

Visitas a lugares de detención

Balance de las prácticas y experiencias de diferentes instituciones nacionales

Informe sobre Seminario de Expertos,
Ginebra, julio de 2003

Incluye: ***Mecanismos Nacionales
de Visita: Categorías y
Evaluación***, documento de
referencia, por Walter Suntinger

INDICE

PREFACIO.....	3
INTRODUCCION	5
I. Categorías de los órganos nacionales de visita.....	9
II. Lecciones sobre garantías de independencia de los órganos de visita	10
1. Criterios formales de independencia	11
2. Factores contextuales y factores no formales	15
III. Definición de la relación con las autoridades: lecciones	17
IV. Realización de visitas: Prácticas y lecciones.....	19
1. Preparación de la visita	19
2. La visita en sí misma	22
3. Seguimiento.....	26
V. Modalidades de colaboración entre mecanismos de visita.....	29
6. Conclusión: Asuntos pertinentes para establecer y designar Mecanismos Nacionales de Prevención en virtud del Protocolo.....	32
ANEXOS.....	34

PREFACIO

Si bien la promoción de los derechos humanos es fundamental, no podemos contentarnos con ello, sino que resulta imprescindible que se garantice además la protección de los mismos. Por ello acogimos con agrado la iniciativa que tuvo la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) de organizar un seminario de expertos, centrado en la protección de las personas privadas de libertad, en el que participaran representantes de organismos nacionales. Es con agrado que copatrocinamos este evento, convencidos que sus experiencias relativas a la prevención de la tortura y los malos tratos, llevada a cabo mediante visitas periódicas a lugares de detención, pueden resultar de gran utilidad para mostrarnos el *modus operandi* de los sistemas nacionales de protección y analizar cómo nosotros, en el plano internacional, podemos ayudar a fortalecer estos mecanismos. Hoy en día, en un contexto internacional cada vez más difícil, estos sistemas nacionales forman parte central de la lucha que llevamos adelante para ofrecer una protección más eficaz de los derechos humanos en el mundo.

La práctica de la tortura sigue ampliamente extendida y resulta por ello imprescindible recordar que en la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, la definición que se da de la tortura es una definición de mínimos, que no puede rebajarse en ningún caso. ¿Cómo podemos desarrollar las medidas más adecuadas de prevención de la tortura, y en qué medida la protección en el ámbito nacional resulta importante? En realidad, la mayoría de las medidas de protección llevadas a cabo en el ámbito internacional son actividades de protección indirecta, tales como el establecimiento de normas y estándares, el desarrollo de investigaciones, seminarios, la redacción de informes, etc. Por otro lado, otros actores internacionales están desarrollando actividades directas de protección, a menor escala, mediante los Relatores especiales de las Naciones Unidas, funcionarios internacionales como el Secretario General y el exámen de las denuncias presentadas gracias a los diversos procedimientos de quejas existentes. No obstante, en los últimos años, observamos que muchos Estados se han mostrado reticentes a que nos ocupemos de las situaciones internas de los países.

Por tanto, el desafío al que nos debemos enfrentar en el futuro, reside en darle un lugar prominente a la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional. Resulta pertinente mencionar que el Secretario General ha realizado un llamado a los organismos del sistema de Naciones Unidas para que estudien el modo de proporcionar apoyo para que los distintos países puedan mejorar sus sistemas nacionales de protección. Sin embargo, a mi entender, resulta obvio que en muchas circunstancias en las que se perpetran violaciones de los derechos humanos, en el ámbito nacional, resulta difícil ofrecer tal protección sin el apoyo de las instancias internacionales.

Dentro de este contexto, esperamos la pronta entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. Este Instrumento recurre precisamente a sistemas nacionales de protección, en este caso, Mecanismos Nacionales de Prevención, que contarán con el asesoramiento y apoyo de un órgano internacional especializado, a saber, el futuro Subcomité del Comité contra la tortura. Esperamos que este seminario sea de utilidad para aquellos que trabajan en el ámbito nacional en pro de la ratificación de este protocolo.

Nos congratulamos en particular de la participación en el seminario de varias Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y de la participación activa de nuestro Equipo de Instituciones Nacionales. Resulta patente que las Instituciones Nacionales en virtud de su mandato y funciones, son los aliados de los Estados y de la sociedad civil más indicados para trabajar en la prevención de la tortura. Más aún, ya que algunos de ellos disponen de atribuciones para realizar visitas a lugar de detención.

El seminario se ha visto enriquecido gracias a la participación de otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra y particularmente gracias al aporte que ha realizado el representante del CICR compartiendo su experiencia de visitas a lugares de detención y de entrevistas con detenidos, la cual resultó de gran pertinencia para el desarrollo del debate.

Bertrand Ramcharan

Alto Comisionado para los Derechos Humanos en funciones.

INTRODUCCION

Contexto de este documento

En su lucha contra la tortura y los malos tratos, numerosos actores nacionales en todo el mundo han desarrollado sistemas de protección para las personas privadas de la libertad. Las visitas periódicas de supervisión a lugares de detención es la medida que más directamente ofrece protección preventiva contra la tortura. Por tanto no resulta sorprendente que tales visitas sean la piedra angular de muchos sistemas nacionales de protección. Las organizaciones que realizan tales visitas de prevención a escala nacional han adoptado formas institucionales muy diversas, que van desde grupos de la sociedad civil y grupos no profesionales, hasta consejos de expertos altamente especializados e instituciones nacionales con amplios mandatos de derechos humanos.

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en diciembre de 2002 un nuevo Protocolo, cuyo objetivo es asegurar la implementación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes en el ámbito nacional, mediante el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección. Los Estados Partes a este **Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura¹ (el Protocolo)** deberán establecer mecanismos nacionales de prevención independientes, los cuales deberán estar dotados de las garantías y facultades necesarias para visitar a personas privadas de la libertad.

El seminario

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), convencida de que se puede aprender mucho de la experiencia y conocimientos de los órganos nacionales existentes que realizan visitas a lugares de detención, llevó a cabo un seminario de expertos titulado "*Mecanismos nacionales de visita² en el mundo: prácticas y lecciones aprendidas*" del dos al cuatro de julio de 2003, en Ginebra, Suiza. Participaron activamente en el debate dieciocho representantes de varios órganos nacionales de visita de todo el mundo, procedentes de **Argentina, Austria, Brasil, Bulgaria, Burundi, Colombia, Costa Rica, Fiji, Georgia, Nepal, Polonia, Senegal, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Uganda y Uruguay**. En total, cuarenta fueron los participantes en el seminario³. El

¹ OPCAT – siglas en Inglés. Los nombres originales de los diferentes mecanismos se encuentran en el Anexo I. N. del T.

² A efectos de esta publicación, utilizaremos el término "órganos nacionales de visita" para designar a los organismos que conducen visitas a lugares de detención en el ámbito nacional, mientras que reservaremos el término Mecanismos Nacionales de Prevención para referirnos al mecanismo previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura.

³ Ver lista de participantes en los Anexos.

seminario estuvo co-patrocinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (**OACNUDH**).

El seminario reunió a personas involucradas en la defensa de los derechos humanos con el fin de **intercambiar experiencias** de visitas a lugares de detención con fines de prevención de la tortura, y así poder comprobar las lecciones y enfatizar las mejores prácticas. Este seminario fue también una oportunidad para abrir el **debate sobre el Protocolo Facultativo** y otros temas de importancia para los mecanismos nacionales de prevención en el marco de la ratificación e implementación de este nuevo tratado. El seminario se organizó en sesiones temáticas de media jornada, consistentes en paneles y sesiones plenarias. Las sesiones abordaron temas clave relacionados por un lado, con el funcionamiento institucional y el papel de los mecanismos nacionales de visita y por otro, con la metodología de las visitas.

Contenido de este informe

Este documento da cuenta de los temas tratados en el seminario, como las **prácticas y lecciones aprendidas** de los mecanismos de visita existentes, todo ello apoyado en ejemplos y reflexiones procedentes del amplio conocimiento y experiencia de los participantes del seminario. Los participantes discutieron además las **potencialidades y desafíos que presenta el Protocolo**, en base a sus experiencias. Esperamos que, al transmitir las ideas y voz de estos expertos a la comunidad de derechos humanos, otras personas puedan unirse a nuestra reflexión común sobre el modo más adecuado para proteger a las personas privadas de la libertad contra la tortura y los malos tratos, en el marco del Protocolo y/o mediante visitas preventivas que realicen órganos nacionales en otros contextos.

El marco del debate fue establecido por una evaluación de las categorías de los distintos tipos de mecanismos nacionales de visita, lo cual se discutió en una sesión introductoria, que aparece resumida en la sección I de este informe. En la sección II se discute el tema clave sobre la garantía de independencia de los mecanismos de visita. En la sección III se tratan la relación entre los órganos de visita y las autoridades, así como los distintos papeles que los mecanismos de visita juegan en esta relación. La sección IV trata de la metodología de las visitas, y cuáles son las prácticas y posibles lecciones. La sección V se refiere a la multiplicidad de los mecanismos de visita en el ámbito nacional. La sección VI presenta las conclusiones del debate sobre el Protocolo y el papel que los mecanismos nacionales de visita desearían desempeñar en el marco de este protocolo.

Los participantes prepararon por adelantado **fichas informativas** sobre sus instituciones. Estas fichas están disponibles de forma sistematizada en los anexos de este informe, junto con el documento de antecedentes, el programa y la lista de participantes⁴.

Queda claro que en un seminario de discusión no es posible tratar de modo exhaustivo una multiplicidad de subtemas. Por tanto, esta publicación no pretende proporcionar una panorámica del funcionamiento de los mecanismos nacionales de visita, la metodología de las visitas a lugares de detención o los pasos a tomar para implementar el Protocolo. Dichos análisis y herramientas adicionales se pueden encontrar en las respectivas publicaciones de la APT y en el sitio web de la APT⁵. También se puede consultar, para mayor información, el sitio web sobre las instituciones nacionales: www.nhri.net. El objetivo del informe sobre este seminario es complementar estas distintas publicaciones de la APT mediante la presentación de las lecciones y prácticas de un conjunto de diversos mecanismos de visita existentes en distintos lugares del mundo.

Intentamos elaborar este resumen de las discusiones de la forma más objetiva posible. Sin embargo, discusiones tan animadas y de tal riqueza como las que se dieron, no pueden ser mostradas de modo objetivo y con total exactitud. El análisis y conclusiones presentadas son, por tanto, de las autoras de este informe y no necesariamente de los participantes en los debates.

La APT quisiera, en primer lugar, agradecer a todos los participantes de los órganos nacionales de visita por compartir con nosotros sus valiosas experiencias de modo tan generoso. También queremos dar las gracias al resto de los participantes por su valiosa contribución al debate. La APT está muy agradecida con el Equipo de Instituciones Nacionales del Alto Comisionado de Derechos Humanos por copatrocinar el evento. El seminario no hubieran sido posible sin la contribución voluntaria de los intérpretes. Walter Suntinger contribuyó de modo especial, no sólo con su documento de antecedentes, sino también aceptó desempeñar la tarea de relator durante el transcurso del seminario. A petición de los participantes en el seminario, la Comisión Parlamentaria de Ginebra, junto con el Departamento Cantonal de Asuntos Penitenciarios organizó una visita al centro de detención preventiva de Champ

⁴ Para acceder al texto completo del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura : <http://www.apr.ch/un/opcat/opcat.shtml>

⁵ Véase "The Optional Protocol to the UN Convention against Torture: A manual for prevention", June 2004. Para un comentario de las disposiciones relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención previstas en el Protocolo véase "Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture: National Preventive Mechanisms", APT, Ginebra, noviembre 2003. Para la metodología de las visitas véase "Monitoring places of detention: a practical guide" ("*Monitoreo de lugares de detención: guía práctica*"), Ginebra, 2004. El sitio Web de la APT es: www.apr.ch

Dollon. La APT quisiera agradecer a las autoridades y en especial al señor Constantin Franziskakis, director de prisiones, su acogida del grupo. Finalmente, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a nuestros donantes, sin cuyo generoso apoyo no hubiera podido celebrarse el seminario ni ser publicado este informe.

Esther Schaufelberger y Sabrina Oberson
Programa de visitas de la APT
Ginebra, mayo de 2004

I. Categorías de los órganos nacionales de visita

Numerosos esfuerzos alrededor del mundo han conducido a la creación **diversas formas de supervisión** de prisiones y otros lugares de detención, con el fin de controlar periódicamente las condiciones de detención, el trato y respeto de los derechos de los detenidos para fomentar la confianza ciudadana en el sistema policial y penitenciario o realizar el seguimiento de denuncias. Estos mecanismos han adoptado formas institucionales diversas, dependiendo de su contexto institucional y cultura política nacional, que van desde Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)⁶ hasta esquemas de visita no profesional y consejos consultivos especializados.

El Protocolo establece el mandato, salvaguardas y atribuciones con que deben contar los Mecanismos Nacionales de Prevención, pero **no especifica qué forma institucional** deben adoptar. Quienes están considerando ratificar este nuevo tratado, han comenzado, por tanto, a estudiar las distintas categorías de los mecanismos nacionales de visita existentes, buscando orientación en las ventajas y desventajas de ciertas formas institucionales de los órganos de visita.

Al preparar el seminario, un asesor de la ATP⁷ realizó una clasificación de los distintos tipos de mecanismos nacionales de visitas existentes y evaluó las distintas categorías según su eficacia para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención. Como consecuencia, se redactó un documento de antecedentes, y en el que se basó el primer debate plenario del seminario. Este documento se encuentra adjunto como anexo al presente informe.

El autor estableció las siguientes categorías:

- Inspección administrativa interna
- Inspección por parte de órganos externos/mixtos establecidos dentro de la respectiva autoridad/ministerio
- Inspección por parte de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
- Inspección por parte de órganos parlamentarios
- Inspección judicial
- Inspección por parte de ONG
- Otros modelos

⁶ Instituciones Nacionales: El término incluye comisiones nacionales de derechos humanos y defensorías de derechos humanos, y otros organismos semejantes.

⁷ Walter Suntinger, Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria (*Menschenrechtsbeirat*).

El autor realizó su evaluación con la ayuda de los criterios que se establecen en el Protocolo, en los Principios de París⁸, los formulados por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) y las mejores prácticas desarrolladas por distintos actores. Su conclusión es que la mayoría de los mecanismos existentes incumplen algunos criterios, pero que la mayoría poseen fortalezas valiosas, que pueden desarrollarse. Presentó algunas sugerencias sobre cómo mejorar sus respectivas fortalezas y compensar sus debilidades⁹.

El documento de antecedentes sirvió de marco para todos los debates del seminario. Esta primera sección subraya un tema que suscitó un interés especial: el objetivo de las visitas.

Los participantes se preguntaban cuándo podía calificarse una visita a un lugar de detención como una visita **preventiva**. Aunque todas las organizaciones representadas en el seminario realizan visitas de forma más o menos regular a lugares de detención, no todas lo hacen con el objetivo primordial de prevención. Muchas visitas tienen lugar con un objetivo diferente en mente, como puede ser el seguimiento de una denuncia concreta o prestar asistencia jurídica.

VISITAS PREVENTIVAS

“Resulta interesante el que el Protocolo hable de medidas de prevención, y que especifique que las visitas, para ser de prevención, deben ser realizadas de forma periódica, mientras que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos visitan lugares de detención una vez que se ha formulado una denuncia. Hay que profundizar en esto”

Shaista Shameem, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Fiji

Por otra parte, los participantes estuvieron de acuerdo en que la supervisión de lugares de detención no tiene lugar únicamente cuando se realiza una visita, sino que la supervisión es un proceso mucho más amplio en el que las visitas son sólo un elemento más. Más aún, como se verá más adelante, destacaron que las visitas son únicamente un recurso, entre otros muchos, para prevenir la tortura.

II. Lecciones sobre garantías de independencia de los órganos de visita

La independencia resulta fundamental y es una precondition para que un mecanismo nacional sea eficaz en la supervisión del trato a las personas detenidas. El debate sobre el tema mostró que la independencia debe ser reafirmada constantemente, cualquiera que sea el mecanismo, para lograr garantizar condiciones de actuación y juicio independiente en una situación dada.

⁸ Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, Resolución n° 48/134 de la Asamblea General, 20 diciembre de 1993.

⁹ El documento de antecedente se encuentra en un anexo a este informe.

En primer lugar la experiencia de cada uno de los participantes fue la que promovió el debate. La reciente adopción del Protocolo y sus disposiciones sobre Mecanismos Nacionales de Prevención añadieron un segundo nivel de discusión, cuando los participantes se cuestionaron si sus respectivas instituciones cumplirían los criterios y requisitos de independencia que se establecen en este Protocolo. Casi la mitad de los participantes eran representantes de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Así pues, la independencia también fue observada a la luz de los requisitos que se formulan en los Principios de París, a los que el Protocolo Facultativo asimismo hace referencia.

El debate mostró que la independencia, de hecho, depende en primer lugar, del respeto de los “**criterios formales**”, tal y como han sido establecidos por los textos mencionados. No obstante, por sí solos, estos criterios no garantizan un nivel suficiente de independencia. Los participantes identificaron otros factores que influyen también de modo importante en el nivel de independencia de un órgano nacional. Nos referiremos a ellos como “**factores contextuales o no formales**”

1. Criterios formales de independencia

El debate sobre los “criterios formales” confirmó la importancia de los criterios formulados en el Protocolo y en los Principios de París. Estos últimos, definidos para garantizar la independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, resultan cruciales para medir la independencia de los distintos tipos de órganos de visita. Ninguno de los participantes puso en entredicho la importancia de que exista una sólida base legal que delimite claramente el mandato y las atribuciones; la autonomía financiera; la autonomía operativa; los procedimientos de nombramiento y destitución; y la importancia de una representatividad plural. No obstante, las diversas experiencias prácticas indican que el reto consiste en encontrar la mejor forma de aplicar estos criterios, teniendo en cuenta cada contexto político e institucional concreto.

Los participantes recordaron la importancia de que los órganos nacionales de visita posean una **sólida base legal**. Tener un instrumento legal con un alto nivel jerárquico como fundamento, permite al mecanismo gozar de un alto grado de legitimidad, y dificulta que las autoridades puedan modificar fácilmente esta legislación. Varios participantes, basándose en su experiencia en Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, identificaron como una solución óptima el que los mecanismos nacionales de visita tuvieran base legal en la constitución. La mayoría de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos con representación en el seminario, fueron establecidas por mandato constitucional,

incluyendo la *Comisión de Derechos Humanos de Fiji, la de Sudáfrica y la de Uganda*, así como la *Defensoría del Pueblo de Colombia*. Hay que recalcar que otros órganos nacionales de visita no tienen rango constitucional. Así, ciertas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como la *Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal*, por ejemplo, desempeñan su tarea en virtud de una legislación parlamentaria, al igual que la *Comisión Parlamentaria de Ginebra*. Un decreto presidencial sienta las bases del *Comité de Derechos Humanos de Senegal* y de *Procurador Penitenciario de Argentina*.

A menudo los mecanismos de visita compuestos por representantes de la comunidad y la sociedad civil, encuentran su fundamento en leyes que regulan la privación de la libertad. La ONG *Comité Helsinki de Bulgaria* puede así desarrollar un impresionante esquema de visitas a diferentes tipos de lugares de detención, gracias a disposiciones que se encuentran en distintas leyes (tales como el artículo 99 de la Ley de Ejecución de la Pena). En Georgia, la ley sobre encarcelamiento sienta las bases de las visitas que realizan los representantes de la sociedad civil (las llamadas “Comisiones Menores” - *Small Commissions*).

Más aún, en este mismo país, un decreto del Ministro de Justicia, permite visitas por parte de otro mecanismo a las instituciones penitenciarias (la llamada “Gran Comisión”). No obstante, este mecanismo de visita es considerado carente de independencia ya que el ministro puede modificar fácilmente el decreto¹⁰.

Sea cual fuere la naturaleza de la legislación que establece las bases de un mecanismo nacional de visita, resulta crucial que el texto legal establezca claramente cuáles son **el mandato y las facultades** en relación a las visitas, y que especifique que éstas se desarrollarán de modo independiente, sin ningún tipo de interferencia por parte de órganos estatales.

Como ejemplo podemos mencionar la *Comisión de Derechos Humanos de Uganda* con mandato de visitar prisiones. Esta facultad está claramente señalada en el Artículo 52 de la Constitución. Más aún, goza de atribuciones para ordenar la libertad de personas detenidas o recluidas, y ordenar el pago de compensaciones.

UN MANDATO CLARO ES CRUCIAL

El Art. 52 de la Constitución de Uganda dispone que la Comisión debe visitar prisiones, cárceles y centros de detención o instalaciones relacionadas, con miras a evaluar e inspeccionar las condiciones de los reclusos, y formular recomendaciones

El *Comité Helsinki de Bulgaria* posee asimismo un claro mandato, el cual se

¹⁰ Véase el capítulo V referente a la cooperación entre las Comisiones Menores y la Gran Comisión en Georgia.

encuentra definido en los acuerdos que ya tiene con los distintos ministerios encargados de lugares de detención.

Otro asunto relacionado con la independencia es lo que ocurre cuando los miembros designados o electos de una institución con un mandato más amplio como lo es una Institución Nacional de Derechos Humanos, **delegan su mandato y facultades** para realizar visitas de prevención a un subcomité (o cualquier otra institución). ¿La independencia de tal mecanismo de visitas se ve comprometida? Esta cuestión es de importancia para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, las cuales reflexionaron sobre la mejor manera de cumplir con el mandato de un Mecanismo Nacional de Prevención en virtud del Protocolo. Esto es muy relevante en contextos en los que existen esquemas de visita comunitarios u ONG bien establecidas. ¿Podría una Institución Nacional de Derechos Humanos delegar sus atribuciones de visita a otros organismos? Los redactores de la ley que establece la *Comisión Sudafricana de Derechos Humanos* reconocieron la existencia de un cierto riesgo en tales actos de delegación, y establecieron una disposición que permite a los comisionados crear comités *ad hoc* para asuntos especiales. Así el Comisionado puede recibir apoyo sin tener que delegar las facultades de la Comisión.

Para garantizar que un organismo de supervisión goce de independencia, resulta esencial saber quién nombra o destituye a los miembros del mismo, y de acuerdo a qué **procedimiento de designación y destitución se hace**. El Protocolo y los Principios de París establecen criterios para que el nombramiento y destitución se realicen con independencia. Sin embargo, no especifican concretamente un procedimiento. Sea cual fuere el procedimiento de nombramiento y destitución, los participantes destacaron que debe encontrarse claramente especificado en la legislación que establece el mecanismo.

EJEMPLOS DE MODOS DE NOMBRAMIENTO Y CESE

En *Sri Lanka*, un consejo constitucional compuesto por el gobierno, la oposición y grupos de minorías participa en el nombramiento de la Comisión de Derechos Humanos, a fin de que las personas elegidas gocen de la confianza de todas las partes, hecho importantísimo en este país sembrado de conflictos. En *Senegal*, el presidente del Comité es nombrado mediante un decreto presidencial. El resto de los miembros son nombrados mediante decreto del Ministro de Justicia. En *Polonia*, el Comisionado para la Protección de Derechos Civiles es nombrado por el Sejm, que es una de las cámaras de la Asamblea Nacional de Polonia, tras el visto bueno del Senado. En *Austria*, el Ministro del Interior nombra a los miembros del Consejo Consultivo de Derechos Humanos. El Ministro tiene en cuenta las recomendaciones de las ONG, pero, puesto que la decisión final recae en la autoridad a la que el mecanismo debe supervisar, la independencia de esta institución puede verse comprometida.

