



La sociedad civil y los Mecanismos Nacionales de Prevención a la luz del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*¹

Junio de 2008

Presentación

El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) es un instrumento diseñado para ayudar a los Estados a prevenir la incidencia de la tortura y otras prácticas similares mediante el establecimiento de un sistema de visitas periódicas, por parte de expertos independientes, a todo lugar de detención. El Protocolo se basa en la premisa que, entre más abiertos y transparentes sean los lugares de detención, menos abusos ocurrirán². Con este objetivo en mente, el OPCAT obliga a los Estados Partes a designar o establecer uno o varios órganos nacionales –denominados Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP) – que realizarán visitas periódicas de carácter preventivo a todo lugar donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad. Los MNP deben estar constituidos al año de haber ratificado o adherido al Protocolo Facultativo.

El Mecanismo Nacional de Prevención debería entablar un diálogo constructivo con el Estado Parte del OPCAT para abordar problemas relativos a la privación de libertad que permita la formulación de recomendaciones y propuestas pertinentes, como se estipula en el artículo 19 del OPCAT³. Además, el MNP interactúa con un Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) de las Naciones Unidas, establecido al entrar en vigencia el OPCAT en junio de 2006. El SPT, compuesto de diez expertos independientes que se reúnen periódicamente en Ginebra, Suiza, efectúa visitas periódicas a los Estados Partes, pero también asesora a los Estados Partes y a los MNP acerca de las fortalezas y debilidades asociadas con el funcionamiento de estos órganos de monitoreo independientes.

El OPCAT concede a los países cierto grado de flexibilidad para estructurar su MNP según sus circunstancias internas⁴. Sin embargo, para evitar que la ratificación del OPCAT sea un mero formalismo, es necesario que el Estado por sí solo no defina su

¹ El presente documento se basa en la investigación realizada y en los borradores iniciales preparados por la Sra. Giulia Di Mattia, a quien la APT agradece su valioso aporte.

² Para obtener información adicional sobre el OPCAT, sírvase consultar la publicación de la APT: *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un manual para la prevención*, disponible en http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,46/lang,en/

³ Para obtener información adicional sobre los MNP, sírvase consultar la publicación de la APT: *Guía para el Establecimiento y la Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*.

⁴ Para obtener información adicional sobre la situación actual de establecimiento y designación de los MNP en cada Estado signatario y Estado Parte del OPCAT, sírvase consultar la publicación de la APT: *Country-by-Country NPM Status summary report*, disponible en inglés en http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

implementación, sino que el proceso incluya a otros actores nacionales, especialmente entidades defensoras de los derechos humanos. Es decir, los Estados Partes deben consultar ampliamente sobre el diseño de su MNP a fin de garantizar la adopción de un mecanismo de monitoreo eficaz. De hecho, la consulta genuina a miembros de la sociedad civil revestirá de legitimidad y credibilidad tanto al proceso de designación del MNP como a la misma institución. Cabe señalar que en su primer informe anual, el SPT también pone de relieve este aspecto crucial, al indicar que: *“El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, inclusivo y transparente, que incluya a la sociedad civil y a otros interesados en la prevención de la tortura; cuando se considere la posibilidad de designar como mecanismo nacional de prevención a un órgano ya existente, la cuestión deberá someterse a un debate abierto en el que intervenga la sociedad civil”*⁵. Por último, como se ilustra en este documento, los representantes de la sociedad civil también pueden cumplir un rol esencial en el MNP una vez que éste entre en funcionamiento.

Este documento se divide en tres secciones: *El rol de la sociedad civil en la definición de un MNP*; *La participación de la sociedad civil en distintos modelos de MNP*; y *La actuación de la sociedad civil fuera de los MNP*. La primera sección aborda el importantísimo proceso de definición de un MNP, mientras que la segunda y la tercera se refieren a la función de las organizaciones civiles en torno a dichos mecanismos. La estructura detallada del documento es la siguiente:

- I. El rol de la sociedad civil en la definición de un MNP
 - A. El rol de la sociedad civil al iniciar y mantener un diálogo nacional;
 - B. El rol de la sociedad civil al hacer un inventario de los mecanismos nacionales de monitoreo existentes;
 - C. La participación de la sociedad civil en encuentros regionales;
 - D. La necesidad de realizar una consulta real a la sociedad civil;
 - E. Recomendaciones a los representantes de la sociedad civil y del gobierno.

- II. Participación de la sociedad civil en distintos modelos de MNP
 - A. Introducción: la participación formal de la sociedad civil en los MNP;
 - B. La participación de los representantes de la sociedad civil en los MNP en su capacidad personal;
 - C. La participación de la sociedad civil en los MNP como instituciones
 - D. La función consultiva de las organizaciones de la sociedad civil en los MNP;
 - E. Recomendaciones a los representantes de la sociedad civil y del gobierno.

- III. La actuación de la sociedad civil fuera de los MNP
 - A. La participación de la sociedad civil en el procedimiento de selección de los integrantes del MNP;

⁵ Sírvase consultar el documento UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de mayo de 2008 - párrafo 28 (b).

- B. Colaboración de la sociedad civil con los MNP;
- C. La función fiscalizadora de la sociedad civil;
- D. Recomendaciones a los representantes de la sociedad civil y del gobierno.

IV. Conclusión.

Para efectos de este documento, el término sociedad civil hace referencia a una amplitud de actores, incluidos, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales (ONG), en especial las ONG de derechos humanos, centros de rehabilitación de sobrevivientes de la tortura, asociaciones de familiares de detenidos, centros de ayuda legal, pastorales penitenciarias, sistemas de visitas de laicos, agrupaciones religiosas o caritativas que trabajan en lugares de detención, asociaciones de abogados y médicos, así como el sector académico.

La primera y la tercera sección de este documento (*El rol de la sociedad civil en la definición de un MNP* y *La actuación de la sociedad civil fuera de los MNP*) abordan la participación de la sociedad civil en el sentido más amplio del término, incluyendo todas las instituciones *supra*. Por su parte, la segunda parte del documento (*La participación de la sociedad civil en distintos modelos de MNP*) que examina la estructura actual del MNP, aborda el término en un sentido más estrecho y se concentra en la participación de las ONG de derechos humanos en los mecanismos nacionales de prevención de la tortura.

I. El rol de la sociedad civil en la definición de un MNP

A fin de que el trabajo de un MNP sea eficaz, las autoridades gubernamentales y la sociedad civil deben considerarlo como un órgano legítimo y, para que esto ocurra, su proceso de establecimiento debe ser incluyente y transparente. Por lo tanto, en estas discusiones es necesario incluir a la mayor cantidad posible de actores pertinentes, sobre todo, organizaciones civiles que, idealmente, tendrán participación en todas las etapas del proceso. En vista de que el instrumento atañe a una diversidad de lugares de detención, el proceso debe tomar en cuenta una pluralidad de entidades de la sociedad civil especializadas. Además, las organizaciones civiles deben apoyar el OPCAT y asumir su ratificación y aplicación como una prioridad institucional. En esta sección del documento se ofrecen ejemplos de actividades que puede realizar la sociedad civil durante el proceso de definición del MNP, con base en prácticas observadas en distintos países.

I A. El rol de la sociedad civil al iniciar y mantener un diálogo nacional⁶

La sociedad civil debe cumplir una función esencial iniciando y sosteniendo un debate nacional en torno a la aplicación del OPCAT en cualquier país. En este sentido, las actividades que podrían emprender las organizaciones civiles son innumerables; por ejemplo, en las primeras etapas de una campaña que promueva la ratificación del OPCAT, pueden influenciar a la opinión pública en favor del instrumento y cabildear en los círculos gubernamentales para que lo ratifiquen y apliquen eficazmente. En la práctica, las mesas redondas, los seminarios y las conferencias nacionales constituyen foros sumamente útiles para iniciar y mantener una discusión a escala nacional sobre esta temática y compartir ideas y estrategias con otros actores locales. Existen muchos ejemplos de países donde la sociedad civil ha organizado o participado en este tipo de iniciativas. Las mesas redondas, seminarios y reuniones regionales también han llegado a ser importantes actividades para intercambiar buenas prácticas entre los países y, en años recientes, ha habido numerosos eventos de este tipo inspirados por la sociedad civil (véase *infra*).

