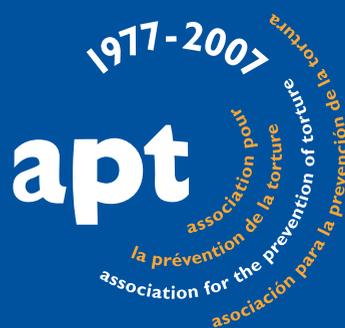


# GUÍA



## **Establecimiento y Designación de**

Mecanismos Nacionales  
de Prevención

## **Asociación para la Prevención de la Tortura**

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización internacional no gubernamental (ONG) con sede en Ginebra, Suiza. Fue establecida en 1977 por el filántropo suizo, Jean-Jacques Gautier.

La APT trabaja a favor de un mundo libre de tortura y a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de acuerdo a lo consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La organización enfoca sus acciones para prevenir la tortura, en vez de la denuncia de casos individuales o la rehabilitación de sobrevivientes. Esta visión estratégica permite a la APT colaborar con autoridades públicas, legisladores, miembros del poder judicial y servicios policíacos y penitenciarios, instituciones nacionales, entidades académicas y ONG comprometidos con reformas institucionales y modificación de prácticas.

A fin de prevenir la tortura, la APT enfoca sus esfuerzos en tres objetivos interrelacionados e interdependientes:

### **1. Transparencia de instituciones**

Impulsa el control externo y la rendición de cuentas en instituciones donde se encuentren personas privadas de su libertad, en particular a través de la realización de visitas independientes a estos lugares y el establecimiento de otros tipos de mecanismos de monitoreo.

### **2. Marcos jurídicos efectivos**

Promueve que las normas internacionales, regionales y nacionales para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención sean universalmente respetadas e implementadas.

### **3. Fortalecimiento de capacidades**

Procura fortalecer las capacidades de actores nacionales, regionales e internacionales comprometidos con los derechos de las personas privadas de su libertad, mediante acciones de capacitación y promoción.

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)  
Route de Ferney 10, Casilla Postal 2267 – 1211 Ginebra 2 – Suiza  
Tel: (41 22) 919 2170 – Fax: (41 22) 919 21 80  
apt@apt.ch – www.apt.ch



# **Establecimiento y Designación de**

## Mecanismos Nacionales de Prevención

## **Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención**

### **Publicado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)**

Publicado originalmente por APT en inglés, en 2006, con el título:  
*Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*

Para recibir ejemplares de esa publicación o para mayor información, favor de contactar:

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)

Route de Ferney 10

Casilla postal 2267

CH 1211 Ginebra 2

Suiza

Tel: (41 22) 919 2170

Fax: (41 22) 919 2180

apt@apt.ch

www.apt.ch

### **COPYRIGHT © 2007, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)**

Derechos reservados. El contenido de este material se puede citar o copiar sin necesidad de obtener permiso, siempre que se cite la fuente y, de ser posible, que se envíe una copia de la publicación a la APT. Para la reproducción y/o traducción de la misma se deberá informar y solicitar autorización directamente a la APT.

ISBN 2-940337-13-6

Impresión: SADAG

Traducción al español: Maria del Rosario Baquero Mesa

Relectura: Claudia Gerez, Lelia Jimenez y Victoria Kuhn

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>vii</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Proceso de decisión acerca de un MNP</b>	<b>7</b>
2.1 Introducción	8
2.2 Transparencia e inclusividad	8
2.3 Información	10
2.4 Recomendaciones de la APT	11
<b>3. Propósito y mandato</b>	<b>13</b>
3.1 Sistema de visitas periódicas	14
3.1.1 Visitas con carácter preventivo	14
3.1.2 Visitas periódicas	16
3.1.3 Sistema de visitas	17
3.1.4 Recomendaciones de la APT	17
3.2 ¿Qué visitar?	18
3.2.1 Introducción	18
3.2.2 Jurisdicción y control	19
3.2.3 Lugares de detención no oficiales	21
3.2.4 Recomendaciones de la APT	25
3.3 Mandato	26
3.3.1 Diálogo constructivo con base en las visitas	26
3.3.2 Implementación de estándares internacionales	28
3.3.3 Mandatos adicionales	28
3.3.4 Recomendaciones de la APT	31
3.4 Periodicidad de las visitas	32
3.4.1 Introducción	32

3.4.2	Tipos de visita	32
3.4.3	Periodicidad de las visitas en función de los diferentes lugares de detención	36
3.4.4	Recomendaciones de la APT	39
<b>4.</b>	<b>Independencia</b>	<b>41</b>
4.1	Introducción	42
4.2	Bases para la independencia	43
4.3	Independencia de los miembros y del personal	43
4.4	Procedimientos de nombramiento	45
4.5	Garantías e inmunidades	47
4.6	Independencia financiera	51
4.7	Recomendaciones de la APT	53
<b>5.</b>	<b>Miembros</b>	<b>55</b>
5.1	Aptitudes y conocimientos profesionales	56
5.2	Equilibrio de género y representación de grupos étnicos y minoritarios	57
5.3	Recomendaciones de la APT	58
<b>6.</b>	<b>Garantías y poderes con respecto a las visitas</b>	<b>59</b>
6.1	Acceso a todos los lugares de detención	60
6.1.1	Acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención	60
6.1.2	Elección de los lugares a visitar	61
6.1.3	Visitas sin previo aviso	61
6.2	Acceso a la información	65
6.3	Acceso a las personas	67
6.4	Protección para los detenidos, funcionarios y demás personas	69
6.5	Recomendaciones de la APT	71

<b>7. Recomendaciones de los MNP y su implementación</b>	<b>73</b>
7.1 Recomendaciones de los MNP	74
7.2 Informes	77
7.3 Recomendaciones de la APT	78
<b>8. MNP y sociedad civil nacional</b>	<b>79</b>
<b>9. MNP y el ámbito internacional</b>	<b>83</b>
<b>10. Decisión sobre el diseño del MNP</b>	<b>87</b>
10.1 Introducción	88
10.2 ¿Órgano nuevo u órgano existente?	88
10.2.1 Panorama general	88
10.2.2 Comisiones nacionales de derechos humanos	92
10.2.3 Defensorías del Pueblo	93
10.2.4 Organizaciones no gubernamentales	95
10.2.5 Cuerpos de Inspección Penitenciaria Externos e Independientes	97
10.2.6 Órganos judiciales	97
10.2.7 Programas independientes de visitas a cargo de entidades comunitarias	99
10.2.8 Recomendaciones de la APT	101
10.3 Mecanismos múltiples	101
10.3.1 Criterios geográficos o temáticos	101
10.3.2 Coherencia y coordinación	104
10.3.3 Recomendaciones de la APT	104
<b>11. Conclusión</b>	<b>109</b>
<b>Anexo I:</b> Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	113
<b>Anexo II:</b> Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París)	129



# Prólogo

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización no gubernamental comprometida con la prevención de la tortura y otros malos tratos en el mundo. En particular, la APT promueve el establecimiento de mecanismos de control de carácter preventivo como las visitas a lugares de detención por parte de expertos independientes. Para la consecución de dicho objetivo, la APT desempeñó un papel central en la elaboración del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (en adelante el Protocolo Facultativo).

El propósito de la presente guía es comentar las disposiciones del Protocolo Facultativo relativas a los mecanismos nacionales de prevención (MNP), y presentar las consideraciones y recomendaciones de la APT acerca de los requisitos para el establecimiento y funcionamiento efectivo de dichos órganos. Con esta obra se pretende principalmente brindar asistencia a los actores nacionales, del gobierno y de la sociedad civil, implicados en el proceso de designación del MNP en su país. Se presume que el lector cuenta con cierto grado de familiaridad con el Protocolo Facultativo por lo que no se pretende hacer una introducción general a dicho instrumento.<sup>1</sup>

Poco después de adoptarse el Protocolo Facultativo por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2002, la APT redactó una guía más suscita acerca del establecimiento de mecanismos nacionales de prevención (un documento producido por Debra Long y Sabrina Oberson en 2003, que se adaptaría para inclusión en la publicación de 2004: *El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un Manual para la Prevención*). Muchos acontecimientos han tenido lugar en el transcurso de estos años. Mientras se redactaba la presente obra entró en vigor el Protocolo Facultativo, en junio de 2006, y los primeros Estados Partes se apresuraron a establecer sus mecanismos nacionales de prevención. El movimiento hacia nuevas ratificaciones sigue cobrando fuerza. Además, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la

---

<sup>1</sup> Para una introducción más general al Protocolo Facultativo, véase la obra publicada conjuntamente por la Asociación para la Prevención de la Tortura y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un Manual para la Prevención*, (Ginebra/San José, 2004), disponible en [www.apr.ch](http://www.apr.ch)

ONU, los Estados Partes, y las ONG se preparan para las elecciones, las primeras sesiones y las visitas iniciales del Subcomité internacional.

En este contexto nuevo y dinámico, la APT recibe frecuentes peticiones tanto de asistencia técnica general como sobre cuestiones muy precisas relacionadas con la interpretación y la aplicación práctica de las disposiciones del Protocolo Facultativo que versan sobre los MNP. De ahí que hayamos elaborado esta nueva y más detallada guía, con el ánimo de ayudar a los actores nacionales a encontrar soluciones para los numerosos retos que plantea la designación de los MNP en sus respectivos países. Se espera que también el Subcomité internacional vaya adquiriendo experiencia sobre estas cuestiones en los próximos años.

Los actores nacionales a menudo se interesan por lo que están haciendo en otros países para poner en práctica las disposiciones del Protocolo Facultativo en materia de MNP. Por ello, el documento que ahora se presenta se complementa con un “Informe sobre la situación de los MNP por país”, actualizado periódicamente. Se puede acceder a una versión en inglés de este documento en [www.apt.ch/npm](http://www.apt.ch/npm). Aunque el enfoque comparativo puede resultar muy útil para ilustrar diversas perspectivas, la inclusión, en la presente publicación o en el informe citado, de un órgano nacional de visitas a lugares de detención existente o de un mecanismo nacional de prevención concreto propuesto por un Estado no debe ser interpretado como respaldo de la APT respecto del cumplimiento por parte de dicho órgano o mecanismo de todos los requisitos estipulados en el Protocolo Facultativo.

Cabe señalar que esta obra tiene como objetivo central el establecimiento de MNP. De manera que las acciones que deban llevar a cabo los MNP, al comenzar su labor, se tratarán sólo de forma indirecta. Una descripción más amplia de la cuestión, y algunas recomendaciones al respecto, se pueden encontrar en otra publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica* (Ginebra, 2004). Éste y otros materiales prácticos se pueden consultar en línea en [www.apt.ch](http://www.apt.ch), en varios idiomas.

Por último, deseo expresar mi agradecimiento a los colegas de la APT, y a otras personas – en particular a Debra Long, Malcolm Evans, Antenor Hallo de Wolf y Elina Steinerte – por su labor de revisión y sus comentarios a las distintas versiones a que ha dado lugar la presente obra.

*Matt Pollard*

Asesor jurídico de la APT  
Ginebra, octubre de 2006

# Introducción

1

---

## Preámbulo

*Los Estados Partes en el presente Protocolo, (...)*

*Convencidos de la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención contra la Tortura (...) y de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,*

*Recordando que los artículos 2 y 16 de la Convención obligan a cada Estado Parte a tomar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo territorio bajo su jurisdicción,*

*Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar estos artículos, que el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de su libertad y el pleno respeto de sus derechos humanos es una responsabilidad común compartida por todos, y que los mecanismos internacionales de aplicación complementan y fortalecen las medidas nacionales, (...)*

*Convencidos de que la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puede fortalecerse por medios no judiciales de carácter preventivo basados en visitas periódicas a los lugares de detención,*

*Acuerdan lo siguiente: (...)*

---

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (en adelante el Protocolo Facultativo)<sup>2</sup> establece un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de órganos independientes, con el fin de prevenir la tortura y otras formas de malos tratos. El enfoque novedoso del Protocolo Facultativo se sustenta en dos pilares: un nuevo órgano *internacional* (el Subcomité para la Prevención de la Tortura, de Naciones Unidas); y la obligación para cada Estado Parte de establecer o designar de forma complementaria su propio mecanismo *nacional* de prevención (MNP).

En el derecho internacional consuetudinario existe ya la exigencia para

---

<sup>2</sup> El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, UN Doc. A/RES/57/199, entró en vigor el 22 de junio de 2006.

todos los Estados de prevenir la tortura.<sup>3</sup> La Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas también incluye expresamente la obligación general para todo Estado Parte de tomar medidas efectivas para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>4</sup> La Convención contra la Tortura, además, establece medidas como la penalización y persecución del delito de tortura y la prohibición de usar como prueba cualquier información obtenida bajo tortura, que los Estados Partes deben incorporar a su legislación nacional para prevenir y castigar la tortura.

El Comité contra la Tortura creado en virtud de la Convención, evalúa periódicamente los avances de cada Estado Parte en la materia. Lo hace basándose principalmente en los informes escritos que las autoridades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) presentan a la oficina del Comité en Ginebra. Sobre la base de estos informes, se entablan en Ginebra discusiones frente a frente entre el Comité y las mencionadas autoridades, y por separado con las ONG nacionales. Algunos Estados Partes han autorizado igualmente al Comité a considerar las quejas de particulares, a las que contesta este órgano mediante decisiones por escrito.