Un procedimiento que permita una **representación plural** de todas las fuerzas sociales en el mecanismo de visita puede ayudar a garantizar la imparcialidad de

la institución y proporcionar una perspectiva más amplia sobre los temas. Este enfoque, por tanto, puede contribuir a garantizar que una institución tome sus decisiones sobre temas particulares de un modo independiente y razonado. Si bien algunos argumentaron que la presencia de representantes de grupos parlamentarios en calidad de miembros de un mecanismo de visita puede minar la independencia de estos, tal posición no es compartida por la *Comisión Parlamentaria de Ginebra*. Esta Comisión consta de miembros de todos los partidos políticos con representación en el parlamento, con lo que su visión va más allá de una visión partidista. *El Consejo de la Comunidad de Río de Janeiro*, Brasil, está compuesto asimismo por un amplio espectro de la sociedad civil, entre otros, por representantes de ONG, ex presidiarios, trabajadores sociales, personal universitario y defensores públicos. Tal y como explicó su representante: “Nuestra heterogeneidad permite conjuntar las diferentes visiones, con lo que podemos decidir cuál es el mejor modo de actuar”. Ciertas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cuentan con una composición plural y poseen asimismo grupos de trabajo o estructuras de comité, en los que la sociedad civil u otros están presentes. Los Principios de París proporcionan una lista de posibles representantes que deben estar representadas en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, o con los que éstas deberían mantener una buena relación.

Para poder actuar con independencia y eficacia, los órganos nacionales necesitan **recursos financieros adecuados**, así como **autonomía financiera**. Sin embargo, ¿cómo podemos garantizar que se disponga de recursos financieros adecuados y que los gobiernos no los instrumentalicen para influenciar a los mecanismos de visita? Muchas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos encuentran problemas para garantizar una financiación adecuada para sus operaciones y actividades. Algunas propuestas para asegurar dicho financiamiento implican tener especificado claramente en la legislación que crea el mecanismo que un cierto porcentaje del presupuesto estatal se destinará para este propósito o bien que sea el parlamento, y no un ministerio, el que controle dicho presupuesto. Tales enfoques podrían ser de utilidad para los mecanismos nacionales de visita. Por ejemplo, la Ley de Derechos Humanos que establece la *Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka* señala que la Comisión contará con recursos adecuados¹¹. Pocas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cuentan con tal disposición. Asimismo, el mecanismo debería poder determinar la prioridad de sus gastos, incluyendo el personal necesario para el cumplimiento de su mandato u otras necesidades específicas.

¹¹ Con arreglo al Art. 29 (1) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos (No. 21 de 1996) de Sri Lanka “El Estado debe proporcionar a la Comisión los fondos adecuados para el cumplimiento de las funciones que esta ley le asigna.”

Los esquemas no gubernamentales de visita, como el del *Comité Helsinki de Bulgaria*, presentan un caso distinto. Las fuentes de financiación de esta ONG son fuentes no gubernamentales. Así, únicamente debe responder a su mandato de derechos humanos, y no ante el gobierno o el parlamento. Los componentes del Comité consideran que esto supone una ventaja en términos de independencia. Pero, ¿significa esto que la mejor solución sería que los Mecanismos Nacionales de Prevención, en términos del Protocolo, se financien mediante donaciones? Probablemente no, puesto que según el Protocolo, el Estado Parte deberá asumir la obligación de mantener un esquema de visitas y deberá dotarlo de financiación adecuada. En los Principios de París encontramos de forma implícita tal posición.

2. Factores contextuales y factores no formales

Los participantes señalaron los “factores contextuales y factores no formales” que ciertamente influirán de modo importante en el nivel de independencia y eficacia de un mecanismo nacional.

Los participantes recalcaron que hay que tener en cuenta que **el contexto nacional** ejerce una influencia decisiva en el funcionamiento y particularmente, en la independencia de los mecanismos nacionales. Un ambiente social, político y económico adecuado permitirá que los mecanismos nacionales actúen con eficacia y mantengan un nivel satisfactorio de independencia en el desarrollo de sus actividades. Pero resulta claro, como lo demuestra el impresionante trabajo desarrollado por los mecanismos en los contextos de Colombia, Sri Lanka o Nepal que, incluso cuando trabajan en países que atraviesan dificultades, los mecanismos nacionales pueden lograr resultados.

Para que un organismo sea independiente, no sólo debe gozar de ciertas **facultades**, sino que sus miembros deben **afianzarlas** constantemente en su relación de trabajo frente a las autoridades. Las narraciones intercambiadas por los participantes ilustraron el hecho de que incluso aquellos mecanismos que cuentan con facultades formales para realizar visitas repetidas y sin anunciar, deben, a menudo, insistir persistentemente para poder acceder a ciertos lugares concretos.

En relación con lo anterior, los participantes destacaron que finalmente la **personalidad** y capacitación de los componentes de un mecanismo influyen sobremanera. Según un participante: “*Se pueden establecer principios y mecanismos que sienten las bases de independencia de una institución. Ahora bien, la tarea restante incumbe a las personas (de la institución). Si una persona no quiere actuar con independencia, no lo hará por mucho que se den las*

condiciones adecuadas para ello. Por el contrario, si una persona quiere actuar con independencia, por muchas dificultades que se le impongan, esa persona no cejará en su empeño de actuar con independencia”.

La **credibilidad** también juega un papel importante. Para desarrollar su mandato no basta con que los mecanismos de visita sean independientes, sino que deben ser percibidos como tales por sus interlocutores y la sociedad en general. Deben gozar de respeto y sus propuestas deben ser atendidas. Para establecer esta credibilidad no basta con una independencia formal, sino que resulta necesario que sean transparentes, competentes y actúen con profesionalidad.

CREDIBILIDAD Y RESPETO DE LA DEFENSORIA DE COLOMBIA

“En las cárceles hay granadas y lanzagranadas, los reclusos nos muestran sus armas e intentamos resolver este problema. La mediación es uno de los objetivos de la visita. La presencia de armas nos hace vulnerables. Logramos cumplir nuestra tarea al permanecer neutrales. Escuchamos a los paramilitares y a los reclusos comunes. Si escuchamos a los guerrilleros, debemos hacer lo mismo con los paramilitares; tenemos que mantenernos neutrales y ganarnos su confianza. Tienen que creernos y respetarnos y llevarnos a los “túneles” donde castigan a otros reclusos. Así pues, logramos acceder a lugares vedados al director y al personal penitenciario. Sacamos fotos de estos lugares. Si te tienen confianza, te respetan. Nuestra institución se desenvuelve bastante bien

Patricia Ramos, Delegada de la Defensoría del Pueblo para Asuntos Penitenciarios de Colombia.

En relación con la credibilidad, se sugirió que la independencia de un mecanismo no fuera estudiada únicamente desde una perspectiva funcional, sino también desde una perspectiva de los **resultados** que un órgano de visita debe lograr. Lo que importa, al fin y al cabo, es que las autoridades consideren debidamente las recomendaciones formuladas, así como los resultados concretos en términos de cambios derivados de sus visitas. Por ejemplo, en el caso del *Consejo de la Comunidad de Río de Janeiro*, a menudo la administración o los detenidos recurren a su mediación si se producen disturbios, lo que demuestra que ambas partes la consideran imparcial e independiente. *El Procurador Penitenciario de Argentina* proporcionó un ejemplo de un resultado concreto que logró, y la construcción de confianza que se requirió para lograrlo. “*Hallamos que un detenido estaba completamente abandonado y había quedado ciego debido a las palizas recibidas. Lo visitamos frecuentemente para entablar un diálogo, pero se mostraba receloso al no saber con certeza quiénes éramos. Una vez que logramos su confianza, nos contó lo ocurrido. Presentamos una denuncia penal; obtuvimos un certificado médico, y se determinó que uno de los custodios fuera encausado”.*

En el análisis final, ¿cómo puede medirse la independencia de un mecanismo de visita?. La discusión pareció mostrar que la conjunción de factores contextuales formales y no formales permite una perspectiva adecuada de la independencia de un mecanismo de visita.

III. Definición de la relación con las autoridades: lecciones

El objetivo del Protocolo es permitir que se establezca entre los Mecanismos Nacionales de Prevención y el Estado Parte una relación basada en la cooperación y el diálogo. Los Mecanismos Nacionales de Prevención en virtud del Protocolo deben examinar el tratamiento de los detenidos y entablar un diálogo con las autoridades sobre la implementación de las recomendaciones formuladas. En otras palabras, al mecanismo de visitas le corresponde supervisar y controlar a las autoridades, al mismo tiempo que debe crear una relación de cooperación y confianza con ellas.

¿Cómo reaccionan los mecanismos de visita existentes ante estos papeles potencialmente conflictivos?, ¿cómo logran establecer la confianza y la cooperación con las autoridades sin perder el distanciamiento adecuado que les permita actuar independientemente y tener su propio juicio?, ¿cómo pueden criticar una situación sin dañar la relación de cooperación con las autoridades?

La discusión mostró que las instituciones **que tienen poderes vinculantes**, no encuentran dificultades para conciliar los distintos papeles que desempeñan. El hecho de que los mecanismos cuenten con estas facultades de sanción o la capacidad de entablar un juicio, parece garantizar que las autoridades continúen cooperando con la institución de visita, aun cuando ésta adopte en ciertos casos o temas una postura extremadamente crítica. Por otro lado, los mecanismos de visita que dependen por completo de la cooperación de las autoridades para lograr cambios, encuentran más dificultades para definir su relación con las autoridades.

La *Comisión de Derechos Humanos de Fiji* señaló que no encontraba ninguna dificultad para conciliar sus obligaciones y atribuciones con el desempeño de su papel de asesoramiento y supervisión. A ello contribuye el que la Comisión sea un órgano cuasi-judicial con facultades para hacer cumplir sus decisiones. Más aún, de acudir la Constitución le atribuye la capacidad de acudir directamente a los Tribunales si las autoridades pertinentes no implementan en el plazo de seis meses las recomendaciones que la Comisión haya formulado. El *Juez de Ejecución Penal de Costa Rica* se encarga de supervisar que el cumplimiento de las sentencias se realice según lo establecido en la ley. Para ello visita lugares de detención y formula recomendaciones, que son vinculantes.

Parece que los **órganos de consulta** de los ministerios gubernamentales encuentran problemas para conciliar los papeles de asesoría con los de supervisión. Esto es así en el caso de *Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria* establecido como mecanismo asesor del Ministerio del Interior (del que

dependen los centros de detención policial) ,le incumbe asesorar sobre cómo mejorar los derechos humanos dentro del sistema policíaco. Las subcomisiones del Consejo realizan visitas sistemáticas a lugares de detención policial y formulan recomendaciones al Ministerio. No está claro si el Consejo puede tomar otras medidas si estas recomendaciones no se implementan. Puesto que no existen medidas vinculantes para este cumplimiento, el Consejo sólo puede hacer públicas sus preocupaciones a través de declaraciones. Sin embargo, existe el riesgo de que si lo hace, se puede dañar su relación de trabajo con el Ministerio.

TAREAS CONTRADICTORIAS

“Formulamos recomendaciones, pero no tenemos potestad para hacerlas cumplir. Si el ministerio prefiere ignorarlas, deberíamos presentar una declaración pública, pero los miembros más cautos del Consejo abogan por que no nos mostremos demasiado críticos en público. Los miembros de las ONG creen que es necesario realizar tal declaración, ya que nuestra credibilidad está entredicho, especialmente ante las personas detenidas”.

Walter Suntinger, Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria.

Las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil tienen que luchar con el mismo problema. A menudo se les pregunta si, al establecer una relación de trabajo tan cercana con las autoridades, no están siendo cooptados y perdiendo su evaluación independiente de la situación. No obstante, las ONG presentes en el seminario no han tenido mayores problemas para delimitar su papel. En un caso, las autoridades de los lugares de detención cambiaban con tanta frecuencia que no existía el riesgo de entablar relaciones cercanas. No obstante, admitieron que la falta de una base legal sólida para que realicen sus visitas permite que las autoridades, en teoría, puedan retirarles el permiso de visita si los informes resultan demasiado críticos. En la práctica, no se ha dado este caso, por el momento. El representante del *Comité Helsinki de Bulgaria* pensaba que el hecho de que siempre publican sus informes junto con los comentarios de las autoridades, podría haber contribuido a mantener una relación de confianza, al mismo tiempo que se formulaban críticas.

Tras comparar sus experiencias, los participantes llegaron a la conclusión de que los mecanismos nacionales podrían

optimizar la protección contra la tortura si poseyeran **atribuciones de supervisión y recomendación vinculantes al mismo tiempo**. Si bien todos estuvieron de acuerdo sobre el papel crucial de las visitas como medio de

¿DIALOGO O CONFRONTACIÓN?

“A veces resulta problemático adoptar una postura firme frente a una administración penitenciaria. Así, recomendamos hace poco que el cargo de director no recayera en cierta persona. Sin embargo, ocurrió lo contrario. Esto nos causó dificultades posteriormente en el trato con esta persona en el desempeño de nuestra tarea.”

Giorgi Chkeidze, Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia.

prevención, quedó claro que si se combinaran con otras medidas para la prevención de la tortura, este instrumento tendría una mayor fuerza.

IV. Realización de visitas: Prácticas y lecciones

Resultó sorprendente que, a pesar de la disparidad de los contextos nacionales y formas institucionales de las organizaciones participantes, su metodología de visita sea tan semejante. Parece ser que la experiencia ha impulsado a actores tan diversos como ONG, Consejos comunitarios e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a abordar estas visitas a lugares de detención de una forma relativamente similar.

Podemos abordar la discusión sobre las visitas mediante su división cronológica en tres etapas: preparación de la visita, la visita en sí, seguimiento de la visita.

1. Preparación de la visita

Los principales temas debatidos respecto a la preparación de las visitas fueron la selección de lugares y horarios de visitas, la recopilación de información sobre antecedentes, la composición del equipo de visitas y si resultaba adecuado anunciar las visitas o no.

La mayoría de los organismos participantes en el seminario visitan distintos lugares de detención, tales como estaciones de policía, centros de detención preventiva, centros penitenciarios para sentenciados, centros de detención de menores y, en menor medida, instituciones psiquiátricas. Algunos mecanismos tienen mandatos más específicos y visitan únicamente a quienes se encuentran detenidos bajo la responsabilidad de un ministerio (bien sea el Ministerio de Justicia o el Ministerio del Interior). No obstante, todos recurren a ciertos criterios para **decidir qué institución en concreto** van a visitar. Algunos órganos de visita nacional se basan en el número de quejas que reciben de personas detenidas en cada institución. Este es el caso de la *Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka*, que adopta la decisión de visitas teniendo en cuenta este criterio. Otros mecanismos establecen un plan anual. El *Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles de Polonia* combina las visitas generales planificadas con visitas *ad hoc* si se dan casos de quejas o recibe informes sobre problemas particulares. Uno de los participantes señaló que ocasionalmente centran su atención en lugares de los que no reciben ninguna queja, puesto que ello podría ser indicio de una posible situación en la que los detenidos estuvieran impedidos para hacerlo.

Resulta especialmente importante, si se quiere prevenir la tortura, el averiguar en qué lugares podrían darse casos de **tortura y malos tratos**, así como recabar alegaciones de tales casos. Así, la mayoría de los mecanismos intenta dar prioridad a aquellos lugares en los que el riesgo de tortura sea mayor, puesto que tienen la convicción del impacto positivo de una presencia externa en el nivel de violencia presente. Uno de los participantes indicó el posible impacto negativo que puede acarrear, en ciertos casos, el que se realicen visitas prematuras, concretamente en aquellos países en los que no existe estado de derecho, puesto que las autoridades podrían ocultar la presencia de aquellas personas con mayor riesgo de ser torturadas. En el peor de los casos, estas víctimas corren el caso de desaparecer de los registros oficiales y lugares de detención.

Otro participante subrayó que aunque la tortura y malos tratos con frecuencia ocurren, durante o inmediatamente después del **arresto**, muchos mecanismos de visitas poseen únicamente el mandato de supervisar el trato de los detenidos una vez estos se encuentren en la estación de policía o en la prisión. Así, enfatizó la importancia tener una definición sólida de cuándo comienza la “privación de la libertad”.

SUPERVISION DE LAS MANIFESTACIONES EN GINEBRA

“Para supervisar la actuación policial frente a las manifestaciones contra la cumbre del G8, trazamos un plan y estuvimos presentes en tres lugares: 1. lugares de detención provisional, donde comprobamos las condiciones de traslado, si estaban esposados, tiempo de espera y condiciones de cateo; 2. lugares de interrogatorio: entrevistamos a los interrogados; y 3. condiciones de traslado a prisión.”

Alain-Dominique Mauris, Presidente de la Comisión Parlamentaria de Ginebra, Suiza

Una vez que se ha establecido el programa de visitas y se ha decidido qué lugares se van a visitar, los mecanismos de visitas suelen **recabar el máximo de información** posible sobre el centro en cuestión recurriendo a fuentes externas. Así pues, la supervisión comienza en una etapa precedente a la visita a un centro de detención, mediante la consulta de fuentes externas tales como estudios realizados por las universidades u ONG. Las Defensorías y otras organizaciones que reciben denuncias, analizan la naturaleza de éstas con miras a hacerse una idea previa y general de los principales problemas. Una valiosísima fuente de información la constituyen los antiguos ex detenidos y los familiares de aquellos que están detenidos. El *Procurador Penitenciario de Argentina* ha puesto a disposición una línea telefónica con un número gratuito mediante el cual recibe denuncias e información, incluso desde los lugares más remotos.

Durante la fase de preparación de su trabajo, los mecanismos de visita utilizan las **normas nacionales e internacionales** relativas al trato de los detenidos y sus condiciones de detención. *El Defensor del Pueblo de Colombia* explicó que, recurriendo a la normativa internacional, plasman en papel una prisión ideal, para

utilizarla como referencia y así comparar y evaluar las situaciones que han constatado durante una visita. La *Comisión de Derechos Humanos de Uganda* utiliza tanto la normativa internacional como la legislación nacional para diseñar cuestionarios específicos en función de cada tipo de lugar de detención.

En cuanto a la **composición del equipo de visita**, todos los organismos hicieron hincapié en la importancia de que esta composición sea plural. La experiencia ha demostrado que resulta particularmente importante que cada equipo cuente con un médico que facilite el contacto con los detenidos y el médico de la prisión. El código deontológico de la profesión médica estipula que sólo un médico podrá consultar los expedientes médicos y tener acceso a información médica confidencial de un paciente. En ciertos casos, un médico que forme parte del equipo de visita puede incluso expedir un certificado que corrobore las alegaciones de tortura. Algunos mecanismos compuestos por personal general (*Comisión Parlamentaria de Ginebra*) o que únicamente se compongan de abogados, suelen incluir expertos externos en su equipo de visita. En el caso de Colombia, los expertos son un médico y un arquitecto; en cuanto a la *Comisión Parlamentaria de Ginebra*, los expertos son médicos, abogados, expertos en derechos humanos o antiguos directores de prisión. El *Comisionado para la Protección de Derechos Civiles de Polonia* recurre asimismo, en sus visitas, a médicos en calidad de expertos. Se subrayó la importancia de que los miembros del equipo de visita y los expertos reciban una capacitación adecuada.

¿Resulta más adecuado **anunciar las visitas** o bien realizar visitas sin anunciarlas previamente?. Los participantes concordaron en que resulta esencial que se posea y se insista en el derecho de realizar visitas sin previo aviso, en todo momento y lugar, a instalaciones en las que se encuentren personas privadas de la libertad. Algunos sostuvieron que por razones prácticas podría ser conveniente anunciar cierto tipo de visitas con anticipación. El *Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles de Polonia* puede realizar visitas sin previo aviso y utiliza esta facultad para visitar lugares de los que ha recibido informes de violaciones de derechos humanos. Por otro lado, anuncia, en general con dos días de antelación, las visitas planificadas. La *Comisión de Derechos Humanos de Uganda* realiza visitas sin previo aviso e insiste en la importancia de las mismas para “forzar las puertas”. Sólo así puede conseguir un panorama realista de la situación. La *Defensoría del Pueblo de Colombia* tampoco anuncia sus visitas.

Respecto a los **horarios de visita**, estos difieren de una institución a otra. Algunos mecanismos nacionales realizan ocasionalmente visitas nocturnas, puesto que así pueden comprobar si existe hacinamiento; otros prefieren realizar

visitas diurnas para poder tener contacto con todos los detenidos y para garantizar que estos estén concientes de la presencia del equipo de visitas.

2. La visita en sí misma

Todos los organismos comienzan su visita con un **encuentro con el director** de la institución y su personal para explicar el propósito de la visita, y su desarrollo. Esto permite que aquellos que dirigen la institución expresen sus puntos de vista y opiniones sobre la situación.

Tras esta conversación inicial, la mayoría de los mecanismos de visita realizan una **ronda de inspección a las instalaciones**, especialmente si es la primera visita al centro, observando la infraestructura y el estado general de salud de los detenidos, puesto que con ello pueden hacerse una idea general de la situación. Con esta primera vuelta de inspección se puede evaluar el nivel de hacinamiento. Los equipos de visita pertenecientes a la *Comisión de Derechos Humanos de Uganda*, por ejemplo, examinan las celdas, los retretes y las cocinas; comprueban los armarios y examinan los lugares de particular incidencia en la salud de los detenidos: enfermería, puntos de abastecimiento de agua, y despensas de alimentos. En Colombia, donde la guerra civil ha provocado un alto nivel de violencia entre detenidos, *el Defensor del Pueblo* indica que ha logrado ganarse la confianza de todos los grupos y puede, así, visitar lugares dentro de la prisión a los que el personal penitenciario no tiene acceso. La *Comisión Sudafricana de Derechos Humanos* obtiene una primera impresión sobre la composición de la población penitenciaria y se esfuerza por detectar la presencia de detenidos en condiciones de vulnerabilidad: mujeres embarazadas, niños y minorías.

Durante esta ronda el equipo de visitas tiene la oportunidad de **explicar** a los detenidos y personal penitenciario en qué consiste su **mandato** y sus funciones. Varios participantes recalcaron la importancia de hacer todo lo posible para evitar que se creen falsas expectativas, es decir, deben explicar los límites de su mandato. Esta vuelta proporciona la oportunidad para distribuir información sobre los derechos de los presos, como lo hace la *Comisión de Derechos Humanos de Uganda*. Los equipos de visitas deben dejarle claro al personal penitenciario que su mandato difiere del de los inspectores internos, si bien puede darse el caso de que examinen los locales siguiendo procedimientos semejantes.

A menudo el equipo de visitas, en tales rondas de inspección, se ve abrumado con las peticiones de entrevista que formulan los reclusos, por lo que *El Defensor de Colombia* ha adoptado la práctica de encargar tal tarea a un miembro del equipo mientras que el resto continúa la vuelta de inspección.

Un participante indicó que convendría **identificar un lugar adecuado para poder entrevistarse en privado con los detenidos** durante dichas rondas de inspección. Puesto que en las cárceles de reciente construcción, en determinadas regiones al menos, la mayoría de las salas se hallan equipadas de micrófonos, la mejor opción para entrevistarse en privado con los detenidos podría ser recurrir a lugares como duchas o en medio del patio. **Las entrevistas en privado con los detenidos**, bien de manera individual o en grupo, son uno de los puntos clave de las visitas. Se subrayó que resulta esencial que tales entrevistas se desarrollen lejos del alcance auditivo y, preferiblemente también, del alcance visual del personal penitenciario.