Además de organizar foros nacionales y regionales, los representantes de la sociedad civil han ayudado a convocar y han participado en los llamados ‘grupos de coordinación del OPCAT’ o ‘grupos de trabajo del OPCAT’, cuya tarea ha sido examinar, asesorar y negociar con el gobierno acerca de los aspectos jurídicos y prácticos de la implementación del OPCAT. Estos grupos de coordinación o de trabajo suelen incluir a profesionales de varias disciplinas como abogados, médicos, académicos, jueces, funcionarios públicos, representantes de las ONG, así como a personas y entidades que monitorean lugares de detención. Estos grupos también han sido decisivos para facilitar las negociaciones y buscar el consenso entre la sociedad civil y las autoridades estatales pertinentes encargadas de definir el MNP. La experiencia ha demostrado que promover un diálogo amplio de esta manera puede afianzar considerablemente el impacto de la campaña de implementación del OPCAT.

Los dos ejemplos siguientes, de Benin y España, ilustran de forma certera la importante función que cumple la sociedad civil en la aplicación del OPCAT. En ambos casos, prominentes ONG de derechos humanos priorizaron el Protocolo Facultativo como meta institucional e iniciaron y mantuvieron debates y negociaciones en torno a la puesta en marcha del instrumento.

Inicio de un debate nacional sobre el OPCAT en Benin

Desde 2005, la Sección de Benin de Amnistía Internacional y Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT) en Benin cumplieron un papel fundamental promoviendo un debate nacional sobre la implementación eficaz del OPCAT. Ambas organizaciones facilitaron el inicio del diálogo entre la sociedad civil y el gobierno organizando conferencias y seminarios durante el proceso de ratificación. A su vez, estas actividades iniciales motivaron al gobierno a tomar la iniciativa en este asunto y, en julio de 2007, el gobierno organizó junto con la APT un

⁶ Sírvase consultar, además, el capítulo V de la publicación de la APT: *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un manual para la prevención*.

seminario nacional con la participación de aproximadamente 30 instituciones interesadas en establecer un MNP. Como resultado del seminario, se formó un grupo de trabajo multidisciplinario *ad hoc* compuesto de nueve personas, incluidos representantes de la sociedad civil. Los objetivos de este grupo son apoyar el proceso de redacción de la legislación sobre el MNP, cabildear para su adopción en el Parlamento y velar por el nombramiento de integrantes calificados y con experiencia en el MNP. De este modo, las acciones combinadas de la sociedad civil y del gobierno de Benin condujeron a un debate nacional sobre la aplicación del OPCAT, el cual, a la fecha, ha arrojado algunos resultados positivos.

Inicio de un debate nacional sobre el OPCAT en España

España constituye un caso ejemplar, donde se creó una coalición de ONG con el propósito especial de poner en marcha el OPCAT. Las discusiones públicas en torno al Protocolo dieron inicio desde 2004, cuando 37 ONG se unieron en la Coordinadora para la Prevención de la Tortura con la finalidad, entre otras cosas, de promover la ratificación del instrumento. Desde entonces, la Coordinadora ha sostenido activamente el proceso del MNP mediante la elaboración de propuestas y la participación en reuniones con el gobierno español y en varios eventos dedicados al MNP español. Por ejemplo, en octubre de 2007 representantes de la Coordinadora jugaron un papel activo en la primera reunión oficial nacional para discutir la designación del MNP del país, convocada por los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Justicia. En un contexto nacional donde las discusiones entre entes gubernamentales y no gubernamentales acerca del tema de la tortura han tendido a polarizarse, la Coordinadora continúa cabildeando y negociando con el gobierno español con miras a definir un MNP consecuente con el OPCAT lo más pronto posible. Independientemente del MNP que se designe al final, la Coordinadora considera que su agrupación en torno al OPCAT ha sido positiva para promover acciones en torno a la prevención de la tortura.

Además de los casos de Benin y España, existen otros ejemplos de participación de la sociedad civil en los procesos nacionales de designación de los MNP. Por ejemplo, la experiencia del Paraguay ha sido reconocida por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura como un modelo de buena práctica e inspiró, entre otros, el proceso en Benin. En el país, se convocó un foro nacional de consulta durante el cual se eligió por consenso una comisión formado por integrantes del gobierno y de la sociedad civil con el propósito de elaborar un anteproyecto de ley de MNP.

Otro ejemplo importante es el de Honduras, donde una ONG local, el *Centro para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares* (CPTRT), movilizó a actores nacionales en una campaña concertada de promoción del OPCAT que dio como resultado la vigésima ratificación del instrumento. El CPTRT también consiguió que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, con aportes de la sociedad civil, asumiera la redacción del proyecto de ley del MNP. Para obtener información adicional acerca de todos estos procesos

de designación de los MNP, sírvase consultar la publicación de la APT, *Country-by-Country NPM Status summary report*⁷.

I B. El rol de la sociedad civil al hacer un inventario de los mecanismos nacionales de monitoreo existentes

En el contexto descrito anteriormente, las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir un rol significativo brindando asesoría técnica al Estado acerca del tipo de MNP que debe establecerse conforme al OPCAT. Es muy importante que éstas velen porque el MNP cumpla con lo dispuesto en el texto del Protocolo Facultativo, en especial los artículos 17 a 23, que, entre otros aspectos, estipulan de la independencia, el profesionalismo, la composición, las funciones, potestades, autoridad y prerrogativas e inmunidades del MNP y sus miembros.

Esta tarea puede llevarse a cabo realizando un estudio o inventario de las instituciones nacionales que realizan ya la labor de monitoreo de lugares de detención, así como de la cantidad y los tipos de centros de detención en el país. La información exacta sobre los mecanismos y lugares de detención actuales ayudará a quienes participan en el proceso de definición del MNP a valorar las fortalezas y debilidades de los entes existentes a la luz de los requisitos mínimos del OPCAT, identificando brechas en la cobertura de los lugares de detención por parte de los organismos de monitoreo actuales y calculando los recursos humanos y financieros que requerirá todo MNP futuro. La experiencia de Sudáfrica que se presenta a continuación, constituye un excelente ejemplo de un inventario realizado a nivel nacional por actores locales, que incluían una ONG.

Auditoría en Sudáfrica de mecanismos que monitorean lugares de detención

En 2006, la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (SAHRC), con la colaboración de una ONG nacional, el Centro para el Estudio sobre la Violencia y la Reconciliación (CSV) realizaron un inventario preciso de mecanismos nacionales de monitoreo existentes. En el estudio, se evaluaron las fortalezas y debilidades de las instituciones de visita del país a la luz de los requisitos del OPCAT, y se propusieron modelos alternativos de MNP. Después de la publicación del inventario, la Comisión y el CSV convocaron un taller para analizar las conclusiones y recomendaciones preliminares del estudio. Como resultado, se conformó un Comité contra la Tortura Ad Hoc, coordinado por la SAHRC con el mandato, entre otras cosas, de promover la ratificación del OPCAT y el establecimiento de un MNP eficaz. La APT firmó un acuerdo con la SAHRC para brindar asistencia técnica al Comité en el cumplimiento de su mandato.

Como se puede apreciar en el ejemplo de Sudáfrica, un inventario de este tipo puede ayudar a los participantes a decidir si es necesario crear una nueva institución o designar una o más de las existentes. En Brasil y México, también se han efectuado inventarios similares. Cabe señalar que el proceso de designación de un mecanismo existente siempre exige un examen detenido y exhaustivo de su

⁷ La publicación se puede consultar en el sitio Web de la APT, en idioma inglés. El sitio se actualiza periódicamente:
http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

mandato, jurisdicción, independencia, composición, potestades y garantías, a fin de garantizar que cumpla a cabalidad con los requisitos del OPCAT. En casi todos los casos, será necesario implementar algunos cambios por medio de enmiendas legislativas o incrementos en la dotación de recursos, así como cambios en su estructura o metodología de trabajo⁸.