Las visitas del Comité al territorio de un Estado Parte, con el consentimiento expreso otorgado previamente por el Estado en cuestión, son escasas. En los 20 años de vigencia de la Convención, el Comité ha realizado investigaciones oficiales *in situ* de acuerdo al artículo 20 de este instrumento en tan sólo 5 de los 141 Estados Partes.<sup>5</sup>

A pesar de la serie de medidas establecidas de forma específica en la Convención contra la Tortura y de la labor del Comité contra la Tortura, el azote de la tortura y otros malos tratos persiste. Por esta razón se elaboró el Protocolo Facultativo: para dotar a los Estados de una herramienta práctica adicional que les ayudara a cumplir con las obligaciones que les impone el derecho internacional consuetudinario y la propia Convención. Para ello, el Protocolo Facultativo introduce un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de expertos independientes nacionales e internacionales. Este trabajo de terreno sienta las bases de un diálogo práctico y constructivo entre los expertos visitantes y las autoridades a escala institucional y nacional.

<sup>3</sup> Tribunal Penal Internacional para Ex Yugoslavia, *Fiscal v. Furundzija* (10 de diciembre de 1998), Caso n° IT-95-17/I-T, párrafo 148.

<sup>4</sup> La *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987. Véase en particular los artículos 2.1 y 16. Véase también el tercer párrafo del Preámbulo del Protocolo Facultativo.

<sup>5</sup> Pueden haberse producido otras investigaciones, pero de ser así fueron confidenciales.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, explicó los fundamentos del Protocolo Facultativo en los términos siguientes:

Los fundamentos [del Protocolo] se basan en la experiencia adquirida de que la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención aislados en donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz. Dado que la tortura es una práctica terminantemente prohibida en todos los sistemas jurídicos y códigos éticos de conducta del mundo, únicamente puede funcionar como parte de un sistema en el que colegas y superiores de los verdugos, toleren, o, como mínimo condonen, estas prácticas y en los que las cámaras de tortura estén protegidas eficazmente del exterior. Las víctimas de la tortura son asesinadas o se les intimida hasta el punto de que no se atreven a revelar sus experiencias. Y si, a pesar de ello, denuncian haber sido víctimas de torturas tienen que hacer frente a enormes dificultades para demostrar lo ocurrido durante su aislamiento y, como sospechosos delincuentes, forajidos o terroristas, su credibilidad se ve menoscabada de modo rutinario por las autoridades. En consecuencia, la única manera de romper ese círculo vicioso es someter los lugares de detención al escrutinio público y hacer más transparente y responsable frente a la supervisión externa todo el sistema en el que operan los agentes de policía, de seguridad y de inteligencia.<sup>6</sup>

El primer pilar del Protocolo Facultativo es el programa de visitas realizado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas (en adelante, Subcomité internacional o Subcomité).<sup>7</sup> Este nuevo órgano del Protocolo Facultativo sigue los pasos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y del Comité Internacional de la Cruz Roja que durante muchos años cumplieron una función similar.<sup>8</sup>

El Subcomité no requiere la autorización de un Estado Parte para cualquier visita a su territorio; mediante la ratificación del Protocolo Facultativo, el Estado consiente a visitas de manera general. Una vez en el territorio, el Subcomité internacional está facultado, entre otras cosas, para acceder a cualquier

<sup>6</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 67.

<sup>7</sup> Véanse el artículo 2 y las Partes II y III del Protocolo Facultativo.

<sup>8</sup> Para más información sobre el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, véase [www.cpt.coe.int/spanish.htm](http://www.cpt.coe.int/spanish.htm). Para más información sobre el Comité Internacional de la Cruz Roja, véase [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

lugar de detención, a moverse libremente y a mantener entrevistas privadas con los detenidos.

El segundo pilar del Protocolo Facultativo consiste en el mecanismo nacional de prevención (MNP), que deberá ser designado por cada Estado Parte para llevar a cabo una labor similar con análogas garantías a escala local. El Protocolo Facultativo establece requisitos fundamentales para su funcionamiento, si bien otorga cierta flexibilidad a cada Estado para conformar su MNP en consonancia con su propio contexto nacional. El Protocolo Facultativo combina pues la vigilancia periódica de expertos del mundo entero, con visitas más asiduas a un número mayor de emplazamientos que se realizarán por los mecanismos nacionales de prevención. Los MNP también están expresamente encargados de hacer propuestas legislativas y comentar la normativa vigente o en fase de elaboración.

En los sucesivos capítulos de la presente guía se brinda asesoramiento jurídico y práctico sobre diferentes cuestiones que pueden surgir a nivel nacional durante el proceso de establecimiento o designación de un mecanismo nacional de prevención:

- transparencia e inclusividad del proceso;
- propósito y mandato;
- independencia;
- criterios de membresía;
- garantías y poderes con respecto a las visitas;
- recomendaciones y su aplicación;
- MNP y la sociedad civil nacional;
- MNP y el ámbito internacional;
- elección de una estructura organizativa.



# Proceso de decisión acerca de un MNP

# 2

2.1	Introducción	8
2.2	Transparencia e inclusividad	8
2.3	Información	10
2.4	Recomendaciones de la APT	11

---

### Artículo 3

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

### Artículo 17

Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional.<sup>9</sup> Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

---

## 2.1 Introducción

Aunque el proceso por el que cada país determina su MNP puede diferir, algunos elementos deberían estar siempre presentes. En primer lugar, el proceso debería ser transparente e incluir a la sociedad civil (en particular a las ONG) y a otros actores nacionales relevantes. En segundo lugar, todos los participantes en dicho proceso deberían disponer de información pertinente, incluyendo un “inventario” de los órganos de visitas a lugares de detención existentes y datos básicos sobre los lugares de detención en el país. En los apartados siguientes se explican con más detalle estos aspectos.

## 2.2 Transparencia e inclusividad

Para que la labor del MNP sea efectiva, los funcionarios gubernamentales y los representantes de la sociedad civil deben considerarlo independiente y digno de crédito. Para que así sea, el propio proceso de designación del MNP ha de ser inclusivo y transparente.

Habrà de participar en las discusiones el mayor número posible de actores relevantes. Como punto de partida, tendrían que asociarse al proceso:

---

<sup>9</sup> De conformidad con el artículo 24, los Estados Partes podrán, al ratificar el Protocolo, hacer una declaración para aplazar el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al mecanismo nacional de prevención o al Subcomité internacional por un periodo de tres años, con la posibilidad de que el Comité contra la Tortura conceda una prórroga de dos años. Un Estado Parte no puede aplazar de forma simultánea el cumplimiento de sus obligaciones con ambos mecanismos preventivos, nacionales e internacional.

- representantes de la cúpula del poder ejecutivo y miembros relevantes de la administración con conocimientos técnicos relevantes (en todos los niveles: local, provincial y nacional);
- ONG nacionales y demás grupos de la sociedad civil;
- instituciones nacionales de derechos humanos (Comisiones de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo, por ejemplo);
- organizaciones que estuvieran ya a cargo de visitar lugares de detención (como los cuerpos de inspectores, jueces de ejecución de la pena, programas comunitarios de monitoreo, etc.);
- miembros de la legislatura que representen al gobierno y a los partidos de la oposición;
- en algunos casos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales regionales e internacionales.

La elección de organizaciones o individuos para representar a la sociedad civil en este proceso debe hacerse por o en consulta con la propia sociedad civil; no de forma unilateral por decisión del poder ejecutivo. Aunque es importante que las ONG que encabezan la defensa de los derechos humanos tomen parte en las discusiones, se pueden incorporar otros grupos de la sociedad civil, como los centros de rehabilitación de sobrevivientes de la tortura, asociaciones de familiares de detenidos y grupos de beneficencia o religiosos que trabajan en lugares de detención. Es importante recordar que el Protocolo Facultativo no sólo se aplica a las prisiones y a las comisarías, sino a otros lugares como las instituciones psiquiátricas y los centros de internamiento de inmigrantes.<sup>10</sup> De manera que también se deberían asociar al proceso las organizaciones que trabajan con colectivos particularmente vulnerables. Por ejemplo, las que se ocupan de los migrantes, demandantes de asilo, refugiados, niños/as, jóvenes y adolescentes, mujeres, minorías étnicas y culturales, y personas con discapacidad.

Es probable que surjan en varios países de una misma región cuestiones y desafíos comunes a la hora de designar o elegir el MNP. En tales casos, la organización de eventos públicos tales como mesas redondas para compartir impresiones y las estrategias a escala regional pueden contribuir al progreso de cada país en la designación de su propio MNP. La participación de ONG regionales e internacionales así como de órganos intergubernamentales regionales e internacionales también puede resultar útil en el proceso.

---

<sup>10</sup> Los distintos lugares que han de abrirse a las visitas se comentan en el capítulo 3, apartado 3.2.

Para reforzar la credibilidad del hipotético MNP, el proceso de adopción de su estructura e identidad debería ser transparente. El gobierno tendría que dar amplia difusión al proceso, a la posibilidad de participar en él, al igual que a los criterios, métodos y motivos de la decisión final.

### 2.3 Información

El proceso de designación del MNP debería empezar con un “inventario” de los órganos que ya realicen visitas a los lugares de detención en el país. Dicho inventario debe contener al menos los siguientes aspectos de cada órgano:<sup>11</sup>

- ámbito de jurisdicción (qué lugares de detención tienen derecho a visitar);
- estructura (número de miembros y personal, independencia funcional, ubicación de oficinas);
- poderes e inmunidades (derecho de visita sin previo aviso, entrevistas privadas, derecho a la información, etc.);
- presupuesto y métodos de trabajo (número de visitas, duración y frecuencia de las mismas, tipo de informe, grado de aceptación y de aplicación de sus recomendaciones, modalidades para verificar su aplicación, etc.).

Todos los involucrados en el proceso de determinación del MNP deberían contar con estimaciones acerca del número, tamaño y emplazamiento aproximados de los lugares de detención del país; con el texto del Protocolo Facultativo; y con una explicación de sus disposiciones (como por ejemplo, una copia de la presente guía).

La información objetiva acerca de los mecanismos y los lugares de detención existentes en el país ayudará a los participantes a identificar las lagunas de estos mecanismos en función de las características de los MNP establecidas en el Protocolo Facultativo: por ejemplo respecto de la cobertura de los lugares de detención (según la definición amplia del Protocolo Facultativo), los poderes y funciones necesarios al buen funcionamiento de los MNP, así como para calcular los recursos humanos y financieros que requerirá el MNP.<sup>12</sup> Esto, además, ayudará a los participantes a decidir sobre la conveniencia de crear nuevas instituciones o designar alguna existente.

<sup>11</sup> Para consultar herramientas más detalladas acerca de cómo evaluar las características clave de los órganos existentes, véase en [www.apt.ch/npm](http://www.apt.ch/npm).

<sup>12</sup> Los distintos lugares que han de abrirse a las visitas se comentan en el capítulo 3, apartado 3.2.

## 2.4 Recomendaciones de la APT

---

- Se deberían asociar a las discusiones sobre el MNP la más amplia gama posible de actores relevantes, como funcionarios gubernamentales, sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, órganos de visitas existentes, parlamentarios y, en algunos casos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales regionales e internacionales.
  - El gobierno tendría que dar amplia difusión al proceso, a la posibilidad de participar en él, al igual que a los criterios, métodos y motivos de la decisión final respecto del MNP.
  - Los participantes en el proceso deberían disponer de un “inventario” de los órganos de visitas pertinentes existentes, una estimación del número, tamaño y ubicación aproximados de los lugares de detención en el país; del texto del Protocolo Facultativo; y de una explicación de éste.
-



# Propósito y mandato

3.1	Sistema de visitas periódicas	14
3.2	¿Qué visitar?	18
3.3	Mandato	26
3.4	Periodicidad de las visitas	32

# 3

## 3.1 Sistema de visitas periódicas

---

### Artículo 1

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.

---

El artículo 1 del Protocolo Facultativo establece el propósito y los elementos clave del mismo. Los requisitos de independencia, composición y poderes de los órganos de visitas se describen en artículos ulteriores y se tratarán en los capítulos 4, 5 y 6 de la presente guía. Sin embargo, en el artículo 1 aparecen varias nociones a las que no se da explicación directa en ningún otro lugar del Protocolo Facultativo:

- visitas de **carácter preventivo**;
- realizadas con **regularidad**;
- que forman parte de un **sistema general** de visitas.

Empezamos examinando estos tres conceptos con mayor detenimiento en los apartados subsiguientes. En los últimos puntos del presente capítulo se analizarán el tipo de lugar que se han de visitar los órganos de visitas, el mandato que han de tener y la periodicidad de sus visitas.

