Febrero de 1946*

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención.

4.1 Recomendaciones

Los mecanismos nacionales no sólo tienen el mandato de realizar visitas sino también de producir recomendaciones a las autoridades pertinentes.

Este aspecto se vincula a los objetivos del Protocolo Facultativo de fomentar la cooperación y el diálogo entre las autoridades pertinentes y los mecanismos nacionales de prevención.

La APT recomienda - Para contribuir a este proceso, **las delegaciones visitantes deberán informar a las autoridades pertinentes cuanto antes sus hallazgos**, facilitando el proceso de ofrecer recomendaciones y promoviendo un diálogo constructivo con los organismos estatales relevantes.

*Ejemplo: La **Asociación de jóvenes juristas de Georgia (GYLA)**¹⁷ es una asociación sin fines de lucro creada en 1994. Además de redactar un informe anual e informes internos, las diversas comisiones que realizan visitas a lugares de detención, pueden emitir recomendaciones dirigidas a la administración penitenciaria, relativas al sistema penitenciario o policial, como a casos individuales. Las recomendaciones pueden producirse inmediatamente después de la visita.*

Debe organizarse con la mayor prontitud posible al menos un encuentro en que los hallazgos del grupo visitante se comuniquen **en forma oral**. Será ventajoso si se le da seguimiento a esta actividad por medio de un informe por escrito.

4.2 Informes

Con el fin de garantizar una mejora sostenida de las condiciones de detención y el trato a las personas privadas de libertad, los mecanismos nacionales de prevención deben ser capaces de informar sobre sus hallazgos y divulgar estos informes. El artículo 23 garantiza la publicación y divulgación de un informe anual por parte de los Estados Partes.

¹⁷ Para obtener mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.gyla.ge>

En opinión de la APT, esta disposición no impide que los mecanismos nacionales de prevención publiquen y divulguen sus informes anuales por cuenta propia. Ello constituiría una garantía adicional de que sus informes se harán públicos y habrá transparencia en el funcionamiento de estos mecanismos.

Ejemplos: a) La **Comisión parlamentaria de visitas** del Cantón de Ginebra, Suiza, de conformidad con la legislación cantonal, presenta un informe anual que contiene un resumen de sus actividades, así como recomendaciones u observaciones pertinentes. Este informe es estudiado por el Consejo de Estados y el Fiscal General, por las instituciones visitadas y los directores del sistema penitenciario que las administran. Después de someterlas a análisis en sesión plenaria, la Comisión también puede producir recomendaciones directamente a las autoridades pertinentes.

b) La **Comisión de Derechos Humanos de Fiji**,¹⁸ instituida según la Constitución de Fiji de 1997, debe (de conformidad con la sección 42 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos) presentar al Presidente (y entregar una copia a cada Cámara Parlamentaria), dentro de los tres meses siguientes al final de cada año fiscal, un informe sobre el ejercicio de sus funciones, incluyendo las visitas a lugares de detención. Después de presentar el Informe Anual en ambas Cámaras, la Comisión hará una declaración pública sobre el contenido del informe y el ejercicio de sus actividades durante el año.

La APT recomienda - Los informes de los mecanismos nacionales de prevención sobre sus visitas a lugares de detención **deben divulgarse**, sujetos al respeto por la información confidencial y la necesidad de procurar el consentimiento expreso de los interesados antes de dar a conocer datos personales, como se establece en el artículo 21(2).

Ejemplos: a) La **Asociación para la protección de los derechos humanos y de las personas detenidas**, en Burundi, se creó en 1997. Con el fin de aumentar su transparencia, la Asociación transmite sus comunicados a la prensa, así como a las organizaciones internacionales no gubernamentales. La Asociación realiza también llamados urgentes y, con el objeto de crear mayor conciencia en el seno de la sociedad, trabaja con los medios de

¹⁸ Para obtener mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.humanrights.org.fj>

comunicación en programas de radio de difusión nacional en discusiones sobre diversos temas de derechos humanos.

b) **La Oficina de la Defensoría del Pueblo de Colombia**¹⁹ se instituyó en 1991 por la Constitución. Además de publicar el informe semestral, el Defensor del Pueblo tiene la obligación de denunciar, mediante resoluciones oficiales, violaciones específicas.²⁰ Esas resoluciones, aparejadas con la “autoridad moral” de la defensoría, que busca movilizar a la opinión pública recurriendo a diversos medios incluidos los comunicados de prensa, intentan obligar a las autoridades a realizar cambios significativos en los casos en los que no se hayan implementado las recomendaciones.