I C. Participación de la sociedad civil en encuentros regionales

Como se mencionara anteriormente, además de que la sociedad civil organice seminarios, mesas redondas y conferencias nacionales, y participe en los grupos de trabajo y coordinación del OPCAT, otro medio útil para promover la implementación del OPCAT ha sido la celebración de encuentros regionales. Dado que varios países de una región pueden enfrentar los mismos desafíos y problemas para definir un MNP, los encuentros regionales pueden resultar un foro adecuado para compartir estrategias y experiencias dirigidas a facilitar los procesos nacionales de ratificación y puesta en marcha del OPCAT. La sociedad civil puede jugar un rol fundamental en esta conexión, al reunir a distintos actores clave para compartir información sobre acciones pasadas y presentes en el establecimiento de los mecanismos nacionales de visita. En estos intercambios regionales, también se han presentado discusiones interesantes y provechosas sobre buenas prácticas, y la presión mutua creada entre los estados participantes ha servido para impulsar o dar inicio a los procesos nacionales.

Sin perjuicio de estos aspectos positivos, es importante tener presente que, debido a la amplia cobertura geográfica y al poco tiempo de duración de estos eventos, los intercambios regionales pueden tener menor profundidad analítica que los encuentros nacionales. No obstante, han demostrado ser más útiles una vez que los procesos nacionales están encaminados. Finalmente, constituyen eventos con un enorme potencial, como lo revelan los ejemplos que presentamos a continuación.

Promoción de la puesta en marcha eficaz del OPCAT en Sudamérica

El 29 de mayo de 2007, en Asunción, Paraguay, tuvo lugar el primer seminario sobre la implementación del OPCAT en el MERCOSUR, el primer encuentro regional a celebrarse en el mundo. El seminario se realizó en el marco de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del bloque regional, el MERCOSUR. La reunión de un día de duración, fue organizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Paraguay y la APT, bajo los auspicios de la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (CODEHUPY) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Representantes oficiales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela informaron a los participantes sobre la forma en que se estaba aplicando el OPCAT en sus contextos nacionales. Participaron también representantes de la sociedad civil y expertos internacionales, entre ellos tres integrantes del SPT. El encuentro constituyó un momento importante para analizar los pasos tomados para establecer los MNP en una región históricamente marcada por la tortura. En sus conclusiones, esta reunión multilateral reconoció que

⁸ Para obtener información adicional, sírvase consultar el capítulo 10 de la publicación de la APT: *Guía para el Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*.

“la calidad y profundidad de tales procesos es esencial para que estos órganos de ejecución del tratado posean legitimidad social y resulten eficientes y eficaces para prevenir el flagelo de la tortura”. Además, de manera similar a lo manifestado por el SPT en su primer informe anual, en la reunión se recomendó que estos procesos se realicen “de manera inclusiva, participativa y transparente, en amplio diálogo y cooperación entre los Estados y la sociedad civil”⁹.

Promoción de la implementación eficaz del OPCAT en Europa

La primera reunión regional sobre la puesta en marcha del OPCAT en Europa se celebró los días 12 y 13 de noviembre de 2007, en Armenia, y fue organizada conjuntamente por la Asociación Helsinki de Armenia, el Comité Helsinki de Bulgaria y la *Open Society Institute Assistance Foundation*. Representantes de varios países europeos y de Asia Central se reunieron en la capital armenia, Yerevan, con el propósito de analizar buenas prácticas en la aplicación del OPCAT en el ámbito nacional. Participantes de países tan diversos como Bulgaria, Georgia, Macedonia, Moldova, Montenegro, Tayikistán y Ucrania hablaron sobre el monitoreo independiente de los lugares de detención y el establecimiento de los MNP en sus respectivos países. Este tipo de intercambio de información entre países resultó sumamente valioso y propició nuevas ideas entre los participantes sobre cómo abordar el tema de la puesta en práctica del OPCAT.

I D. La necesidad de realizar una consulta real a la sociedad civil

Si se pretende entablar un diálogo nacional significativo sobre la aplicación del OPCAT, es necesario que el proceso sea legítimo y abierto. Por los motivos expuestos en la presentación de este documento, el aporte de las ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil al establecimiento de un MNP puede ser invaluable. No obstante, para que esto ocurra, las autoridades deben tener la voluntad real de sostener un diálogo auténtico con estas organizaciones a lo largo de todo el proceso de implementación del instrumento y el gobierno debe tomar en cuenta sus observaciones a la hora de tomar decisiones.

A pesar de que se considera que la consulta con las organizaciones civiles añade legitimidad y credibilidad al proceso de establecer un MNP, desafortunadamente existen ejemplos de gobiernos que involucraron a la sociedad civil sólo en las primeras etapas del diálogo y luego la hicieron a un lado o ignoraron sus recomendaciones y observaciones. En estos casos, el diálogo fue básicamente simbólico y pretendía disimular las verdaderas intenciones del gobierno respecto a la puesta en práctica del instrumento. El ejemplo siguiente revela un caso de esta índole.

⁹ Para obtener información adicional, sírvase consultar el acta no.02/07 de la VIII Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR y Estados Asociados, de mayo de 2006.

El contradictorio proceso de designación del MNP en México

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México —bajo los auspicios de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y con la asistencia técnica de la APT— dirigió un proceso de consulta de más de dos años sobre la implementación del OPCAT, que incluyó la organización de cuatro seminarios. En este proceso participó gran cantidad de actores, a saber, expertos internacionales, representantes de varios ministerios pertinentes, ONG, universidades, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus equivalentes en los distintos estados de México. Entre las conclusiones de este proceso público estaba que, si bien el MNP debía aprovechar la práctica y la infraestructura de las instituciones de monitoreo existentes, sus funciones eran tan amplias y complejas, principalmente por la estructura federal y la gran extensión territorial del país, que una sola institución no podía actuar como MNP. No obstante, con el cambio de gobierno y el inminente vencimiento del plazo de un año para designar el MNP, la Secretaría de Relaciones Exteriores inició un proceso de negociación paralelo a puertas cerradas con otros ministerios. El resultado fue la celebración de un acuerdo entre éstos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue designada como MNP. Esta controversial decisión fue cuestionada públicamente por numerosos representantes de la sociedad civil y otros actores interesados, incluida la APT. A pesar de este inicio, el MNP designado ha empezado a realizar visitas y ha visto, en la práctica, que para ser más eficaz es conveniente colaborar tanto con la sociedad civil como con las comisiones de derechos humanos de los diferentes estados de la federación.

Por lo tanto, para aumentar la credibilidad del MNP, el proceso de su designación debe tender a un intercambio abierto y tomar verdaderamente en cuenta las opiniones y sugerencias de las partes interesadas, incluyendo la sociedad civil. Es decir, los gobiernos no sólo deben anunciar de manera proactiva las oportunidades de participación en el proceso de designación del MNP, sino que también deben estar realmente dispuestos a considerar conceptos y modelos alternativos propuestos por todos los participantes en el proceso.

Por último, para que pueda existir un diálogo significativo entre el gobierno y otros actores pertinentes, es necesario definir con claridad la responsabilidad estatal respecto a la aplicación del OPCAT. En casi todos los países, esto se ha logrado responsabilizando a un ministerio, que normalmente es el de Justicia o el de Relaciones Exteriores o, en algunos casos, una comisión interministerial. Además, la autoridad designada deberá exponer con transparencia sus intenciones en cuanto al proceso del MNP. Desafortunadamente, existen muchos ejemplos de países donde esto no ha ocurrido y no se ha definido bien a un responsable o con claridad las etapas de la negociación. Como consecuencia, ha sido bastante difícil para la sociedad civil trabajar de forma constructiva con el gobierno sobre esta cuestión, como se revela en el ejemplo siguiente de Georgia.