Existe disparidad en cuanto a la metodología de **selección de aquellas personas para entrevistar**. La *Comisión de Derechos Humanos de Uganda* celebra entrevistas con cualquier prisionero, bien individualmente, bien en grupo, y tanto en presencia del personal penitenciario como a puerta cerrada, según se estime conveniente. El *Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles de Polonia* recurre al azar para decidir qué personas entrevistar y entrevista únicamente una persona por celda; así logra entrevistar al menos al diez por ciento de la población carcelaria. El representante del *Comité Helsinki de Bulgaria* destacó la importancia de centrarse en aquellas personas en situación de vulnerabilidad, como aquellos confinados en celdas de aislamiento o minorías, puesto que se encuentran en mayor riesgo de ser torturados y maltratados. La *Comisión Parlamentaria de Ginebra* únicamente entrevista a aquellos que previamente lo hayan solicitado. Puesto que ello presenta inconvenientes, la *Comisión* va a modificar su metodología y en el futuro entrevistará asimismo a detenidos seleccionados al azar. Así disminuye el riesgo de represalias contra aquellos detenidos que hayan hablado con el equipo de visita.

El modo de entrevistas en grupo de la *Defensoría de Colombia* presenta un aspecto innovador, puesto que se recurre a comités de derechos humanos que se encuentran establecidos en los lugares de detención y están compuestos por detenidos que han sido elegidos mediante voto popular de los reclusos.

Durante sus entrevistas los equipos de visita no se limitan a cerciorarse de que no se hayan perpetrado torturas o malos tratos, sino que se encargan de constatar cuáles son las **condiciones generales de detención**. Un participante preguntó si no sería más conveniente concentrarse en la prevención de la tortura o bien en la de los malos tratos. En general, no obstante, se estimó que un mecanismo de visita, para prevenir cualquier trato que sea contrario a la dignidad de los detenidos, debe investigar las condiciones generales de detención. El representante de la *Comisión Parlamentaria de Ginebra* resaltó que en Suiza los

casos de tortura física son raros y que, por tanto, su equipo tiene que dedicarse más bien a la detección de casos de tortura psicológica, en los que las condiciones de detención juegan un papel preponderante. Entre otros temas, este mecanismo se ocupa de establecer cuántos son y cuál es la nacionalidad de los detenidos, en qué lugares han estado previamente detenidos, el estado de las instalaciones, las condiciones higiénicas (cocina, retretes y duchas, etc.), la calidad de la alimentos, las condiciones laborales y el salario de los detenidos, los contactos con el exterior (visitas, correo, visita íntima) y la atención médica. Pueden asimismo consultar todos los registros.

La *Comisión Parlamentaria de Ginebra* presta asimismo atención especial a las **condiciones laborales del personal penitenciario**, dado que se ha constatado que éstas ejercen un impacto directo en los detenidos, y concretamente, en el trato que se les dispensa.

Un participante indicó que el tipo de establecimiento en el que se encuentra un detenido influye en que éste se atreva a hablar francamente durante la entrevista. A menudo los detenidos no osan hablar de lo ocurrido en la **estación de policía o durante el interrogatorio**, especialmente si sufrieron torturas. Por tanto, es importante que este tipo de información se recabe en una etapa posterior, una vez que el detenido haya sido trasladado a otro lugar de detención o haya sido puesto en libertad.

Varios de los mecanismos de visita presentes en el seminario emprenden acciones legales en casos individuales, en particular si se enfrentan a casos de tortura¹². En consecuencia la **expedición de certificados médicos** resulta especialmente importante y desafiante **en caso de tortura**. En la mayoría de los casos, los mecanismos de visita no pueden expedir tales certificados, sino que deben recurrir a un médico forense acreditado. En ciertos casos esto no presenta problemas (Colombia), aunque en muchos otros, este hecho reduce la posibilidad de probar los casos de tortura puesto que los médicos forenses dependen de la administración, y prefieren no arriesgarse a expedir certificados médicos comprometedores. Las *Comisiones de Visita de Georgia*, por ejemplo tienen grandes dificultades para encontrar a médicos que acepten expedir dichos certificados. Así un participante sugirió estudiar la posibilidad de modificar los procedimientos legales de modo que se acepte, como prueba, el testimonio de los médicos generales en tales casos.

TORTURA: la carga de la prueba

“Siempre resulta difícil demostrar que se ha perpetrado tortura, ya que no es fácil hallar un médico que lo certifique. Pero siempre habrá médicos dispuestos a ello.”

Giorgi Chkeidze, Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia.

¹² Véase también el capítulo IV pt3.

La Organización *Consejo de la Comunidad de Rio de Janeiro, Brasil* intenta afrontar este problema mediante la capacitación de los médicos penitenciarios en certificación de la tortura con arreglo al Protocolo de Estambul¹³. Se tenía que remitir a las víctimas de tortura a un médico forense para que éste expidiese un certificado médico. Dado que un miembro del personal penitenciario acompañaba a las víctimas durante estos exámenes, sólo en raras ocasiones se atrevían a testificar ante el temor a represalias. El *Consejo de la Comunidad* confía en que los médicos penitenciarios, aunque deban testificar contra su empleador, se muestren más dispuestos a ello. El siguiente paso sería, por tanto, crear un sistema que proteja a los médicos de posibles represalias, es decir, mediante un instrumento legal que obligue a los médicos a notificar los casos de tortura.

Varios organismos, para realizar una supervisión meticulosa, utilizan **cuestionarios** durante sus visitas. En ellos se incluyen todos los temas y preguntas que desea abarcar el equipo de visita. La mayoría de los participantes cree que éste es un sistema efectivo, aunque algunos señalaron el peligro de adoptar un enfoque demasiado estático que impida que las personas privadas de su libertad puedan expresar sus ideas o preocupaciones de modo espontáneo. Se mencionó que estos cuestionarios deben servir únicamente de base para las entrevistas y que, con el tiempo y la experiencia adquirida, deben ser mejorados. También se mencionó que el equipo de visita y otros expertos que realicen visitas deberían recibir capacitación en el manejo óptimo de esta herramienta.

Algunos mecanismos utilizan **cámaras fotográficas y grabadoras**, si bien a menudo las autoridades pueden mostrarse reticentes a que se utilicen tales dispositivos. La *Defensoría del Pueblo de Colombia* mencionó que las fotografías tomadas constituyen una herramienta útil para sensibilizar a los funcionarios, mientras que los informes tienden a desaparecer en los cajones. Para garantizar la confidencialidad, únicamente se toman fotografías de lugares y no de personas. Los participantes mostraron su acuerdo con el hecho de que se deben utilizar las fotografías con prudencia y garantizar, de este modo, la confidencialidad y protección de las personas detenidas. También se indicó que se puede recurrir a las fotografías para mostrar qué prácticas y soluciones innovadoras han ofrecido las autoridades penitenciarias, en vez de ceñirse a su uso como herramienta de denuncia.

La mayoría de los mecanismos nacionales de visitas se reúnen con el director de las instalaciones para una **conversación final** tras la visita, y si se cree

¹³ Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Ginebra, Agosto de 1999.

conveniente, se formulan inmediatamente recomendaciones tanto al director como al resto del personal penitenciario.

3. Seguimiento

Todos los mecanismos de visita redactan informes tras sus visitas. En ellos se formulan recomendaciones sobre asuntos estructurales o casos individuales. Sin embargo, salvo esta actividad, el resto de las prácticas de seguimiento de los distintos mecanismos de visita sean muy diversos, dependiendo de la legislación y el contexto nacional o la naturaleza institucional de los mecanismos de visita.

Los **informes** redactados por los mecanismos de visita son de distintos tipos. La mayoría de los mecanismos redactan un informe anual, mientras que otros elaboran además informes temáticos sobre una visita o lugar de detención concretos, o bien informes de casos individuales. En estos informes se resumen las constataciones y se formulan **recomendaciones** a las autoridades para mejorar de la situación.

Dependiendo de la naturaleza institucional y la base legal de un mecanismo de visita, los **destinatarios** de los informes son distintos. En ciertos casos, las autoridades tienen la obligación de formular comentarios sobre el informe presentado. La *Comisión de Derechos Humanos de Uganda*, que cuenta con la capacidad de exigir que las autoridades de un lugar de detención o el ministro responsable formulen comentarios y explicaciones, presenta su informe anual ante el Parlamento. *El Comité Helsinki de Bulgaria* presenta tras cada visita un informe a las autoridades competentes. Lo publica posteriormente junto con los comentarios formulados por las autoridades.

Los participantes subrayaron la importancia de llevar a cabo un **seguimiento de las visitas**. Con ellas se puede comprobar si se han implementado las recomendaciones. Más aún, su importancia es enorme para evitar que los detenidos que se han entrevistado en privado sufran

EI SEGUIMIENTO: SU IMPORTANCIA

“No hay que demorar la vuelta al lugar visitado para el seguimiento y evaluación de la implementación de las recomendaciones. Hay que contar con los recursos humanos y materiales para cumplir estas misiones, en particular su seguimiento”

Guillermo Paysse, Servicio, Paz y Justicia (SERPAJ), Uruguay

represalias. La *Comisión Parlamentaria de Ginebra* tiene como objetivo realizar visitas de seguimiento periódicas para entrevistar detenidos, pero admite que en la práctica esto resulta complicado. En los inicios del programa de visitas de la *Comisión de Derechos Humanos de Uganda*, varios detenidos fueron sometidos a represalias. La Comisión realizó un seguimiento de esos casos con el

consiguiente despido de varios funcionarios penitenciarios, y desde ese momento, dicha práctica terminó.

¿Cómo pueden los mecanismos de visitas garantizar de que se **implementarán** sus recomendaciones? La situación difiere entre aquellas recomendaciones sobre casos individuales (posibilidad de que un abogado visite a determinada persona) y recomendaciones sobre temas estructurales (respeto del derecho a tener acceso a un abogado de todos aquellos detenidos que se encuentren bajo responsabilidad de la policía).

El *Juez de Ejecución Penal* de Costa Rica era uno de los organismos presentes en el seminario con facultades coactivas, que le permiten ordenar el cumplimiento de las **recomendaciones relativas a temas estructurales**. El resto debe encontrar el modo de que las autoridades cumplan con sus recomendaciones. Normalmente un mecanismo de visita intenta entablar un diálogo con las autoridades y persuadirlas con argumentos de peso. Si no se obtienen los resultados esperados, la mayoría recurre a la presión mediante la denuncia pública de la situación.

Entre los mecanismos de visita presentes en el seminario había varios que adicionalmente formulan recomendaciones sobre **casos individuales**. Este es el caso en concreto, de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos con mandatos para atender denuncias individuales y varias de las ONG.

Varios mecanismos recurren a **acciones legales** como medio de apoyo a individuos detenidos. La ONG *Asociación para la Protección de los Derechos Humanos y de los Detenidos de Burundi*, apoya a las víctimas de tortura y presenta denuncias penales en contra de los responsables. A menudo esto presenta dificultades debido a la falta de independencia de la investigación criminal. No obstante, recurriendo a la presión pública a través de sus programas de radio, lograron que se procesara a dos investigadores. La *Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia*, proporciona asistencia jurídica a las víctimas para que los responsables de violaciones de derechos sean encausados y respondan ante los tribunales. Más aún, llevan casos al Tribunal Constitucional para “litigar contra la legislación y el sistema inadecuados”.

Para hacerse cargo de casos individuales, la *Comisión de Derechos Humanos de Uganda* puede establecer una Corte de Derechos Humanos, presidida por un Comisionado de Derechos Humanos. Las decisiones de la Corte son vinculantes, y al igual que las de los tribunales ordinarios, de cumplimiento obligatorio. El *Procurador Penitenciario de Argentina* no sólo apoya a las víctimas presentando

denuncias penales contra los responsables, sino que sus miembros pueden presentarse como testigos de cargo en estos casos.

La *Comisión de Derechos Humanos de Fiji*, en su trabajo de defensa de las víctimas de tortura, dispone de varias posibilidades para encausar a los responsables. La Comisión puede apoyarlos en la presentación de denuncia penal. Sin embargo, la comisión también puede recurrir a la vía civil o a un tribunal especial de derechos humanos, en los que la carga de la prueba es menor que en un tribunal penal. Los participantes sugirieron estudiar la posibilidad de apoyar a las víctimas en la presentación de demandas por la vía civil contra la institución en la que ocurrieron las torturas, sin perjuicio de poder recurrir a la vía penal para procesar a los responsables.

El *Consejo de la Comunidad de Río de Janeiro* se esfuerza para que las autoridades sean responsables por los casos de tortura ante el congreso de su estado. Así, solicita al parlamento de su estado que celebre audiencias públicas en las que los custodios denunciados por haber torturado internos sean cuestionados y que se exija a las instituciones correspondientes que motiven su actuación. En los casos en que se celebraron tales audiencias públicas, se demostró la eficacia del procedimiento.

Los **medios de comunicación** constituyen un recurso importante de muchos organismos, sobre todo para aquellos con escasa o ninguna capacidad de hacer cumplir sus decisiones. En Túnez, las únicas personas verdaderamente independientes y con capacidad de visitar a las personas privadas de la libertad son los abogados. Para ello, los abogados comprometidos en la lucha contra la tortura recurren frecuentemente a los medios, sobre todo extranjeros, puesto que los medios de comunicación nacionales disponen de una libertad limitada.

En último lugar se mencionaron las medidas de seguimiento disponibles a escala internacional: la posibilidad de colaboración con los relatores especiales de Naciones Unidas y peticiones de llamamientos urgentes, así como el presentar los casos ante el Comité Contra la Tortura (CAT) o bien la redacción de informes paralelos a aquellos de los Estados Parte del mismo.

MEJORAS PUNTUALES FRENTE A CAMBIOS ESTRUCTURALES

“En casos de menor gravedad (acceso a atención médica, comodidad de las celdas, etc.) me dirijo al director de la prisión y esto suele bastar. En situaciones más graves, no queda más remedio que denunciarlo y alertar a la comunidad internacional. Pero esto no es un enfoque preventivo. El resultado se limita a la persona en cuestión, aunque a veces esto conduzca a una mejora pasajera de la situación.”

Radhia Nasraoui, abogada de DDHH, Túnez

V. Modalidades de colaboración entre mecanismos de visita

Si dentro de un mismo país se encuentran en activo varios mecanismos de visita, ¿cómo cooperan entre sí para garantizar que las personas privadas de libertad gocen de un nivel óptimo de protección?

En el seminario se mostró que los mecanismos presentes en el mismo país pueden ser complementarios y reforzarse mutuamente. Así, aquellos mecanismos con un mandato de prevención, pueden resultar complementarios de aquellos que se encargan de denuncias. En otros casos, una organización puede dedicarse en exclusiva al sistema penitenciario, mientras otras se dedican a supervisar la detención policial. Pueden asimismo entablar una relación de distinto carácter con las autoridades: unos pueden desempeñar un papel de asesoramiento basado en el diálogo e informes confidenciales, mientras que otros pueden adoptar una postura de confrontación mediante críticas públicas a las autoridades. Al mismo tiempo, algunos participantes mencionaron que existe el riesgo de que una multiplicidad de mecanismos puede causar confusión, superposición de mandatos, y crear tensiones dada la escasez de recursos disponibles.

El representante de la *Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SAHRC)* ejemplificó el modo en que la cooperación de su organización con otros mecanismos de visita permite encarar de modo eficaz los problemas de las personas privadas de la libertad. De este modo, los Visitadores Independientes

EJEMPLO: MULTIPLICIDAD DE MECANISMOS EN SUDAFRICA

El Departamento del Servicio Correccional de Sudáfrica cuenta con una Unidad de Derechos Humanos encargada de investigar presuntas violaciones de derechos humanos realizadas por los miembros de los servicios correccionales. Al ser un mecanismo interno, formado por antiguos miembros del servicio, esta unidad no cuenta con la plena confianza de los reclusos. No obstante, la unidad conoce bastante bien la misión del SAHRC y recurre a ellos cuando afronta casos de personas que se niegan a hablar con la unidad interna. En el caso de la policía, un Directorio Independiente de Denuncias (DID) investiga los casos de denuncias contra sus miembros por conductas punibles o contra la ley y visita al denunciante dondequiera que se encuentre. Si bien depende de la policía para su funcionamiento y operativo (investigación), el DID goza de cierta independencia gracias a que sus miembros proceden del exterior. El SAHRC transmite todas las denuncias sobre violaciones policiales al DID. Posteriormente, el SAHRC desempeña un papel de supervisión y la DID le envía informes.

Más aún, existe una Inspectoría Judicial (IJ) para los servicios correccionales, con un mandato de visitas de prevención. La IJ está dirigida por un juez jubilado y apoyada por el mecanismo de Visitadores Independientes de Prisiones. El SAHRC envía a la IJ las denuncias de presos de carácter ordinario, de modo que los Visitadores de Prisiones puedan hacerse cargo de modo más expedito de las mismas que lo podría hacer el SAHR. En temas como los derechos de los nacionales de otros estados o de litigación de interés público, el SAHRC asimismo coopera con ONGs de modo asiduo.

de Prisiones, que existen en todo el país y que tienen cercanía con las prisiones pueden encargarse de una parte sustancial de la supervisión periódica de las prisiones. Una gran parte de las denuncias formuladas a propósito del sistema penitenciario se manejan mediante un sistema interno de denuncias. Lo mismo cabe decir de la policía, puesto que un mecanismo interno, formado por expertos externos, se encarga de las denuncias, así la SAHRC puede limitarse a supervisar el trabajo de este órgano en casos particularmente serios. Este sistema parece permitir a la SAHRC, que dispone de un firme mandato constitucional, pero de recursos limitados para realizar visitas periódicas de prevención dado su amplio mandato de derechos humanos, pueda, de este modo, centrarse en manejar los casos más graves de violaciones de derechos humanos por motivos raciales.

Las instituciones independientes que visitan presos en **Costa Rica** son dos: El **Juez de Ejecución Penal** y la **Defensoría de los Habitantes**. Según indicó el **Juez de Ejecución Penal** presente en el seminario, las dos instituciones se complementan y su cooperación resulta fructífera. Tal como se indicó anteriormente en este informe, El **Juez de Ejecución Penal** se encarga de que el cumplimiento de las sentencias se desarrolle conforme a la ley. En caso de que esto no suceda, puede dar instrucciones a las autoridades penitenciarias. Sin embargo, no divulga ningún informe y la ciudadanía no conoce qué medidas ha ordenado. Por el contrario, la **Defensoría** sí redacta informes públicos. En algunos casos ambas instituciones incluso realizan visitas conjuntamente.

Georgia cuenta con un sistema de visitas de tres niveles. Por un lado están las “Comisiones Menores”, compuestas por miembros de ONG, representantes gubernamentales a nivel local y organizaciones religiosas quienes supervisan cárceles e instalaciones de detención preventiva. Al mismo tiempo existe la llamada “Gran Comisión”, que es un órgano asesor del Ministerio de Justicia, la cual visita los mismos establecimientos y está compuesta esencialmente por miembros de las mismas organizaciones. La Gran Comisión prepara borradores de decretos ministeriales y enmiendas a la legislación; también emprende iniciativas para modificar el sistema penitenciario. La Gran Comisión utiliza la información y estudios de casos que han sido recabados por las Comisiones Menores, para preparar sus recomendaciones. El sistema funciona relativamente bien, pero se haya debilitado ya que la base legal de la Gran Comisión no es sólida (ver arriba). Además, hay que mencionar que el Defensor Público de Georgia, en virtud del Art. 18 de la Ley que la creó, puede acceder sin impedimento alguno a centros de detención preventiva y otros lugares de reclusión. El régimen de inspecciones se encuentra desarrollado en el Art. 19.

El representante del **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)** en el seminario explicó que las actividades de su organización respecto a las detenciones en muchos aspectos se hallaban más cercanas a las de los mecanismos nacionales de visita que a la de otros mecanismos internacionales. El CICR normalmente cuenta con delegaciones en los distintos países y por tanto, posee recursos para realizar visitas con la misma periodicidad que un mecanismo nacional de visita.

COMPLEMENTARIEDAD

"El problema se encuentra en hallar el modo de que los mecanismos nacionales y nosotros seamos complementarios. Todos compartimos el mismo objetivo, si bien nuestros métodos deben diferir para que puedan ser complementarios"

André Picot, División de Protección, CICR

Destacó que, por consiguiente, es importante que los mecanismos nacionales de visita y el CICR se complementen en el desempeño de su trabajo. No obstante, reconoció que existen límites a tal cooperación. En particular, señaló que los miembros de los mecanismos nacionales pueden sentirse frustrados ya que el CICR se encuentra limitado para compartir su información por motivos de confidencialidad.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja son nuevos actores en el ámbito nacional en el tema de la detención. En varios países han comenzado a visitar centros migratorios y solicitantes de asilo.

Los participantes destacaron la importancia de la cooperación con los mecanismos regionales e internacionales. Subrayaron que los mecanismos nacionales e internacionales pueden reforzarse mutuamente.

VI. Conclusión: Asuntos pertinentes para establecer y designar Mecanismos Nacionales de Prevención en virtud del Protocolo.

El seminario mostró que, a pesar de las distintas formas de los órganos nacionales de visita, la metodología que aplican es semejante: incluyen entrevistas en privado con las personas privadas de la libertad, inspección de establecimientos, utilización de normas internacionales y diálogo con las autoridades incluyendo la formulación de recomendaciones y seguimiento de las mismas. La principal diferencia radica en el seguimiento de las visitas y, relacionado con lo anterior, en cómo las visitas de supervisión se relacionan con otras actividades de protección y promoción de los derechos humanos que realiza el mecanismo, así como el cumplimiento de las recomendaciones que formule. Así, hay organizaciones que realizan el seguimiento centrándose en casos individuales, por ejemplo, acudiendo a los tribunales, mientras que otras se centran exclusivamente en la supervisión. Algunas organizaciones se han especializado en visitas de prevención, mientras que otras combinan las visitas de prevención con visitas basadas en denuncias.

El evento mostró que los futuros Mecanismos Nacionales de Prevención, tal y como serán creados y establecidos en virtud del Protocolo, pueden beneficiarse de la amplia experiencia de los órganos nacionales de visita ya existentes.

El seminario confirmó que un mecanismo nacional únicamente puede ofrecer una protección efectiva a las personas privadas de la libertad si cuenta como mínimo con las garantías y atribuciones especificadas en el Protocolo. La experiencia muestra que fue un acierto que en el Protocolo no se especificara la forma institucional que los Mecanismos Nacionales de Prevención deben adoptar. Parece ser que la forma institucional de cada mecanismo presenta ventajas e inconvenientes. Las distintas opciones disponibles en el ámbito nacional tienen, por tanto, que ser sopesadas cuidadosamente, a la luz de los principios y prácticas de los órganos ya existentes. Uno de los participantes sugirió que en los respectivos países, la sociedad civil y los ciudadanos participaran, mediante un proceso de diálogo, en la toma de decisiones sobre el futuro establecimiento de Mecanismos Nacionales de Prevención.

