



Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans

Grup de Recerca Consolidat, reconegut per la Generalitat de Catalunya

Resolució del DURSI de 19 d'octubre de 2005

JORNADES INTERNACIONALS: Excepcionalisme i Drets Humans

14-15 de desembre de 2006

EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA: ORIGEN, OBJETIVOS Y FUNCIONAMIENTO

Claudia Gerez Czitrom

Oficial de Programa para las Américas

Asociación para la Prevención de la Tortura (cgerez@apt.ch)

En nombre de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), organización internacional con sede en Ginebra, Suiza, deseo agradecer la invitación para participar en las “Jornadas Europeas: Privación de Libertad y Mecanismos de Garantía de los Derechos Humanos” y felicitar a los organizadores por este oportuno y concurrido evento. A título personal, como nieta de refugiados de la Guerra Civil Española, me comueve poder acompañar los debates sobre la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Cataluña, en España y en Europa. Mi presentación abordará el instrumento más innovador de las Naciones Unidas en la materia: el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante el Protocolo Facultativo).

1. El origen - 30 años de lucha

El Protocolo Facultativo es el resultado de más de treinta años de lucha de la sociedad civil y de Estados comprometidos con la prevención de la tortura y los malos tratos. En 1973, Amnistía Internacional publicó su primer informe sobre la tortura en el mundo, causando un notable impacto en la opinión pública internacional. Un banquero suizo, Jean-Jacques Gautier, se vio particularmente conmovido y decidió dedicar su jubilación a combatir este flagelo. Para evaluar la mejor manera de invertir sus recursos, el Sr. Gautier realizó un análisis comparado de los posibles métodos para prevenir la tortura, concluyendo que las visitas a prisioneros de guerra efectuadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) demuestran que el contacto con el mundo exterior es la mejor manera de proteger a los detenidos. Con el cometido de promover un sistema universal y permanente de visitas a lugares de detención, se estableció, en 1977, el Comité Suizo contra la Tortura (hoy la Asociación para la Prevención de la Tortura).

La movilización de la década de 1970 para combatir la tortura, se vio también reflejada en los avances normativos a nivel de las Naciones Unidas, donde se empezó a discutir un proyecto de Convención contra la Tortura. El “proyecto Gautier” logró también un importante nivel de apoyo, entre otros de la Comisión Internacional de Juristas y de los Gobiernos de Suiza y de Costa Rica. Se decidió entonces que el sistema de inspección de lugares de detención propuesto podría tomar la forma de un protocolo de la convención. También se valoró que por razones tácticas convendría esperar la aprobación de la misma convención, antes de empezar a negociar su protocolo.

Por esto, durante la década de 1980, se volcaron los esfuerzos en establecer sistemas de monitoreo a nivel regional. El Consejo de Europa se interesó y, en 1987, después de varias rondas de negociaciones, se logró la adopción de la Convención Europea para la Prevención de la Tortura. El instrumento creó un comité de expertos independientes, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), con el mandato exclusivo de realizar visitas a los centros de detención y emitir recomendaciones a las autoridades competentes de los Estados Partes de Europa. En el continente americano, una iniciativa similar no prosperó, entre otros, porque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contaba ya con mandato para ingresar a centros de detención, en el marco de sus observaciones *in loco*.

Con la aprobación de la Convención contra la Tortura en 1984 y su entrada en vigor en 1987, revivió la idea de impulsar la modalidad de inspecciones dentro del sistema de las Naciones Unidas. Costa Rica decidió nuevamente apadrinar la iniciativa, presentado formalmente una propuesta a la Comisión de Derechos Humanos en 1991. La Co-

misión respondió con el establecimiento de un Grupo de Trabajo en 1992 con el cometido de negociar y redactar el texto del Protocolo Facultativo. Inició entonces un arduo proceso de negociación interestatal que habría de extenderse durante casi una década.

En 2001, México propuso que las visitas fueran efectuadas por instancias nacionales, propuesta controversial que finalmente logró destrabar las estancadas deliberaciones. El texto final, presentado por el Grupo de Trabajo a la Comisión de Derechos Humanos en 2002, incorporó el concepto de un “doble pilar” de prevención: un componente nacional que complementaría la labor de visitas a lugares de detención del componente internacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó finalmente el texto del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura el 18 de diciembre de 2002, con 127 votos a favor, 42 abstenciones y sólo 4 votos en contra.

2. Los objetivos - prevención mediante monitoreo

El fin último del Protocolo Facultativo es *prevenir* la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Es decir, que el sistema de visitas abordará tanto el trato de las personas privadas de libertad, como las condiciones de su detención. La prevención se logrará mediante un sistema de visitas a lugares de detención. Para tener un efecto preventivo, es imprescindible que las visitas sean regulares y que se puedan realizar sin previo aviso.