Un proceso de diálogo nacional unilateral sobre el MNP en Georgia

Entre 2006 y 2008, organizaciones de la sociedad civil de Georgia (incluyendo Reforma Penal Internacional en Tbilisi, la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia, la Iniciativa Global de Psiquiatría y la APT) convocaron al menos ocho

actividades públicas con miras a analizar la posible puesta en marcha del OPCAT. A pesar de que representantes de varios ministerios asistieron a la mayoría de estos encuentros, el proceso para iniciar un diálogo nacional verdadero sobre el tema se vio frustrado debido a que las autoridades de Georgia no designaron un responsable de la implementación del instrumento. Durante este período siempre fue muy difícil establecer quién, en cuál ministerio, era el responsable y, como consecuencia, no había una contraparte identificada del lado gubernamental con la cual conversar sobre el tema. La situación se resolvió, al menos parcialmente, luego de que en junio de 2007 el gobierno creara un consejo interinstitucional encargado de ésta y otras cuestiones en materia de derechos humanos. Sin embargo, este consejo se reunía poco y el tema de la designación del MNP de Georgia no se resolvió sino hasta marzo de 2008, cuando las autoridades parecían a punto de designar unilateralmente al Defensor de los Derechos de Georgia como el MNP. Al proceder de esta manera, las autoridades de Georgia habrían hecho caso omiso a los constantes llamados de la sociedad civil durante estos tres años para ser tomada en cuenta en el proceso de establecimiento del MNP y dentro del mismo mecanismo.

I E. Recomendaciones a los representantes de la sociedad civil y del gobierno

A la sociedad civil:

- Los representantes de la sociedad civil deben insistir en que se les permita participar en cualquier proceso nacional de designación de un MNP, principalmente contactando al ministerio responsable de la implementación del OPCAT;
- La sociedad civil deberá apoyar proactivamente el proceso de implementación brindando asesoría e información pertinente a los encargados de tomar las decisiones respecto a la aplicación eficaz del OPCAT. La información y la asesoría podrían incluir un inventario de las fortalezas y debilidades de los mecanismos de monitoreo existentes a la luz de los requisitos del Protocolo, así como propuestas alternativas de MNP;
- La sociedad civil debe vigilar que se discuta adecuadamente cualquier estudio encargado por el gobierno sobre este tema;
- La sociedad civil también puede emprender actividades para facilitar y agilizar el diálogo nacional organizando, individualmente o con las autoridades, seminarios, mesas redondas y otros encuentros, así como participando en grupos de trabajo o de coordinación del OPCAT;
- La sociedad civil debe sopesar los beneficios de copatrocinar u organizar encuentros regionales dirigidos a debatir la puesta en marcha del OPCAT;
- En el proceso de designación o establecimiento de un MNP, la sociedad civil debe promover la participación directa de sobrevivientes de la tortura, de personas privadas de libertad y de asociaciones de liberados y sus familiares.

A los gobiernos:

- Los gobiernos deben consultar a los representantes de la sociedad civil durante todo el proceso de designación del MNP en un país;

- Por ello, los gobiernos deben contactar proactivamente a todas las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, en especial aquéllas con experiencia en defender los derechos de las personas privadas de libertad;
- Los gobiernos deben ver la sociedad civil como actores que aumentarán con creces las posibilidades de que se designe o establezca un MNP eficaz y creíble;
- Los gobiernos deben pensar en encargar estudios independientes sobre las fortalezas y debilidades de los mecanismos de monitoreo existentes a la luz de los requisitos del OPCAT. Este tipo de estudios ayudarán a informar el proceso de designación final del MNP;
- Los gobiernos deben considerar una variedad de actividades nacionales para facilitar el diálogo nacional en torno a la implementación del OPCAT, incluyendo la posibilidad de organizar individual o colectivamente, seminarios y mesas redondas y convocar grupos de trabajo o de coordinación del OPCAT invitando a la sociedad civil.

II. Participación de la sociedad civil en distintos modelos de MNP

Como ya se ha mencionado, el OPCAT no establece ninguna forma particular que tengan que tomar los mecanismos nacionales de prevención, por lo que los Estados Partes tienen la flexibilidad de escoger el tipo de órgano que sea más apropiado para el contexto particular de su país. Siempre y cuando se garantice la independencia de funciones, una composición con expertos de diversas disciplinas y las prerrogativas necesarias, cada Estado Parte puede seleccionar una estructura que corresponda a su contexto social, político y geográfico. En publicaciones anteriores de la APT, se ha señalado que existen ventajas y desventajas específicas asociadas con el diseño de una institución nueva en lugar de la designación de una establecida y con el uso de un único mecanismo unificado para todo un país o varios mecanismos para distintas regiones o diferentes tipos de lugares de detención¹⁰.

Si bien pocos países cuentan con mecanismos especializados independientes para realizar visitas de prevención a todos los lugares de detención de conformidad con el OPCAT, en algunos países se encuentran organismos nacionales que, como parte de su mandato, visitan ciertos tipos de centros de detención. En teoría, estas entidades podrían ser designadas como MNP a la luz del OPCAT, siempre y cuando hagan los ajustes necesarios para cumplir con los criterios establecidos en el instrumento. Algunas de estas entidades son las comisiones de derechos humanos, las defensorías del pueblo, organizaciones de la sociedad civil como las ONG, así como ciertos regímenes que combinan elementos de algunas de las anteriores.

En esta segunda sección, exponemos la función que estos últimos actores de la sociedad civil podrían cumplir con respecto al MNP de un país. Cabe mencionar que ninguno de los sistemas que se expondrán a continuación es superior a los demás, dado que en todos los casos lo importante es que sea cual sea la estructura formal

¹⁰ Para obtener información adicional, sírvase consultar el capítulo 10 de las publicaciones de la APT: *Guía para el Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención y Las comisiones nacionales de derechos humanos y defensorías / defensores del pueblo como Mecanismos Nacionales de Prevención.*

de un MNP, éste no será efectivo a menos que cada uno de sus integrantes, en su capacidad personal, sea independiente, comprometido y eficaz al realizar las visitas de prevención. No obstante, un hecho positivo es que, si bien antes eran pocos, la cantidad de países que está incluyendo a representantes de la sociedad civil en los MNP está creciendo.

Además, es importante enfatizar como aspecto complementario que, bajo ninguna circunstancia, la designación o el establecimiento de un MNP –independientemente de la participación de la sociedad civil– puede ser utilizado como pretexto para impedir o restringir el acceso de los representantes de la sociedad civil a los lugares de detención. Un acto de esta naturaleza sería totalmente inaceptable y contrario al espíritu del OPCAT. El ejemplo siguiente, de Argentina, pone de relieve la enorme importancia de brindar dicho acceso al tercer sector.

Salvaguardando el rol de la sociedad civil en Argentina

En Argentina, el Ministerio de Justicia preparó un anteproyecto de MNP que incluía un artículo específico reforzando el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de los lugares de detención, aunque en este borrador no este previsto que integren el MNP. El artículo reza: *“Ninguna de las disposiciones establecidas en la presente norma podrá utilizarse para restringir el acceso de las organizaciones y organismos que en la actualidad realicen visitas a todos los lugares de detención, o que las realicen en el futuro, aunque no cumplan con todos los requisitos necesarios para ser designados como MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN”*¹¹. Al momento en que se preparaba este documento, el anteproyecto estaba en consulta interministerial. De otra parte, ONG de todo el país habían constituido un grupo de redacción para preparar una propuesta alternativa de MNP cuya lógica consiste en reforzar las instancias de monitoreo existentes, incluyendo aquellas de la sociedad civil.