#### 3.1.1 Visitas con carácter preventivo

Las visitas que se realicen en virtud del Protocolo Facultativo han de ser preventivas por naturaleza. Esto significa que con ellas se pretende prevenir la tortura y los malos tratos antes de que se produzcan, por dos vías que se refuerzan mutuamente:

- diálogo constructivo con autoridades, fundado en recomendaciones detalladas surgidas de un análisis independiente y experto del sistema de detención que se basa en información de primera mano recogida durante las visitas;
- disuasión, nacida del probable aumento en la detección de casos en el futuro gracias a la observación directa, de manera que los responsables de la tortura no podrán intimidar tan fácilmente a los detenidos e impedir que presenten quejas formales por la certeza de un control y seguimiento permanente.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura lo explicó así:

El mero hecho de que los expertos nacionales o internacionales tengan autoridad para inspeccionar todos los lugares de detención en cualquier momento y sin previo aviso, que tengan acceso a los registros de las prisiones y otros documentos y que se les permita hablar con cualquier detenido en privado y llevar a cabo exámenes médicos de las víctimas de tortura, tiene un fuerte efecto disuasivo. Al mismo tiempo, estas visitas dan la oportunidad a los expertos independientes de examinar de primera mano el trato que reciben los prisioneros y detenidos y las condiciones generales de detención (...). Muchos de los problemas se deben a que existen sistemas inadecuados que pueden mejorarse fácilmente gracias a una supervisión periódica. Visitando los lugares de detención con regularidad, los expertos normalmente pueden entablar un diálogo constructivo con las autoridades pertinentes para ayudarles a resolver los problemas observados.<sup>13</sup>

El carácter preventivo permite pues distinguir dichas visitas, por su propósito y metodología, de aquellas llevadas a cabo por otros órganos independientes de visitas a lugares de detención. Por ejemplo, una visita “reactiva” se pone en marcha sólo tras recibirse en la oficina de un órgano de denuncia, fuera del lugar de detención, una queja concreta de violación. Este tipo de visita está encaminada principalmente a resolver el problema concreto del denunciante, o investigar y documentar el caso para sancionar a los responsables.<sup>14</sup> Otro ejemplo es el de las visitas “humanitarias”, por las que se brindan bienes y servicios directamente a los detenidos para mejorar sus condiciones de detención o rehabilitar a los supervivientes de la tortura.

Las visitas de carácter preventivo, sin embargo, son proactivas; son parte integral de un proceso continuo de análisis del sistema de detención en todos sus aspectos. Los equipos multidisciplinarios de expertos independientes que realizan las visitas comparten sus observaciones directas y mantienen conversaciones confidenciales con los detenidos y el personal de los centros

<sup>13</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 72.

<sup>14</sup> Las visitas como reacción a unos hechos también pueden de forma indirecta contribuir a la prevención, reforzando la transparencia y rendición de cuentas en los lugares de detención, pero difieren de un programa de visitas conducido con el objetivo prioritario de la prevención.

de detención. Examinan las instalaciones materiales, las normas y procedimientos, y la idoneidad de las garantías de protección existentes, al objeto de identificar los elementos que deriven o puedan derivar en el futuro en condiciones o tratamientos considerados malos tratos o torturas. La información obtenida se evalúa posteriormente contrastándose con las normas y buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales, extrayéndose de ello unas recomendaciones específicas y prácticas que se remiten a las autoridades competentes para su aplicación, a escala institucional, regional y nacional. Dichas recomendaciones constituyen la base del diálogo constructivo con las autoridades. Las discusiones y visitas de seguimiento permiten comprobar la aplicación de estas recomendaciones e introducir ajustes en ellas o elaborar nuevas recomendaciones. Las visitas de carácter preventivo y el proceso de diálogo pretenden mejorar las condiciones y el trato de las personas privadas de libertad, las condiciones de los lugares de detención en su conjunto y el sistema general de centros de detención del Estado en cuestión.

### 3.1.2 Visitas periódicas

La noción de visitas “periódicas” implica que el mecanismo repetirá sus visitas a un lugar de detención dado, a lo largo del tiempo. La repetición es un elemento esencial de todo esquema efectivo de supervisión de lugares de detención para la prevención de la tortura y los malos tratos. Las visitas periódicas a un determinado lugar de detención:

- permiten al equipo de visita establecer y mantener un diálogo constructivo permanente con los detenidos y las autoridades;
- ayudan a determinar el progreso o deterioro de las condiciones de detención y del trato dispensado a los internos a través del tiempo;
- ayudan a proteger a los detenidos de los abusos, gracias al efecto general disuasorio que tiene la constante posibilidad de que salgan a la luz;
- ayudan a proteger a los reclusos y al personal de las represalias contra quienes cooperaron con los órganos de visitas durante visitas anteriores.

El hecho de que las visitas deban ser periódicas plantea la pregunta sobre la regularidad necesaria para que sean efectivas y cumplan así las disposiciones del Protocolo Facultativo. La cuestión de la periodicidad mínima se tratará en el apartado 3.4.

### 3.1.3 Sistema de visitas

El artículo 1 del Protocolo Facultativo establece de forma clara que las visitas llevadas a cabo por los mecanismos internacionales y nacionales han de constituir un “sistema”. Esto significa que los distintos mecanismos deberían funcionar de forma armoniosa y organizada o coordinada.

Esto tiene consecuencias en términos del derecho a la comunicación directa entre el Subcomité internacional y los mecanismos nacionales de prevención. También influye en el ámbito nacional cuando un Estado decide designar varios mecanismos nacionales de prevención. Para que una pluralidad de mecanismos nacionales de prevención en un mismo Estado se integre en un sistema, se han de establecer medios de comunicación y de coordinación entre dichos mecanismos al objeto de garantizar que se visiten todos los lugares de detención bajo jurisdicción y control del Estado y que se realice un análisis global y se emitan recomendaciones coherentes para todo el Estado. Estas cuestiones se tratarán con más detalle en apartados posteriores.<sup>15</sup>

### 3.1.4 Recomendaciones de la APT

- 
- **La legislación de implementación del Protocolo Facultativo debería incluir una disposición que declare el propósito de dicha legislación e incorpore los términos de su artículo 1.**
  - **Se debe reconocer que las visitas preventivas, por su propósito y metodología, tienen características distintas a otros tipos de visitas realizadas a lugares de detención.**
  - **El sistema de visitas a cargo de un MNP debe necesariamente incluir visitas recurrentes a lugares de detención previamente visitados.**
  - **El mecanismo nacional de prevención de un Estado y el Subcomité internacional, y allá donde haya múltiples MNP en un mismo Estado los propios MNP, deben ser designados de manera que funcionen de forma armoniosa y organizada o coordinada y constituyan un verdadero “sistema”.**
- 

<sup>15</sup> Las relaciones entre cada MNP y el Subcomité internacional se comentan en el capítulo 9. Las estrategias para lograr que los múltiples mecanismos actúen de forma coherente y coordinada en un mismo Estado se estudian en el apartado 10.3.2 del capítulo 10.

## 3.2 ¿Qué visitar?

---

### Artículo 4

1. Cada Estado Parte permitirá las visitas (...) a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). (...)
  2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.
- 

#### 3.2.1 Introducción

La definición de “lugar de detención” consignada en el apartado 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo es muy extensa con el objeto de proporcionar la más amplia protección que sea posible a las personas privadas de libertad. Los elementos clave de la misma son que las personas no pueden abandonar libremente el lugar y que la detención guarda relación con alguna autoridad pública.

Dada la importancia general de la definición de “lugar de detención” expresada en el artículo 4, la legislación en la que se describa el mandato de los MNP y sus poderes debería incluir una definición de los lugares a los que puede acceder el MNP tal que cubra todos los lugares que constituyen “lugar de detención” según el apartado 1 del artículo 4.

Durante el proceso de redacción del Protocolo Facultativo, se consideró inapropiado definir los “lugares de detención” mediante una lista cerrada y exhaustiva de las categorías de institución. Este enfoque hubiera reducido y restringido sin remedio el ámbito de aplicación del sistema de visitas. No obstante, algunas categorías se subsumen en la definición de “lugar de detención” dada en el Protocolo Facultativo y podrían, en aras de la claridad, enumerarse en una definición *no exhaustiva* contenida en una norma nacional, como son:

- las comisarías de policía;
- los centros de detención preventiva y prisiones preventivas;
- los centros de reclusión para sentenciados;
- los centros de reclusión para jóvenes y adolescentes;

- las instalaciones de la policía de fronteras y de las zonas de tránsito en pasos fronterizos, puertos y aeropuertos internacionales;
- los centros de internamiento de inmigrantes y demandantes de asilo;<sup>16</sup>
- las instituciones psiquiátricas;
- las instalaciones de los servicios de seguridad y de inteligencia (si tienen autoridad para proceder a detenciones);
- las instalaciones de detención bajo jurisdicción militar;
- los lugares de detención administrativa;
- los medios de transporte para el traslado de prisioneros (furgones policiales, por ejemplo).

Además de estas categorías relativamente obvias, el artículo 4 exige que el MNP tenga acceso a cualquier lugar donde se pueda retener a alguien en contra de su voluntad en relación, aunque sea indirecta, con una autoridad pública. Dos expresiones clave de la definición de “lugar de detención” contenida en el artículo 4 describen la naturaleza de dicha relación:

- “bajo su jurisdicción y control”<sup>17</sup> (que parece referirse al *territorio* o nave en el que se ubicara el lugar de detención);
- “por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito” (que se refiere al *motivo* por el que alguien está o pudiera estar detenido allí).

El apartado siguiente trata con más detalle la expresión “jurisdicción y control”. En el apartado subsiguiente se explica porqué se habla de “instigación”, “consentimiento expreso” y “tácito” y del verbo “pudieran” para asegurarse de que el mandato de los MNP cubra las detenciones ilegales y los lugares de detención no oficiales.

### 3.2.2 Jurisdicción y control

La noción de “jurisdicción” mencionada en el apartado 1 del artículo 4 también se emplea para describir el ámbito de las obligaciones que imponen a los

<sup>16</sup> En ocasiones se afirma que los no nacionales recluidos en centros de detención son “libres de marcharse” y que pueden teóricamente acceder de forma voluntaria a su traslado a otro país. Sin embargo, no hay duda acerca de que las personas que se encuentran en dicha situación están “privadas de libertad” en el sentido del artículo 4. Véase, por ejemplo, Cámara de los Lores del Reino Unido, *A y otros v. Secretaria de Estado del Ministerio del Interior* (16 de diciembre de 2004), 2004 UKHL 56.

<sup>17</sup> La versión en francés varía ligeramente, haciendo más hincapié incluso en la amplitud de los lugares que abarca: “placé sous sa jurisdiction ou sous son contrôle”.

Estados la Convención contra la Tortura y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>18</sup> Las opiniones del Comité contra la Tortura y del Comité de Derechos Humanos, órganos establecidos en virtud de dichos tratados, pueden por tanto ser de ayuda en la evaluación de lo que constituye “jurisdicción y control” para los fines del Protocolo Facultativo.

Generalmente, el territorio de un Estado se encuentra bajo su jurisdicción y control. Una embarcación o un avión registrado en el Estado, y quizás una estructura que permanezca en la plataforma continental de un Estado Parte, también serán considerados por lo general bajo su jurisdicción a los efectos de la Convención contra la Tortura.<sup>19</sup> Según la jurisprudencia del Comité contra la Tortura las nociones de “jurisdicción y control” también podrán cubrir todas las zonas fuera del territorio de un Estado Parte que estuvieran “bajo el efectivo control *de facto*, sea cual fuere la autoridad militar o civil que las controla”.<sup>20</sup> Esto incluiría, por ejemplo, las bases militares de los Estados Partes en el extranjero. Por otra parte, las embajadas extranjeras en un Estado Parte probablemente no estén cubiertas por las nociones de “jurisdicción y control” consignadas por el artículo 4 del Protocolo Facultativo.<sup>21</sup>

Resulta más difícil pronunciarse acerca del acceso a las bases militares extranjeras ubicadas en el territorio de un Estado Parte bajo un Acuerdo de

<sup>18</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 2 y 16. Apartado 1 del artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>19</sup> Véase J. Burgers y H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 123–124.

<sup>20</sup> Comité contra la Tortura, “Conclusiones y recomendaciones relativas a los Estados Unidos de América” (25 de julio de 2006), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, párrafo 15; y “Conclusiones y recomendaciones relativas al Reino Unido” (10 de diciembre de 2004) UN Doc. CAT/C/CR/33/3, párrafo 4.b. Véase también: Comité de Derechos Humanos, “Observación General 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” (26 de mayo de 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Es importante recordar que en el artículo 32 del Protocolo Facultativo se establece explícitamente que sus disposiciones no afectan a las obligaciones impuestas por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos ni en modo alguno al acceso a los detenidos. El posible acceso del Subcomité internacional o de un mecanismo nacional de prevención no puede nunca ser usado como pretexto para excluir las visitas del CICR o de cualquier tipo en virtud de los Convenios de Ginebra.

<sup>21</sup> El derecho internacional consuetudinario y los tratados ampliamente ratificados consideran estos lugares “inviolables” por el Estado anfitrión, y se especifica que “los agentes del Estado receptor no podrán penetrar” en dichos locales si no es con el consentimiento del jefe de la misión. Véase el artículo 22 de la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*, hecha en Viena el 18 de abril de 1961 y cuya entrada en vigor se produjo el 24 de abril de 1964. Véase también: Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford: Oxford University Press, 1998) en la p. 356.

Estatuto de Fuerzas (SOFA, por sus siglas en inglés). Esta cuestión dependerá de las disposiciones específicas del SOFA que rijan las instalaciones en cuestión. Si en el SOFA se cede de forma clara y válida la jurisdicción y el control de las instalaciones a una potencia extranjera, que no es ella misma parte en el Protocolo Facultativo, es posible que el Estado anfitrión no pueda a corto plazo autorizar el acceso del MNP a las instalaciones. No obstante, una vez firmado o ratificado el Protocolo Facultativo por un Estado, el derecho internacional no le permitirá eludir intencionalmente sus obligaciones “subcontratando” a otros Estados la “jurisdicción y el control” de lugares en los que se encuentren personas privadas de libertad, sobre su territorio ordinario.<sup>22</sup> Luego, los Estados Partes del Protocolo Facultativo tienen la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance para renegociar, en particular en el momento de la expiración o de la renovación, cualquier Acuerdo de Estatuto de Fuerzas que interfiera en el acceso de los MNP a los lugares de detención situados en el territorio mismo del Estado, y de incluir cláusulas que autoricen el acceso a los MNP. Los futuros SOFA con nuevos Estados deberán también establecer desde sus comienzos el derecho de acceso.