Muchos de los Estados que están previendo la ratificación del Protocolo, deberán decidir si crear nuevos mecanismos de visita o mejorar los ya existentes. Sea cual fuere la decisión que adopten, en todo caso los organismos existentes deberán poder expresar su opinión. Puesto que los recursos humanos y financieros son escasos y limitados, y existe un posible riesgo de confusión entre las atribuciones de los distintos mecanismos, sería sensato, antes de lanzarse a la creación de un nuevo mecanismo, el considerar la opción de adaptar un

mecanismo ya existente para que se convierta en un Mecanismo Nacional de Prevención. No obstante, la sesión dedicada a la multiplicidad de mecanismos también mostró algunas de las ventajas de disponer, a escala nacional, de diversos mecanismos.

Más aún, los Estados pueden optar ya sea por crear o designar una Institución Nacional de Derechos Humanos con un amplio mandato en derechos humanos o bien, crear o designar un órgano dotado de un mandato específico de visitas de prevención a lugares de detención. Se discutió una tercera posibilidad innovadora: se propuso un organismo que se enfocara en la prevención de la tortura, pero que tuviera a su disposición distintos instrumentos necesarios para implementar la Convención contra la Tortura en el ámbito nacional, en concreto, visitas de prevención, tipificación de la tortura como delito y su reparación. Los participantes destacaron que un sistema nacional de protección óptimo debería combinar disposiciones de prevención y reparación, sin que, no obstante, se llegara a zanjar la cuestión de si todas estas funciones debieran recaer en una única institución o bien si conviniera distribuirlas entre varios actores.

En su documento de antecedentes, Walter Suntinger advirtió que los Estados podrían verse tentados a designar los mecanismos existentes para que cumplan las funciones de Mecanismos Nacionales de Prevención bajo el Protocolo, adoptando un enfoque minimalista para no tener que reformar o crear una nueva institución. No obstante, la discusión mostró que, por el contrario, las instituciones ya existentes consideran que el Protocolo les proporciona la oportunidad de mejorar sus mandatos y de establecer un programa de visitas de prevención más regular y amplio. Más aún, puesto que el Protocolo prevé que los Mecanismos Nacionales de Prevención y el Subcomité mantengan contacto, la protección a escala nacional se verá reforzada al vincularla con un mecanismo internacional que proporcionará apoyo y orientación. Muchos participantes reconocieron la oportunidad que esto representaba, por tanto, participarán en actividades de cabildeo en sus respectivos países en favor de la ratificación del Protocolo. A su vez, son conscientes de que no deben bajar la guardia para asegurar que el Protocolo no sea utilizado como pretexto, para acabar con las actividades de protección que los organismos ya existentes llevan a cabo.

OPORTUNIDAD

El Protocolo ofrece la oportunidad de mejorar y fortalecer las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, cuando sea pertinente. Consideramos que éste no es un enfoque minimalista, sino una ardua tarea”

Orest Nowosad, Jefe de Equipos de Instituciones Nacionales, OACDH

ANEXOS

Anexo I: Fichas informativas sobre las instituciones participantes al seminario

Anexo II: Documento de Antecedentes: Mecanismos Nacionales de Visita; Categorías y Evaluación, por Walter Suntinger

Anexo III: Agenda

Anexo IV: Lista de Participantes

**Fichas informativas sobre las
instituciones participantes al seminario**

INDICE

Comisión Nacional de Derechos Humanos de Fiji	37
Comisión de Derechos Humanos de Nepal (NHRC)	39
Comité de Derechos Humanos de Senegal	41
Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SAHRC)	43
Comisión de Derechos Humanos, Sri Lanka	45
Comisión de Derechos Humanos de Uganda (UHRC)	46
Defensoría del Pueblo de Colombia	48
Procurador Penitenciario, Argentina	50
Comisionado para la Protección de Derechos Civiles de Polonia	52
Comité Helsinki de Bulgaria (BHC)	54
Servicio, Paz y Justicia de Uruguay (SERPAJ)	56
Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia (GYLA).....	58
Asociación para la Protección de los Derechos Humanos y de las Personas Detenidas, Burundi (APRODH).....	60
Comisión Parlamentaria de Visita de Ginebra, Suiza	62
Consejo Comunitario, Río de Janeiro, Brasil	64
Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria	66
Juez de Ejecución de la Pena, Costa Rica	69

Comisión Nacional de Derechos Humanos de Fiji¹

El Artículo 42 de la Constitución de 1997 de Fiji creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Fiji. Su funcionamiento se rige por la Ley de la Comisión de Derechos Humanos (*Human Rights Commission Act*) de 1999.

Mandato

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Fiji tiene el amplio mandato de educar al público en temas de derechos humanos, formular recomendaciones al Gobierno respecto a las obligaciones contraídas según las convenciones y tratados que han sido ratificados, y realizar otras funciones asignadas mediante una Ley Parlamentaria.

Otra función importante es la de protección de los derechos humanos, lo que implica la investigación de denuncias de violaciones de derechos humanos y de discriminación injusta, y si resulta necesario, tomar acciones legales.

Composición

La Comisión consta de tres miembros: un presidente y dos comisionados de medio tiempo, nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro y tras haber consultado al líder de la oposición y la Comisión Permanente de la Cámara de los Representantes competente. La Comisión cuenta con una plantilla de 19 miembros para cumplir con su mandato constitucional.

Visitas

El artículo 7 (1)(j) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos confiere a la Comisión los poderes de investigar alegaciones de incumplimiento de los derechos humanos. La mayoría de las quejas dirigidas a la Comisión provienen de personas privadas de la libertad, por lo que la Comisión realiza visitas a los lugares de detención en este contexto.

El equipo de supervisión consta de 2 investigadores de sexo masculino que cuentan con experiencia en el ámbito jurídico y poseen buenas habilidades de comunicación. La Comisión inspecciona Prisiones, incluyendo Centros para procesados, Celdas de detención militar, celdas de policía y Hospitales psiquiátricos. La mayor parte de la información recabada durante la visita es relativa a alegaciones de malos tratos, violación de derechos y a quejas sobre las condiciones de vida.

¹ Sitio web: www.humanrights.org.fj

Aunque no se especifique explícitamente en la ley que la Comisión tenga el derecho de realizar visitas sin previo aviso, la Comisión, de modo implícito, lo ejerce en virtud de sus funciones generales.

La Comisión realiza visitas una vez cada tres meses. La frecuencia de las visitas depende asimismo de la urgencia de cada caso o situación.

Informes y Recomendaciones

El equipo de visita informa a la Comisión, que a su vez informa anualmente al gobierno. Tiene lugar entonces una reunión pública para comentar el contenido del informe.

En los informes se incluyen recomendaciones. Hay que destacar que la Comisión posee facultades para hacer cumplir las recomendaciones del informe y puede recurrir a los tribunales si las autoridades pertinentes no las implementan.

Otras acciones

La Comisión proporciona asistencia jurídica a las personas que lo requieran dentro del marco de sus funciones; asimismo, transmite mensajes entre los detenidos y sus familias.

También lleva a cabo programas de capacitación para funcionarios policíacos y penitenciarios y desarrolla actividades de concientización mediante emisiones semanales de radio y la publicación periódica de una hoja informativa.

Comisión de Derechos Humanos de Nepal (NHRC)²

La Comisión de Derechos Humanos de Nepal fue establecida el 26 de mayo de 2000 y su fundamento jurídico es la Ley Parlamentaria de la Comisión de Derechos Humanos de 1997.

Mandato

El mandato de la Comisión es la protección efectiva y la promoción de los Derechos Humanos del pueblo de Nepal, tal y como lo establece la Constitución del Reino de Nepal, la Ley Parlamentaria de la Comisión de Derechos Humanos, los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos, otras leyes en vigor, y sobre la base de los principios de justicia reconocidos.

Composición

La Comisión consta de un Presidente, cuatro miembros y un secretario. Actualmente unas 30 personas trabajan en la Comisión.

Su Majestad el Rey, a recomendación del “Comité de Recomendación”, formado por el Primer Ministro, Juez Superior (*Chief of Justice*) y el Líder de la Oposición de la Cámara de los Representantes, nombra al Presidente (que debe ser un Juez Superior o un Juez retirado) y a los miembros de la Comisión, por un período de cinco años.

Visitas

La división legislativa de la Comisión realiza visitas e inspecciones con vistas a evaluar la situación general de derechos humanos en la institución correspondiente.

Según lo requiera la situación, las visitas las realiza el Presidente, los miembros de la Comisión, funcionarios y el personal de la Sección de Supervisión y Protección. Asimismo existe la tradición de que representantes de organizaciones locales de derechos humanos participen en dichas visitas.

La NHRC tiene el mandato de visitar sin previo aviso, ni restricción de acceso prisiones (de distrito y centrales); y centros de detención policial y militar, y cualquier otro establecimiento y lugar donde puedan haber ocurrido violaciones de los derechos humanos.

En el transcurso de la visita, la Comisión realiza entrevistas individuales y colectivas en privado. Tiene facultades para inspeccionar el conjunto de las

² Sitio Web: www.nhrc-nepal.org

instalaciones y reunirse con las autoridades pertinentes. Se realizan asimismo visitas de seguimiento a instalaciones que el equipo de supervisión ha visitado previamente.

Hay que recalcar que las visitas realizadas a las prisiones y los centros de detención sólo tienen lugar tras haber recibido denuncias.

Informes y Recomendaciones

La Comisión redacta un informe anual de sus actividades, que presenta a su Majestad el Rey. Puede publicar detalles de las actividades que lleva a cabo a efectos de información al público. Si la Comisión lo estima necesario, puede publicar dichos detalles en cualquier momento.

En el marco de sus actividades de visita, somete informes detallados y recomendaciones al Ministro del Interior, a la Secretaría del Gabinete y otras instituciones pertinentes. Los informes señalan tanto casos individuales como de amplias sugerencias para mejorar las condiciones de las instalaciones penitenciarias y de los prisioneros. La Comisión tiene la facultad de formular, durante la reunión, recomendaciones inmediatas a las autoridades pertinentes.

Otras acciones

La NHRC presenta sus decisiones sobre los casos o quejas recibidas a los Ministerios y Departamentos pertinentes, y puede recomendar compensaciones para las víctimas, según sea el caso de que se trate. Asimismo, la Comisión lleva a cabo programas de concientización y talleres.

Comité de Derechos Humanos de Senegal

El Comité de Derechos Humanos de Senegal (el “CDH de Senegal”) fue creado en 1970 mediante Decreto presidencial.

Mandato

El CDH de Senegal es una institución independiente encargado de asesorar, observar, evaluar y elaborar recomendaciones sobre temas relativos al respeto de los derechos humanos.

Composición

El CDH de Senegal consta de 29 miembros procedentes de distintos ámbitos de la vida pública (Parlamento, justicia, académicos, administración, ONG y otras organizaciones de ámbito público). El presidente es designado mediante Decreto presidencial y el ministerio de justicia nombra a los demás miembros.

Visitas

Aunque la ley no prevé expresamente visitas a los lugares de detención, en la práctica el CDH de Senegal ha realizado tales inspecciones.

Estas inspecciones tienen la finalidad de evaluar las condiciones de detención y el respeto de las normas mínimas establecidas por la ONU y la legislación nacional, así como evaluar el periodo de detención durante el proceso judicial de las personas.

El equipo de supervisión consta de un representante de cada una de las organizaciones que forman parte del CDH de Senegal. Un “alto dignatario” del país toma parte en cada visita.

Hay que resaltar que está previsto, dentro de este marco, la redacción de un borrador de enmienda a la legislación actual, con lo que el CDH podría realizar visitas sin previo aviso, con total acceso a todos los lugares de detención, y concedería la facultad de visitar en privado tanto a los detenidos, como a sus custodios y personal penitenciario.

El CDH de Senegal realiza visitas una vez cada tres meses.

Informes y Recomendaciones

Se publica un informe anual de la situación de los derechos humanos, en el que se incluye el informe anual de visitas.

El CDH de Senegal se encarga de formular recomendaciones sobre temas de derechos humanos y propone modificaciones a leyes y reglamentos.

Otras acciones

El CDH de Senegal difunde al público información referente a temas relativos a los derechos humanos.

Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SAHRC)³

La SAHCR es una institución nacional cuyas facultades provienen de la Constitución y de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de 1994.

El mandato de la SAHCR consiste en promover y proteger los derechos humanos, supervisar y evaluar el cumplimiento de los derechos humanos, investigar e informar del cumplimiento de los mismos, tomar medidas que aseguren la apropiada reparación cuando se violan los derechos humanos y proveer educación en los derechos humanos.

Composición

La Asamblea Nacional elige a los Comisionados por mayoría, y el Presidente ratifica los nombramientos. El Presidente establece la duración del nombramiento (por un periodo establecido) tomando en cuenta que no superará los siete años. Unas 130 personas componen la Comisión (miembros y personal).

Hay que destacar que la SAHCR ha creado comités *ad hoc* especiales para asuntos específicos⁴, que asesoran y asisten a la Comisión a desempeñar su tarea. Cada comité está presidido por un Comisionado nombrado por la Comisión.

La Comisión también ha establecido cinco oficinas provinciales.

Visitas

Las inspecciones se realizan con vistas a supervisar y evaluar el cumplimiento de los derechos humanos en lugares de detención (tal y como lo establece la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*)). La Comisión se centra en denuncias recibidas, aunque tiene facultad para investigar por iniciativa propia.

El equipo de supervisión está formado por Funcionarios del Departamento de Servicios Jurídicos de la Comisión. En el ámbito local, en cada una de las cinco oficinas provinciales una persona se encarga de la supervisión de los lugares de detención.

³ Sitio web: www.sahrc.org.za

⁴ Actualmente existen 2 comités sobre los siguientes temas: derechos de la infancia y derechos de las personas con capacidades diferentes.

La Comisión inspecciona prisiones (centrales y locales), estaciones de policía y celdas de detención policíaca, instituciones psiquiátricas, y visita centros de detención para refugiados y extranjeros. Hay que recalcar que la Comisión puede realizar entrevistas en privado.

Informes y Recomendaciones

La Comisión informa al Parlamento y al Ministro de los Servicios Correccionales o al Comisionado Nacional de Prisiones. El informe anual se debate en el Parlamento.

La Comisión redacta periódicamente informes y boletines de prensa sobre temas de derechos humanos específicos.

Otras acciones

La Comisión colabora con muchas ONG, departamentos gubernamentales y otros mecanismos nacionales de visita, tales como el Directorio Independiente de Quejas, la Inspectoría Judicial (*Judicial Inspectorate*) y sus expertos independientes encargados de visitar las prisiones.

Existe un departamento especial de capacitación en la Comisión de Derechos Humanos experto en la capacitación de capacitadores. Los principales participantes en los mismos son los departamentos penitenciarios y los servicios correccionales.

Comisión de Derechos Humanos, Sri Lanka

La Comisión de Derechos Humanos fue establecida en 1997 mediante la Ley No.21 de la Comisión de Derechos Humanos de 1996.

Mandato

La Comisión dispone de un amplio mandato respecto a detenciones ilegales, tortura, desapariciones y homicidio. Es su responsabilidad educar al público y a las Fuerzas Armadas, así como asesorar sobre cambios administrativos y de otro tipo para evitar que se produzcan violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Composición

La Comisión consta de 5 comisionados elegidos entre personas que cuenten con capacitación o experiencia práctica en asuntos relacionados con los derechos humanos.

Sus componentes son nombrados por el Presidente tras recomendación del Consejo Constitucional⁵ por un periodo de 3 años.

Visitas

En el cumplimiento de sus funciones, la Comisión puede supervisar el bienestar de las personas privadas de la libertad mediante una orden judicial, o mediante inspecciones regulares a lugares de detención y formular las recomendaciones necesarias para mejorar sus condiciones de detención.

En Sri Lanka, La Comisión es la única institución con facultades para realizar visitas a prisiones y estaciones de policía.

Informes y Recomendaciones

La Comisión debe presentar al Parlamento un informe anual de todas las actividades realizadas durante el año.

⁵ Este Consejo Constitucional está compuesto por el Primer Ministro, el líder de la oposición y otros representantes tales como comunidades minoritarias.

Comisión de Derechos Humanos de Uganda (UHRC)⁶

La UHRC fue creada mediante el artículo 51 de la Constitución de 1995 y su funcionamiento está reglamentado por la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de 1997.

Mandato

El Mandato de la Comisión incluye el establecimiento de un programa de investigación, educación e información para mejorar el respeto de los derechos humanos, la supervisión del cumplimiento por parte del gobierno de los tratados internacionales de derechos humanos y su tarea incluye la visita a cárceles, prisiones y lugares de detención e instalaciones relacionadas, con el fin de evaluar e inspeccionar las condiciones de los reclusos y formular recomendaciones.

Composición

La Comisión consta de un Presidente y seis miembros. El Presidente debe ser un juez del Tribunal Superior y los miembros de la Comisión personas que gocen de la más alta calidad moral e integridad. El Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente del país con la aprobación del Parlamento, y desarrollará sus funciones durante un periodo de seis años. El personal de la Comisión es nombrado por la misma.

Visitas

La Comisión goza de poderes cuasi-judiciales, puesto que, según el artículo 53 de la Constitución, tiene facultades para ordenar la puesta en libertad de un detenido o persona retenida y ordenar el pago de compensaciones.

Se realizan visitas para evaluar las condiciones de los centros de detención, como prisiones, estaciones de policía y celdas policíacas, hogares de custodia (centros de detención de delincuentes juveniles), campos de refugiados y campos de personas desplazadas por conflictos internacionales (IDP's camps). El equipo es conducido por el Comisionado y otros dos o tres investigadores.

La Comisión goza de poderes para realizar visitas sin previo aviso a las instituciones pertinentes y puede realizar entrevistas en privado.

⁶ Website: www.uhrc.org

Informes y Recomendaciones

Se presentan informes a las instituciones respectivas y el informe anual es presentado al Parlamento. En el informe figuran recomendaciones sobre mejoras.

Otras acciones

La Comisión organiza la capacitación en derechos humanos para el personal penitenciario, prepara informes breves de denuncias investigadas para su posterior transmisión al Departamento Jurídico y de Tribunales.

Defensoría del Pueblo de Colombia⁷

La Defensoría del Pueblo de Colombia es una Institución estatal, creada en virtud de los artículos 281 y 282 de la Constitución Colombiana de 1991. La Ley 24 de 1992 desarrolla su organización y funcionamiento.

Mandato

El mandato general de la Defensoría es la defensa y promoción de los derechos humanos dentro de un marco democrático, participativo y plural sometido al estado de derecho.

La Defensoría forma parte del Ministerio del Interior y ejerce sus funciones supeditada jerárquicamente al Procurador General de la Nación. Goza de autonomía administrativa y de recursos.

Composición

En total, 437 funcionarios trabajan en la Defensoría. Posee 24 oficinas regionales y 11 oficinas locales.

El equipo de visita a lugares de detención está compuesto por el Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, quien coordina las oficinas locales y regionales.

El Defensor es designado por la Cámara de los Representantes y a los Defensores adjuntos/ (directores) los nombra el Defensor.

Visitas

El Código Penitenciario reconoce explícitamente las visitas (Ley 65 de 1993, y artículos 169 y 113).

Las inspecciones se realizan con vistas a verificar las condiciones de vida, el respeto de los derechos humanos, la infraestructura y organización y el funcionamiento de las instalaciones.

La Defensoría realiza visitas en los siguientes lugares de detención: cárceles nacionales y municipales, centros de retención policial, pabellones psiquiátricos de las prisiones, hospitales psiquiátricos, centros de detención para miembros de las fuerzas públicas (policía y ejército) y casos especiales.

⁷ Sitio web: www.defensoria.org.co

El Defensor puede realizar visitas sin previo aviso y exigir cualquier información necesaria para prevenir o verificar una denuncia. Asimismo, puede realizar entrevistas en privado.

Informes y Recomendaciones.

Los informes suelen dirigirse al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a los Ministerios del Interior y de Justicia.

La Defensoría formula recomendaciones exigiendo que se respeten los derechos humanos e insta al gobierno a que cese las prácticas que violen los derechos humanos. Estas recomendaciones pueden referirse a un problema general o a casos o problemas específicos (colectivos o individuales). Se publican a través de la prensa o bien en una publicación semestral de la Defensoría.

Otras acciones

En el caso de insuficiencia de recursos, un defensor público puede ser nombrado para representar un caso.

La Defensoría, asimismo, realiza actividades de concientización sobre derechos humanos, dirigidas a las autoridades y la sociedad civil.

Procurador Penitenciario⁸, Argentina

La figura del Procurador Penitenciario (el Procurador) fue creada en 1993, mediante el decreto N° 1598.

Mandato

El mandato del Procurador es la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad dentro del sistema penitenciario federal. Está encargado, asimismo, de mejorar el control externo de las cárceles (papel semejante al de un defensor temático encargado de la protección y promoción de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad).

Composición

El Procurador es designado por el Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia por un periodo de cuatro años. La Procuraduría está integrada por 8 abogados, 3 expertos, un médico y un psicólogo.

Visitas

El Procurador mantiene un diálogo constante con los detenidos y las autoridades penitenciarias mediante visitas semanales a lugares de detención. Las inspecciones se realizan para supervisar que las autoridades competentes respeten los derechos humanos.

Durante la visita, el Procurador tiene la facultad de realizar entrevistas en privado con los detenidos y ordenar visitas médicas. Cuando se constatan violaciones, se redacta un informe y en dichos casos, los miembros de la Procuraduría suelen testificar.

Informes y Recomendaciones

El Procurador debe informar periódicamente al Ministerio de Justicia y anualmente al Congreso.

Tras recibir una denuncia, se realiza una investigación y las autoridades competentes reciben recomendaciones. Estas no son vinculantes, pero en la práctica hay un alto grado de cumplimiento.

⁸ Sitio web: www.jus.gov.ar/Ppn

Otras acciones

La Procuraduría establece acuerdos con instituciones gubernamentales, ONG, Universidades y otras instituciones de importancia con el objeto de realizar estudios conjuntos y/o investigaciones sobre varios temas relativos a los derechos humanos⁹.

⁹ La Procuraduría, por ejemplo, ha realizado un estudio junto con una institución médica para analizar las consecuencias del trato penitenciario en la mujeres y los niños.

Comisionado para la Protección de Derechos Civiles de Polonia¹⁰

El Comisionado para la Protección de Derechos Civiles (“el Comisionado “) fue establecido en Polonia en 1987 en virtud de la Constitución y la Ley del Comisionado para la Protección de Derechos Civiles de 1987.

Mandato

El mandato general del Comisionado es asegurar la existencia de condiciones adecuadas en instituciones de aislamiento (p. ej. respeto de los derechos y dignidad de los reclusos; eliminación de la tortura). En este marco, supervisa que, en el ejercicio de sus funciones, la policía, el fiscal, las instituciones para procesados, tribunales y cortes, prisiones, centros policiales de detención (entre los cuales se incluyen las unidades especiales para personas ebrias) y centros de custodia para niños (instituciones correccionales penales de menores) respeten los derechos humanos

Composición

La plantilla del Comisionado está formada por más de 200 personas, en las diferentes unidades de la oficina. El Comisionado es nombrado por el “Sejm” tras aprobación del Senado, por un período fijo de 5 años. El/Ella debe ser ciudadano polaco, de sobresaliente formación jurídica y experiencia profesional, y gozar de un alto prestigio por alta calidad moral y sensibilidad social.

El Grupo de Ejecución del Derecho (*The Group of Executive Law*), compuesto por 7 especialistas (6 de los cuales son abogados) es la unidad responsable de temas penitenciarios.

Visitas

La finalidad de las visitas es la supervisión de las condiciones y del respeto de los derechos humanos en las instituciones de detención.