II A. Introducción: La participación formal de la sociedad civil en los MNP

En su publicación, *Guía para el Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención*, la APT expuso las fortalezas y debilidades de distintos tipos de organismos que visitan lugares de detención para actuar como MNP en un país; los cuales se mencionaron en la página anterior. Si bien las organizaciones de la sociedad civil indudablemente pueden cumplir un valioso rol al respecto, es importante tener en cuenta que, al igual que cualquier otra posible entidad visitadora, existen diversas ventajas e inconveniencias asociadas con su inclusión dentro de un MNP. Algunas de las ventajas enunciadas en la citada Guía de la APT son: su experiencia en realizar visitas a lugares de detención y la relación de confianza que puedan haber establecido con los detenidos, su utilidad como fuente de información, su compromiso incuestionable con los derechos humanos y su independencia funcional del gobierno.

¹¹ Véase el artículo 30 del anteproyecto de ley del MNP de Argentina, versión distribuida por el Ministerio de Justicia de Argentina durante las “*Jornadas Nacionales sobre la Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*” (Buenos Aires, Argentina, 14 y 15 de diciembre de 2006).

Por otro lado, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil podría representar un desafío cuando una de ellas, con una sólida trayectoria en el monitoreo de los lugares de detención, ha tenido o tiene una relación antagónica con el gobierno. Asimismo, ciertos representantes de la sociedad civil pueden tener problemas reconciliando una actitud crítica hacia la autoridad con el diálogo constructivo que exige el OPCAT. Al ser parte formal del MNP, la autoridad reglamentaria, las facultades inherentes, la estructura y los recursos financieros que comporta, también pueden acarrear ciertas responsabilidades, falta de flexibilidad y la necesidad de compatibilizar los intereses del MNP con los de la ONG como tal, que algunas entidades de la sociedad civil pueden encontrar difíciles de aceptar.

No obstante estos factores, han surgido varios modelos y propuestas de MNP que prevén la participación de representantes de la sociedad civil, algunos de los cuales se abordan a continuación. Además, al momento en que se redactaba este documento, en muchos países estaban en marcha procesos de establecimiento de los MNP y las organizaciones de la sociedad civil hacían constantes exhortaciones a las autoridades responsables de la implementación del OPCAT para ser incluidas en el MNP final. Ahora hay que esperar a ver si las autoridades prestarán atención a estos llamados.

II B. La participación de los representantes de la sociedad civil en los MNP en su capacidad personal

Los representantes de la sociedad civil pueden participar en los MNP a título personal, aportando sus conocimientos especializados como personas calificadas, con experiencia comprobada en diversos campos. Este tipo de participación puede evitar algunos de los problemas *supra* que podrían desprenderse de la participación de la sociedad civil dentro de un MNP. De esta manera, es posible que expertos independientes con experiencia en materia de prevención de la tortura y, más específicamente, en el monitoreo de lugares de detención formen parte del MNP a medio tiempo o a tiempo completo, según se requiera. Encontramos ejemplos de este tipo de participación en los modelos y propuestas de MNP de varios países, incluidos Moldova y Paraguay, como se ilustra seguidamente.

Establecimiento del Consejo Asesor de Moldova

Reformas legislativas que tuvieron lugar en 2007, condujeron a la designación del Centro Nacional de Derechos Humanos (el equivalente a la Defensoría del Pueblo) como parte del MNP. Asimismo, la ley creó un llamado Consejo Asesor, compuesto por once representantes que asumirían el grueso de las actividades del MNP. Diez de los once miembros del Consejo, son representantes de la sociedad civil, y uno de los tres Defensores Parlamentarios del país fungirá como su presidente. A finales de 2007, la misión de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en Moldova, que cumplió una función clave en la designación del MNP, facilitó el proceso de elaboración del estatuto del Consejo Asesor. Este estatuto delimita su rango de funciones, incluyendo sus metas y principios rectores, composición, selección y destitución de miembros, prerrogativas e inmunidades, así como las actividades y obligaciones de la institución. La aprobación definitiva del estatuto se obtuvo a finales de enero de 2008, después de lo cual el Centro de Derechos

Humanos empezó el proceso de seleccionar a los diez representantes de la sociedad civil que integrarían el Consejo Asesor. Para el mes de abril de 2008, un panel compuesto por cinco personas, incluyendo a representantes del Centro de Derechos Humanos, ONG de derechos humanos y académicos, terminaba el proceso de selección de los diez representantes de la sociedad civil que integrarían el Consejo. Las personas elegidas provienen de distintas profesiones, tienen distintas trayectorias y no cobrarán por su trabajo, ni siquiera los viáticos. Al momento en que se redactaba este documento, el organismo estaba pronto a iniciar sus labores de monitoreo.

El MNP del Paraguay como garante de participación ciudadana y pericia

La participación de la sociedad civil en el MNP está prevista en el Paraguay, donde personas que trabajan desde el ámbito de la sociedad civil y del gobierno, involucrados directamente en el monitoreo de los lugares de detención, redactaron juntos la ley del MNP. Esta ley establece la creación de un Comité Nacional de Prevención contra la Tortura, formada por seis comisionados y tres suplentes. Aquí es interesante mencionar que el MNP estará compuesto por dicho Comité, su secretariado, organizaciones de la sociedad civil y expertos independientes conocidos como “escabinos”. Los escabinos son ciudadanos electos por los seis comisionados con base en su área de especialización y constituyen una forma de garantizar la participación ciudadana en el MNP y aportarle conocimientos especializados adicionales. En el anteproyecto de ley del MNP, los comisionados sólo podrán realizar la planificación anual y aprobar el presupuesto del Comité Nacional de Prevención contra la Tortura si están presentes al menos tres escabinos. Estos expertos tienen voz y voto en todas las decisiones del Comité en su respectiva área de especialización y, además, tienen la misma potestad que los comisionados para realizar visitas, solicitar información y ejercer las otras facultades relacionadas con el MNP (no perciben salario pero sí viáticos). Al momento en que se preparaba este documento, el anteproyecto de ley del MNP estaba siendo estudiado por las comisiones parlamentarias correspondientes.

Del mismo modo, mientras se redactaba este documento, en Brasil la Secretaria de Derechos Humanos de la Presidencia había redactado un anteproyecto de ley del MNP que contemplaba la creación de una entidad completamente nueva como MNP, la denominada Unidad Móvil para la Prevención de la Tortura. En el anteproyecto, que podría ser modificado durante la consulta interministerial, se establece que la nueva entidad estará compuesta por representantes de la sociedad civil y diversos grupos profesionales.

II C. La participación de la sociedad civil en los MNP como instituciones

Es posible que las organizaciones de la sociedad civil, como las ONG, formen parte de un MNP en calidad de instituciones y que trabajen junto a otros mecanismos de monitoreo existentes como la Defensoría del Pueblo. Algunos han llamado a este sistema mixto el modelo ‘Ombudsman Plus’. Una fortaleza de este sistema es que aprovecha la pericia existente y los recursos humanos y financieros disponibles en la sociedad, con el propósito de establecer un MNP efectivo. Lo ideal es que las

organizaciones de la sociedad civil que participen en un MNP hayan estado monitoreando lugares de detención por algún tiempo y hayan acumulado un acervo de experiencia en esa materia.

Hasta ahora, Eslovenia ha sido el único país que oficialmente ha abierto la posibilidad de que las ONG participen en el MNP, en una relación de cooperación con la Defensoría de los Derechos Humanos. Aun así, como se mencionó *supra*, en varios otros países la sociedad civil ha exhortado reiteradamente a las autoridades responsables de la implementación del OPCAT que les permitan ser parte del MNP. Por lo tanto, es posible que con el tiempo surjan otros modelos Ombudsman Plus.