### 3.2.3 Lugares de detención no oficiales

No basta con que a los MNP se les conceda el derecho a visitar lugares que el gobierno haya designado oficialmente como prisiones, comisarías de policía, u otras instituciones que se reconozcan públicamente como centros donde se encuentran por lo general personas privadas de libertad por mandato de una autoridad pública. Los MNP deben poder acceder también a centros de detención no oficiales, es decir, cualquier lugar donde pueda haber personas retenidas por motivos relacionados con la autoridad pública, aunque ningún funcionario público hubiera ordenado la detención de manera propiamente formal.

Es evidente que con el Protocolo Facultativo se pretendió cubrir dichos lugares ya que en el apartado 1 del artículo 4 se establece de forma explícita alternativas a la “orden” formal, como la “instigación”, el “consentimiento expreso” o “tácito”, que sirven de fundamento para garantizar el acceso de los MNP. Estas nociones se incluyeron en el Protocolo Facultativo desde su temprana etapa de redacción, en el texto original propuesto por Costa Rica en

<sup>22</sup> Acerca de esta cuestión que remite al derecho internacional consuetudinario, véanse el Preámbulo y el artículo 26 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, firmada en Viena en 23 de mayo de 1969, que entró en vigor el 27 de enero de 1980.

1991,<sup>23</sup> y parecen extraídas de la definición de tortura dada en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura.

Los Estados que adoptaron la Convención contra la Tortura eran conscientes de que, habida cuenta la aversión pública y universal hacia la tortura, se trata por lo general de un acto no oficial y medio secreto del cual el gobierno responsable trata de distanciarse de manera formal. De ahí que se incorporaran al texto de dicha Convención los conceptos de “instigación”, “consentimiento” y “aquiescencia”, al objeto de impedir que los gobiernos que dejaran, a sabiendas, en manos de agentes “privados” o “no estatales” la práctica de la tortura en algún lugar de detención no oficial pudieran eludir su responsabilidad en tales actos.<sup>24</sup>

La repetición de estos conceptos en el Protocolo Facultativo indica pues que la definición de “lugar de detención” no se limita a los actos de detención legal “ordenados oficialmente” en lugares de detención “oficiales”, sino que cubre otros tipos de detención “irregular”.<sup>25</sup> Esta conclusión se ve reforzada además por el hecho que la definición consignada por el artículo 4 cubre expresamente los lugares donde “pudieran encontrarse personas privadas de su libertad”.<sup>26</sup>

Por consiguiente, el Protocolo Facultativo exige que los MNP puedan acceder a lugares que pueden no ser comisarías de policía, prisiones o cualquier otro lugar de detención “oficial”, pero donde los MNP sospechen que alguien está siendo retenido contra su voluntad en relación, de hecho o de forma legal, con una autoridad pública.

La Comisión de Derechos Humanos de Uganda, aunque no haya sido

<sup>23</sup> Véase, Informe del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura, 22 de enero de 1991, UN.Doc. E/CN.4/1991/66: “cualquier lugar sometido a su jurisdicción donde se encuentre o pueda encontrarse alguna persona privada de su libertad por una autoridad pública, o bajo su instigación o consentimiento expreso o tácito”.

<sup>24</sup> J. Burgers y H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 45–46 y 120. Véase también, C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), pp. 210 y 222–225.

<sup>25</sup> Véase también, Informe del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura, 2 de diciembre de 1992, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, párrafos 38–40.

<sup>26</sup> Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, párrafo 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, párrafo 30; y UN.Doc. E/CN.4/2001/67, párrafos 43 y 45. El hecho de que el mandato de los mecanismos de visita cubra los lugares de detención no oficiales o secretos no legitima su existencia; por el contrario, la posibilidad de que sean descubiertos por dichos mecanismos debería ante todo tener efecto disuasorio o preventivo. Véase igualmente la publicación de la APT, “Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law, (2 de marzo de 2006), [http://www.apr.ch/secret\\_detention/Secret\\_Detention\\_APT.pdf](http://www.apr.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf)

designada como MNP en virtud del Protocolo Facultativo, ilustra una norma nacional en la que se establecen expresamente tales visitas. En el apartado 2.1 del artículo 8 de la ley relativa a la Comisión de Derechos Humanos de Uganda (*Uganda Human Rights Commission Act*), de 1997, se establece:

2. (1) La Comisión cumplirá las siguientes funciones:
  - (...)
  - b. visitar cárceles, prisiones y lugares de detención o instalaciones conexas con miras a evaluar e inspeccionar las condiciones de los detenidos y hacer recomendaciones;
  - c. visitar cualquier lugar o edificio donde se sospeche que hay una persona detenida ilegalmente; (...)** [negrillas añadidas]

Entre los lugares de detención no oficiales, según el artículo 4 del Protocolo Facultativo, cabrían las residencias de propiedad privada u otros edificios de titularidad privada.<sup>27</sup> Es cierto que cuando el lugar de detención pertenezca a la restringida categoría de residencia privada y la supuesta privación de libertad esté suficientemente vinculada a una autoridad pública, se produce una tensión entre los derechos del propietario u ocupante del lugar y los derechos que se le otorgan a un MNP en virtud del Protocolo Facultativo. No obstante, las legislaciones nacionales normalmente resuelven conflictos de intereses de este tipo en otros contextos y con toda probabilidad también se encontrarán soluciones para el MNP.

El MNP podría también desear visitar unas instalaciones en construcción donde se vaya a recluir a personas en el futuro.<sup>28</sup> Las visitas a tal lugar pueden originar recomendaciones que implicarían cambios en el diseño o la construcción y que podrían tener un importante efecto preventivo.

El campo de aplicación del apartado 1 del artículo 4 es muy amplio en lo que se refiere a los lugares de detención. Por lo anterior, el objetivo del apartado 2 del mismo artículo no queda claro. La inclusión de este último apartado en el texto final del Protocolo Facultativo parece ser producto de una negociación diplomática. En efecto, el apartado 2 surgió de una propuesta alternativa de

<sup>27</sup> Esto viene confirmado por la preocupación expresada por algunos Estados durante el proceso de adopción. Por ejemplo, en los comentarios del representante de Estados Unidos en el ECOSOC según se refieren en el documento E/2002SR.38 del 12 de noviembre 2002, párrafo 87, al argüir que el Protocolo Facultativo entra en colisión con las limitaciones constitucionales nacionales en materia de registro e incautación.

<sup>28</sup> Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, párrafo 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, párrafo 30; y UN.Doc. E/CN.4/2001/67, párrafos 43 y 45.

última hora que finalmente se incluyó junto con la propuesta original que se mantuvo en el apartado 1.<sup>29</sup> Parece ser que los proponentes de cada sub-artículo nunca pretendieron que coexistieran. Al referirse a la “custodia de una persona (...) en una institución pública o privada”, en el apartado 2 del artículo 4 se confirma al menos que los MNP pueden acceder a instituciones gestionadas por empresas privadas, bajo contrato u otra modalidad, en nombre del gobierno. En este mismo apartado 2, se subraya la esencia del concepto de privación de libertad: la persona no puede abandonar el lugar libremente.

También en el mismo apartado se habla de “orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública” sin mencionar la “instigación” ni el “consentimiento expreso” o “tácito”. ¿Significa esto que a pesar del apartado 1 del artículo 4, los lugares en que se tenga a personas retenidas sin mediar orden formal no se rigen por el Protocolo Facultativo? La respuesta ha de ser no. Tal lectura del artículo 4 convertiría en superfluos e inaplicables los términos del apartado 1 “o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”, originándose una situación absurda. Si nos atenemos a los trabajos preparatorios de las sesiones de redacción, es patente la opinión favorable a que el ámbito de aplicación del Protocolo Facultativo se extendiera a dependencias en que las personas se encontraran privadas *de facto* de su libertad, sin mediar orden formal aunque con el consentimiento de alguna autoridad.<sup>30</sup> También

<sup>29</sup> Como ya se comentó anteriormente las nociones de “instigación”, “consentimiento expreso” y “tácito” estuvieron presentes desde los comienzos del proceso de negociación del proyecto de protocolo, en 1991. En la sesión de 2001, el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) propuso un nuevo proyecto que mantenía estos términos y que introdujo por primera vez la noción de MNP. En la misma sesión, Estados Unidos propuso una nueva redacción que sustituyera la redacción del apartado 1 del artículo 4, en la formulación que se mantuvo durante diez años, y que ahora aparece en el apartado 2 de la versión final. La propuesta de Estados Unidos parece no haberse debatido nunca formalmente en el Grupo de Trabajo: véase el Informe del Grupo de Trabajo E/CN.4/2001/67, párrafo 15. Hacia el término de la sesión siguiente y final del Grupo de Trabajo (véase el informe E/CN.4/2002/78) la Presidenta-Relatora hizo su propia propuesta en la que se combinaban los elementos de las redacciones del GRULAC y de Estados Unidos. Fue entonces cuando el artículo 4 adoptó por primera vez su forma final. El nuevo e híbrido artículo 4, propuesto por la Presidenta, parece no haber sido nunca objeto de discusión concreta, e inmediatamente después de la sesión la propuesta se presentó (y presumiblemente adoptó) en la Comisión de Derechos Humanos, el ECOSOC, y la Asamblea General sin que se produjeran debates ulteriores acerca de la posible conciliación de los apartados 1 y 2 de dicho artículo.

<sup>30</sup> Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, párrafos 38– 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, párrafos 30 y 78; UN.Doc. E/CN.4/2001/67, párrafo 45. En el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se establece que “se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración [...] cuando la interpretación dada [...] deje ambiguo u oscuro el sentido [...] o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.

cabe leer el artículo 4 como un todo más armónico en su significado, objetivo y ámbito de aplicación con conceptos similares contenidos en la Convención contra la Tortura. Todas estas consideraciones, unidas a las diferencias en las versiones lingüísticas del apartado 2 del artículo 4, llevan a desaconsejar su incorporación literal en las legislaciones nacionales.

### 3.2.4 Recomendaciones de la APT

---

■ **El derecho de acceso de los MNP a los lugares de detención debería describirse en la legislación del Estado, y contener una definición de los lugares a los que puede acceder el MNP de manera tal que cubra todos los lugares potencialmente abarcados por la definición de «lugar de detención» consignada en el apartado 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.**

■ **En dicha norma se puede incluir una lista no exhaustiva de instituciones o categorías de instituciones para paliar posibles dudas. No obstante, si se incluye dicha lista en la norma se deberá señalar de forma clara que se trata de una lista no exhaustiva y que también da cabida a la definición más amplia contenida en el apartado 1 del artículo 4.**

■ **El MNP debe tener mandato y facultad para visitar lugares de detención no oficiales. Los conceptos de «instigación», «consentimiento expreso» y «tácito» revisten particular importancia en la consecución de poderes de visita para el MNP, acordes con el amplio campo de aplicación pretendido, y por ello deberán consignarse en la legislación nacional de aplicación del Protocolo Facultativo. Para mayor claridad, la autoridad encargada de visitar los lugares de detención no oficiales puede estar expresamente reconocida en la legislación.**

■ **La legislación nacional no debería incorporar literalmente el texto del apartado 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo porque introduce una ambigüedad innecesaria. Los aspectos que hay que destacar del apartado 2 es que el MNP debe poder visitar lugares gestionados por entidades privadas, y que privación de libertad significa, en esencia, que al individuo no se le permite abandonar libremente el lugar.**

---

## 3.3 Mandato

---

### Artículo 4

1) (...) Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

### Artículo 19

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

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
  - b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas;
  - c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.
- 

### 3.3.1 Diálogo constructivo con base en las visitas

Las visitas llevadas a cabo por el MNP están destinadas a sustentar, junto con la información procedente de otras fuentes, un diálogo constructivo entre el MNP y las autoridades competentes para introducir mejoras.<sup>31</sup> La autoridad competente para cada caso podrá pertenecer a cualquier instancia de gobierno, desde la administración de un centro de detención particular hasta el más alto de los cargos nacionales.<sup>32</sup>

El Protocolo Facultativo establece que el MNP al realizar las visitas debe adoptar una perspectiva y tener un objetivo particular: *reforzar* la protección de las personas privadas de libertad contra todo tipo de trato y pena prohibido

---

<sup>31</sup> Artículo 22 del Protocolo Facultativo. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 presentado a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 72.