El equipo de supervisión consta principalmente de abogados expertos en temas penitenciarios. El equipo lo componen al menos 3 o 4 personas. Hay que recalcar que el Comisionado tiene el derecho de recurrir a especialistas externos.

¹⁰ Sitio Web: www.brpo.gov.pl

El Comisionado realiza las visitas, en función de un plan anual, a todas las cárceles y centros policiales de detención. Posee el derecho de visita sin previo aviso, aunque la mayoría de las visitas se anuncian. Puede realizar entrevistas con los reclusos y personal (sólo realiza entrevistas con los reclusos si éstos así lo desean).

Las instituciones visitadas tienen la obligación de cooperar, facilitar acceso a la información y documentación y responder a los comentarios y opiniones que se formulen durante la visita.

Informes y Recomendaciones

Al final de cada visita se realiza una entrevista con el personal penitenciario y posteriormente se redacta un informe. En el informe de visita se incluyen recomendaciones. A las autoridades penitenciarias se les pide una opinión sobre los hallazgos y conclusiones del informe.

Basándose en este informe, el Comisionado puede solicitar a las instituciones pertinentes que tomen las medidas necesarias.

El informe se distribuye y se divulga públicamente.

Otras acciones

La Oficina del Comisionado lleva a cabo actividades de concientización mediante conferencias, notas de prensa y publicaciones. La oficina colabora, asimismo, con varias asociaciones y movimientos cívicos.

Además mantiene buena relación con los medios de comunicación, lo que permite que la información sobre violaciones de derechos humanos, malos tratos en las prisiones y centros de detención preventiva, alcance mayor resonancia. Algunos representantes de los medios de comunicación prestan su apoyo a las investigaciones sobre estos temas para su posterior publicación. Ocasionalmente, se realizan programas de TV dedicados al tema de la tortura u otras violaciones a los derechos humanos.

Comité Helsinki de Bulgaria (BHC)¹¹

El Comité Helsinki de Bulgaria es una organización no gubernamental independiente para la protección de los derechos humanos, creada en 1992.

Mandato

El BHC tiene el mandato general de supervisar e informar sobre la situación de los derechos humanos, tanto en Bulgaria como en el extranjero.

Composición

Unas 25 personas trabajan en el BHC y 6 personas se encargan concretamente de la supervisión de lugares de detención (dos abogados, un médico forense, dos sociólogos y un periodista). La selección de los miembros del BHC se realiza en función de su experiencia, motivación y capacitación profesional.

Visitas

Para la realización de visitas a lugares de detención, el BHC celebra acuerdos anualmente con los Ministerios pertinentes, en virtud de la Ley sobre la Ejecución de la Pena.

La función de las visitas es determinar si las condiciones existentes en los centros de detención cumplen los estándares internacionales.

El equipo de supervisión consta de al menos dos personas (a veces 4 ó 5). Por ley, el BCH está capacitado para visitar presos sentenciados. Para visitar a presos no sentenciados, el BCH debe solicitar permiso en cada caso concreto. Puede visitar en privado a otros detenidos, como enfermos mentales, menores delincuentes y detenidos extranjeros en espera de expulsión.

Las visitas a prisiones se producen sin previo aviso, pero aquellas que atañen estaciones de policía están sometidas a un trámite especial. El BCH tiene facultades para realizar entrevistas en privado con los reclusos. La información se recaba mediante cuestionarios estandarizados (más de cien preguntas).

A lo largo del año el BCH realiza dos o tres visitas cada semana.

¹¹ Sitio Web: www.bghelsinki.org

Informes y Recomendaciones

El equipo de visitas informa al BHC. Luego prepara y publica informes relativos a lugares de detención concretos o sobre temas particulares. Algunos informes se presentan ante las autoridades pertinentes para que formulen comentarios antes de su publicación.

Las recomendaciones se realizan en referencia a los temas de los informes específicos. Además, el BHC puede dirigir correspondencia a las autoridades pertinentes en relación con casos individuales.

Otras acciones

El BHC puede iniciar un proceso legal respecto de casos encontrados en el transcurso de sus visitas a lugares de detención o mediante otros medios tales como cartas en las que los familiares de los detenidos presentan sus quejas.

Difunde entre los reclusos información sobre sus derechos y participa en programas de capacitación para funcionarios policíacos y penitenciarios.

El BHC organiza, a veces, reuniones especializadas de medio día, con el personal penitenciario de instituciones concretas, y discute con ellos la situación de la institución.

Servicio, Paz y Justicia de Uruguay¹² (SERPAJ)

Establecido en 1981, SERPAJ es una organización no gubernamental con estatuto consultivo ante las Naciones Unidas (ECOSOC, UNESCO).

Mandato

SERPAJ trabaja en la construcción de una sociedad en la que se respeten los derechos de la persona. Una de sus principales funciones es, por consiguiente, la defensa de los derechos humanos mediante su divulgación y la denuncia de las violaciones de los derechos humanos.

Composición

SERPAJ está compuesto de varios grupos temáticos, entre los que se encuentra el grupo de trabajo sobre prisiones, dirigido por dos abogados asistidos por un/a estudiante de derecho.

Visitas

SERPAJ tiene la autorización general para visitar a prisiones nacionales, pero debe recibir una autorización especial para visitar las prisiones en las provincias.

Visita prisiones de hombres y mujeres, instituciones psiquiátricas y centros de detención de menores.

El grupo de trabajo tiene un enfoque interdisciplinario: legal, social, médico, sociológico y psiquiátrico, y colabora con varias órganos gubernamentales cuando se considera necesario.

Las visitas incluyen entrevistas con las autoridades penitenciarias, así como entrevistas con los presos, tanto individuales como en grupo.

Las visitas se anuncian y el SERPAJ logra visitar entre 8 y 10 lugares de detención al año.

Informes y Recomendaciones

La ONG publica un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay, incluyendo información de las visitas realizadas.

¹² Sitio Web: www.derechos.org/serpaj/

También se remite información al Ministerio del Interior y a las autoridades competentes.

Las recomendaciones que formula SERPAJ proporcionan una visión de conjunto, así como observaciones y propuestas sobre temas específicos, tales como infraestructura, higiene, alimentación, comunicación con el exterior, sanciones disciplinarias, empleo, educación y actividades recreativas, visitas familiares, cateos, corrupción, personal penitenciario y población carcelaria.

Otras acciones

SERPAJ proporciona acompañamiento a las familias cuando solicitan asesoramiento jurídico. Más aún, ha tomado medidas de urgencia mediante la denuncia, tanto en el ámbito nacional, como internacional de las condiciones de detención presentes en las instituciones del Uruguay.

Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia (GYLA)¹³

La Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia fue creada en 1992.

Mandato

El mandato de la GYLA incluye el desarrollo de las habilidades y calificaciones profesionales de la abogacía, el establecimiento y aplicación de un código deontológico de la abogacía, la protección de las libertades y los derechos humanos, el establecimiento del estado de derecho, la concientización del público sobre temas jurídicos, y la protección de los derechos de las personas detenidas.

Composición

Unos 800 abogados forman parte de la GYLA en todo el país. El personal encargado de supervisar los lugares de detención se divide del siguiente modo: 10 abogados en la Oficina Central y 8 abogados en las Oficinas Regionales. La Comisión nombra a las personas que ocupan los principales cargos dentro de la Asociación.

Visitas

El principal objeto de las visitas es proporcionar asistencia jurídica gratuita.

El equipo de supervisión está compuesto en su mayor parte por abogados especializados en derecho procesal penal y que cuentan con apoyo del personal.

La GYLA visita cárceles y centros de reclusión preventiva dentro de la capital y otras ciudades, pero no tiene acceso a visitas a celdas policiales. Tiene acceso pleno a todas las celdas de investigación previa al juicio y a todas las instalaciones carcelarias, y facultades para realizar visitas sin previo aviso así como realizar entrevistas en privado.

La frecuencia de las visitas depende de cada caso, pero un nuevo proyecto prevé que estas visitas se realicen de forma regular.

Informes y Recomendaciones

Tras cada visita, se redacta un informe interno, y se presenta un informe general con recomendaciones, cada seis meses, al Ministro de Justicia.

¹³ Sitio Web: www.gyla.ge

Se publica un informe anual.

Después de cada visita, se transmiten recomendaciones, caso por caso, a los administradores de las prisiones. La GYLA también formula recomendaciones sobre reformas legislativas.

Otras acciones

La GYLA redacta varios folletos informativos sobre los derechos de los reclusos y organiza seminarios y mesas redondas sobre temas de derechos humanos.

Asociación para la Protección de los Derechos Humanos y de las Personas Detenidas, Burundi (APRODH)

La Asociación para la Protección de los Derechos Humanos y de las Personas Detenidas se creó en 1997.

Mandato

La Asociación trabaja en la defensa de los derechos de los detenidos y en este marco realiza visitas a lugares de detención de modo regular.

Composición

No se tiene información disponible.

Visitas

La Asociación visita de modo regular los lugares de detención. Hay que subrayar que, para cumplir esta tarea, la Asociación debe solicitar permiso a varios ministerios encargados de los lugares de detención.

La Asociación ofrece apoyo a las personas privadas de la libertad y se asegura de que, si es necesario, reciban asistencia sanitaria y de que se redacte un informe cuando se produzcan violaciones sus derechos. Además ayuda a los presos en su formulación de denuncias contra las autoridades.

Informes y Recomendaciones

Se elabora un informe anual, así como informes periódicos. Se distribuyen al gobierno, los medios de comunicación, ONG y cualquier otra institución que pueda prestar ayuda.

Otras acciones

Se organizan reuniones de modo periódico con autoridades judiciales (jueces, personal administrativo, representantes de la sociedad civil, pero no funcionarios de policía), con el fin de animarles a que asuman sus responsabilidades.

La Asociación participa asimismo en programas de radio, con miras a concientizar a la sociedad. Un programa de radio semanal trata de varios temas de derechos humanos, entre ellos, la tortura de las personas privadas de la libertad. Resulta muy útil en Burundi recurrir a los medios de comunicación. La divulgación de información que llevan a cabo los medios de

comunicación ha alentado a las personas a presentar denuncias de torturas y malos tratos y en ocasiones, ha conducido al arresto de los responsables.

Hay que recalcar que la Asociación debe hacer frente a una carencia importante de recursos financieros, materiales y de comunicación, lo que dificulta el desempeño de su tarea.

Comisión Parlamentaria de Visita de Ginebra, Suiza

Creada en 1825, la Comisión Parlamentaria se fundamenta en la legislación cantonal.

Mandato

La Comisión tiene el mandato de examinar las condiciones de detención de todos los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad en el cantón de Ginebra o en otras instituciones sobre las que la Comisión ejerza su jurisdicción.

Composición

La Comisión está compuesta por 9 miembros del Parlamento, con una representación proporcional de los partidos. Hay que recalcar que la Comisión, en el marco de sus actividades de visita, puede acudir a expertos externos/ peritos (doctores, abogados, ex directores de cárceles, etc.)

Visitas

El equipo de supervisión está compuesto por, al menos, 3 miembros de la Comisión, y tres partidos políticos deben tener representación en el mismo.

La Comisión realiza las visitas a todos los lugares de detención dentro del cantón de Ginebra, y además visita aquellos situados en otros cantones en los cuales se hallan recluidas personas procedentes del cantón de Ginebra. La Comisión puede visitar lugares de detención de menores, zonas de retención de aeropuertos, estaciones de policía y celdas.

La Comisión posee la facultad de realizar visitas sin previo aviso, sin impedimento alguno, así como realizar entrevistas en privado.

Al menos dos veces al año se realizan visitas con previo aviso; las visitas sin previo aviso se realizan si la situación lo requiere.

Informes y Recomendaciones

La Comisión presenta un informe anual que contiene un resumen de sus actividades, así como las recomendaciones y observaciones necesarias. El informe es remitido al Consejo de Estado y al Fiscal General para su discusión. También reciben este informe las instituciones que han recibido

visitas, y los jefes de departamento del sistema penitenciario bajo el que funcionan estas instituciones.

La Comisión puede, asimismo, tras una discusión plenaria, formular directamente recomendaciones a las autoridades pertinentes.

Además, tras incidentes o acontecimientos especiales, puede presentar informes específicos.

Otras acciones

Este equipo de visitas organiza talleres de capacitación, en los que se reúnen los detenidos, personal penitenciario y representantes de las autoridades penitenciarias.

La Comisión realiza un seguimiento de denuncias recibidas relativas a las condiciones de detención.

Consejo Comunitario, Río de Janeiro, Brasil

El Consejo Comunitario de Río de Janeiro fue creado en 1992 (Ley de Ejecución de las Penas, artículos 80 y 81).

Mandato

El Consejo Comunitario es una institución independiente con mandato de supervisar el modo en que se implementan las sentencias de privación de libertad. En cumplimiento de este mandato, el Consejo supervisa las condiciones de detención

Composición

El Consejo está constituido por representantes de 26 organizaciones y cinco de ellos lideran el Consejo.

Visitas

El Consejo Comunitario puede realizar visitas sin previa notificación. Tiene la facultad de realizar visitas tanto anunciadas como no anunciadas a cualquier lugar de detención que recaiga en el ámbito de su jurisdicción.

También realiza entrevistas en privado con los detenidos y con el personal penitenciario, y tiene acceso a todos los locales de la institución visitada.

Informes y Recomendaciones

El Consejo debe informar al Juez de Ejecución de la Pena cada mes, aunque su trabajo se desarrolla de modo independiente de las autoridades judiciales.

Presenta denuncias y notificaciones a las autoridades competentes y participa en audiencias públicas de las autoridades legislativas.

Otras acciones

Hay que mencionar que la ley no establece medidas que doten al Consejo de recursos financieros o administrativos para el desarrollo de sus funciones. Así pues, el trabajo del Consejo se realiza mediante el voluntariado.

El Consejo participa en la elaboración de programas y políticas en el ámbito penitenciario (por ejemplo, participación en un programa para los

profesionales de la salud, mediante su capacitación para identificar y denunciar casos de tortura que tengan lugar en las prisiones)

Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria

El Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria fue establecido mediante reglamento de 30 de junio de 1999¹⁴ y una enmienda a la Ley sobre Policía de Seguridad¹⁵, adoptada con rango constitucional, como organismo de asesoramiento ante el Ministerio del Interior.

Mandato

Su principal objetivo es la prevención de cualquier forma de maltrato en cumplimiento de la Convención Europea para la Prevención de la Tortura.

Según el Artículo 15a de la Ley sobre la Policía de Seguridad, su tarea consiste en observar y examinar las actividades de las autoridades de seguridad, las autoridades subordinadas al Ministerio Federal del Interior y aquellas autoridades competentes para ejercer un poder coercitivo y administrativo directo.

El Consejo Consultivo puede actuar de oficio o a petición del Ministerio del Interior.

Composición

El Consejo Consultivo de los Derechos Humanos está compuesto por 11 miembros titulares y el mismo número de suplentes. La enmienda constitucional establece que tres miembros procedan del Ministerio del Interior, uno de la Cancillería federal y otro del Ministerio de Justicia. Otros cinco miembros, normalmente expertos, son nombrados por ONG activas en la protección de los derechos humanos. Los candidatos son normalmente, nombrados formalmente por el Ministro del Interior.

Para la implementación de la supervisión y observación de las actividades de la policía, se han establecido comisiones regionales de expertos, las cuales examinan ejerciendo funciones de acompañamiento las condiciones de detención de los individuos que se hallen en instalaciones de la policía de seguridad (Art.15c al.1). En julio de 2000, seis comisiones ya estaban funcionando. Cada una de estas seis comisiones está compuesta de un mínimo de cinco miembros y un máximo de ocho. Para dirigir cada comisión, el Consejo Consultivo nombra una persona de reconocido prestigio en el

¹⁴ BGB1. II Nr. 202/1999.

¹⁵ Ley de Policía de Seguridad (Security Police Act) Art. 15a-c).

ámbito de los derechos humanos. No pueden formar parte de las comisiones expertos de la policía de seguridad (véase el artículo 15c, para. 2).

Visitas

Las visitas las puede realizar la comisión en pleno o una delegación de la misma, compuesta por, al menos, dos miembros.

El Consejo Consultivo, con sus delegaciones y comisiones, tiene facultades para visitar cada oficina o establecimiento de las fuerzas de seguridad en el que éstas ejerzan atribuciones administrativas o coercitivas. El registro de acompañamiento de la detención de una persona en instalaciones de la policía de seguridad debe ser elaborado por las comisiones del Consejo Consultivo de Derechos Humanos.

En virtud del Artículo 15c, para. 4, el director del establecimiento objeto de visita tiene que proporcionar información y acceso a la inspección de los archivos. Debe proporcionar libre acceso a la delegación o comisión, a todos los lugares y, si los miembros de la delegación o comisión desean contactar a un detenido en concreto, sin presencia de una tercera parte, debe acceder a ello.

El Consejo tiene facultades para realizar visitas sin previo aviso y sin que se le ponga ningún obstáculo.

Informes y Recomendaciones

Las Comisiones tienen que informar al Consejo Consultivo de Derechos Humanos tras la conclusión de una visita. Estos informes deben incluir, particularmente los hechos de las investigaciones, así como medidas y recomendaciones que la comisión considere pertinentes.

El Consejo Consultivo de Derechos Humanos finalmente redacta un informe anual de sus actividades, entre las que constan las actividades de las Comisiones. Cada informe incluye hechos, conclusiones y recomendaciones.

Las recomendaciones del Consejo Consultivo se remiten al Ministerio Federal del Interior y aparecen en el informe anual de seguridad que el Gobierno presenta ante el Consejo Nacional.

Las Comisiones y el Consejo Consultivo realizan su tarea de modo confidencial, pero el Consejo puede dirigirse al público e informar de sus actividades o expresar su preocupación por la evolución de ciertos asuntos.

Otras acciones

El Consejo de Asesoramiento se reúne aproximadamente 8 veces al año. Normalmente no maneja de casos individuales.

Para entablar un diálogo con la sociedad civil sobre las actividades del Consejo Consultivo, el secretariado organiza, dos veces al año, una reunión entre los miembros de ONG del Consejo Consultivo, los miembros de las Comisiones y las ONG.

Juez de Ejecución de la Pena, Costa Rica

La figura del Juez de Ejecución de la Pena de Costa Rica se creó en la Reforma Procesal Penal de 1998.

Mandato

El Juez de Ejecución de la Pena, según el Código Procesal Penal, tiene el mandato de visitar centros de detención con el fin de supervisar objetivamente el respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Composición

En Costa Rica, ocho son los jueces que cumplen este mandato. Son nombrados siguiendo los procedimientos y estándares vigentes aplicables a aquellos que ejercen la carrera judicial.

Visitas

En virtud del artículo 458 de la Código Procesal Penal, compete a los jueces el visitar los lugares de detención. El juez puede realizar estas visitas de modo individual a cualquier lugar de detención. A veces los fiscales, abogados, defensores públicos, la Defensoría del Pueblo u ONG pueden acompañarlo.

El Juez de Ejecución de la Pena visita centros de detención preventiva, prisiones, estaciones de policía, hospitales e instituciones psiquiátricas.

Puede realizar visitas sin previo aviso. Aunque la ley estipula que el Juez debe realizar visitas a lugares de detención cada seis meses, el Juez de Ejecución de la Pena de Costa Rica, en la práctica, procura realizarlas al menos una vez al mes.

Informes y Recomendaciones

Se redacta un informe tras cada visita. Si se estima conveniente, se emiten recomendaciones o medidas correctivas, bien a la autoridad penitenciaria competente, o bien a una autoridad superior. Estas recomendaciones o medidas deben fundamentarse en principios presentes en la legislación nacional o internacional, incluida la Constitución.

No se divulgan los informes, sino que se remiten a las autoridades legislativas, al Ministerio de Justicia y a otras autoridades competentes.

Otras acciones

El Juez de Ejecución de la Pena se encarga de las denuncias presentadas por personas privadas de la libertad y presta asesoría jurídica gratuita a la población penitenciaria.

Mecanismos Nacionales de Visita Categorías y Evaluación

Documento de antecedentes para el Seminario de la
APT "Mecanismos Nacionales de Visita en el Mundo:
Prácticas y Lecciones Aprendidas".

Walter Suntinger, 26 junio de 2003

INDICE

I.	Introducción.....	73
	1. Objetivo y alcance del documento.....	73
	2. Estructura.....	73
	3. Metodología y naturaleza preliminar de la investigación.....	74
II.	Contexto y criterios de evaluación.....	74
	1. Contexto nacional e internacional.....	74
	2. Fuentes y criterios de evaluación.....	75
III.	Lugares de preocupación ("lugares en los que se encuentran personas privadas de la libertad").....	78
	1. Sistema penitenciario.....	79
	2. Sistema policial.....	79
	3. Instituciones psiquiátricas.....	79
	4. Centros militares de privación de la libertad.....	80
	5. Centros de detención para menores.....	80
IV.	Categorías – Descripción y evaluación preliminar.....	80
	1. Comentarios generales.....	80
	2. Inspección Administrativa Interna.....	81
	3. Inspección por parte de órganos externos/mixtos establecidos dentro de la respectiva autoridad/ministerio.....	82
	4. Inspección por parte de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, incluyendo las Defensorías.....	87
	5. Inspección por parte de Órganos parlamentarios.....	91
	6. Inspección Judicial.....	92
	7. Inspecciones por parte de ONG.....	95
	8. Otros modelos.....	96
V.	Conclusiones.....	98
	1. Gran diversidad de mecanismos de visita.....	98
	2. La mayoría no satisfacen algunos de los criterios fundamentales.....	98
	3. Seguridad.....	98
	4. Independencia y distanciamiento adecuado respecto a las instituciones sometidas a control.....	99
	5. Métodos de trabajo eficaces y eficientes basados en enfoques multidisciplinarios.....	99
	6. No todos los lugares de preocupación reciben la misma cobertura.....	99
	7. Reforma de los Mecanismos Nacionales de Visita para cumplir los estándares internacionales.....	100
	8. Enfoques al ratificar el Protocolo.....	100

I. Introducción

1. Objetivo y alcance del documento

El objetivo de este documento es identificar, categorizar y realizar una evaluación preliminar de los distintos tipos de mecanismos nacionales de visita (MNV) a lugares de detención existentes, y confrontarlos con las normas y prácticas internacionales. Para ello, se tendrá como telón de fondo el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (el Protocolo), en el que se prevee el establecimiento de “Mecanismos Nacionales de Prevención” (Arts. 3 y 17-23).

En este documento se usa el concepto de MNV de modo deliberadamente amplio para poder tener una visión de conjunto de los distintos mecanismos existentes.¹ Es decir, todos los mecanismos que tengan la capacidad o posibilidad de visitar “lugares en los que se encuentren personas privadas de su libertad” (Art. 1 del Protocolo) sin que importe que esta facultad de realizar visitas sea meramente teórica o no, y sin tener en cuenta el lugar que los mecanismos de visitas ocupan en el marco institucional.

Según el Protocolo, el objetivo de los “Mecanismos Nacionales de Prevención” es prevenir la tortura y los malos tratos, y mejorar las condiciones de detención. En este documento no nos limitaremos a analizar aquellos mecanismos de visita que han sido establecidos explícitamente con fines de prevención. Para poder tener una visión general de los mecanismos existentes, en este documento se incluyen mecanismos que poseen objetivos relacionados a la prevención, pero no exclusivos, tales como visitas basadas en denuncias de naturaleza diversa.