El modelo 'Ombudsperson Plus' de Eslovenia

Eslovenia constituye un ejemplo bastante interesante de un país que explícitamente prevé la participación de la sociedad civil en el MNP. Al ratificar el OPCAT en enero de 2007, Eslovenia emitió una declaración formal, manifestando que: *"De conformidad con el artículo 17 del Protocolo, la República de Eslovenia declara que las competencias y los deberes del mecanismo nacional de prevención los ejercerá el Defensor de los Derechos Humanos y, en concordancia con él/ella, también las organizaciones no gubernamentales inscritas en la República de Eslovenia y las instituciones que hayan adquirido la condición de organizaciones humanitarias en la República de Eslovenia"*. Con este propósito, el 5 de octubre de 2007 se realizó una convocatoria pública invitando a las organizaciones interesadas en formar parte del MNP a presentar su solicitud ante la Defensoría. Dos ONG concursaron y luego fueron seleccionadas por la Defensoría: el Instituto para la Paz (*Mirovni institute*) y el Centro de Información Legal para ONG (*Pravno-informacijski center nevladnih organizacij-PIC*), ambas con amplia trayectoria en visitas a lugares de detención y en materia de refugiados y asilados. Al inicio, los representantes de las ONG y de la Defensoría visitarán juntos los lugares de detención, pero en el futuro las visitas también podrían realizarse de forma separada en vista de que en la legislación sobre la aplicación del OPCAT todas las partes tienen iguales potestades y autoridad.

Propuestas de MNP en Argentina para mejorar el monitoreo por parte de la sociedad civil

En Argentina, además de una propuesta planteada por el Ministerio de Justicia, han surgido varias otras iniciativas que contemplan la participación de la sociedad civil en el MNP. Dos de ellas fueron presentadas a debate a principios de 2008 por la Procuración Penitenciaria y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Ambas propuestas prevén un MNP mixto que integraría varias organizaciones de la sociedad civil, otras instituciones de monitoreo existentes y un Comité para la Prevención de la Tortura de nueva creación. Entre las principales funciones de este Comité está afianzar, articular y coordinar la práctica de monitoreo existente, mediante, por ejemplo, la formulación de normas para inspeccionar los lugares de detención, la capacitación y la acreditación de las instituciones existentes, incluidas las ONG. Cabe señalar que en varias provincias de Argentina, un Estado federal, se discuten otras ideas que también prevén la inclusión de la sociedad civil en el MNP.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el MNP como instituciones no está limitada al MNP de Eslovenia y las propuestas en Argentina. En el Paraguay, un proyecto de ley del MNP estipula que la Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura (sírvase consultar el detalle del caso más arriba) puede firmar acuerdos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, que hayan sido seleccionadas por medio de un proceso competitivo para trabajar en proyectos específicos¹². De forma similar, en Armenia, al momento en que se preparaba este documento, estaban en marcha conversaciones entre el Defensor de los Derechos Humanos (equivalente a la Defensoría del Pueblo), que había sido designado como el MNP, y la sociedad civil, en torno a la participación de ésta en el MNP. Sin embargo, queda por si ver si surge algo de estas negociaciones.

II D. La función consultiva de las organizaciones de la sociedad civil en los MNP

Otra posible función que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil respecto al MNP, es la consultiva. En algunos países, existen proyectos de ley del MNP que proponen la integración de entidades de carácter consultivo. Estas instituciones pueden ser muy importantes en virtud de que pueden apoyar el trabajo de los MNP y, por ende, ayudarles a mejorar su eficacia. No obstante, la participación de la sociedad civil en calidad de instituciones asesoras de los MNP puede comportar también ciertos riesgos, sobre todo si en la práctica las autoridades consideran su inclusión como un mero simbolismo y hacen caso omiso de sus observaciones técnicas. No obstante, estas instituciones perfectamente podrían llegar a ser entes complementarios muy valiosos para el MNP.

El rol del Consejo Consultivo en el MNP propuesto en Honduras

En Honduras, el proyecto de ley del MNP, redactado por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso con el aporte de la sociedad civil, prevé la creación de un nuevo Comité Nacional de Prevención contra la Tortura para ejercer la función de MNP. Este Comité, integrado por tres expertos independientes, contará con la asistencia de un secretariado y un Consejo Consultivo. El Consejo estará compuesto por el presidente del Comité Nacional, un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, un representante de la Fiscalía de Derechos Humanos y del poder judicial, y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil. Entre las funciones del Consejo Consultivo estará asesorar al Comité Nacional en materia de prevención de la tortura, efectuar estudios especializados pertinentes y diseñar propuestas para mejorar el funcionamiento del MNP. Según el anteproyecto, el Consejo Consultivo estará facultado para invitar a otras instituciones o personas a colaborar con el MNP, ya sea en grupos de trabajo o individualmente.

Cabe señalar que en Argentina y Brasil existen proyectos de ley que contemplan la participación de representantes de la sociedad civil en entes consultivos que apoyen las actividades de los MNP. Para obtener información adicional acerca las entidades

¹² Proyecto de ley del MNP que desde junio de 2007 está siendo examinado por el Congreso paraguayo.

consultivas argentinas y brasileñas, sírvase consultar la publicación de la APT, *Country-by-Country Status Report*.

II E. Recomendaciones a los representantes de la sociedad civil y del gobierno

A la sociedad civil:

- Como se argumentó en la primera sección de este documento, la sociedad civil debe insistir en que se le permita participar en cualquier proceso nacional para designar un MNP;
- Su aporte podría incluir la participación en el proceso de selección de los miembros del MNP e incluso en el mismo MNP;
- La sociedad civil debe argumentar de manera convincente la relevancia de formar parte del MNP, si fuese algo apropiado y deseable. Para hacerlo, deberá formular proactivamente propuestas sobre el MNP que contemplen su inclusión en el mecanismo;
- Los representantes de la sociedad civil, si se les incorpora formalmente al MNP, deben estar preparados para adoptar una actitud de colaboración con el gobierno, como se estipula en el texto del OPCAT.

A los gobiernos:

- Los gobiernos deben considerar detenidamente el valioso aporte que puede hacer la sociedad civil a la efectividad de un MNP, así como las distintas formas que puede asumir esta colaboración, incluyendo su participación dentro del MNP o como entidad asesora;
- Como actores que pueden aumentar considerablemente las posibilidades de que se designe o establezca un MNP eficaz y creíble, los gobiernos deben estar dispuestos a debatir y explorar de buena fe esas opciones;
- Bajo ninguna circunstancia, los gobiernos pueden permitir que la designación o el establecimiento de un MNP restrinja las actividades presentes o futuras de las organizaciones de la sociedad civil que visitan lugares de detención.

III. La actuación de la sociedad civil fuera de los MNP

Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar diferentes roles en torno al MNP, incluso si oficialmente no forman parte del mecanismo. Para ellas es indispensable vigilar cómo se establecen los MNP y cómo funcionan en la práctica. Por ende, la sociedad civil tiene varias funciones importantes que cumplir con respecto al MNP, como monitorear su trabajo, hacer recomendaciones útiles encaminadas a mejorar su funcionamiento, y apoyar su trabajo brindándole información sobre temas pertinentes relacionados con los lugares de detención y capacitando a los integrantes del MNP. Sin embargo, de ser necesario, las organizaciones de la sociedad civil también tienen la importante tarea de evaluar las actividades del mecanismo. A continuación exponemos varios ejemplos de cómo puede la sociedad civil interactuar con el MNP sin ser formalmente parte del mismo.

III A. La participación de la sociedad civil en el procedimiento de selección de los integrantes del MNP

La práctica ha demostrado que un proceso de selección adecuado es aquél que es transparente y conlleva una consulta auténtica a la sociedad civil. El Subcomité para la Prevención de la Tortura en su primer informe anual también ha puesto de relieve este hecho al señalar que: *“Deberá fomentarse la independencia del mecanismo nacional de prevención, tanto real como subjetiva, mediante un procedimiento transparente de selección y nombramiento de miembros que sean independientes y no ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses”*¹³.

Sin embargo, es imperativo que cualquier proceso de selección defina el método, los criterios y la duración del nombramiento de los integrantes del MNP, así como sus prerrogativas e inmunidades, como se ha explicado en detalle en una publicación anterior de la APT¹⁴. La experiencia ha revelado varias maneras en que la sociedad civil puede tomar parte en el procedimiento de selección de los miembros del MNP. En los ejemplos siguientes se aprecian grandes variaciones en el grado de participación de la sociedad civil en este proceso.