De acuerdo al Protocolo Facultativo, las visitas se realizarán por un órgano internacional de expertos que será creado dentro de las Naciones Unidas. Además, cada Estado Parte tendrá la obligación de designar o crear una instancia nacional independiente con este cometido.

Los órganos de visitas del Protocolo Facultativo, tendrán la posibilidad de visitar todo lugar donde se encuentren personas privadas de su libertad. Es importante notar que el Protocolo Facultativo adopta una definición amplia de lugar de detención que aborda cualquier forma de detención, de encarcelamiento o de custodia, ya sea esta pública o privada. Esta definición no se limita a establecimientos penitenciarios, sino que puede abordar también hospitales psiquiátricos, centros de detención para inmigrantes y comisarías, entre otros.

La protección de las personas privadas de libertad se logra mediante un proceso de diálogo y colaboración entre las autoridades competentes y los expertos que realizan las visitas. Después de sus visitas, estos últimos emiten una serie de recomendaciones precisas, basadas en la observación de la realidad, para lograr mejoras en el trato y en las condiciones de las personas privadas de libertad. El sistema preventivo descansa sobre la base de esta colaboración constructiva.

3. El funcionamiento - doble pilar de prevención

El texto del Protocolo Facultativo delimita ciertas garantías que los Estados Partes deben proporcionar, en el territorio bajo su jurisdicción, a fin de asegurar el efectivo funcionamiento del sistema. Los órganos de visitas deben tener:

- acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad, el número de lugares de detención y su localización;
- acceso a toda la información relativa al trato de las personas privadas de libertad y a sus condiciones de detención;
- acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
- la posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad *sin testigos* (en privado) y con cualquier otra persona interesada;
- la libertad de seleccionar los lugares de detención que deseen a visitar y las personas que deseen entrevistar.

Además, los Estados tienen la obligación de examinar las recomendaciones que emitan los órganos de visitas, de entablar un diálogo sobre posibles medidas de aplicación y de tomar medidas para evitar represalias contra quienes hayan colaborado con los mecanismos de prevención.

Los artículos 11 a 16 del Protocolo Facultativo establecen las funciones específicas del Subcomité Internacional para la Prevención. El mismo se establecerá dentro de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas con un mandato para visitar centros de detención y de emitir recomendaciones a las autoridades competentes. Estará compuesto inicialmente por diez expertos independientes (el número aumentará a 25 después de la quincuésima ratificación) elegidos por los Estados Partes, en base a criterios de integridad moral y competencia. En principio es un sistema confidencial, pero se podrán publicar los informes del Subcomité en dos casos: si el Estado Parte lo autoriza expresamente o si se niega a colaborar.

Los artículos 17 al 23 del Protocolo Facultativo delimitan las funciones de los mecanismos nacionales de prevención, el aspecto más novedoso del instrumento. Cada Estado Parte tendrá la obligación de mantener, designar o crear uno o varios mecanismos nacionales de prevención independientes, a más tardar un año después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo o de su ratificación. Además de realizar visitas y emitir recomendaciones, el/los mecanismo/s nacional/es de prevención tendrá/n facultades para hacer propuestas y observaciones a proyectos de ley. Y, a diferencia del Subcomité Internacional, el sistema nacional no funcionará sobre la base de confidencial.

Por lo contrario, el Estado Parte tendrá la obligación de publicar y difundir sus informes anuales y el mismo mecanismo tendrá la opción de publicar otros informes, sean estos temáticos, periódicos o de cada visita.

El texto del Protocolo Facultativo prevé algunas garantías adicionales para velar por el funcionamiento efectivo del mecanismo nacional de prevención. En particular, los Estados Partes deben garantizar:

- la independencia funcional del mecanismo y de su personal;
- la dotación de recursos adecuados;
- la integración de expertos con capacidades y conocimientos relevantes;
- el equilibrio de género y;
- la adecuada representación de grupos étnicos y minoritarios.

El Protocolo Facultativo hace referencia a los “*Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*” (los llamados “*Principios de París*”), mismos que incluyen algunas garantías adicionales para este tipo de institución. Sin embargo, esta mención no implica que el mecanismo nacional de prevención bajo el Protocolo Facultativo tendría que ser necesariamente la Defensoría del Pueblo. De hecho, no está prescrito ningún modelo. Fuera de las garantías delimitadas, el texto deja plena libertad al Estado Parte para determinar el tipo de mecanismo nacional de prevención que desee designar, según su contexto particular.