2. Estructura

En la primera parte de este documento el fenómeno de los MNV será situado en su contexto nacional e internacional. Se propone un conjunto de criterios de evaluación, basados en el Protocolo y otras normas internacionales y mejores prácticas. Más aún, para obtener una mejor visión de los MNV ya existentes a la luz del Protocolo,

¹ Este documento utiliza el término “mecanismos nacionales de visita” y no el término técnico “mecanismo nacional de prevención” que aparece en el Protocolo. El motivo es que los MNV mencionados en el documento fueron establecidos con anterioridad al Protocolo y en su mayor parte no fueron establecidos expresamente con miras a prevenir la tortura.

se proporciona un breve repaso de los distintos lugares de detención y el alcance de las visitas a los mismos realizadas por los mecanismos ya existentes.

En la segunda parte, la principal del documento, se tratarán siete categorías de MNV. En primer lugar se describe cada categoría, luego se evalúan preliminarmente las fortalezas y debilidades de cada categoría de MNV a la luz de los criterios expuestos. Finalmente, el documento intenta obtener algunas conclusiones generales, teniendo en mente el objetivo de ratificación e implementación efectiva del Protocolo.

3. Metodología y naturaleza preliminar de la investigación

Este estudio está basado en una investigación de varios documentos relevantes sobre mecanismos nacionales e internacionales de visita, trabajos académicos sobre el tema, así como mi propia experiencia como miembro del *Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria* y mi trabajo de asesoría en otros países, principalmente europeos. De importancia especial, sobre todo para la identificación de los mecanismos existentes, fue el trabajo del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) que examina y evalúa los mecanismos nacionales existentes durante sus visitas realizadas a Estados Parte de la Convención Europea para la Prevención de la Tortura. Así pues, el énfasis europeo de este documento se debe tanto al trabajo anteriormente mencionado del CPT, como a mi experiencia europea.

Debo mencionar, asimismo, que este documento supone simplemente un primer intento de entender la complejidad de tema tratado. Debería profundizarse el estudio en otras áreas, entre ellas: la dimensión global de la existencia de MNV; una selección de ejemplos más representativa; y un refinamiento de las categorías, así como de los criterios de evaluación.

II. Contexto y criterios de evaluación

1. Contexto nacional e internacional

La idea de prevenir la tortura y otros malos tratos, mediante una inspección regular de los lugares de detención llevada a cabo por órganos externos independientes, fue concebida y conceptualizada de modo sistemático en la década de los setenta por Jean-Jacques Gautier quien se inspiró en la experiencia de visitas del Comité Internacional de la Cruz Roja. Los sistemas de inspección establecidos según la

Convención Europea para la Prevención de la Tortura de 1987 y el Protocolo Opcional de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura de 2002, pueden considerarse resultado de estos esfuerzos en el ámbito regional y universal. Estos instrumentos crean sistemas internacionales de inspección a lugares de detención. Durante los 15 años de su existencia, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, al menos en parte, ha cumplido con las expectativas de su papel de pionero, y se ha convertido en una fuente de inspiración y un hito para organismos similares. Más importante aún, en este contexto, es que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura recientemente adoptado, va un paso más allá, puesto que no sólo establece un mecanismo internacional de visita, sino también la obligación de crear mecanismos nacionales de visita, a la vez que establece las características esenciales de los mismos.

No obstante, anteriormente y de modo paralelo a los mencionados desarrollos en el ámbito internacional, hubo esfuerzos en el ámbito nacional para crear diversas formas de supervisión de cárceles y otros lugares de detención con el fin de controlar periódicamente las condiciones de detención, trato y derechos de los detenidos, y/o lograr la confianza de la sociedad en el sistema penitenciario y policial. Estos mecanismos nacionales de visita se han desarrollado en un contexto jurídico, político, y cultural nacional concreto, bien como una tarea exclusivamente nacional o inspirándose en prácticas y normas internacionales. Algunos mecanismos se deben a un cambio de actitud hacia los prisioneros y una mayor conciencia concientización general hacia los derechos humanos; otros han sido creados como respuesta a una crisis de derechos humanos concreta, lo que ha provocado que los líderes políticos actúen. Otros, en cambio, fueron establecidos como parte de una reestructuración de las instituciones estatales durante el período de transición de un estado autocrático a un modelo democrático. Hay que tener en cuenta este contexto cultural que abarca, en líneas generales, la cultura jurídica y política, para poder comprender las condiciones de funcionamiento y la efectividad de los mecanismos nacionales de visita.²

2. Fuentes y criterios de evaluación

Fuentes de estándares

Los estándares internacionales aplicables a los Mecanismos Nacionales de Visita son de origen reciente. Cronológicamente, los instrumentos pertinentes son:

² Véase también. APT, *The Impact of External Visiting of Police Stations on Prevention of Torture and Ill-Treatment*, Ginebra, Enero de 1999, p. 18.

- Los **Principios de París (PP)**, los “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos” adoptados en París, en 1991 por el primer taller internacional sobre Instituciones Nacionales para la Protección de los Derechos Humanos, y acogidos por la Resolución 48/134 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1993. Los Principios de París constituyen el principal marco normativo de evaluación de las Defensorías e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos³ y a ellos se hace referencia en el Art. 18(4) del Protocolo Facultativo.
- El **Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT)**, cuyos informes incluyen cada vez más a los mecanismos existentes en el ámbito nacional en Europa, ha desarrollado criterios en sus recomendaciones a los Estados.⁴
- Los estándares más detallados se encuentran en el **Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura**, adoptado el 18 de diciembre de 2002 por la Asamblea General de Naciones Unidas. La APT ha preparado un análisis detallado de los mismos con relación a los mecanismos nacionales de visita.⁵
- Más aún, las instituciones de visitas y supervisión de derechos humanos han desarrollado mejores prácticas de protección y promoción de los derechos humanos, que pueden ser utilizadas para propósitos de evaluación.

Criterios/estándares de evaluación.

- **Fundamentos jurídicos de la institución y su mandato:** En el artículo 2 de los Principios de París se encuentra el criterio de que un mecanismo nacional debe tener un mandato “claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo”. Un estudio empírico sobre el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos encontró que, aunque a primera vista este criterio parezca ser un simple criterio formal, es muy relevante para la legitimidad pública de la institución.⁶
- **Composición de los mecanismos de visita:** Este es un criterio fundamental en los instrumentos mencionados anteriormente. Los Principios de París hablan de

³ Véase International Council on Human Rights Policy. “Desempeño y Legitimidad: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos”, (*Performance and Legitimacy: National human rights institutions*), Ginebra 2000, 106 y siguientes.

⁴CPT, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, para. 50 (sobre la policía); CPT, Informe a Andorra, CPT/Inf (2000) 11, para. 25 (sobre la policía), para. 52 (sobre las prisiones);

⁵ APT, La implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, Mecanismos nacionales de prevención, abril de 2002, www.apr.ch.

⁶ Véase International Council on Human Rights Policy, *op. cit.*, 57.

una “representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección los derechos humanos”. Según el Protocolo, los miembros poseerán la “aptitudes y conocimientos profesionales requeridos” y exige un “equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios”. La práctica del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) muestra la importancia fundamental de tener un enfoque multidisciplinario hacia los problemas a los que nos enfrentamos durante las visitas.

- **Mandato:** El Protocolo señala que el mandato de los mecanismos nacionales de visitas que debe incluir: 1. Facultad para examinar el trato dado a las personas privadas de la libertad. 2. Facultad para formular recomendaciones a las autoridades competentes. 3. Facultad para someter propuestas relativas a la legislación pertinente a los órganos del estado. (Ninguno de los estándares internacionales exige que los Estados posean un solo MNV con un mandato que incluya todos los lugares en los que se encuentren personas privadas de la libertad, sino que los Arts. 3 y 17 del Protocolo dejan libertad a los Estados para que dispongan de “uno o varios” órganos de visitas)
- **Visitas regulares y facultades de efectuar visitas.** Con el fin de cumplir su mandato, el mecanismo de visita debe poseer y ejercitar la facultad de visitar los lugares en que se encuentren personas privadas de la libertad de un modo regular. Debe tener acceso a todos los lugares, personas (incluyendo el derecho de entablar conversaciones privadas con esas personas) y acceder a todos los documentos pertinentes.
- **Enfoques estratégicos para la supervisión de derechos humanos:** La metodología global de visita a instituciones cerradas debería encontrarse incluida dentro de un enfoque más amplio de supervisión de los derechos humanos, basado en un exhaustivo análisis de las causas de los problemas y violaciones que se hayan producido. Esta lección nace del trabajo práctico en derechos humanos, no sólo en el ámbito nacional⁷ sino también en misiones internacionales de derechos humanos en el mantenimiento de la paz.⁸

⁷ Véase ibid. 71 y siguientes, donde se discute una cuestión de estructura semejante en la reacción a las denuncias contra un enfoque más sistemático de prioridades, en el contexto de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

⁸ Véase Karen Kenny, Human Rights Monitoring: How to do it and lessons learned, Psychler/Paffenholz (eds.), Peacebuilding, A Field Guide 2001. Kenny utiliza el término “diagnostic monitoring” en este contexto”.

- **Informar:** Los mecanismos nacionales de visita deben informar tanto a las autoridades como a la opinión pública, y de acuerdo con el Protocolo al menos mediante un informe anual. El criterio de publicidad es esencial para mantener la legitimidad.
- **Autoridad del órgano de visita y su relación con las autoridades:** El concepto que subyace a los mecanismos de visita es el de la cooperación y diálogo constructivo. Para ello, los órganos de visita deben disponer de facultades y atribuciones para recomendar cambios, y las cuales las autoridades deben responder.
- **Recursos:** Los MNV dispondrán de “los recursos necesarios” (Protocolo) y “créditos suficientes” (Principios de París).
- **Garantías de Seguridad:** Las personas u organizaciones que se comuniquen con los MNV deben gozar de protección contra cualquier sanción (Protocolo). De igual importancia es la protección de las personas pertenecientes a los MNV frente a represalias.
- **Garantías de Independencia:** La independencia de los organismos de visita, es el criterio final el cual abarca varios aspectos. La independencia debe garantizarse en lo concerniente a las funciones de los MNV, su composición, el procedimiento de nombramiento, el personal, las instalaciones y la financiación. La independencia no sólo debe existir, sino que debe percibirse como tal.

III. Lugares de preocupación ("lugares en los que se encuentran personas privadas de la libertad")

Las categorías de MNV descritas anteriormente son potencialmente activos con respecto a todos los “lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad (Art. 1 del Protocolo), es decir, prisiones, estaciones de policía, centros de detención provisional, instituciones psiquiátricas y centros de detención militar. Desde una perspectiva distinta, tomando como orientación los lugares de preocupación, se presenta un breve repaso del fenómeno de los órganos nacionales de visita.

1. Sistema penitenciario

Como ya hemos mencionado y sin que resulte sorprendente, el sistema penitenciario es el área en el que se han desarrollado la mayoría de los mecanismos existentes. En el Reino Unido se crearon Consejos de Visita para control exterior a las prisiones a comienzos del siglo XX. Estos sistemas pioneros se basaban más en una idea general de asistencia social, mientras que los órganos con un enfoque más profesional y centrado en los derechos humanos se desarrollaron más tarde.

Más aún, en España y los países latinoamericanos la figura del Juez de ejecución de la Pena aparece en el transcurso de la reforma del sistema penitenciario a partir de la década de los sesenta. En algunos países se prevé la visita de jueces a “establecimientos para procesados” pero éstas raramente se llevan a cabo.

2. Sistema policial

Resulta interesante constatar que los mecanismos de supervisión de la policía se desarrollaron tardíamente, a comienzos de la década de los ochenta en el Reino Unido. Otros países, como Sudáfrica, Holanda, Hungría y Austria establecen la década de los noventa sistemas de supervisión de la policía. Aunque en algunos países resulta posible que los jueces visiten lugares de detención policial, esta práctica raramente se produce de modo sistemático.

3. Instituciones psiquiátricas

Durante mucho tiempo las instituciones psiquiátricas permanecieron al margen de las preocupaciones de derechos humanos⁹, pero en este campo se ha ido produciendo un cambio de actitud. No obstante, el desarrollo de supervisión externa de instituciones psiquiátricas es escaso, puesto que hallamos principalmente sistemas internos de inspección dentro del Ministerio o autoridad competente. Aunque en algunos países los miembros de la judicatura tengan el derecho de supervisar estas instituciones, esta práctica raramente tiene lugar. Más aún, normalmente la supervisión de las instituciones psiquiátricas recae en las Defensorías o Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

⁹ La Corte Europea de Derechos Humanos ha constatado la existencia de violaciones al derecho a la libertad personal en ciertos casos en Holanda en la década de los setenta, en los que quedó clara la actitud de descuido de los derechos humanos de enfermos mentales. La Corte ha establecido un Conjunto de criterios con relación a la privación de libertad de los enfermos mentales.

4. Centros militares de privación de la libertad

La detención militar es un tema especialmente sensible en muchos países. Los únicos mecanismos existentes en esta área son, además de la inspección interna, las Defensorías y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, las cuales tienen un mandato general de actuar respecto a todas las acciones del ejecutivo.

5. Centros de detención para menores

La actuación de mecanismos de supervisión de derechos humanos en los centros de detención para menores no ha tenido tampoco un lugar prominente. Esto parece deberse a la falta de conciencia sobre la existencia de estructuras de desigualdad de poder, que exigen una supervisión externa de estos centros. Al parecer los únicos modelos de supervisión existentes son los internos, en los que las autoridades gubernamentales de custodia de menores tienen el papel predominante.

IV. Categorías – Descripción y evaluación preliminar

1. Comentarios generales

Los criterios de categorización están relacionados esencialmente con **las características institucionales y de composición** del órgano de visita. Se tratarán las siguientes categorías: Sistemas internos de inspección; sistemas externos o bien mixtos de inspección dependientes del respectivo Ministerio o autoridad; inspecciones externas realizadas por Defensorías o Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; inspecciones por grupos de parlamentarios, inspecciones de la judicatura; inspecciones de ONG. Por último, dentro de la categoría “Otros” se incluyen aquellos órganos que caen fuera de las mencionadas categorías o son una combinación de más de un tipo de órgano.

Resulta importante recalcar que cualquier categorización de los distintos mecanismos y su complejidad es bastante arbitraria, y que no resulta fácil delimitar con claridad las distintas categorías. Un buen ejemplo es el Inspectoría de Prisiones (*Inspectorate of Prisons*) . Aunque éste forma parte del Ministerio del Interior del Reino Unido, su estatus de independencia y autonomía es tal, que parece conveniente no considerarlo como parte exclusivamente del sistema administrativo interno de inspección, sino que más bien habría que incluirlo en la categoría de sistemas de inspección externos/mixtos.

Para cada categoría se aporta una descripción que incluye una breve introducción histórica y contextual, sus principales características y una selección de ejemplos. Como se mencionó anteriormente, la selección de ejemplos presentada no es (todavía) representativa, sino que se ofrece con un propósito ilustrativo. En base a la descripción, se realiza una evaluación preliminar de cada una de las categorías de los MNV, con el fin de destacar tanto sus fortalezas, como sus áreas problemáticas.

2. Inspección Administrativa Interna

Descripción.

Resulta común que la inspección de centros de privación de la libertad la realice un departamento especial de la institución gubernamental encargada de la dirección de estos centros, y es parte normal del funcionamiento de las grandes burocracias, basado explícita y parcialmente en la ley (ej. Reino Unido, Austria, Noruega). El alcance y calidad de tales visitas varía sobremanera entre los distintos países del mundo. Los mecanismos internos de inspección, tal y como se entienden aquí, pueden aparecer bajo la forma de otros departamentos gubernamentales (ej: Inspección del Trabajo, Inspectoría de Servicios Sociales), que visitan e inspeccionan ciertos aspectos relativos a las condiciones de detención que recaen bajo el campo de su competencia.

Los sistemas de inspección internos dentro de los ministerios y/o la autoridad respectiva u oficinas especiales de inspección gubernamental con frecuencia están basadas en una ley específica (ej: Leyes de Ejecución de Sentencias) o leyes que gobiernan la estructura del gobierno y/o ministerios. Los miembros del equipo de inspección son funcionarios que dependen normalmente del Ministerio correspondiente, y suelen incluir personas competentes, con un conocimiento especializado para desarrollar sus funciones. En el mandato de los sistemas internos de inspección se incluye la verificación de la implementación de las leyes y reglamentos gubernamentales correspondiente, donde poseen facultades para efectuar visitas y de realización de entrevistas en privado con las personas de los lugares en cuestión. Informan al ministro correspondiente y sus recomendaciones pueden tener gran importancia debido a su proximidad con quienes toman las decisiones de la institución en cuestión. En algunos países las opiniones de otras instituciones gubernamentales (p. ej. Servicios sociales, autoridades de protección de menores e inspectores laborales) pueden ser vinculantes y de cumplimiento obligatorio.

Ejemplos

- Grecia: La Dirección de Inspecciones del Ministerio de Justicia tiene la facultad de realizar visitas; sin embargo, éstas no son sistemáticas.
- Grecia: El Departamento del Ministerio de Salud tiene la obligación legal de supervisar los hospitales.
- Reino Unido: La autoridad de protección de menores debe realizar, al menos una visita sin previo aviso a cada centro de justicia juvenil en Irlanda del Norte.
- Noruega: Las visitas a centros para menores las realiza el Comité de Supervisión dependiente de la Oficina del Gobernador del Condado respectivo.

Evaluación

En este estudio se han incluido los sistemas administrativos internos de inspección, aunque desde el inicio estaba claro que no cumplen con los criterios de independencia ya mencionados.

Por otro lado, algunos aspectos del trabajo realizado por algunos de estos sistemas merecen ser tomados en cuenta. Así, existe una ventaja aparente en los mismos, ya que las críticas internas reciben una mejor aceptación y las observaciones se implementan de modo más directo. Asimismo, hay que mencionar que las recomendaciones de algunos mecanismos gubernamentales de inspección, en especial las Inspectorías de Trabajo y Asistencia Social pueden ser vinculantes y de cumplimiento obligatorio.

3. Inspección por parte de órganos externos/mixtos establecidos dentro de la respectiva autoridad/ministerio

Descripción

En esta categoría encontramos una amplia variedad de órganos de visita de muy diverso tipo, establecidos dentro del ámbito de competencia de un ministerio. Podemos considerar esta categoría como una continuación de los sistemas internos de inspección, aunque con elementos externos, ya sea en forma de personas externas o con un estatus de sólida autonomía.

La idea detrás del establecimiento de órganos externos/mixtos implica en primer lugar, la creación de controles independientes aplicables al tratamiento de las personas detenidas y asesoramiento externo sobre cómo mejorar las condiciones de detención.¹⁰ En segundo lugar, la apertura de una institución cerrada al exterior con

¹⁰ Véase la explicación del fundamento de la existencia del the Austrian Human Rights Advisory Board, www.menschenrechtsbeirat.at.

el fin de proporcionar una mejor comprensión de la institución correspondiente y una mayor confianza en ella (por ej: visitas realizadas por organismos no profesionales a comisarías en el Reino Unido y Sudáfrica¹¹).

La creación de estos órganos externos/mixtos se produjo en el contexto de lugares de detención para sentenciados y se remonta a comienzos del siglo XX, por ejemplo, los Consejos de Visita a Prisiones del Reino Unido. Más cerca de nuestros días vemos el establecimiento de dichos órganos en el contexto del sistema policíaco.

Estos órganos externos pueden subdividirse en:

- Sistemas autónomos especiales de inspección dentro de un Ministerio (Inspección de Prisiones del Reino Unido, Procurador Penitenciario de Argentina);
- Consejos/comités externos y voluntarios de visitas a instituciones concretas (policía y cárceles) (ej: Comisión de Visitas a prisiones en muchos países, comités no profesionales de visitas a la policía en el Reino Unido y Sudáfrica);
- Sistemas de inspección externos por parte de ONG (ej.: “Comité Independiente Público de Georgia para el Control del Sistema Penitenciario”- *Georgian Independent Council of Public Control of Penitentiary System*);
- Comités externos de visitas conjuntas con consejos consultivos de derechos humanos en general para el sistema de policía (Ej. El *Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria*).

El fundamento legal de estos sistemas de MNV varía. Así encontramos que algunos mecanismos carecen de fundamento legal formal, y que han sido establecidos mediante recomendación de un Ministerio, (como es el caso de los mecanismos no profesionales de visitas a las estaciones de policía en el Reino Unido) y otros, por el contrario, se fundamentan en una disposición constitucional (*Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria*). La forma más extendida es la creación de un órgano por medio de un Decreto Ministerial que establece una obligación jurídica (Georgia, Armenia, Procurador Penitenciario de Argentina).

A su vez, existe una gran variedad en la composición de estos órganos:

- Los visitantes pueden ser personas no profesionales no pertenecientes a la institución bajo control, incluyendo representantes de ayuntamientos,

¹¹ Explícitamente mencionado en South African Policy Guidelines, Community Visitor System, para. 2, citado en APT, *op. cit*, Enero de 1999, 62.

sindicatos etc. (Comités de Supervisión de prisiones Búlgaros - *Bulgarian Supervisory Committees to prisons*, Consejo de Visitas del Reino Unido - *UK Board of Visitors*),

- Pueden estar formados exclusivamente por miembros de ONG especializadas en derechos humanos (“Comité Independiente Público de Georgia para el Control del Sistema Penitenciario”);
- Pueden ser personas seleccionadas por su experiencia en el tema (*Inspectoría de prisiones del Reino Unido, Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria*).

Así pues, la composición varía considerablemente tanto en capacitación como conocimientos (de derechos humanos). La mayoría de los miembros de estos organismos son nombrados por la respectiva autoridad o ministerio, tras o sin un procedimiento independiente de selección.

Los mandatos de estas instituciones son claramente de derechos humanos o bien, se hallan más centrados en las leyes relativas a las condiciones de detención.

Las facultades y atribuciones de visita normalmente comprenden el acceso a lugares de detención, a las personas detenidas (incluyendo el derecho a tener conversaciones en privado) y acceso a la documentación pertinente, incluyendo los expedientes personales. No obstante, la facultad de visita de algunas instituciones se encuentra restringida (ej: restricción de visitas al horario laboral, restricciones de acceso a expedientes, como en el caso de Georgia). De estos mecanismos, pocos han recibido la tarea expresa de estudiar o proponer reformas a la legislación existente.

Las visitas a los lugares de detención son el principal método de trabajo de dichos órganos, puesto que el trabajo temático es más escaso.¹² Su trabajo suele dar lugar a la publicación de informes y recomendaciones, formuladas a las autoridades pertinentes que, aunque no son vinculantes, poseen autoridad debido al profesionalismo de estos órganos. Otras instituciones, (principalmente las más antiguas) no publican ningún informe en absoluto, mientras que otras publican tanto informes anuales, como informes de visitas o sobre temas específicos.

Algunas de estas instituciones luchan entre su identidad como supervisores y la de consultores de instituciones cerradas. Algunos parecen estar tan vinculados a la

¹² Las excepciones podrían ser el Inspectorate of Prisons del Reino Unido y el Austrian Human Rights Advisory Board.

institución que resulta difícil distinguirlos de ella (ej. Consejos Consultivos de Prisiones de Bavaria - *Bavarian Advisory Councils to Prisons* en Alemania); otras son conscientes de la importancia de sus funciones e intentan encontrar el equilibrio adecuado entre la función de control y de asesoramiento. También existe una gran variedad en términos de recursos disponibles para estos órganos. Mientras algunos tienen suficientes recursos, otros funcionan esencialmente a base de voluntarios.