<sup>32</sup> El proceso de recomendaciones, diálogo y aplicación se tratará de forma más detallada en el capítulo 7 de la presente guía.

por el derecho internacional (y nacional), así como procurar que se mejore el trato que reciben y sus condiciones de detención. A los fines de la presente guía, podríamos hablar de un claro enfoque de «derechos humanos». Las visitas son el medio más importante, aunque no el único, que tiene el MNP para examinar el trato proporcionado a las personas privadas de libertad. Durante las visitas, el MNP recogerá información directa acerca del lugar. Mediante las entrevistas con los detenidos, el MNP también recibirá a menudo información acerca de las condiciones en las que vivían y del trato que recibían las personas detenidas *antes* de llegar a ese lugar de detención en concreto: quizás durante el arresto, el traslado o en la comisaría de policía.<sup>33</sup> El MNP también está facultado para solicitar y recibir información del gobierno y de otras instancias acerca de los lugares de detención y de las personas allí detenidas.<sup>34</sup>

Además, el MNP ha de examinar la legislación vigente sobre lugares de detención y personas privadas de libertad, comprobar, por ejemplo, si es coherente con las normas internacionales, considerar si fomenta de forma apropiada mejores condiciones de detención y proponer normativas al respecto. Para facilitar la labor del MNP en este ámbito, el gobierno deberá enviar sistemáticamente al MNP los proyectos de ley relevantes, de manera que disponga de tiempo suficiente para estudiarlos y emitir sus opiniones. Siguiendo con el apartado c) del artículo 19, también cabría la posibilidad de que el propio MNP pusiera en marcha propuestas de nueva legislación y reformas a la normativa vigente.

De toda esta información se nutre, de manera general, el diálogo permanente entre el MNP y el Estado en torno a la mejora de las condiciones de los lugares de detención y de la prevención de la tortura y de otros malos tratos. La discusión debería estar permanentemente impulsada por las recomendaciones elaboradas por el MNP y las medidas y respuestas aportadas por las autoridades en reacción a éstas. De conformidad con el apartado b) del artículo 19, el MNP puede dirigirse puntualmente a distintas autoridades de un mismo Estado, dependiendo de la ubicación o del tema o asunto de la recomendación y dependiendo de si es una cuestión local que concierna sólo a uno o a unos cuantos lugares, o por el contrario afecta al conjunto del sistema o del país.

<sup>33</sup> El derecho a mantener entrevistas en privado se establece en el apartado d) del artículo 20 y se trata en el punto 6.3.

<sup>34</sup> El artículo 20 se comenta en el apartado 6.2.

### 3.3.2 Implementación de estándares internacionales

Dado que el propósito del Protocolo Facultativo es ayudar a los Estados a implementar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y las normas pertinentes en materia de privación de libertad, a la legislación nacional debe brindar al MNP la posibilidad de considerar y aplicar el derecho internacional y demás normas en consonancia con el apartado b) del artículo 19 del Protocolo Facultativo. La legislación nacional para la implementación del Protocolo habría de confirmar que el MNP siempre aplicará la norma que mayor protección proporcione a las personas privadas de libertad.

### 3.3.3 Mandatos adicionales

El ciclo de visitas, recomendaciones y seguimiento de las recomendaciones ha de ser parte central del mandato de todo MNP establecido de acuerdo al Protocolo Facultativo. Sin embargo, los Estados pueden crear un mecanismo con un mandato más amplio o designar un órgano existente cuyo mandato ya sea más extenso. Esto podría llevar al MNP a promover un mayor abanico de derechos, o a fomentar los derechos de una categoría de individuos más general, como es el caso de una comisión nacional de derechos humanos. La combinación de las funciones del MNP con un mandato más amplio puede originar sinergias positivas; sin embargo, algunas combinaciones de funciones pueden conllevar ciertos desafíos y riesgos adicionales, otras incluso deberían evitarse siempre.

Por ejemplo, si se confiriera a una institución un mandato que combinara la labor de visitas establecida en el Protocolo Facultativo con la responsabilidad de procesar formalmente o mediar ante quejas individuales (como aquellas originadas en el marco de sus visitas), en la práctica podrían surgir serios obstáculos para la consecución de los objetivos del Protocolo Facultativo. La relación de cooperación entre el MNP y los funcionarios gubernamentales, de la que depende el diálogo constructivo que propone el Protocolo Facultativo, podría resultar difícil de mantener si los propios funcionarios fueran objeto de procesamiento o enjuiciamiento por parte del MNP. Las personas, los detenidos, los funcionarios, y demás individuos, pueden incluso mostrarse renuentes a hablar abiertamente con el MNP si temen que su identidad o la información que proporcionen pueda hacerse pública en el futuro (en el transcurso, por ejemplo, de un proceso judicial o de una audiencia). La responsabilidad de tramitar denuncias individuales o de pronunciarse al respecto puede también generar una carga importante de trabajo suplementario que

en la práctica podría superar la capacidad del MNP para conducir como es debido un programa riguroso de visitas de carácter preventivo.

Por otro lado, la facultad de iniciar un proceso formal como consecuencia de denuncias individuales recogidas durante una visita de carácter «preventivo» puede ser un estímulo práctico adicional para que las autoridades tomen en serio las recomendaciones del MNP. Puede igualmente reforzar la confianza de un detenido en el sentido de que el tiempo que dedique a hablar con los miembros del equipo de visita puede tener alguna consecuencia positiva para su persona.

También se pueden hallar términos medios: por ejemplo, nada en el Protocolo Facultativo impide a un MNP especializado incluir entre sus recomendaciones «a las autoridades competentes» que la institución encargada de tramitar las denuncias o el fiscal correspondiente investigue un caso individual determinado.<sup>35</sup>

Si, habiendo considerado cuidadosamente los posibles problemas y beneficios de un mandato combinado, el Estado determinara que una única institución actuara como MNP y como canal para las denuncias individuales, sería necesario crear una clara división interna de funciones (una estructura administrativa formalmente dividida, oficinas físicamente independientes, diferente personal, sistemas de archivo separados, etc.) para garantizar que las funciones de visita y diálogo establecidas en el Protocolo Facultativo no se vean afectadas por otros mandatos. Además, la entidad responsable de las visitas también podría recomendar a la instancia encargada de los casos individuales que tramitara una queja individual y llevara a cabo una investigación independiente, con el consentimiento previo de dicho traslado por parte del denunciante.

Pueden surgir dificultades más serias si el gobierno pretende combinar el mandato de visitas de carácter preventivo con mandatos que no están encaminados a promocionar los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Por ejemplo, a los cuerpos de inspección administrativa en ocasiones se les encomienda promover una serie de objetivos gubernamentales, como evaluar los resultados financieros de una institución respecto de las directrices del ejecutivo, o fomentar medidas de seguridad más estrictas para reducir el

---

<sup>35</sup> Como se verá en el capítulo 6, en tales casos, la cuestión de cuánta información puede compartir el MNP con la autoridad investigadora dependerá del consentimiento de las personas entrevistadas.

riesgo de fuga. Aunque el gobierno puede, por supuesto, encontrar la forma de contrapesar estos intereses potencialmente enfrentados, el MNP debería considerar siempre su trabajo desde la óptica del progreso de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en consonancia con el mandato que se le confiere en los artículos 4 y 19.

Por tanto, no se deberá confiar a un MNP funciones adicionales que puedan entrar en conflicto con el mandato establecido en el Protocolo Facultativo: por ejemplo, sería inoportuno que se le otorgue a un MNP la tarea de reducir gastos para alcanzar objetivos presupuestarios, pudiéndose derivar de ello consecuencias negativas para las condiciones de las personas privadas de libertad. De igual modo, no será conveniente que un MNP sienta que no puede proponer medidas costosas, pero necesarias, porque simultáneamente está encargado de evaluar si las instituciones alcanzan las metas financieras fijadas.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> La preocupación acerca de la dificultad para reconciliar las actividades de los órganos de visita independientes con los mandatos de otros órganos de inspección, contribuyeron a que, en octubre de 2006, el Reino Unido decidiera poner fin a sus planes de fusionar la actual oficina del Inspector Jefe de Prisiones de Su Majestad (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons), (que será nombrado parte del MNP) con otros cuerpos de inspectores en justicia penal. Véase Parlamento del Reino Unido, Comité Conjunto de Derechos Humanos, 20º Informe de Sesión 2005–2006, 22 de mayo de 2006, pp. 17–20; así como, Cámara de los Lores del Reino Unido, Informe oficial del martes 10 de octubre de 2006, Volumen N° 685, Parte N° 188, columnas 167–187.

### 3.3.4 Recomendaciones de la APT

---

- El mandato del MNP ha de tener una perspectiva de «derechos humanos»: para reforzar la protección de las personas privadas de libertad frente a la tortura y otros malos tratos, y para promover la mejora de sus condiciones.
  - El gobierno deberá enviar sistemáticamente los proyectos de ley al MNP para recabar su opinión. El MNP deberá ser capaz de elaborar propuestas de nueva legislación y reformas a la normativa vigente.
  - La legislación de implementación del Protocolo deberá permitir y expresamente autorizar que el MNP tome en consideración el derecho internacional y otras normas, además de la legislación nacional, y aplique aquella que brinde más amplia protección a los detenidos.
  - La institución que se designe como MNP podrá tener un mandato más amplio que el otorgado por el Protocolo Facultativo.
  - Si una única institución hiciera las veces de MNP y de receptor de denuncias individuales, sería necesaria una clara división interna de las funciones para garantizar que no pelagra la labor preventiva establecida en el Protocolo Facultativo a causa de otro mandato. Esto incluiría, por ejemplo, una división formal de la estructura administrativa, oficinas físicamente independientes, diferente personal, sistemas de archivo separados, etc.
  - El MNP no deberá combinar el mandato de visitas de carácter preventivo con otros mandatos cuyo objeto primordial no fuera promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad, como puede ser reducir gastos o reducir el riesgo de fuga.
-

## 3.4 Periodicidad de las visitas

### 3.4.1 Introducción

El Protocolo Facultativo exige que el propio MNP tenga poder para determinar la periodicidad de las visitas a lugares de detención que realiza concretos en función de la información procedente de diversas fuentes. En general, suponiendo que contamos con un número suficiente de expertos independientes dotados de los poderes necesarios para realizar visitas, cuanto más frecuentes sean las visitas más efectivo será el programa de prevención de violaciones.

En la práctica y en la mayoría de los casos, el número total de visitas que es capaz de realizar un MNP dependerá de los recursos económicos y humanos que el Estado le haya asignado.<sup>37</sup> En cambio, el presupuesto deberá establecerse prefijando una cierta frecuencia y duración de las visitas que el MNP estime necesarias para cumplir con las disposiciones del Protocolo Facultativo.

A tales fines, el presente capítulo sugiere algunas líneas directrices para asistir la evaluación de los recursos económicos y humanos necesarios y la elaboración de propuestas presupuestarias para el MNP.<sup>38</sup> En primer lugar, hacemos una observación en función de los diferentes tipos de visita, luego de los diferentes lugares de detención, incluyendo los factores que puedan determinar una mayor o menor frecuencia de las visitas a un determinado lugar de detención.

### 3.4.2 Tipos de visita

#### 3.4.2.1 Programa mixto

Un programa efectivo de visitas de carácter preventivo combina visitas más exhaustivas con otras más breves y *ad hoc*. La frecuencia mínima de las visitas a cualquier lugar de detención dependerá del tipo de visita, el tipo y categoría del lugar visitado, las conclusiones de las visitas anteriores, y la presencia o no de otras fuentes de información no gubernamentales fiables. En general, los lugares con problemas más serios serán por lo general los que requieran ser visitados más a menudo.

Podemos citar al Inspector Jefe de Instituciones Penitenciarias de Inglaterra y Gales (*Chief Inspector of Prisons for England and Wales*)<sup>39</sup> como un ejemplo

<sup>37</sup> El apartado 4.6 del capítulo 4 aborda los procesos adecuados para otorgar fondos a los MNP preservando al mismo tiempo su independencia financiera.

<sup>38</sup> Las guías propuestas en este apartado se basan en la experiencia de Barbara Bernath y Esther Schaufelberger del Programa de Visitas de la APT.

<sup>39</sup> Para más información véase <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprison/>. Cabe mencionar que el mandato de esta oficina no se extiende a todos los lugares de detención definidos en el Protocolo Facultativo; las visitas a otros lugares del Reino Unido serán llevadas a cabo por distintas instituciones que también serán designadas MNP.

de órgano de visitas existente (que será designado como parte del MNP en Gran Bretaña) que lleva a cabo un programa de visitas que suma visitas pormenorizadas con visitas *ad hoc*. El Inspector Jefe y su personal, organizados en cinco equipos de inspección, llevan a cabo una inspección general anunciada a cada centro penitenciario al menos cada cinco años. Dichas visitas constan de cinco días de trabajo. Entre tanto, el cuerpo de inspectores procede a visitas de seguimiento realizadas sin previo aviso, cuya duración es variable y depende de la gravedad de los problemas identificados. Los lugares de alto riesgo son objeto de visitas más detenidas, generalmente anunciadas, que duran cinco días, los demás lugares reciben visitas breves, sin previo aviso, que pueden durar entre dos y cuatro días.

Algunos órganos nacionales existentes realizan un monitoreo continuo, por ejemplo mediante programas comunitarios sostenidos por voluntarios que visitan los lugares de detención con mucha frecuencia. Aunque este tipo de visitas tiende a ser el más frecuente en algunos países, son llevadas a cabo por órganos que difícilmente puedan cumplir con todos los requisitos del Protocolo Facultativo para los MNP, de manera que habitualmente actuarán mejor como fuente de información para el MNP que como parte integrante formal de éste.

A continuación desarrollaremos esta cuestión en función del tipo de visitas.

#### **3.4.2.2 Visitas pormenorizadas**

El objetivo de las visitas pormenorizadas es realizar un análisis detallado del sistema de detención, encaminado a detectar las causas profundas que dan o que pueden dar lugar a la tortura y a tratos crueles, inhumanos o degradantes (incluyendo las condiciones de detención por debajo de los estándares internacionales), y formular recomendaciones acerca de cómo abordar estos problemas desde un punto vista práctico y normativo.