Me permito hacer mención de algunos ejemplos que dan cuenta de la variedad de opciones posibles. El Reino Unido ha decidido nombrar a más de una docena de mecanismos distintos existentes, a nivel municipal, regional y nacional, previendo alguna modalidad de coordinación entre ellos. En Suiza, las consultas del gobierno federal con las autoridades cantonales, han llevado a la decisión de crear un comité de expertos federal con representación de los cantones. En algunos países, como en México y en Paraguay, se está analizando la posibilidad de establecer mecanismos “mixtos”, es decir, que integren tanto al sector público como a la sociedad civil. En muchos contextos, la Defensoría del Pueblo ejercerá una función central en el mecanismo nacional de prevención. Tal es el caso de casi la totalidad de los países centroamericanos. Otros países, como Argentina y Uruguay, cuentan con la figura de un ombudsman penitenciario que probablemente jugará un rol central en la implementación nacional del Protocolo Facultativo.

Independientemente del modelo elegido, la APT recomienda enfáticamente que el proceso para definir y designar el mecanismo nacional de prevención en cada país sea transparente y participativo, incluyendo la participación de la sociedad civil.

La labor de los mecanismos nacionales de prevención y del Subcomité Internacional de Prevención será complementaria y el texto del Protocolo Facultativo prevé modalidades de coordinación y colaboración entre ellos. Asimismo, está prevista la coordinación y colaboración con otras instancias de visitas a lugares de detención, tanto regionales y como con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Por último, se establecerá un Fondo Voluntario que será destinado a la implementación de recomendaciones del Subcomité Internacional para la Prevención y a programas de educación de los mecanismos nacionales de prevención.

4. La campaña internacional – pronta y efectiva entrada en vigor

El Protocolo Facultativo requiere de 20 ratificaciones para entrar en vigor. Hasta la fecha, a dos años de la aprobación del instrumento, se cuenta ya con 13 ratificaciones y 29 firmas.¹ A este ritmo, prevemos que el Protocolo Facultativo será una realidad operativa durante la primera mitad de 2006.

Confiamos en que España será uno de los primeros 20 Estados Partes para poder, de esta manera, incidir de manera decisiva en el desarrollo del futuro sistema, entre otros, proponiendo un candidato para integrar el primer Subcomité Internacional. España, Estado Parte de la Convención contra la Tortura desde el 21 de octubre de 1987, votó a favor del Protocolo Facultativo durante todas las etapas de aprobación en las Naciones Unidas y firmó el instrumento el 13 de abril de 2005. Me alegra informar que el día de ayer, el 2 de diciembre, fue aprobado el instrumento por las Cortes Generales. Ahora falta únicamente depositar la ratificación del instrumento formalmente ante las Naciones Unidas.

En el marco de este panorama alentador, hasta la fecha tenemos poca información respecto del mecanismo nacional de prevención que será designado en España. Por esto, consideramos particularmente oportunas estas jornadas, que abren un espacio de debate sobre la manera más idónea para poner en práctica el Protocolo Facultativo a nivel municipal, en Barcelona, a nivel regional, en Cataluña y a nivel nacional, en España.

Desde la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), hemos liderado, junto con una amplia coalición de actores nacionales, regionales e internacionales, una campaña mundial a favor del Protocolo Facultativo. La misma tiene tres ejes centrales: la ratificación, la implementación internacional (es decir, previsiones para el Subcomité Internacional para la Prevención) y la implementación nacional (es decir, previsiones

¹ A la fecha de publicación, el Protocolo Facultativo ha sido ratificado por 16 Estados y firmado por 49.

para la creación y designación de los mecanismos nacionales de prevención). Esperamos, desde nuestras modestas posibilidades, poder aportar al proceso de ratificación e implementación aquí en Cataluña y en España.

5. Conclusión - sistema innovador

A modo de conclusión, me permito subrayar los aspectos más innovadores del Protocolo Facultativo, contrastándolo con mecanismos de derechos humanos existentes. El sistema de visitas regulares a lugares de detención tiene un enfoque preventivo, de actuación antes de los hechos, en vez de reactivo, actuando una vez ocurridas las violaciones. La estrategia de incidencia es mediante la colaboración y diálogo con las autoridades, en vez de la denuncia y condena pública a las mismas. El sistema se enfoca más en aspectos estructurales y menos en casos individuales. Y finalmente, una, por la primera vez en un instrumento internacional de derechos humanos, un componente internacional con un componente internacional complementario.

Consideramos que conseguir la actuación de mecanismos nacionales de prevención, independientes y eficaces, es la gran oportunidad y, a la vez, el gran desafío del Protocolo Facultativo. El impacto de abrir las puertas de todos los centros de detención hacia una mirada externa es inmenso para la protección de todas las personas privadas de su libertad.