Una propuesta de participación de la sociedad civil en el MNP del Paraguay

En Paraguay, el proyecto de ley del MNP contempla que la elección de los seis comisionados y los tres suplentes del Comité Nacional de Prevención contra la Tortura (sírvase consultar el detalle del caso más arriba) se realice por medio de una suerte de colegios electorales. Un comisionado será elegido por la legislatura, otro por el ejecutivo y otro por el poder judicial, mientras que los tres comisionados restantes serán elegidos por organizaciones de la sociedad civil. Una vez que cada colegio electoral reciba las candidaturas, se elaborará una lista que será enviada a consulta abierta a través de un proceso de audiencias públicas dirigidas a seleccionar a los candidatos. El procedimiento, que para un observador externo puede parecer bastante complejo, intenta establecer pesos y contrapesos para evitar

¹³ Sírvase consultar el documento UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de mayo de 2008 - párrafo 28 (c).

¹⁴ Sírvase consultar la *Guía para el Establecimiento y la Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención* (2007) – pp 45-50.

la repetición de experiencias pasadas donde instituciones de derechos humanos no han quedado a cargo de las personas más ideoneas para el cargo.

El proyecto de ley del MNP en Honduras también contempla la participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los miembros. Este anteproyecto prevé la creación de un Comité Nacional de Prevención contra la Tortura, integrado por tres personas: una nombrada por el poder ejecutivo, otra por el legislativo y otra por organizaciones de la sociedad civil. Según la propuesta, el representante de la sociedad civil será elegido en una asamblea general de las ONG pertinentes.

En África y Europa se observan procesos similares. Por ejemplo, en el reclutamiento de los miembros del Consejo Asesor de Moldova y del Observatorio Nacional para la Prevención de la Tortura de Benin, interviene la sociedad civil. Además, como se mencionó en la segunda sección de este documento, en Moldova la selección de los diez representantes de la sociedad civil en el MNP la realiza un panel de cinco personas, integrado por representantes del Centro de Derechos Humanos, ONG de derechos humanos y académicos. Algo parecido se registra en Benin donde la sociedad civil también desempeña un rol central, como se aprecia en el ejemplo siguiente.

Reclutamiento de los miembros del Observatorio Nacional para la Prevención de la Tortura de Benin

Un proyecto de ley en Benin prevé el establecimiento de un único órgano como MNP del país, el llamado Observatorio Nacional para la Prevención de la Tortura, que estaría compuesto por cinco miembros que trabajarían a tiempo completo. El anteproyecto del MNP contempla la participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los miembros y se piensa que el Ministerio de Justicia solicitará nominaciones al MNP con base en los criterios establecidos en dicho anteproyecto. Los criterios para concursar son: tener experiencia en cuestiones de derechos humanos y conocimientos especializados en un campo relacionado con el OPCAT, tener más de 25 años de edad y no participar en ninguna otra actividad pública que pueda poner en entredicho su independencia.

Después de la primera etapa del proceso de reclutamiento, el Ministerio de Justicia presentará los perfiles de los candidatos a un comité de selección compuesto por un miembro del Comité Jurídico Parlamentario, un juez de la Corte Constitucional y otro de la Corte de Apelaciones, un representante del Colegio de Abogados, uno del Colegio de Médicos, uno de la Presidencia y uno de las ONG de derechos humanos. El proyecto de ley también estipula que los representantes de todos estos órganos deberán ser nominados por sus respectivos colegas para participar en el comité de selección. De esta manera, vemos que el comité de selección desempeñaría un rol crucial en el proceso de selección, mientras que el Ministerio de Justicia actuaría más como coordinador del proceso.

En Argentina y en Suiza, se prevé que la sociedad civil proponga candidatos para el MNP del país. Por ejemplo, el anteproyecto de ley argentino del MNP propuesto por el Ministerio de Justicia (sírvese consultar el detalle del caso más arriba) estipula que el poder ejecutivo designará el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, compuesto por diez miembros, con base en las recomendaciones de la legislatura y

de las organizaciones de la sociedad civil. Seguidamente, el poder ejecutivo hará pública una lista corta de candidatos, y luego las ONG, las asociaciones profesionales y los académicos tendrán treinta días para presentar sus observaciones por escrito. En Suiza encontramos un proceso similar, como lo revela el ejemplo siguiente.

La Comisión para la Prevención de la Tortura de Suiza

En Suiza, un anteproyecto de ley dispone el establecimiento de una entidad única como MNP, la denominada Comisión para la Prevención de la Tortura, que estará integrada por doce miembros voluntarios. Si bien los miembros serán designados por el gobierno federal con base en las recomendaciones de la Oficina Federal de Justicia y del Departamento Federal de Asuntos Exteriores, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG, también podrán proponer candidatos para estos cargos. Dado que Suiza aún no ha ratificado el OPCAT ni ha establecido la Comisión para la Prevención de la Tortura, queda por ver qué tan en serio tomarán las autoridades estatales las nominaciones presentadas por la sociedad civil.

III B. Colaboración de la sociedad civil con los MNP

Las organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de constituirse en fuentes de información importantes, no sólo para los MNP sino también para el SPT. Sobre todo las organizaciones con acceso a los lugares de detención o experiencia en un área específica, estarán en muy buenas condiciones para compartir valiosos datos con ambos entes. En los países donde los MNP tienen poco personal y recursos financieros, dicha información beneficiará enormemente su trabajo.

Además de suministrar información útil, la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de lugares de detención también puede resultar muy valiosa para el MNP en términos de metodología. Las organizaciones con reconocida trayectoria en monitoreo pueden asesorar y formular recomendaciones que ayuden a los MNP a fortalecer sus métodos de trabajo. Estas observaciones se podrían transmitir al SPT, el cual tiene el mandato de asesorar y ayudar a los MNP.

Por otra parte, la sociedad civil también puede colaborar con el MNP en la elaboración de su informe anual y otros documentos que debe publicar. Al distribuir y discutir los resultados y las recomendaciones del MNP y al dar seguimiento a los avances en la implementación de las mismas, la sociedad civil ayudará a respaldar el trabajo permanente del órgano nacional de monitoreo.

Finalmente, la sociedad civil tiene un rol fundamental que cumplir para garantizar que los miembros del MNP reúnan las condiciones necesarias para realizar su trabajo. En este sentido, las organizaciones civiles podrían ayudar activamente al MNP asumiendo el compromiso de brindar una capacitación profesional adecuada y colaborar en el fortalecimiento de las capacidades internas del mecanismo.

III C. La función fiscalizadora de la sociedad civil

Además del enfoque colaborativo descrito *supra*, la sociedad civil tiene la doble tarea de vigilar el desempeño del MNP y, al hacerlo, fungir como órgano fiscalizador. La sociedad civil deberá asegurarse de que el MNP, que sea designado o establecido por el Estado Parte, cumpla con los requisitos mínimos contemplados en el texto del OPCAT y, de no ser así, deberá estar preparada para colaborar con el MNP y el Estado Parte para abordar cualquier deficiencia. En este sentido, es necesario que la sociedad civil vigile muy de cerca una serie de factores como la idoneidad de los miembros del MNP, sus métodos de trabajo, su programa de actividades y la regularidad de su labor, así como sus resultados y recomendaciones. Los ejemplos siguientes ilustran la relevancia de la función fiscalizadora de las organizaciones de la sociedad civil.

El rol de la sociedad civil en torno al MNP de Dinamarca

En Dinamarca, el Centro para la Rehabilitación y la Investigación de Víctimas de la Tortura (RCT) es un ejemplo de una ONG que ha asumido esta importante función fiscalizadora. En febrero de 2007, en el marco del examen del Quinto Informe Periódico de Dinamarca ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (que tendría lugar en mayo de 2007, en Ginebra), el RCT presentó un Informe Alternativo sobre los asuntos que serían sometidos a consideración del Comité. En dicho informe, el RCT señala que: “*Previendo el establecimiento del MNP de Dinamarca, el RCT realizó un estudio legal de los mecanismos de visita existentes en el país y los analizó a la luz del OPCAT...*” La conclusión principal del estudio fue que los mecanismos visitadores de la Defensoría del Pueblo y de la Inspección parlamentaria de la Sección 71, no estaban en capacidad de asumir las obligaciones del país previstas según el OPCAT¹⁵. El RCT argumentó que varios factores impedían al MNP cumplir los requisitos del OPCAT, a saber: su composición profesional homogénea (juristas), recursos limitados, la metodología de trabajo y las normas de evaluación utilizadas por el mecanismo durante las visitas. El informe del RCT contiene mayores detalles de estas observaciones¹⁶.