La publicación de la APT titulada *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica* sugiere cómo se debería proceder para que una visita de esta naturaleza sea efectiva.<sup>40</sup> En cada visita de tipo exhaustiva el equipo de visita deberá entrevistar un número sustancial de detenidos. Dichas visitas deberán durar entre uno y cuatro días completos de trabajo en función del número de la población reclusa. A modo de ejemplo, para estimar la duración de este tipo de visitas podemos considerar los parámetros siguientes:

---

<sup>40</sup> Disponible en [www.apt.ch](http://www.apt.ch).

- para un número inferior a 50 detenidos, la visita deberá durar al menos una jornada entera;
- entre 50 y 99 detenidos, deberá durar al menos dos días;
- entre 100 y 299 detenidos, deberá durar al menos tres días;
- para un número superior a 300 detenidos se requerirán al menos cuatro días.

Las visitas pormenorizadas realizadas a comisarías implican por lo general visitas a varias dependencias policiales en una zona determinada por lo que harán falta también varios días de trabajo.

Este tipo de visitas exige un equipo multidisciplinario de expertos, que tengan aptitudes y conocimientos profesionales que les permitan comprender el contexto de detención particular que han de considerar (véase el apartado 2 del artículo 18 del Protocolo Facultativo).<sup>41</sup> La APT recomienda que, para visitas pormenorizadas, el equipo de visita esté compuesto por, al menos, tres expertos.

### **3.4.2.3 Visitas ad hoc**

Las visitas de tipo *ad hoc* tendrán lugar entre las visitas pormenorizadas. Tienen generalmente como objetivo hacer el seguimiento de las recomendaciones y asegurar que las personas detenidas no hayan sufrido represalias. Aquellas visitas deberán realizarse de forma inopinada para garantizar su efecto disuasivo. Por consiguiente, es importante que dichas visitas sean de naturaleza aleatoria y que el MNP tenga derecho de acceso a cualquier lugar de detención, en todo momento, sin aviso previo (véase apartado 6.1.3). Las visitas *ad hoc* se podrían producir también en respuesta a una situación inesperada (un fallecimiento bajo custodia, un motín, etc.) o para investigar una situación en particular.

Las visitas de este tipo son normalmente más breves que las visitas pormenorizadas y pueden estar a cargo de equipos de visita más reducidos. La APT recomienda que aproximadamente un tercio del tiempo que un MNP dedique a las visitas se destine a las visitas *ad hoc*.

### **3.4.2.4 Monitoreo continuo**

El objetivo de las visitas de monitoreo continuo es establecer, en el lugar de detención, una presencia diaria, o casi diaria, de personas externas a ese lugar.

<sup>41</sup> La composición del MNP se tratará con más detalle en el capítulo 5.

Esta presencia casi ininterrumpida tiene como efecto disuadir a las autoridades y al personal del lugar de detención de cometer abusos. Contribuye además a mejorar las condiciones de detención y hacerlas más humanas y a aumentar las posibilidades de reinserción social de las personas detenidas una vez liberadas. En algunos casos los visitantes adoptan funciones de mediador, contribuyendo con ello a resolver ciertos problemas individuales o colectivos de los reclusos. Para garantizar una disponibilidad y presencia continua, en algunos casos los mecanismos de visita cuentan con el apoyo de voluntarios no profesionales que residen en comunidades próximas a la institución.

Llevar adelante visitas de monitoreo sin redactar informes analíticos y sin emitir recomendaciones formales, no es suficiente para cumplir con el mandato confiado a un MNP (véase los apartados b y c del artículo 19 del Protocolo Facultativo). La magnitud de los programas de monitoreo continuo llevados adelante por voluntarios no profesionales puede significar un desafío importante para los Estados a la hora de asignar recursos y establecer un marco normativo apropiado para cumplir con los requisitos del Protocolo Facultativo en materia de aptitudes y conocimientos profesionales, de independencia, y respecto de las prerrogativas e inmunidad otorgadas a los miembros del MNP.

Aunque por lo general no sea apropiado designar este tipo de mecanismos de monitoreo, basados sobre el voluntariado, como parte integrante del MNP, pueden ser sin embargo un complemento muy valioso a los programas de visitas pormenorizadas y de las visitas *ad hoc* realizadas por el MNP. Pueden ser particularmente importantes como fuente externa de información para los MNP. Por ejemplo, pueden ayudar a determinar qué lugares visitar con mayor frecuencia y qué sectores de un establecimiento deberán ser visitados con prioridad y enfocar mejor las preguntas que el mecanismo podría formular.

El MNP también podrá recomendar llevar adelante visitas de monitoreo continuo como medida cautelar mientras se implementan las recomendaciones emitidas por el MNP a raíz de visitas pormenorizadas. El monitoreo continuo, realizado por grupos de voluntarios, pueden contribuir a reforzar los lazos entre las comunidades y las personas detenidas y de este modo suavizar tensiones que puedan surgir en los lugares de detención y así reforzar los cimientos del trabajo del MNP basado sobre el diálogo constructivo.

### 3.4.3 Periodicidad de las visitas en función de los diferentes lugares de detención

Ciertas categorías de lugar de detención conllevan por naturaleza mayores riesgos que se cometan malos tratos y, por ende, deberán ser objeto de visitas pormenorizadas al menos una vez al año, en promedio (con la posibilidad siempre de realizar visitas *ad hoc* entremedio), como por ejemplo:

- las comisarías o estaciones de policía, con problemas consabidos;
- los centros de detención preventiva;
- los lugares con una alta concentración de grupos particularmente vulnerables.

**Las comisarías o estaciones de policía** son lugares que revisten particular importancia en lo que a la prevención de la tortura y de los malos tratos se refiere. La presión ejercida sobre los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad para obtener información de los detenidos quizás alcance aquí su grado máximo. El movimiento y recambio de las personas detenidas que permanecen en comisarías es normalmente rápido e importante. La naturaleza transitoria de la población reclusa puede limitar la conformación de grupos que ejerzan una presión sostenida para mejorar las condiciones de detención del lugar en cuestión. Es cierto que, debido al alto número de comisarías en la mayoría de los países, puede resultar difícil para el MNP visitarlas todas una vez al año. Por consiguiente, la APT recomienda que los MNP, como mínimo, realicen una visita exhaustiva una vez al año, con visitas *ad hoc* entremedio, a cada **comisaría de policía en las que se sepa que hay problemas**, y que simultáneamente se lleven a cabo visitas pormenorizadas y ad hoc a comisarías seleccionadas de forma aleatoria, en el curso del año.

Las visitas frecuentes a los **centros de detención preventiva y prisiones preventivas** son importantes no sólo para la prevención de la tortura y los malos tratos en el centro en cuestión, sino también porque dichos lugares pueden ser una fuente de información muy valiosa acerca de las condiciones y el trato que recibieron las personas en las comisarías donde fueron detenidas. Estos datos son cruciales para que el MNP determine qué comisarías visitar entre los centenares o miles del país. Por esa razón, los centros de detención preventiva y prisiones preventivas deberán ser visitados por el MNP al menos una vez al año, siempre con la posibilidad de realizar visitas *ad hoc* entremedio.

Los lugares de detención con alta concentración de detenidos perteneciendo a grupos **particularmente vulnerables** también deberán ser objeto de visitas pormenorizadas al menos una vez al año (siempre con la posibilidad de

realizar visitas *ad hoc* entretanto). Esta categoría incluye por lo general centros especializados o lugares con una alta concentración de personas migrantes, mujeres, niños, jóvenes y adolescentes, pacientes psiquiátricos, minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, pueblos indígenas, o personas con discapacidad. Los riesgos específicos que corren dichos grupos pueden deberse a la discriminación manifiesta, o a la falta de medidas específicas que los miembros de aquellos grupos pueden necesitar para satisfacer sus necesidades básicas.<sup>42</sup>

Idealmente, **otras categorías de lugares de detención**, como por ejemplo las cárceles, deberán recibir visitas de monitoreo al menos con una periodicidad anual. No obstante, como punto de partida, estos lugares de detención deberán recibir en promedio una visita de tipo exhaustiva al menos cada tres años, con la posibilidad siempre de ser objeto de visitas *ad hoc* entremedio.

El MNP tendría que considerar una serie de factores que afecten a lugares concretos de detención para determinar la frecuencia de las visitas que llevará a cabo en esas categorías de lugares de detención. El MNP debería analizar la información procedente de diversas fuentes para determinar la frecuencia de sus visitas a dichos centros (visitas anteriores, entrevistas con detenidos que se encontraban anteriormente en ese lugar, investigaciones, informes, etc.).

En base a dicha información, cada lugar en que se sepa o se sospeche la existencia de problemas significativos y casos de tortura o los malos tratos, así como cada lugar donde se sepa que las condiciones de detención son malas e inferiores a las demás instituciones del país, el MNP deberá también realizar visitas de monitoreo pormenorizadas al menos una vez al año, con la posibilidad siempre de realizar visitas *ad hoc* entremedio, independientemente del tipo de institución. De hecho, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura afirmó que los MNP «deben llevar a cabo visitas a los lugares de detención más grandes o más controvertidos cada pocos meses y, en algunos casos, incluso a intervalos más cortos».<sup>43</sup>

En otros lugares de detención, algunos factores podrán justificar visitas menos frecuentes, como por ejemplo:

- la existencia de programas de monitoreo realizados por otros órganos de

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, la publicación del Comité de Derechos Humanos, *Hamilton v. Jamaica*, Comunicación N° 616/1995, UN Doc. CCPR/C/66/D/616/1995 (28 de julio de 1999), párrafo 8.2.

<sup>43</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 presentado a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 71.

visitas (que no sean parte del MNP) independientes, reconocidos, que tengan además la facultad y obligación de proporcionar información al MNP acerca de los lugares de detención; o

- una visita exhaustiva realizada previamente por el MNP a raíz de la cual no se registraron serios problemas o riesgos de tortura o malos tratos, donde se constataron buenas condiciones de detención y una cooperación ejemplar de parte de los funcionarios.

Si se dieran tales circunstancias precisas, en lugares que no fueran comisarías, centros de detención preventiva, centros con altas concentración de grupos particularmente vulnerables, u otros lugares donde se sepa o se sospeche que hay problemas significativos, un MNP podrá espaciar las visitas de tipo pormenorizadas. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia se debe demorar más de cinco años para realizar visitas pormenorizadas a un lugar de detención oficial.

Además, el Protocolo Facultativo no contempla que la lejanía y el aislamiento geográfico de un determinado lugar de detención o las limitaciones de orden económico, logístico o humano del MNP puedan ser argumentos esgrimidos por un Estado para reducir, por debajo de lo requerido, la frecuencia de las visitas a un lugar de detención. En principio, la protección que brinda el MNP a las personas privadas de libertad a través de sus visitas no deberá variar en función de la ubicación geográfica del lugar donde se encuentra detenida. En el capítulo 10 estudiaremos la posibilidad de descentralizar las actividades de los MNP como medio para hacer frente a estos desafíos.

### 3.4.4 Recomendaciones de la APT

---

Para evaluar la frecuencia de las visitas a cargo de un MNP se deberá asegurar que los programas de monitoreo:

- combinen visitas pormenorizadas más largas, (de uno a cuatro días de duración, realizadas por un equipo de visita multidisciplinario compuesto al menos por tres expertos), con visitas *ad hoc* más breves (en intervalos aleatorios, que puedan ser llevadas a cabo por equipos más reducidos);
- destinen a las visitas *ad hoc* aproximadamente un tercio del tiempo total que el MNP dedica a las visitas;
- realicen, en promedio, una visita exhaustiva, al menos una vez al año, con la posibilidad en todo momento de realizar visitas *ad hoc* entremedio, en cada uno de los lugares siguientes:
  - comisarías con problemas consabidos, incluyendo además visitas a otras comisarías escogidas de forma aleatoria;
  - centros de detención preventiva;
  - lugares con una alta concentración de grupos particularmente vulnerables;
  - cualquier otro centro en el cual se sepa o se sospeche que padece problemas significativos, incluyendo casos de tortura y malos tratos o condiciones de detención deficientes en comparación con otras instituciones del país;
- lleven a cabo visitas pormenorizadas a cada lugar de detención, al menos una vez cada tres años, en promedio (aunque preferentemente con mayor frecuencia), incluyendo además visitas *ad hoc* entremedio;
- visiten de forma exhaustiva cada lugar de detención oficial con una frecuencia nunca inferior a cinco años, y que en caso que se dieran intervalos tan largos sea sobre la base de información relevante y fehaciente acerca del lugar en cuestión.

El Protocolo Facultativo no considera que la lejanía y el aislamiento geográfico de un centro de detención o limitaciones impuestas al MNP por el Estado sobre el plano económico, logístico o de los recursos humanos, sea una razón válida para que un lugar de detención reciba menos visitas de las que se requieren.

---



# Independencia

4.1	Introducción	42
4.2	Bases para la independencia	43
4.3	Independencia de los miembros y del personal	43
4.4	Procedimientos de nombramiento	45
4.5	Garantías e inmunidades	47
4.6	Independencia financiera	51
4.7	Recomendaciones de la APT	53

# 4

---

## Artículo 18

1. Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.

(...)

4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos [“Principios de París”].

---

### 4.1 Introducción

Las visitas de los MNP no podrán prevenir la tortura u otros malos tratos de forma eficaz, a menos que estos mecanismos gocen de verdadera independencia. El apartado 1 del artículo 18, del Protocolo Facultativo contiene la principal disposición por la que se exige a los Estados que tomen medidas para garantizar la independencia funcional de los MNP.