Además, como parte de sus actividades regulares y de seguimiento de conformidad con el artículo 19(c), los mecanismos nacionales de prevención podrán presentar propuestas y observaciones sobre **leyes existentes o en proyecto**.

Ejemplo: La **Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica** se creó según la Constitución en 1994, con el mandato de producir recomendaciones sobre una amplia área de la legislación. Dentro de este marco, la Comisión ha realizado cambios y recomendaciones en la “Ley de promoción de acceso a la información”.

4.3 Otras actividades de seguimiento

Otras actividades de seguimiento que los mecanismos nacionales de prevención deberían considerar podrían incluir **la organización de seminarios de capacitación** para el personal interesado o a cargo de las personas privadas de libertad, además de actividades para crear conciencia entre el público.

Ejemplos: a) Con frecuencia, la **Asociación para la protección de los derechos humanos y de las personas detenidas en Burundi** organiza seminarios con las autoridades judiciales, así como con los magistrados, personal administrativo y representantes de la sociedad civil.

b) La **Asociación de jóvenes juristas de Georgia (GYLA)** trabaja en tres áreas principales: ayuda legal gratuita a las personas detenidas, incrementar la conciencia pública y

¹⁹ Para obtener mayor información, consulte el sitio Web: <http://www.defensoria.org.co>

²⁰ Una de sus resoluciones centró su análisis en la crisis penitenciaria en el país.

fomentar la capacitación legal. GYLA tiene un “Centro de Capacitación e Información Legal” que forma a diversos grupos de la sociedad y en especial al personal profesional de la organización, incluidos los que realizan visitas a lugares de detención. Dentro de este marco, la Asociación trabaja con organizaciones nacionales e internacionales asociadas.

La APT está convencida de que la sociedad civil tiene un papel clave que desempeñar en la divulgación de los informes y las actividades de seguimiento de los mecanismos nacionales de prevención para incrementar **la conciencia pública y el debate nacional sobre temas relevantes**, así como para ayudar con los programas educativos y de capacitación y otros aspectos de la implementación de las recomendaciones.

Tercera Parte: La cooperación y el diálogo

1. La cooperación entre las autoridades y los mecanismos nacionales de prevención

Como instrumento preventivo, la eficacia del Protocolo Facultativo depende del principio de la cooperación y el diálogo, el cual subyace las disposiciones del instrumento. Estas disposiciones, detalladas arriba, fijan explícitamente cómo deben las autoridades del Estado cooperar con los mecanismos de visitas.

Además de las obligaciones ya descritas, tanto las autoridades del Estado como los mecanismos nacionales de prevención deben respetar el derecho a la privacidad de los individuos. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 21(2), descrito arriba, toda información confidencial recopilada por los mecanismos nacionales de prevención debe considerarse reservada. Ningún dato personal podrá ser publicado por las autoridades estatales ni por los mecanismos nacionales de prevención sin el consentimiento explícito de la persona en cuestión.

La APT recomienda - Los mecanismos visitantes deben **trabajar constructivamente** con las autoridades del Estado y establecer **un diálogo apropiado y regular** con ellas. Solo así podrán garantizar la implementación efectiva de sus recomendaciones y ayudar así a prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención. Los mecanismos nacionales de prevención, por ende, debe buscar activamente formas de **establecer una relación de cooperación** con las autoridades relevantes.

*Ejemplo: El **Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)** es una ONG que se creó en Uruguay en 1981. Durante casi quince años, ha realizado un seguimiento regular de las prisiones nacionales. Además de compartir sus primeras conclusiones con los directores de las cárceles después de cada visita, el SERPAJ presenta informes anuales y recomendaciones a las autoridades pertinentes, en especial a los miembros del parlamento, al Director del Sistema Penitenciario y al Secretario del Interior, llevando a cabo acciones concretas. Uno de sus logros es el establecimiento de una comisión parlamentaria que se ocupa de las necesidades urgentes del sistema penitenciario, en el que SERPAJ tiene un papel activo.*

Es importante que la relación práctica y constructiva con las autoridades no disminuya el grado de independencia de los mecanismos nacionales de prevención sino que, al contrario, lo fortalezca garantizando un mayor y más efectivo impacto de su trabajo. A cambio, los Estados Partes recibirán asistencia y asesoría para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención.

La **APT recomienda** el establecimiento de una relación constructiva entre los mecanismos nacionales de prevención y otros organismos que hacen seguimiento a lugares de detención, de forma que se amplíen sus esfuerzos complementarios para evitar las violaciones a personas privadas de libertad.