Ejemplos

- Reino Unido: Comité de Visitas a centros específicos de detención de inmigrantes
- Austria: *Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria* (estructura doble, consta de comisiones totalmente externas de visita a estaciones de policía y cárceles, y una junta de deliberación que incluye miembros del ejecutivo);
- Sudáfrica: Esquemas no profesionales de Visitas a Comisarías en Sudáfrica
Lay visiting schemes to police stations;
- Reino Unido: Esquemas no profesionales de Visitas a Comisarías. Lay visiting schemes to police stations
- Reino Unido: Inspectoría de Prisiones de su Majestad- *HM's Inspectorate of Prisons* (institución de control autónoma dependiente del Ministerio del Interior; con responsabilidad de inspeccionar el sistema de prisiones)
- Reino Unido: Consejo de visitas en cada prisión, rebautizado "Juntas de Inspección independiente" (voluntarios, asimismo involucrados anteriormente en la determinación de faltas disciplinarias)
- Chipre: Junta de Prisiones, con funciones de inspección y asesoramiento ante el Ministro (miembros designados por el Consejo de Ministros)
- Austria: Comisiones para la Ejecución de Sentencias Penales (voluntarios, designados por el Ministerio de Justicia)
- Bulgaria: "comités de supervisión" de prisiones, establecidos en virtud de la Ley de Implementación de Sanciones Penales (miembros de ayuntamientos, sindicatos, pero no totalmente operativos)
- Ley de Prisiones de Noruega: Consejos de Supervisión (compuestos por un juez y al menos tres miembros más, designados por el Ministerio de Justicia) o el funcionario de supervisión, dependiendo del tamaño de la prisión.
- Georgia, Consejo Independiente de Control Público del Sistema Penitenciario dentro del Ministerio de Justicia (establecido mediante Decreto Ministerial, órgano de visitas formado por ONG).
- Alemania: Consejos Consultivos en cada institución penal (miembros nombrados por los gobiernos regionales)

- Argentina: *Procurador Penitenciario*, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (establecido mediante Decreto Ministerial)
- Chipre: La Normativa sobre pacientes enfermos mentales designa un consejo para los hospitales Psiquiátricos (miembros nombrados por el Consejo de Ministros, visitas frecuentes)

Evaluación

Dada la gran variedad de órganos externos/mixtos, se debe limitar la evaluación a algunas consideraciones generales:

La principal ventaja de estos organismos externos de visita especializados es que se centran en visitas a lugares de detención, lo que les permite (al menos teóricamente) obtener una visión global y con detalle de las situaciones y problemas concretos. Si funcionan en un escenario institucional seguro y se componen de profesionales, tienen un alto potencial para prevenir abusos y mejorar las condiciones de detención.

Aparentemente, el principal problema de esta categoría de órganos exteriores es determinar la relación apropiada o distancia a tomar de las autoridades a las que controlan, lo que influye directamente en su independencia. Los problemas encontrados a este respecto incluyen:

- Su composición mixta, al incluir funcionarios gubernamentales;
- Posesión de independencia formal, pero existencia de miembros pertenecientes al gobierno y dependencia financiera de la autoridad a la que controlan (*Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria*);
- Nombramiento y revocación sin un control adecuado por parte de la autoridad supervisada (ej. Sistemas de visita no profesionales en el Reino Unido y Sudáfrica);
- Funciones combinadas de control y medidas disciplinarias (e.g. antiguamente el Consejo de Visitas en el Reino Unido);
- Percepción de formar parte de la administración penitenciaria al no establecer un enfoque de supervisión de oficio.

La interpretación de su mandato y métodos de trabajo presentan un segundo problema en esta categoría: muchos organismos son anteriores a los enfoques de supervisión sistemática de los derechos humanos, lo que acarrea problemas tanto en términos de falta de capacitación y conocimientos profesionales, como problemas debidos a la naturaleza multidisciplinar de su trabajo. (Véanse las recomendaciones del CPT sobre capacitación etc). Los órganos de visitas que cumplen estos

requisitos, como la *Inspectoría de prisiones del Reino Unido* y las comisiones de visita del *Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Austria* parecen ser excepciones.

Otro problema de esta categoría es el tema de los recursos disponibles. Existen todavía bastantes órganos que trabajan recurriendo al voluntariado, mientras que otros apenas disponen de recursos

Por último existe el problema de la presentación de informes. Muchos de estos órganos externos no presentan informes públicos, por lo que es difícil evaluar sus actividades

4. Inspección por parte de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, incluyendo las Defensorías.

Descripción

Las Defensorías e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos constituyen otra categoría de órganos de visita. Aunque la historia de estos dos tipos de instituciones es muy distinta, sus funciones y modos de abordar su trabajo tienden, hoy en día, a converger hasta el punto de que pueden, en este contexto, ser tratados como una sola categoría.¹³

Las Instituciones de Defensoría tienen su origen en Escandinavia, donde fueron creadas en el siglo XIX para recibir denuncias y quejas relativas al mal funcionamiento de la administración. En la segunda mitad del siglo XX la institución de Defensoría se expandió por el resto del mundo. Las Defensorías establecidas en la década de los noventa, poseen mandatos más específicos de derechos humanos. En concreto, esto es así en los países en que se ha producido la transición de un sistema autoritario a uno democrático, fundamentado en el estado de derecho.

Esto último coincidió con y se vio influenciado por los esfuerzos de la ONU para promover la creación de instituciones nacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos. Los Principios de París de 1991, adoptados en el primer taller internacional sobre instituciones nacionales, constituye el marco normativo para evaluar a las instituciones nacionales de derechos humanos (y a estos hace referencia el Art. 18, para. 4, del Protocolo).

¹³ Véase asimismo APT, *The Role of the Ombudsman in Latin America*, Ginebra 1998, p. 3.

Una evaluación exhaustiva¹⁴ de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos las presenta como una categoría híbrida, con infinidad de variaciones. Pueden presentarse como Comisiones Nacionales de Derechos Humanos (Indonesia, India, Sudáfrica, Uganda), pueden ser Defensorías de Derechos Humanos, Comisionados para los Derechos Civiles, o del tipo de Defensor del Pueblo, que se originó en España y forma parte del panorama latinoamericano.

Los elementos comunes a todas estas variantes y que los diferencia dentro de la estructura de instituciones estatales son: 1) Su estatuto casi gubernamental o legal, en la mayor parte de los casos establecidas como parte del parlamento o mediante disposiciones constitucionales; 2) mandato de promoción y protección de derechos humanos, en concreto frente a denuncias de individuos, pero también mediante tareas proactivas de derechos humanos, y 3) en contraste con el poder judicial, la naturaleza no vinculante de sus recomendaciones.

Muchas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, incluyendo las Defensorías, tienen mandato para actuar por iniciativa propia y de visitar lugares de detención.¹⁵ Algunas Instituciones Nacionales han establecido departamentos específicos para visitas a las prisiones: ej: Colombia, El Salvador, Panamá, etc.

La mayoría de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos reciben su mandato de la constitución, especialmente cuando son creadas como parte de un proceso de transición; aunque algunas otras (la mayoría creadas en respuesta a una crisis de derechos humanos), fueron creadas por Decreto Presidencial (Indonesia, México). Normalmente, aunque no exclusivamente, su lugar dentro de el conjunto de instituciones estatales, es el poder legislativo. Cuando este no es el caso, ha habido intentos de que el control de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos recaiga en el Congreso.¹⁶

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos están compuestas por un cierto número de miembros o comisionados o bien están presididas por una persona. El papel de los abogados en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos es predominante. Tienen el mandato de recibir denuncias de personas (esto es particularmente cierto en el caso de algunas Defensorías tradicionales), pero en la

¹⁴ International Council on Human Rights Policy, *op. cit.*, 2000, 3-4.

¹⁵ La mitad de las aproximadamente 70 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos mencionadas en los informes de los estados al Comité contra la Tortura, tienen mandato para llevar a cabo visitas a lugares de detención, en particular a las prisiones.

¹⁶ E.g. algunas de las Comisiones de Derechos Humanos a nivel estatal en México han sido sometidas al control legislativo en años recientes.

mayoría de los casos pueden actuar asimismo de oficio. En este último caso, pueden también visitar lugares de detención. No obstante esta función no se realiza de modo consistente, ni sistemático.

Las INDH poseen amplias facultades para investigar, entre las que se incluyen la emisión de citatorios y peticiones respecto a personas y documentos. El resultado de su trabajo es en gran parte la elaboración de recomendaciones que no son legalmente vinculantes, pero que a menudo se ven acompañadas de un procedimiento formalizado para recibir respuesta oficial, de modo que tales recomendaciones no pueden ser descartadas tan fácilmente por las autoridades (ej. Ghana). Las INDH suelen redactar informes anuales presentados ante el congreso, mientras otras también elabora informes específicos. Debido a que las INDH han sido en su mayoría establecidas por el parlamento, los recursos que se les asignan dependen a una votación en el congreso. Existe gran disparidad respecto a la adecuación de recursos.

Ejemplos

- México: Comisión Nacional de Derechos Humanos (incluye un programa de visitas a prisiones); Comisiones de Derechos Humanos/ Defensores del Pueblo a nivel de los estados (pocas son las que realizan visitas a prisiones).
- Colombia: Defensoría Delegada de Política Criminal y Penitenciaria (Departamento dependiente de la Defensoría)
- Polonia: Comisionado de los Derechos Civiles en Polonia (ha realizado visitas regulares a prisiones, y estaciones de policía y ha elaborado estudios temáticos)
- Eslovenia: Defensoría de los Derechos Humanos de Eslovenia (visitas regulares a las prisiones)
- España: Defensor del Pueblo de España (ocasionalmente se ha ocupado de la situación de las prisiones)
- Ghana: Comisión para los Derechos Humanos y la Administración de Justicia de Ghana (Ha llevado a cabo estudios sistemáticos de las prisiones 1995/1996 y realiza visitas de seguimiento cada año)
- Sudáfrica: Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (visitas regulares a prisiones, así como a estaciones de policía)
- Fiji: Comisión de Derechos Humanos (Ver Anexo I)
- Nepal: Comisión de Derechos Humanos (Ver Anexo I)
- Sri Lanka: Comisión de Derechos Humanos (Ver Anexo I)
- Finlandia: Defensoría (realiza visitas regulares a lugares de privación de la libertad, especialmente prisiones, así como estudios temáticos)

Evaluación

Actualmente las INDH y Defensorías son instituciones relativamente bien establecidas, aunque muchas de ellas luchan con la inseguridad financiera y jurídica, así como por su independencia, y por consiguiente, con la percepción de su legitimidad.¹⁷ No obstante, la tendencia parece ser a que las INDH están desarrollando un perfil más definido.

Puesto que en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos e Instituciones de Defensoría, los abogados siguen ejerciendo el papel predominante, pocas cumplen con el carácter multidisciplinar de MNV, tal y como lo exige el Protocolo y la CPT o los criterios de representación de los Principios de París.¹⁸

Mientras que el mandato de las INDH y Defensorías es lo suficientemente amplio para velar por los derechos humanos de los detenidos, en particular para la prevención de la tortura, y mientras que normalmente tienen la facultad de realizar visitas bajo las mencionadas circunstancias, es precisamente la amplitud de su mandato lo que presenta consecuencias negativas para el desarrollo de su trabajo en instituciones cerradas. Al recaer dentro de su mandato todos los derechos humanos, no se enfocan de modo sistemático en los derechos de los detenidos mediante visitas regulares a lugares de detención.¹⁹ Únicamente en algunos países, en concreto los países de Latinoamérica y Europa del Este, se ha desarrollado en años recientes un enfoque más sistemático para conducir visitas a lugares de detención (p. Ej: Colombia, Polonia y Eslovenia). Existe un nexo entre (la escasez de) recursos de los que las INDH y Defensorías disponen y las prioridades otorgadas a las visitas.

En cuanto al peso de las recomendaciones y la información al público, algunas INDH/Defensorías presentan como punto positivo la existencia de un procedimiento de seguimiento formalizado, que incluye la obligación legal de que las autoridades que no cumplan con las disposiciones pertinentes tengan que responder a las mismas dentro de plazos preestablecidos.

¹⁷ International Council on Human Rights Policy, *op. cit.*, 2000, 57 y siguientes.

¹⁸ *Ibid*, 77 y siguientes.

¹⁹ Véase el estudio de la APT, *op. cit*, 1998.

5. Inspección por parte de Órganos parlamentarios

Descripción

En un estado democrático, la función de ejercer el control democrático sobre el poder ejecutivo le corresponde a los órganos legislativos, bien mediante el control de los mismos legisladores, o bien mediante el establecimiento de instituciones especializadas como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Aunque muchos congresos tienen la competencia para investigar sobre los derechos de personas privadas de libertad y realizar, de vez en cuando visitas (México, Dinamarca, etc), algunos han establecido comisiones específicas con la tarea de visitar de manera sistemática los lugares de detención.

Los Grupos de parlamentarios desarrollan su trabajo de visitas en virtud de la ley que rige las funciones/estructura del congreso o bien reglamentos, ej : leyes penitenciarias. Estos grupos, constan de legisladores de todos los partidos representados en el congreso, y son por tanto, en su mayoría, políticos profesionales. Algunos incluyen expertos externos para que les ayuden en esta tarea. El mandato de los grupos de visitas de legisladores suele ser amplio. Como resultado, formulan recomendaciones, así como elaboran iniciativas legislativas. Pocos publican informes sustantivos.

Ejemplos

- Suiza: Comisión de Visitas Parlamentaria de Ginebra (Ver Anexo I)
- Suiza: Subcomisión para la supervisión de las condiciones de detención del Parlamento de Ticino
- Comités de Legisladores (Jurídicos / de Derechos Humanos) en varios países realizan visitas ocasionales.

Evaluación

Los mecanismos de visita establecidos dentro de los congresos gozan potencialmente de una gran autoridad debido a los cargos especiales de los legisladores. Los mandatos de los órganos parlamentarios parecen ser lo suficientemente amplios, y puede verse como algo positivo de este modelo, el hecho de que los actores realicen tareas legislativas.

No obstante, la experiencia acumulada muestra que encargar a los legisladores la tarea de supervisar los derechos de las personas privadas de la libertad y las condiciones de estos centros, presenta varios problemas.

En primer lugar se encuentra la falta de conocimientos profesionales de personas que, por el simple hecho de su función, poseen conocimientos generales, pero no son especialistas. Si no hacen uso de expertos externos, como lo hace la Comisión de Visitas Parlamentaria de Ginebra, se corre el riesgo de que el trabajo de estos comités carezca de la profundidad requerida, y se quede en algo muy general.

En segundo lugar, el hecho de que los supervisores sean miembros de partidos políticos podría desencadenar problemas, debido a la politización de una tarea que es principalmente un ejercicio basado en los derechos humanos.

En tercer lugar, un tema importante al respecto es el problema de la regularidad de las visitas, y por tanto, la posibilidad de que esos esfuerzos sean sostenidos. No obstante, como queda claro en el ejemplo de Ginebra, se puede hacer frente a este reto si existe voluntad.

Los Comités Parlamentarios sí publican informes, aunque no lo hagan sistemáticamente. También, y vinculado a lo dicho anteriormente, estos informes no son siempre lo específicos que deberían.

6. Inspección Judicial

Descripción

Al poder judicial, en un estado democrático, donde rige un estado de derecho, le corresponde controlar que las acciones del ejecutivo se realicen conforme al respeto de la normativa vigente, incluyendo las garantías de respeto a los derechos humanos.

El control judicial de los derechos de las personas en las prisiones preventivas es parte fundamental del derecho de los derechos humanos. Sin embargo, el ámbito de las prisiones y los derechos de los presos convictos ha permanecido por mucho tiempo fuera del enfoque judicial. Esto se debió en parte a la doctrina jurídica aceptada hasta las décadas de los sesentas y setentas en muchos lugares del mundo, según la cual los derechos humanos no se aplicaban a ciertos tipos de relaciones especiales entre el Estado y el individuo, por ejemplo a personas sentenciadas a pena de prisión.

Sin embargo, esta situación ha cambiado, y en muchos países, los miembros de la judicatura (jueces, fiscales) deben por ley actuar de oficio para que se cumplan las leyes que rigen la detención y las garantías del respeto de los derechos humanos de

los detenidos en lugares cerrados al resto de la sociedad. : Esta función se cumple *inter alia* mediante visitas a lugares de detención.

Los miembros de la judicatura pueden visitar tres áreas:

- **Establecimientos penitenciarios** en los que reos convictos cumplen su condena. El “Juez de ejecución de la pena” que se estableció primero en Brasil, es una institución que se halla principalmente en Latinoamérica y en el Sur de Europa. En algunos países del antiguo bloque socialista de Europa central y Oriental, los fiscales, nominalmente, ejercen una función semejante;
- Establecimientos de **prisión preventiva**, principalmente por medio del juez de instrucción o del fiscal, o un juez con mandato específico para esta tarea.
- En algunos países, los jueces o fiscales puede también encargarse de vigilar las condiciones de detención y derechos de los detenidos en **estaciones de policía**.

El fundamento jurídico de la inspección judicial suele ser la ley de ejecución de sentencias para el juez de ejecución de la pena, o el Código de Procedimiento Penal para la inspección de instituciones de detención preventiva. Los jueces normalmente actúan solos, pero pueden recurrir a la asistencia de expertos. El mandato de los miembros de la judicatura es salvaguardar los derechos de los presos y las condiciones de detención. No obstante, esto es normalmente sólo una parte de su cometido, puesto que por ejemplo, el juez de ejecución de la pena decide asimismo sobre asuntos relativos a la ejecución de las sentencias (libertad provisional, etc). Los jueces pueden recibir denuncias y asimismo investigar de oficio las condiciones de detención. En el transcurso de su tarea de control del ejecutivo, los jueces pueden emitir decisiones vinculantes. Los resultados del trabajo de los jueces normalmente no son presentados públicamente.

Ejemplos

- Jueces de Ejecución de la Pena en Brasil, Costa Rica, Guatemala Honduras, el Salvador, España, Italia, Francia, Sudáfrica;
- Francia: el Juez de Sentencia realiza visitas una vez cada tres meses;
- España: El Código de Procesal Penal permite que el juez compruebe la situación de los detenidos, pero esto ocurre pocas veces en la práctica;
- Austria: Código de procedimientos penales estipula la obligación de que jueces especialmente designados visiten centros de prisión preventiva semanalmente;

- Moldavia: el ministerio público puede visitar estaciones de policía, pero en la práctica, no lo hace sistemáticamente.

Evaluación

En algunos países, el poder judicial cuenta con una gran tradición de seguridad jurídica e independencia. No obstante, la independencia de los jueces en el mundo muestra un panorama problemático, según diversos estudios. El mandato de los jueces de ejecución de la pena y jueces con mandato de vigilancia de centros de prisión preventiva, parece ser lo suficientemente amplio para cumplir con los criterios anteriormente mencionados. Una fortaleza particular del enfoque judicial es que las decisiones de los jueces son de naturaleza vinculante, y por tanto, su efectividad es potencialmente mucho mayor.

No obstante, varias características del control judicial presentan problemas, a la luz de los estándares previamente mencionados.

El mandato no solo abarca el examen del tratamiento a los prisioneros, sino también asuntos relacionados con la ejecución de la pena (ej: decisiones sobre libertad provisional). Esta mezcla de funciones puede resultar problemática (como se ha mencionado, la CPT ha planteado este tema en lo relativo a el antiguo Consejo de Visitas del Reino Unido, que supervisaba las condiciones de detención, a la vez que era parte activa en la toma de decisiones de medidas disciplinarias). Esto destaca la cuestión de si los reclusos pueden desarrollar la confianza necesaria para presentar denuncias sobre cierto tratamiento, cuando saben que sus actitudes pueden influenciar a los jueces en otros asuntos.

En los países con una fuerte tradición autocrática, la judicatura y el ministerio público se encuentran tan vinculados a la estructura general de poder, que todavía resulta necesario desarrollar una auténtica conciencia de derechos humanos. Esto es ciertamente un problema en los antiguos países del bloque socialista europeo.

Incluso en aquellos países en los que la figura del juez de ejecución de la pena está enraizada, su efectividad ha sido cuestionada. Entre otros problemas se encuentra la falta de regularidad en las visitas (especialmente en Italia) y la carencia de especialización y experiencia de los jueces regulares para ocuparse con éxito de la complejidad de las condiciones carcelarias.²⁰

²⁰ Véase Heriberto Asencio Cantisan, Surgimiento de la Figura del Juez de Ejecución de la Pena, Marzo 2003.

En cuanto al control judicial de las instituciones policiales, hay que tener en cuenta el problema de la dependencia mutua existente entre la policía y la judicatura en muchos países. Además, los jueces no elaboran informes públicos.

7. Inspecciones por parte de ONG

Descripción

Como suele ocurrir en el campo de los derechos humanos, una inmensa mayoría de las iniciativas de promoción y protección provienen de las ONG. La protección de los derechos de las personas encarceladas y sus condiciones de detención han sido el caballo de batalla de las ONG y otros grupos de la sociedad civil, tanto a nivel internacional, como nacional. La visita de ONG a prisiones y otros lugares de detención como un tipo de acción especial a favor de los presos, se ha desarrollado enormemente estos últimos veinte años, sobre todo en el contexto de transición de un régimen autocrático a otro democrático en Latinoamérica, en los países del centro y del este de Europa y en África

Dado la gran diversidad entre las ONG resulta difícil establecer sus características generales. Las ONG por lo general se establecen como entidades jurídicas en virtud de las leyes de asociaciones privadas de sus respectivos países, y son ellas las que deciden su propio mandato. En muchos países las ONG pueden acceder a instituciones cerradas tras celebrar acuerdos con las autoridades pertinentes, en parte mediante leyes que las facultan para ello. Los mandatos y método de trabajo de cada ONG varían grandemente. Algunas realizan de modo sistemático, visitas a instituciones cerradas, y han desarrollado métodos de investigación empírica muy profesionales, incluyendo el uso de cuestionarios. Como resultado, las ONG suelen publicar informes de su trabajo y formular recomendaciones, y la influencia y posible adopción de los mismos depende en gran parte (de la percepción) de su profesionalidad.

Ejemplos

- Burundi: Asociación Burundesa para la Protección de los Derechos Humanos y de las personas detenidas (*Association Burundaise pour la protection des droits humains et des personnes detenues* - fusión de dos organizaciones, una de ellas especializada en trabajo penitenciario; conduce visitas regulares a lugares de detención);
- Países de Europa Central y del Este: Varias ONG, miembros de la “Federación Internacional de Helsinki de Derechos Humanos” (*International Helsinki Federation for Human Rights*) han desarrollado programas especiales para visitar

instituciones cerradas. Destacan la Fundación para los Derechos Humanos de Polonia, El Comité Helsinki de Hungría y el Comité Helsinki de Bulgaria;

- Uruguay: Servicio, Paz y Justicia

Evaluación

Hoy en día se acepta y reconoce ampliamente el trabajo que realizan las ONG. Aun así, en muchos países subsisten problemas de seguridad jurídica y de otros tipos, y el que las ONG accedan a instituciones cerradas para realizar su trabajo depende de un permiso acordado por las autoridades estatales, el cual puede ser revocado. Son un claro ejemplo los problemas que debió afrontar el Comité Helsinki de Hungría al querer continuar su programa de inspección de celdas policiales en fecha posterior a 1996.²¹

Respecto a los métodos de trabajo, se puede aprender mucho de la experiencia de algunas ONG que supervisan instituciones cerradas. Al adoptar una perspectiva más centrada en las víctimas y en los derechos humanos, han sido particularmente creativas al introducir modos de supervisión más sistemáticos, basados en un enfoque estratégico más amplio.