El rol de la sociedad civil en torno al MNP de la República Checa

En la República Checa, la sociedad civil actualmente monitorea el trabajo del MNP, el Defensor de los Derechos del Público. La ONG checa, *Human Rights League* (Liga de derechos humanos) planea hacer un estudio de las actividades del MNP a finales de 2008, cuando el Defensor tenga algún tiempo de estar fungiendo como MNP. En ese momento, hará las observaciones y recomendaciones del caso encaminadas a mejorar el funcionamiento general del MNP. Se espera que dichas sugerencias sean discutidas después en un comité formado por representantes del gobierno y la sociedad civil, el cual tiene el mandato de examinar los aspectos relacionados con la tortura y otras formas de malos tratos.

¹⁵ Véase la página 19 del informe, disponible en inglés en:

http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/RCT-Alternative_report.pdf

¹⁶ *Alternative Report to the list of issues to be considered by the UN Committee against Torture during the examination of the 5th periodic report of Denmark* (19 de febrero de 2007) – pp 19-21.

El rol de la sociedad civil en torno al MNP de México

Como se mencionó en la primera sección de este documento, el proceso de establecimiento del MNP mexicano a puertas cerradas produjo la designación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como mecanismo nacional de prevención en junio de 2007, con lo cual se desconoció la consulta previa a la sociedad civil y a otras partes pertinentes. Posteriormente, la CNDH invitó a una decena de ONG a conformar un Consejo Consultivo del MNP, sin embargo, dado el historial de desconfianza hacia la CNDH y la forma en que fue designada como MNP, no sorprendió que hasta ahora sólo un puñado de organizaciones civiles haya aceptado la invitación a reunirse y discutir la propuesta. Algunas entidades han decidido mantener la función de monitoreo del trabajo del MNP desde afuera, sin participar en el MNP. A pesar de estas reservas, el MNP se ha mantenido abierto al diálogo con la sociedad civil y la APT ha promovido una política de acercamiento entre todos los actores nacionales pertinentes con miras a asegurar la implementación eficaz del OPCAT en México.

Además de fiscalizar las actividades del MNP, la sociedad civil también puede desempeñar un rol esencial monitoreando las reacciones del gobierno a las observaciones y recomendaciones planteadas por el MNP y promoviendo su implementación. La ratificación del OPCAT conlleva la obligación de los Estados Partes de entablar un diálogo constructivo con el MNP para poder dar cumplimiento a sus deberes. Por consiguiente, la sociedad civil debe prestar mucha atención a las medidas que adopte el gobierno para acatar esta obligación. Por último, las organizaciones de la sociedad civil deben permanecer vigilantes para asegurar que bajo ninguna circunstancia las autoridades tomen acciones que puedan menoscabar la integridad del MNP, especialmente su independencia, autoridad y efectividad general, o que impidan que la sociedad civil continúe visitando los lugares de detención en el país.

III D. Recomendaciones a los representantes de la sociedad civil y del gobierno

A la sociedad civil:

- Como se indicó en la segunda sección de este documento, la sociedad civil debe insistir en que se le permita participar en cualquier proceso nacional de designación de un MNP;
- Al respecto, la sociedad civil debe exhortar a las autoridades gubernamentales que se les incluya en el proceso de selección y nombramiento de los miembros del MNP, a fin de asegurar la independencia del mecanismo y de sus integrantes;
- Las organizaciones de la sociedad civil que no pertenezcan al MNP tienen una doble función que desempeñar en relación con el MNP: trabajar de forma constructiva con el MNP para ayudar a que funcione eficazmente y mantener una actitud vigilante de todas sus actividades;
- La sociedad civil debe ejercer la misma función fiscalizadora con respecto al gobierno para monitorear en qué medida el Estado adopta las recomendaciones del MNP y promover que lo hagan;

- De igual forma, la sociedad civil debe permanecer vigilante para garantizar que bajo ninguna circunstancia el gobierno u otras autoridades estatales vayan a diezmar el funcionamiento efectivo del MNP;
- La sociedad civil debe informar al SPT acerca de posibles causas que puedan producir actos de tortura y malos tratos y sobre medidas nacionales/locales que debieron/deben tomarse para prevenir estos actos¹⁷.

A los gobiernos:

- Los gobiernos deben analizar detenidamente el valioso aporte que puede hacer la sociedad civil tanto al establecimiento como al desempeño efectivo de un MNP;
- Por ello, los Estados Partes deben acatar la recomendación del SPT de promover la independencia del MNP por medio de un proceso transparente de selección y nombramiento de sus miembros, que incorpore a los representantes de la sociedad civil;
- Además, los gobiernos deben estar dispuestos a considerar las observaciones y recomendaciones planteadas por la sociedad civil acerca del funcionamiento efectivo del MNP y considerarla una posible fuente valiosa de información y asesoría.

¹⁷ Véase la Nota Informativa de la APT, “El rol de la sociedad civil en la preparación de las visitas del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT)”.

IV. Conclusión

Al inicio del presente documento, se indicó que a fin de garantizar que la ratificación del OPCAT no sea un mero formalismo, el Estado por sí solo no debe definir su implementación, sino que el proceso debe integrar a otros actores nacionales, en especial las organizaciones de derechos humanos. Por este motivo, los Estados Partes deben consultar ampliamente sobre el diseño de su MNP para asegurar la adopción de un mecanismo de monitoreo eficaz. A su vez, una consulta auténtica a la sociedad civil agregará legitimidad y credibilidad al proceso de designación del MNP y a la misma institución, lo cual es crucial para implementar un sistema eficaz de monitoreo de los lugares de detención.

Desafortunadamente, no todos los Estados Partes han adoptado un sistema tan abierto e incluyente. De hecho, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) en su primer informe anual reconoce esta falla común al señalar que: *“Al Subcomité le preocupa la falta de progresos realizados hasta la fecha en muchos Estados partes respecto del proceso de consultas necesario para el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención y las indispensables disposiciones prácticas y legislativas para conseguir que funcionen eficazmente. Si los mecanismos no logran desempeñar su función de organismo de visitas inmediatas para la prevención de los malos tratos, la labor del Subcomité quedará muy limitada y se verá afectada negativamente”*¹⁸.

No obstante, en este documento ha quedado de manifiesto que algunos Estados Partes han asimilado estas importantes lecciones y la sociedad civil ha sido incluida en el importantísimo proceso de definir la composición y la forma del mecanismo nacional de prevención de la tortura. Asimismo, hemos visto que en una cantidad reducida, aunque creciente, de países, los representantes de la sociedad civil son parte integral del MNP. Sería interesante ver cómo se desarrolla esta tendencia en los próximos años. Sin embargo, en este documento también hemos sostenido que, incluso en los casos en que la sociedad civil no sea parte formal del MNP ni un órgano consultivo del mismo, todavía puede cumplir una función significativa monitoreando, apoyando y evaluando de forma crítica su desempeño.

En última instancia, no se debe subestimar la tarea de establecer un MNP acorde con los requisitos del OPCAT. Se trata de un proceso que demandará bastante esfuerzo y que, sin duda, será de muy largo plazo. Aun así, ha quedado establecido que la sociedad civil puede contribuir de forma importante a este proceso que tiene la posibilidad de mejorar radicalmente las acciones que se tomen para prevenir la tortura y los malos tratos.

¹⁸ Sírvase consultar el documento UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de mayo de 2008 - párrafo 29.