***Ejemplo:** El **Juzgados de Ejecución Penal en Costa Rica** se creó en 1998. De conformidad con la Ley del Procedimiento Penal, el Juez de Ejecución Penal tiene la obligación de visitar las cárceles y atender las reclamaciones particulares de personas privadas de libertad. Dentro de este marco, el Juez Penal coopera con frecuencia con otro organismo nacional de visitas existente en Costa Rica, la Oficina del Defensor del Pueblo, realizando visitas conjuntas a lugares de detención y acciones complementarias.*

Para los mecanismos nacionales de prevención, la colaboración con grupos de la sociedad civil resulta ser una gran ventaja, ya que constituyen una valiosa fuente de información independiente, a menudo muy comprometida, los cuales además suelen trabajar activamente en pro de los mismos objetivos.

***Ejemplo:** El **Consejo Consultivo Austriaco de Derechos Humanos** se estableció en 1999. Recibió el mandato general de supervisar y observar las actividades de la policía. Para fomentar el diálogo e intercambiar información sobre sus actividades, el Consejo Consultivo organiza una reunión con las ONG dos veces por año.*

2. La cooperación con el Subcomité

Artículo 12

A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda cumplir el mandato establecido en el artículo 11, los Estados Partes se comprometen a:

[...]

c) Alentar y facilitar los contactos entre el Subcomité para la Prevención y los mecanismos nacionales de prevención [...].

Artículo 20

Con el fin de permitir a los mecanismos nacionales de prevención desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a concederles: [...]

f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él. [...]

Un elemento innovador del Protocolo Facultativo es un enfoque complementario entre los esfuerzos internacionales y nacionales para prevenir la tortura. El Protocolo Facultativo exige que los mecanismos nacionales de prevención puedan mantener contacto con el Subcomité Internacional, el cual realizará visitas periódicas y de seguimiento a los Estados Partes, quienes tienen además la obligación de alentar y permitir estas visitas.

3. El contacto con el Subcomité

Artículo 11

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente: [...]

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

- i) Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, en la creación de sus mecanismos;*
- ii) Mantener contacto directo, en caso necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a fortalecer su capacidad;*
- 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 libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;*
- iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a fortalecer la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [...].*

Este artículo es muy importante, puesto que permite a los entes nacionales e internacionales mantener intercambios sustanciales sobre los mejores métodos de trabajo y estrategias para prevenir la tortura.

La APT recomienda - Cuando resulte relevante, el Subcomité Internacional y los mecanismos nacionales de prevención **deberán reunirse e intercambiar información**, de ser necesario en forma confidencial. Los mecanismos nacionales de prevención podrán hacer llegar sus informes y cualquier otra información al mecanismo internacional.

Una de las dimensiones más significativas de esta relación es la posibilidad de que el Subcomité brinde **asistencia y consejo** a los Estados Partes sobre los mecanismos nacionales de prevención. De conformidad con el artículo 11, el Subcomité tiene el mandato de asesorar a los Estados Partes sobre el establecimiento de mecanismos nacionales y ofrecer recomendaciones sobre el fortalecimiento de su capacidad para prevenir la tortura y otros maltratos.

El Subcomité también podrá ofrecer **capacitación y asistencia técnica** directamente a los mecanismos nacionales de prevención con miras a perfeccionar sus capacidades. Podrá asimismo **asesorarlos y ayudarles a evaluar las necesidades y los medios necesarios** para mejorar la protección de las personas privadas de libertad.

Conclusión

El Protocolo Facultativo es un instrumento único e innovador, el cual agrega una nueva dimensión a los esfuerzos internacionales por prevenir la tortura a nivel nacional. Reconoce que, para que se dé una protección efectiva contra la tortura y otros malos tratos, se requieren esfuerzos sostenidos tanto al nivel nacional como internacional.

Los Estados Partes tienen obligaciones no sólo con respecto al Subcomité sino también para con los mecanismos nacionales de prevención, cuyo funcionamiento deben garantizar. Por primera vez, un instrumento internacional ha prescrito el mandato, el ámbito de aplicación, la composición y la metodología de las visitas nacionales.

Se prevé que este nuevo enfoque, basado en codificar los esfuerzos nacionales por prevenir la tortura en cooperación con un mecanismo internacional, contribuirá sustancialmente a la implementación de las normas internacionales a nivel doméstico. También brindará los medios para crear una mayor conciencia pública, así como debates nacionales, sobre las condiciones de detención y el trato que se les brinda a las personas privadas de libertad.

Para el funcionamiento eficaz del Protocolo Facultativo como instrumento preventivo, es esencial que los Estados Partes establezcan o designen y mantengan mecanismos nacionales efectivos, competentes, e independientes.