En el apartado 4 del artículo 18, se remite a los “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos” de las Naciones Unidas (también conocidos como “Principios de París”), que describen con más detalle las medidas que salvaguardan la independencia de dichas instituciones.<sup>44</sup> Sin embargo, los Principios de París se crearon inicialmente pensando en instituciones de derechos humanos con objetivos generales y mandatos más amplios (como las comisiones nacionales de derechos humanos). De manera que algunos aspectos de los Principios no se han incluido en el Protocolo Facultativo y otros son superados mediante algunas disposiciones del Protocolo más detalladas.

En los apartados siguientes se examinan diversos aspectos relativos a la independencia funcional.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/48/134 (Anexo) del 20 de diciembre de 1993 (“Principios de París”).

<sup>45</sup> Véase igualmente la obra publicada conjuntamente por el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, 2005, [en adelante, “Evaluar a las INDH”]; así como la serie N° 4 de capacitación profesional del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*. Ginebra, 1995, [en adelante, “Manual INDH”].

## 4.2 Bases para la independencia

---

### Principios de París

A2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.

---

La independencia del MNP se verá socavada si el gobierno tiene autoridad legal para, a su antojo, disolver o remplazar el MNP, o modificar su mandato, composición y facultades. Esto es así incluso cuando el ejecutivo no pretenda realmente ejercer dicha autoridad, ya que es la propia situación de vulnerabilidad la que socava la independencia de los MNP. Por esta razón, el MNP debe ser creado mediante un texto constitucional o legislativo donde se establezcan aspectos claves como el proceso y criterios de nombramiento, la duración del cargo, el mandato, las facultades, la financiación y rendición de cuentas.<sup>46</sup> Será preferible y la independencia del mecanismo se verá favorecida si su base legal es de orden constitucional en lugar de basarse en una legislación ordinaria.<sup>47</sup>

De igual modo, la ley por la que se establezca el MNP no deberá poner a la institución o a sus miembros bajo el control institucional de un ministerio o ministro del gobierno, gabinete o consejo ejecutivo, Presidente o Primer Ministro. La única autoridad con capacidad para modificar la existencia, mandato o facultades del MNP será la propia legislación.<sup>48</sup> La ley deberá prohibir expresamente que los ministros y otros funcionarios puedan dar instrucciones, directa o indirectamente, al MNP.<sup>49</sup>

### 4.3 Independencia de los miembros y del personal

Los miembros del MNP deben ser expertos e independientes de las autoridades estatales, tanto personal como institucionalmente.

Por lo general, no deberán pertenecer a los MNP personas que estén simultáneamente ocupando un cargo en el sistema de justicia penal o que lo hayan ocupado recientemente. Aunque este requisito afecta en especial a fiscales o abogados defensores, también se aplica a jueces de vigilancia penitenciaria y

---

<sup>46</sup> Véase Evaluar a las INDH, *ibíd.*, pp. 14–17 y Manual INDH, *ibíd.*, pp. 10–11.

<sup>47</sup> Véase Evaluar a las INDH, *ibíd.*, p. 16.

<sup>48</sup> Véase Evaluar a las INDH, *ibíd.*, pp. 14–17 y Manual INDH, *op.cit.*, pp. 10–11.

<sup>49</sup> Evaluar a las INDH, *ibíd.*, p. 14.

demás jueces.<sup>50</sup> Es muy probable que surjan conflictos de interés, reales o aparentes, si un miembro del MNP desempeña simultáneamente diversas funciones con respecto a una persona detenida o a un determinado tipo de reclusos, instituciones o funcionarios.<sup>51</sup>

Es evidente que los miembros de los MNP también tienen que gozar de independencia en su ámbito personal respecto del gobierno ejecutivo, es decir, no deben tener vínculo personal alguno de lealtad política, estrecha amistad o relaciones profesionales anteriores con actores políticos relevantes pertenecientes al ejecutivo, ni con empleados de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Además, la labor del MNP podrá verse seriamente comprometida si un potencial miembro del mecanismo fuera *percibido* como parcial, aunque en los hechos actúe de manera imparcial.

El MNP deberá tener autoridad para elegir y emplear a su propio personal en base a los requisitos y criterios que él mismo determine.<sup>52</sup> El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirman que el personal de instituciones nacionales de derechos humanos “no debería ser secundado o reubicado automáticamente de otros sectores del servicio público”.<sup>53</sup> Al objeto de garantizar su autonomía operacional, el MNP debe igualmente tener autoridad exclusiva para establecer su propio reglamento interno y procedimientos sin que éstos puedan ser modificados por organismos externos.<sup>54</sup>

Los Principios de París sugieren que, en general, las instituciones de derechos humanos podrían incluir a representantes del “Parlamento” y de las “Administraciones”. Sin embargo, en el contexto del Protocolo Facultativo, no sería apropiada la presencia en el MNP de parlamentarios miembros del partido en el gobierno o de otros representantes gubernamentales (ya pertenezcan al ámbito político o al administrativo), aunque fuera en calidad de asesor. Para empezar, en el Protocolo Facultativo se establece que los MNP y las autoridades del Estado deberán entablar un diálogo acerca de las posibles medidas que deberán ser adoptadas para implementar las recomendaciones del MNP.<sup>55</sup> Queda claro entonces que no cabe la posibilidad que representantes

<sup>50</sup> Para más detalle acerca de las inspecciones judiciales, véase más abajo el apartado 10.2.6 del capítulo 10.

<sup>51</sup> Véase *Evaluar a las INDH*, *ibíd.*, p. 14–17.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>54</sup> Véase *Manual INDH*, *op.cit.*, p. 11, párrafo 71.

<sup>55</sup> Protocolo Facultativo, artículo 22.

de las autoridades gubernamentales participen en las discusiones y deliberaciones del MNP que lleven a la adopción de recomendaciones. En segundo lugar, el MNP en el marco de su labor tendrá inexorablemente acceso a “información confidencial”, como por ejemplo testimonios personales que puedan vulnerar las personas y que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 21, no deben ser reveladas al gobierno. Estas observaciones, sumadas a las funciones específicas que distinguen los MNP de las instituciones nacionales de derechos humanos, más generales, excluyen la posibilidad que representantes del gobierno, independientemente de su cargo, integren el MNP.

## 4.4 Procedimientos de nombramiento

---

### Principios de París

B3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

---

Incluir los principios y procedimientos que rigen el nombramiento de los miembros del MNP en una base legal puede jugar un rol sustancial para garantizar la independencia del mecanismo. Dicha norma deberá definir:

- el método de nombramiento;
- los criterios de nombramiento;
- la duración del mandato;
- el régimen de inmunidades y prerrogativas;
- los procedimientos de destitución.

El poder ejecutivo no deberá poder designar o nombrar directamente a un miembro del MNP, aunque esto no excluye que el jefe del Estado proceda a un nombramiento formal una vez elegida por otro órgano.<sup>56</sup> El proceso de nombramiento debe exigir que se realicen consultas o se implique de forma directa a una amplia variedad de grupos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y profesionales, universidades

---

<sup>56</sup> Evaluar a las INDH, op.cit., p. 16.

y otros expertos en la materia. Una posibilidad sería la creación de un órgano especial de nombramiento integrado por representantes de dichos colectivos. Otra, el establecimiento de un comité parlamentario que supervise el proceso de consultas (aunque esta opción será satisfactoria sólo si existe una separación real entre el poder legislativo y el ejecutivo).<sup>57</sup> En determinadas circunstancias, también se podrá optar por un proceso de consulta liderado por una comisión judicial de nombramientos independiente.

El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomiendan respecto de la duración de los mandatos que para la mayoría de las instituciones nacionales de derechos humanos “un período de cinco años sería razonable: los/as integrantes disponen de tiempo suficiente para ser eficaces sin estar demasiado expuestos/as a las preocupaciones por su futuro profesional”.<sup>58</sup> Por ejemplo, el proyecto de ley para la implementación del Protocolo Facultativo en Argentina, establece mandatos renovables de cuatro años para cada uno de los diez miembros del MNP.

Para asegurar cierta continuidad es importante considerar la posibilidad de escalonar el término del mandato de los miembros, para evitar que sus mandatos expiren todos a la vez y se vean reemplazados por un equipo totalmente nuevo. Por ejemplo, por esa razón el Subcomité internacional utiliza un sistema de mandatos escalonados.

Durante el periodo fijado para su mandato, los miembros deberán tener sólidas garantías de permanecer en el cargo. Es decir que, si se llegara a dar el caso, los miembros de un MNP únicamente podrán ser destituidos con un voto aprobado por amplia mayoría (quizás de tres cuartas partes) de los propios miembros del MNP (cuando esté integrado por varios miembros) o del parlamento (cuando sólo uno o dos miembros sean parte del MNP), y ello sólo cuando existan pruebas de una falta grave de ética profesional.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> *Ibíd.* p. 14.

## 4.5 Garantías e inmunidades

### Artículo 35

Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención y de los mecanismos nacionales de prevención las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones. (...)

### Artículo 21

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. (...)

El artículo 35 del Protocolo Facultativo establece que “se reconocerá” a los miembros de los MNP “las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones”. Los párrafos 22 y 23 de la *Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas*,<sup>59</sup> que se aplican directamente al Subcomité internacional,<sup>60</sup> debe ser fuente de inspiración sobre la cuestión de las inmunidades para los miembros de los MNP:

- Durante la vigencia de su mandato y en relación con su labor, los miembros del MNP, gozarán de:
  - inmunidad contra el arresto y la detención y contra el embargo de su equipaje personal;
  - inmunidad contra la incautación o control de cualquier material y documento;
  - no interferencia en las comunicaciones.
- Durante y después del ejercicio del cargo, gozarán de:
  - inmunidad contra toda acción judicial por cualquier acto, sea de carácter oral o escrito, realizado en el cumplimiento de sus funciones como miembro del MNP.

<sup>59</sup> *Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 10 de febrero de 1949 y entrada en vigor el 10 de febrero de 1949.*

<sup>60</sup> En la segunda frase del artículo 35 del Protocolo Facultativo se lee: “Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención las prerrogativas e inmunidades especificadas en la sección 22 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 13 de febrero de 1946, con sujeción a las disposiciones de la sección 23 de dicha Convención”.

Cada miembro del MNP deberá gozar de estas prerrogativas e inmunidades. Sin embargo, recalcando que la finalidad de estas medidas es garantizar la independencia del MNP y no el beneficio personal de sus miembros, el conjunto de los miembros del MNP podrá, mediante voto aprobado por una clara mayoría (por ejemplo, de dos tercios o tres cuartos), retirar estas inmunidades en casos y circunstancias particulares que lo exijan.

La Defensoría del Pueblo checa (*Czech Public Defender of Rights*), que ha sido nombrada MNP de la República Checa, ofrece un ejemplo ilustrativo en su legislación nacional:

No se podrá iniciar un procedimiento penal contra el Defensor del Pueblo sin el consentimiento de la Cámara de Diputados [Parlamento]. De negarse la Cámara de Diputados a dar su aprobación, será imposible realizar tal acción contra el Defensor del Pueblo durante la vigencia de su mandato.<sup>61</sup>

Algunas inmunidades siguen protegiendo los miembros de los MNP, aún tras finalizar su mandato. Por ejemplo, respecto a los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, como las entrevistas con las personas detenidas. Así, los miembros de una delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja que sean ciudadanos del Estado anfitrión gozan de inmunidad, incluso tras haber concluido su servicio en dicha delegación, contra cualquier forma de proceso judicial o administrativo (incluido el arresto o detención personal); tampoco podrán ser llamados a declarar como testigos o aportar pruebas.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Apartado 1 del párrafo 7 de la ley checa sobre el Defensor del Pueblo (*Czech Law on the Public Defender of Rights*) (349/1999 Coll.), en su forma enmendada 381/2005 Coll, que entró en vigor el 1 de enero de 2006 y está disponible en <http://www.ochrance.cz>. Véase igualmente, el párrafo 145 de la Constitución de la República de Estonia: “Los cargos penales serán presentados al Canciller de Justicia [MNP de Estonia] únicamente mediante propuesta del Presidente de la República, y con la aprobación de la mayoría de los miembros del Riigikogu [Parlamento]”. En el artículo 211 de la Constitución de Polonia se establece que el Comisionado de Derechos de la Ciudadanía [MNP de Polonia] “no podrá ser declarado responsable penal ni privado de libertad sin consentimiento previo del Parlamento”. Se estipula, además, que el Comisionado “no será detenido ni arrestado, excepto cuando se le prenda cometiendo un delito y sea necesaria su detención para garantizar el buen curso del procedimiento penal. En tal caso, “se notificará al Presidente (Marshal) del [Parlamento] (...) quien ordenará su inmediata liberación”. [la traducción de los textos que se citan en esta nota es nuestra]

<sup>62</sup> Apartado 11 del artículo 10 del modelo de Acuerdo de Sede del CICR, de acuerdo con el análisis de Gabor Rona en su artículo “El privilegio del CICR de no testificar: confidencialidad en acción” (2002), *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 845, 207–219. Véase también la Ley del Defensor del Pueblo de 1975, apartado 26 (el Defensor del pueblo es uno de los órganos nombrados para ejercer como MNP en Nueva Zelanda).