El peso de las recomendaciones formuladas por las ONG suele ser menor que el de las que formulan las instituciones estatales, cuyas funciones tienen una base legal, y por lo tanto, una aceptación formal mayor. No obstante, esta generalización debe matizarse en el caso de organizaciones altamente profesionales.

8. Otros modelos

Por último, existen mecanismos de visita que no recaen en ninguna de las categorías que hemos mencionado y que constituyen una mezcla de los diferentes modelos propuestos. Algunos ejemplos son:

- El sistema brasileño de *Consejos de la Comunidad*, presenta rasgos tanto de un órgano externo especializado, así como de un sistema de control judicial. Se fundamenta en la ley nacional de ejecución de sentencias y los miembros de estos Consejos provienen principalmente de ONG. No obstante, están presididos

²¹ Véase, Ferenc Köszeg, Monitoring Detention by the Police: Experiences with civilian oversight of law enforcement agencies, in APT/COLPI, The Prevention of Torture in Central Europe, Minutas del Seminario organizado por la APT y COLPI en Budapest, Hungría, 18-19 Junio 1998, Febrero 1999, 28-29.

durante su primer año de existencia por un juez de ejecución de la pena y tras este periodo, informan mensualmente a dicho juez. (Ver Anexo I)

- El modelo paraguayo de una Comisión Interinstitucional, compuesta entre otros, por el Defensor del Pueblo.

V. Conclusiones

1. Gran diversidad de mecanismos de visita

Existe una amplia diversidad de lo que pueden considerarse mecanismos nacionales de visita dentro del marco del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura. Esta amplia diversidad está vinculada a la gran variedad de tradiciones de tipo institucional, político, jurídico y cultural desde los que deben ser vistos. En los últimos años, ha habido una clara tendencia de cambiar de un enfoque poco orientado y más humanitario, hacia un enfoque más sistemático centrado en la aplicación de los derechos humanos, debido a la influencia ejercida por el rápido desarrollo de prácticas y estándares internacionales. El trabajo realizado por las ONG especializadas y, en particular, el Comité Europeo de Prevención de la Tortura merecen mención especial.

2. La mayoría no satisfacen algunos de los criterios fundamentales

Parece patente asimismo, que muy pocos de los mecanismos existentes cumplen totalmente con los estándares internacionales, en particular aquellos del Protocolo Facultativo. Esto no resulta sorprendente si tenemos en cuenta el origen reciente de estos estándares internacionales y el enfoque minimalista que los Estados han adoptado al establecer los mecanismos de visita; especialmente cuando tienen que evitar las críticas sobre la situación de los derechos humanos o para mostrar a la comunidad internacional su voluntad política de aplicar estos derechos

3. Seguridad

La falta de seguridad constituye un grave problema para muchos MNV, ya que en algunos casos, sus representantes deben hacer frente a amenazas a su vida y a su integridad física. En otros muchos casos, los MNV se enfrentan a falta de seguridad financiera y jurídica. Este último caso resulta más apremiante para aquellos mecanismos establecidos como órganos externos/mixtos dedicados a la supervisión del tratamiento a los detenidos y las condiciones de detención. Esto resulta menos problemático para aquellas instituciones que han adquirido un perfil más visible, como las Defensorías e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

4. Independencia y distanciamiento adecuado respecto a las instituciones sometidas a control

El criterio más importante y que presenta más problemas es (la falta de) independencia de las instituciones de supervisión. La cuestión de la independencia está relacionada con el distanciamiento adecuado frente a las instituciones sometidas a control. Este problema resulta obvio en el caso de los sistemas de inspección internos, e igualmente aparente en el caso de los órganos de visita externos/mixtos, y en menor medida, en el de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. El distanciamiento adecuado frente a las instituciones sometidas a control resulta controvertido y todavía no se entiende bien: Hay pocos estudios académicos sobre el tema, aunque en otros contextos de trabajo práctico de derechos humanos, tal y como el ámbito de misiones internacionales de derechos humanos, ocurre lo mismo.

5. Métodos de trabajo eficaces y eficientes basados en enfoques multidisciplinarios

Otro criterio de importancia está relacionado con la adecuación de los métodos y técnicas utilizados para cumplir con una misión de prevención y comprender a profundidad la complejidad de las situaciones en instituciones cerradas, de modo que se puedan presentar propuestas para remediar la situación, tras un diagnóstico adecuado de los problemas.

Frecuentemente se constata una falta de un enfoque claro de derechos humanos y una desproporción de las perspectivas, todo ello en detrimento de los objetivos globales del ejercicio. Este es un problema que aflige a todas las categorías de mecanismos nacionales de visita estudiados. Las ONG especializadas y algunos mecanismos externos de visitas han desarrollado enfoques particularmente interesantes.

6. No todos los lugares de preocupación reciben la misma cobertura

Ha quedado asimismo claro que los MNV existentes no cubren todos los lugares en los que se encuentran personas privadas de la libertad en el sentido expresado por el Art. 1 del Protocolo. La mayoría trabajan parte del sistema penitenciario, mientras otros en menor medida, se dedican a las instituciones policiales, y otros, todavía en menor medida se atienden las instituciones psiquiátricas, militares o centros de menores.

7. Reforma de los Mecanismos Nacionales de Visita para cumplir los estándares internacionales

Aunque esta evaluación preliminar parece mostrar que únicamente algunos Mecanismos nacionales de visita cumplen totalmente con las normas internacionales, algunos parecen necesitar solamente pequeñas reformas. La selección adecuada del personal y sobre todo la capacitación en la metodología de visitas, entre otros, contribuirá en gran medida al fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales de Visita existentes.

8. Enfoques al ratificar el Protocolo

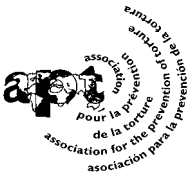
Al ratificar el Protocolo, los Estados podrían tener la tentación de designar simplemente a las instituciones nacionales ya existentes para que realicen las funciones que estipula el Protocolo, y adoptar de este modo un enfoque minimalista para evitar establecer (nuevas) instituciones. Otro problema relacionado se daría si los Estados cayeran en la tentación de designar ciertos MNV, y utilizarlos para excluir a otros de ellos, especialmente ONG, para impedir que las ONG puedan visitar instituciones cerradas

En este estudio ha quedado claro que cada modelo de mecanismo presenta ventajas e desventajas y que la forma más adecuada para avanzar sería un sistema que combine diferentes modelos, reproduciendo las fortalezas de cada uno. La cuestión del establecimiento o designación de un Mecanismo Nacional de Visita debe ser respondida dentro de cada contexto nacional particular.

Agenda

Mecanismos nacionales de visitas a lugares de detención en el mundo: Prácticas y lecciones

2 – 4 de julio 2003, Palais Wilson, Ginebra, Suiza



Agenda



Objetivo del seminario

En el marco de la reciente adopción, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura, este seminario apunta a reunir representantes de diversas instituciones que llevan a cabo visitas a lugares de detención con el propósito de ofrecerles la oportunidad de compartir sus experiencias y profundizar sus conocimientos sobre metodología, funcionamiento y efectividad de los diferentes tipos de mecanismos nacionales de visitas allí representados.

Esperamos que las lecciones que surjan de estas prácticas jugarán un papel decisivo para el establecimiento de órganos nacionales de visitas en el marco del Protocolo Facultativo y que de esta forma contribuyan positivamente a la ratificación e implementación de este nuevo tratado internacional cuyo artículo primero enuncia:

“El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

Miércoles, 2 de julio

13.30 – 15.00

INAUGURACIÓN

Sr. Bertrand Ramcharan, Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en funciones

Sr. Mark Thomson, Secretario General
Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)

Presentación de los participantes

15.00 – 15.40

EVALUACIÓN PRELIMINAR DE DISTINTOS TIPOS DE MECANISMOS NACIONALES DE VISITAS

Presentación introductoria, a cargo del **Sr. Walter Suntinger**, Consejo Asesor de Derechos Humanos (Austria)

15.40 – 16.00

Refrigerio

16.00 – 18.00

¿CÓMO ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE VISITAS ?

PANEL Y DEBATE

Sr. Krassimir Kanev, Comité Helsinki (Bulgaria)

Sr. Malick Sow El Hadj, Comité de Derechos Humanos (Senegal)

Sr. Roy Murillo, Juez de ejecución penal de Alejuela (Costa Rica)

Moderador: **Sr. Orest Nowosad**, Equipo de Instituciones Nacionales, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU

NOCHE

18.15 - 20.00

RECEPCIÓN

para participantes, organismos internacionales y diplomáticos de Ginebra

Jueves, 3 de julio

9.00 – 10.40

LECCIONES SOBRE LA PREPARACIÓN Y CONDUCCIÓN DE VISITAS EFECTIVAS

PANEL Y DEBATE

Sr. Alain Dominique Mauris, Comisión Parlamentaria, Cantón de Ginebra (Suiza)

Sra. Constantine Karusoke, Comisión de Derechos Humanos (Uganda)

Sra. Patricia Ramos Rodriguez, Defensoría del Pueblo (Colombia)

Sr. Piotr Sobota, Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles (Polonia)

Moderadora: **Sra. Esther Schaufelberger**, APT

10.40 – 11.00 **Refrigerio**

11.00 – 12.30 continuación

12.30 – 14.00 **Almuerzo**

14.00 – 15.40 **BUENAS PRÁCTICAS PARA EL SEGUIMIENTO DE VISITAS**

PANEL Y DEBATE

Sr. Pierre-Claver Mbonimpa, Asociación para la Protección de los Derechos Humanos y de las Personas Detenidas (Burundi)

Sr. Nimal Hapuarachchi, Comisión de Derechos Humanos (Sri Lanka)

Sr. Guillermo Paysee, Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) (Uruguay)

Sra. Radhia Nasraoui, Abogado (Tunis)

Moderador: **Sr. Walter Suntinger**, Consejo Consultivo de Derechos Humanos (Austria)

15.40 – 16.00 **Refrigerio**

16.00 – 17.30 continuación

NOCHE

LIBRE

Viernes, 4 de julio

9.00 – 10.40 **EI PAPEL DE ASESORÍA Y MONITOREO DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE VISITAS**

PANEL Y DEBATE

Sra. Shaista Shameem y Sr. Naibuka Waqa, Comisión Nacional de Derechos Humanos (Fiji)

Sr. Giorgi Chkeidze, Asociación de Jóvenes Abogados (Georgia)

Sr. Ariel Cejas Meliare, Procuraduría Penitenciaria (Argentina)

Moderador: **Mark Thomson**, APT

10.40 – 11.00 **Refrigerio**

11.00 – 12.30 continuación

12.30 – 14.00 **Almuerzo**

14.00 – 15.40 **MÚLTIPLES MECANISMOS DE VISITAS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES**

PANEL Y DEBATE

Sr. Mogambri Moodliar, Comisión de Derechos Humanos (Sudáfrica)

Sra. Tania Kolker, Consejo de la Comunidad de Rio de Janeiro (Brasil)

Sra. Indira Rana, Comisión de Derechos Humanos (Nepal)

Moderadora: **Sra. Barbara Bernath**, APT

15.40 – 16.00 **Refrigerio**

16.00 – 17.30 **CONCLUSIONES:
CONSIDERACIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO O
ADAPTACIÓN DE MECANISMOS NACIONALES DE VISITAS
DE ACUERDO EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA
CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA**

Moderador: **Sr. Mark Thomson**, APT

NOCHE:

19.00 en adelante FIESTA EN EL JARDÍN DE APT
10, Rte de Ferney, Ginebra (ver mapa)

Sábado, 5 de Julio

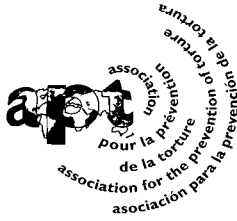
VISITA GUIADA DE GINEBRA

11.00	Encuentro en frente del Hotel Noga Hilton
11.15 – 12.15	Recorrido sobre el Lago de Ginebra
12.45 – 14.00	Alumerzo en el Restaurante “l’Hôtel de la Ville” (39, Grand Rue, centro histórico)
14.00 – 16.00	Recorrido del centro histórico de Ginebra

NOCHE

LIBRE

Lista de Participantes



Lista de Participantes



Invitado de Honor

Sr. **Bertrand RAMCHARAN**, Office of the High Commissioner for Human Rights
Deputy High Commissioner for Human Rights

NOMBRE Y ORGANIZACIÓN

DATOS

Moderadores

Sr. **Mark THOMSON**
Association for the Prevention of Torture
Secretary General

Dirección:
Route de Ferney, 10
1211 Geneva 2,
Switzerland
Tel: +41 22 919 21 70
Fax: +41 22 919 21 80
E-mail: apt@apt.ch

Sra. **Esther SCHAUFELBERGER**
Association for the Prevention of Torture
Visits Programme Officer

Tel: +41 22 919 21 74
Fax: +41 22 919 21 80
E-mail: esther@apt.ch

Sr. **Orest NOWOSAD**
Office of the High Commissioner for Human Rights
National Institution Team,
Team Leader

Dirección:
UNOG - OHCHR
CH – 1211 Geneva 10
Tel: +41 22 917 92 23
Fax: +41 22 917 90 18
E-mail: onowosad@ohchr.org

Sr. **Walter SUNTINGER**
Austrian Human Rights Advisory Board

Dirección:
Bräunerstrasse 5
1014 Vienna, Austria
Tel: +43 1 310 89 55
Fax: +43 1 531 26 52 12
E-mail:
walter.suntinger@univie.ac.at

Panelistas

1. Sr. **Giorgi CHKEIDZE**
Georgian Young Lawyers' Association
*Senior Assistant in Strategic litigation,
Rule of Law Programme*

Dirección:
Krilovi Str. 0102
Tbilisi, Georgia
Tel: N/A
Fax: +995 32 92 10 35
E-mail: chkeidze@gyla.ge

2. Sr. **Nimal HAPUARACHCHI**
Sri Lanka Human Rights Commission
Director Education & Special Programme
- Dirección:
Kynsey Road, 36
Colombo 08, Sri Lanka
Tel: N/A
Fax: +94 1 6949 24/6853 37
E-mail: sechrc@sitnet.lk
3. Sr. **Krassimir KANEV**
Bulgarian Helsinki Committee, Bulgaria
Chairperson
- Dirección:
Varbita Street, 7
1504 Sofia, Bulgaria
Tel: +359 2 943 48 76
Fax: +359 2 943 90 60
E-mail: krassimir@bghelsinki.org
4. Sr. **Constantine KARUSOKE**
Human Rights Commission, Uganda
Commissioner
- Dirección:
Buganda Road, 20-24
P.O Box 4929
Kampala, Uganda
Tel: +256 41 348 006/8
Fax: + 256 41 255 261
E-mail: karusoke@uhrc.org
5. Sra. **Tania KOLKER**
Consejo de la Comunidad de Rio de Janeiro
Representante de Tortura Nunca Mas
- Dirección:
R.General Polidoro, 238 s/loja
Botafogo, RJ, Brazil
Tel: +55 21 2538 0428
Fax: +55 21 2538 0428
E-mail: tkolker@west.com.br
6. Sr. **Alain-Dominique MAURIS**
Parliamentary Visiting Commission of
the Canton of Geneva
- Dirección:
Rue de l'Hôtel-de-ville, 2
1204 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22850 92 92
Fax: +41 22 850 92 93
E-mail:
alain-dominique.mauris@gc.ge.ch
7. Sr. **Pierre-Claver MBONIMPA**
Burundi Association for the Protection of
Human Rights and Detained Person
President
- Dirección:
Chaussée Prince Louis, 46
Rwagasore
B.P 3335, Burundi
Tel: N/A
Fax: +257 23 61 67
E-mail: aprodh@hotmail.com
8. Sr. **Ariel Cejas MELIARE**
Procuraduría Penitenciaria de Argentina
- Dirección:
Av. Belgrano 1177 Piso
Argentina
Tel: +54 11 4382 3449
Fax: + 54 11 431 3017
E-mail: acejas@jus.gov.ar
9. Sr. **Mogambri MOODLIAR**
South African Human Rights Commission
Head Legal Services
- Dirección:
Cnr St Andrews and York Street
Parktown, Johannesburg
South Africa
Tel: N/A
Fax: +27 11 484 13 60
E-mail: mmoodliar@sahrc.org.za

10. Sr. **Roy MURILLO**
Juez de Ejecución Penal
- Dirección:
Alajuela, Tribunales de Justicia
Costa Rica
Tel: +506 37 60 556
Fax: +506 44 31 606
E-mail : roymuro@racsa.co.cr
11. Sra. **Radhia NASRAOUI**
Barrister
- Dirección: N/A
Tel: +216 98 33 99 60
Fax: +216 71 33 39 19
E-mail: N/A
12. Sr. **Guillermo PAYSSE**
Servicio, Paz y Justicia (SERPAJ)
Equipo de Derechos Civiles y Políticos
- Dirección:
Joaquén Reguena 1642
11200 Montevideo, Uruguay
Tel: +598 2 710 56 35
Fax: +598 2 710 56 35
E-mail: gpaysse@adinet.com.uy
13. Sra. **Indira RANA**
Nepal National Human Rights Commission
Commissioner
- Dirección:
Harihar Bhavan, Pulchowk
Lalitpur, G.P.O Box 9182
Kathmandu, Nepal
Tel: +977 1 525 659
Fax: +977 1 554 79 73
E-mail: nhrc@ntc.net.np
14. Sra. **Patricia RAMOS RODRIGUEZ**
Defensoría del Pueblo de Colombia
Subprocurador para Política Criminal y Penitenciaria
- Dirección:
Calle 55 No. 10-32 piso bloque A
Bogota, Colombia
Tel: +57 640 55 88
Fax: +57 314 73 00 ext. 2318
E-mail:
Para1@latinmail.com
15. Sra. **Shaista SHAMEEM**
Fiji Human Rights Commission
Chairperson
- Dirección:
Level 2, Civic Towers
Victoria Parade
GPO Box 982
Tel: +679 330 85 77
Fax: +679 330 86 61
E-mail: sshameem@is.com.fj
- and Sr. **Naubuka WAQA**
16. Sr. **Piotr SOBOTA**
Ombudsman Office of Poland
Senior Specialist, Criminal Law department
- Dirección:
00-090 Al. Solidarnosci 77
Warsaw, Poland
Tel: N/A
Fax: +48 22 635 92 02
E-mail: N/A
17. Sr. **Malick SOW**
Human Rights Committee
Magistrate
- Dirección:
Immeuble Pasteur, 3e étage
B.P 6151 Dakar étoile
Senegal
Tel: +221 823 44 27
Fax: +221 821 44 94
E-mail : malicksow@sunumail.sn
or csdh@sentoo.sn

Relator

Sr. Walter SUNTINGER, Austrian Human Rights Advisory Board

Otros Participantes

Sr. André **PICOT**, International Committee of the Red Cross
Protection Division

Sr. Gerald **STABEROCK**, International Commission of Jurists
Coordinator, National Implementation Programme

Sra. Mona **CHAMASS**, Penal Reform International
Programme Coordinator, Arab World

Sra. Katherine **HAYER**, Penal Reform International
International Training Programme

Sra. Anne-Marie **VON-ARX VERNON**, Parliamentary Visiting Commission, Canton of Geneva,
Switzerland

Sra. Anita **CUENOD**, Parliamentary Visiting Commission, Canton of Geneva, Switzerland

Sr. Jean-Paul **RIVIERE**, Office of the High Commissioner for Human Rights
National Institution Team

Sra. Giorgia **PASSARELLI**, Office of the High Commissioner for Human Rights
National Institution Team

Sra. Jacqueline **BROUSSIN**, Office of the High Commissioner for Human Rights
National Institution Team

Sra. Yunseon **HEO**, Office of the High Commissioner for Human Rights
National Institution Team

Sra. Carmen-Rosa **RUEDA CASTAÑÓN**, Office of the High Commissioner for Human Rights
Secretary to CAT

Sra. Debra **LONG**, Association for the Prevention of Torture
UN & Legal Programme Officer

Sra. Claudia **GEREZ**, Association for the Prevention of Torture
Americas Programme Officer

Sra. Barbara **BERNATH**, Association for the Prevention of Torture
Europe Programme Officer

Sr. Jean-Baptiste **NIYIZURUGERO**, Association for the Prevention of Torture
Africa Programme Officer

Sr. Edouard **DELAPLACE**, Association for the Prevention of Torture
UN & Legal Programme Advisor

Sra. Sabrina **OBERSON**, Association for the Prevention of Torture
Programme Assistant

Sra. Victoria **KUHN**, Association for the Prevention of Torture
Administrative Assistant

Sra. Frédérique **COTTIER**, Association for the Prevention of Torture
Intern

Sra. Lisa **GODIN-ROGER**
Interpreter

Sr. Daniel **HARRISON**
Interpreter

Sra. Annette **KLASSEN**
Interpreter

Sra. Colette **DUCROUX**
Interpreter

Sra. Claude **DE LOBEL MAHY**
Interpreter

Sra. Isabel **BELTRAN-MARTIN**
Interpreter

Sra. Sara **CARDENAS**
Interpreter

Sra. Muriel **JULLIARD-GARCIA**
Interpreter

La Asociación para la Prevención de la Tortura

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización independiente no gubernamental (ONG), con sede en Ginebra, Suiza desde 1977.

Su objetivo principal es prevenir la tortura y los malos tratos en el mundo. Para su consecución la APT :

1. Promueve el monitoreo de lugares de detención y de otros mecanismos de control que puedan prevenir la tortura y los malos tratos.
2. Fomenta la adopción y el respeto de las normas y de la legislación que combate la impunidad y prohíbe la tortura.
3. Fortalece las competencias de las personas que procuran prevenir la tortura, en especial, los actores nacionales. Dicho trabajo se efectúa a través de la formación (por ejemplo, de la policía, las ONG, las instituciones nacionales, los jueces, los fiscales, etc.) así como con el suministro de guías prácticas y de asesoramiento jurídico pertinente en diferentes idiomas.

La APT funciona como un centro de ideas y de expertos para una amplia gama de asociados que incluye desde los Gobiernos hasta las Organizaciones no Gubernamentales, así como a los órganos de las Naciones Unidas, los órganos regionales (por ejemplo : la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comisión Inter-Americana, la OSCE y el Consejo de Europa), las instituciones nacionales de derechos humanos, las autoridades penitenciarias y los servicios policiales.

La APT ha impulsado la redacción, la adopción y la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura; el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura; las “Líneas Directrices de Robben Island” para la prevención de la tortura en África – adoptadas por la Comisión Africana – así como el Código de Conducta para los oficiales de la policía de la Organización Regional de Cooperación de los Jefes de Policía en África Austral (SARPCCO).

La APT es miembro de la Coalición Internacional de Organizaciones No Gubernamentales contra la Tortura (CINAT). Goza de estatus consultivo ante las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Africana y el Consejo de Europa. Es una asociación que no persigue fines de lucro y que ha sido reconocida por las autoridades suizas.

Dirección : Casilla postal 2267, CH-1211 Genève 2, Suiza

Tél. : (+41 22) 919 21 70 Fax : (+41 22) 919 21 80

E-mail : apt@apt.ch

www.apt.ch