En cuanto a la protección de la información en poder del MNP (colectiva o individualmente), el artículo 21 del Protocolo Facultativo refuerza las garantías generales establecidas por el artículo 35. No podrá revelarse a nadie, ni siquiera a las autoridades de gobierno ejecutivo o del poder judicial, la información que de conformidad con la legislación nacional tenga “carácter reservado”. Es decir, el artículo 21 exige al Estado que asegure que la legislación nacional no permita ni el registro ni la incautación de información confidencial en posesión del MNP, ni la obligación de revelarla por cualquier otro procedimiento. Por consiguiente, caso de no existir, se deberá promulgar una ley en el orden penal, civil o administrativo, que establezca una excepción para los MNP contra los allanamientos e incautaciones por parte de las autoridades.

El Protocolo Facultativo no prevé expresamente excepciones a las garantías establecidas por el artículo 21. Las garantías más fuertes establecidas por las leyes nacionales son las que se otorgan normalmente a los gobiernos respecto de los “secretos de Estado”, que son absolutamente confidenciales. Luego, en orden de importancia, comúnmente las leyes nacionales garantizan al abogado y a su cliente el respeto del secreto profesional. En este caso las excepciones son extremadamente limitadas: por ejemplo, un juez puede retirar dicha garantía si se trata de un documento elaborado por el abogado con el único propósito de ayudar al cliente a cometer un delito; también, en raras ocasiones, cuando el acusado demuestre que dicha información es la única que le permitiría defenderse de forma satisfactoria en el marco de un juicio penal.<sup>63</sup>

En principio, y según el Protocolo Facultativo, no caben excepciones a las garantías que protegen la información confidencial obtenida por el MNP a través de sus observaciones y durante las entrevistas realizadas en sus visitas. Para que el MNP funcione de manera eficaz, las personas entrevistadas deben tener la certeza que la información que proveen al MNP no será revelada ulteriormente. No se deberá permitir pues que los abogados hagan presión para obtener información recabada por el MNP, con el pretexto de que pudiera contener datos sobre delitos; aquello socavaría gravemente la protección que brinda el artículo 21. Dado que el principal cometido del MNP es recoger información sobre casos supuestos de malos tratos, puede resultar fácil para funcionarios del gobierno violar las garantías de confidencialidad que protegen la información recolectada por el MNP, invocando el necesario “cumplimiento de la ley”.

<sup>63</sup> Véase, e.g., R. v. McClure, [2001] 1 S.C.R. 445 (Tribunal Supremo de Canadá).

Otra cuestión relativa a las garantías sobre la confidencialidad de la información consiste en definir el papel que desempeña la persona que facilita la información. En el caso del secreto profesional entre el abogado y su cliente, normalmente se dice que quien goza de protección es el cliente, no el abogado, por lo que si el cliente consiente libremente en revelar la información, él o ella puede levantar esta garantía independientemente de lo que opine el abogado. Sin embargo, dada la función que desempeña el MNP y la situación de vulnerabilidad intrínseca en la que se encuentran las personas privadas de libertad, es evidente que este aspecto del secreto profesional entre abogado y cliente no se puede trasladar al contexto del Protocolo Facultativo. Aunque según el apartado 2 del artículo 21, el MNP no puede comunicar información personal sin el consentimiento del interesado, esto no significa que se pueda pedir al MNP que revele aquella información a terceras personas. En tales casos, tanto el MNP como el interesado tendrían que autorizar su divulgación.

El artículo 7 de la ley checa sobre el Defensor del Pueblo ofrece un ejemplo de aplicación nacional:

- 4) Los órganos administrativos del Estado, incluidos aquellos responsables de los procesos penales, tienen autorización para consultar o trasladar los archivos del Defensor del Pueblo sólo por orden judicial y con la autorización de la Institución. Si el Defensor lo negara, sería necesaria la autorización del Presidente de la Cámara de Diputados.

Por último, la cuestión de la garantía de la confidencialidad pone aún más de manifiesto los problemas que podrían surgir si el órgano nombrado como MNP ejerciera paralelamente funciones jurisdiccionales en casos individuales, actuando en nombre de determinadas víctimas o contra infractores.<sup>64</sup> La publicidad que normalmente se requiere en tales audiencias, en aras de garantizar la equidad entre el querellante y el imputado, podrá perjudicar el clima de cooperación y confidencialidad que define las visitas y entrevistas del MNP.

El apartado 6.2 del capítulo 6 aborda, desde otro ángulo, el artículo 21 y la protección de la información confidencial y de los datos personales.

---

<sup>64</sup> Este tema se trata con más detalle en el apartado 3.3.3 del capítulo 3.

## 4.6 Independencia financiera

---

### Artículo 18

(...)

3. Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención. (...)

---

### Principios de París

B2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

---

El apartado 3 del artículo 18 insta a los Estados Partes a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención. En línea con los Principios de París, la autonomía financiera es un requisito fundamental sin el cual un mecanismo nacional de prevención no será capaz de ejercer su autonomía funcional ni su independencia en la toma de decisiones. Por consiguiente, como garantía para preservar su independencia, deberá establecerse en la ley de implementación del Protocolo la fuente y naturaleza de los recursos del mecanismo nacional de prevención.<sup>65</sup>

La ley deberá asimismo especificar el proceso de asignación de fondos anuales al MNP y que dicho proceso no deberá encontrarse bajo el control directo del gobierno ejecutivo. El Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sugieren procedimientos establecidos para las instituciones nacionales de derechos humanos que también podrán servir para los MNP:<sup>66</sup>

- el MNP redacte su propio presupuesto anual;
- se someta a votación en el parlamento el total de los fondos solicitados en dicho presupuesto;

---

<sup>65</sup> Manual INDH, op.cit., p. 11, párrafo 74.

<sup>66</sup> Evaluar a las INDH, op.cit., p. 16 y Manual INDH, ibid., p. 11.

- dentro del presupuesto asignado por el Parlamento, el MNP decida de la distribución y utilización de los recursos.

La propuesta del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sugiere que el presupuesto del MNP no deberá ser sólo parte de un presupuesto ministerial más amplio, sino que deberá contar con un presupuesto propio. La rendición de cuentas se hará mediante informes financieros públicos y periódicos, y una auditoría anual independiente.

¿Cómo hará el MNP para determinar el monto de su presupuesto? ¿Cómo podrá un gobierno calcular los recursos necesarios para el inicio de las actividades antes que el MNP pueda presentar su primera solicitud de presupuesto? El Protocolo Facultativo insta a todos los Estados Parte que faciliten al MNP los recursos necesarios para un funcionamiento eficaz. Esto significa que los recursos financieros y humanos que se pongan a disposición del MNP deberán posibilitar la realización de visitas a todos los lugares de detención en intervalos que sean coherentes con los criterios enunciados en el apartado 3.4 del capítulo 3 de la presente guía.

Por consiguiente, la asignación de recursos para un MNP dependerá de parámetros específicos a cada país; a saber:

- número de lugares de detención;
- tipos de lugares de detención;
- densidad de la población reclusa (número de reclusos en cada centro);
- distancia que hay que recorrer para realizar las visitas.

A la hora de elaborar presupuestos, basados en la frecuencia estimada de las visitas, es importante considerar que por lo general el MNP tendrá que contratar personal y en algunas ocasiones a expertos externos y que habrá que prever un periodo de tiempo antes y después de las visitas para la preparación de las visitas y para analizar la información y redactar los informes.

Los países cuyos lugares de detención estén ubicados en un territorio muy amplio podrán reducir costes de viaje (por las largas distancias), estableciendo un sistema de oficinas distribuidas en diferentes regiones del país o estableciendo varios MNP que complementen la labor de la oficina central del MNP, asegurándose que los miembros del MNP central sean suficientemente numerosos y heterogéneos para formar varios equipos que podrán operar en distintas regiones.<sup>67</sup> Los Estados deberán además prever parte del presupuesto para

<sup>67</sup> Las diferentes opciones relativas a la forma organizativa de los MNP se tratan con más detalle en el capítulo 10.

reuniones periódicas de representantes de todos los MNP del país, aunque estos gastos también podrán reducirse gracias a la utilización de teleconferencias u otros medios.

## **4.7 Recomendaciones de la APT**

---

■ El MNP deberá establecerse mediante un texto constitucional o legislativo en el cual se describan aspectos clave como el proceso y criterios de nombramiento de sus miembros, duración del cargo, mandato, facultades, financiación, garantías e inmunidades y procedimientos de destitución. Por lo general, es preferible un texto constitucional que una legislación ordinaria.

■ Ningún miembro del gobierno ejecutivo deberá tener autoridad legal para disolver o sustituir el MNP, modificar su mandato, composición o facultades, a su antojo.

■ La ley deberá establecer de forma expresa que los ministros y demás funcionarios no puedan dar instrucciones, directa o indirectamente, al MNP.

■ La ley deberá exigir que todos los miembros del MNP sean expertos independientes de las autoridades del Estado, desde un punto de vista personal e institucional.

■ Los parlamentarios miembros del partido en el gobierno, los representantes de las altas instancias del gobierno o los representantes de departamentos del gobierno no deberán ser elegibles como miembros del MNP, aunque fuera sin tener derecho a voto.

■ El MNP deberá estar facultado para elegir y emplear a su propio personal según requisitos y criterios que él mismo determine.

■ El MNP deberá ser el único facultado para elaborar su reglamento interno.

■ El proceso de nombramiento de los miembros del MNP deberá incluir una etapa de consulta con la sociedad civil.

■ La ley deberá fijar mandatos por períodos de cinco años. Si algún miembro del MNP tuviera que ser destituido, sólo será posible con el voto de una amplia mayoría de los miembros del MNP o del parlamento.

■ Se podrá recurrir a un sistema de mandatos escalonados para ayudar a garantizar la continuidad del MNP.

■ La ley deberá conceder inmunidad y ciertas garantías al MNP, tales como la inmunidad contra el arresto y la detención personal, la incautación de equipaje, documentos e interferencias en las comunicaciones,

así como inmunidad permanente contra toda acción legal por actos realizados en el buen desempeño de sus obligaciones en el MNP.

■ La ley deberá establecer garantías sobre la confidencialidad de la información de carácter reservado en poder del MNP .

■ La fuente y la naturaleza de la financiación del MNP deberá especificarse en la legislación, así como el proceso de asignación de recursos anuales. El parlamento deberá aprobar un presupuesto general anual, a partir de una solicitud directa del MNP. El MNP, a su vez, podrá disponer de aquellos recursos sin requerir la aprobación previa de funcionarios del gobierno ejecutivo.

---

# Miembros

5.1	Aptitudes y conocimientos profesionales	56
5.2	Equilibrio de género y representación de grupos étnicos y minoritarios	57
5.3	Recomendaciones de la APT	58

## 5.1 Aptitudes y conocimientos profesionales

---

### Artículo 18

(...)

2. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos (...)

---

5

MIEMBROS

Para que un MNP sea efectivo, no basta con que sus miembros sean independientes del gobierno, del poder judicial y de las autoridades responsables de los centros de detención. Como se estipula explícitamente en el artículo 18, cada uno de los miembros deben tener experiencia relevante y el MNP en su conjunto debe comportar la pluralidad y equilibrio necesarios entre diferentes campos del conocimiento. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura afirmó que es de importancia capital que los Estados Partes garanticen que los miembros del MNP ejerzan diferentes profesiones.<sup>68</sup> Los Estados, por tanto, deberán incluir en la legislación que establezca el MNP los diferentes tipos de aptitudes y conocimientos profesionales requeridos y reconocer la necesidad de equilibrio en el seno de un equipo multidisciplinar.

Debiera darse una combinación de las siguientes aptitudes y conocimientos profesionales:

- abogados (más concretamente con experiencia en derecho de los derechos humanos, nacional o internacional; derecho penal; derecho en materia de refugiados y asilo; y en algunos caso de derecho humanitario);
- médicos (tales como expertos forenses, aunque no solamente);
- psicólogos y psiquiatras;
- personas con experiencia profesional previa en políticas, gestión y administración penitenciaria o de instituciones psiquiátricas;
- representantes de ONG y activistas de derechos humanos;
- personas con experiencia previa en visitas a lugares de detención;
- personas con experiencia previa en actividades con grupos particularmente vulnerables (como migrantes, mujeres, personas con discapacidades);

---

<sup>68</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 70.

cidad física o mental, pueblos indígenas, minorías nacionales étnicas, religiosas o lingüísticas, jóvenes y adolescentes);

- antropólogos;
- trabajadores sociales.

Cuando resulte necesario, la propia experiencia del conjunto del MNP podrá complementarse contratando expertos externos. La ley deberá autorizar expresamente al MNP a contratar dichos expertos y que dichos expertos, y el personal permanente del MNP, acompañen a los miembros del MNP en sus visitas. Aquello no deberá perjudicar el hecho que los miembros con derecho a voto del propio MNP reúnan un abanico de conocimientos y experiencia necesarios, ya que serán ellos quienes tendrán la última palabra en las decisiones.

El Protocolo Facultativo contempla que el MNP trabajará para mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas, mediante un proceso de recomendaciones y diálogo persuasivo, contrariamente a los órganos de tipo vinculantes que dictan órdenes de obligado cumplimiento. Por ello, para que sean efectivos, se requiere que los miembros del MNP tengan otras aptitudes como por ejemplo autoridad moral y beneficiar del respeto de la sociedad. Los miembros tendrán también que contar con un probado compromiso personal a favor de los derechos humanos, de la prevención de la tortura y de los malos tratos y de la mejora de las condiciones de los lugares de detención.

## **5.2 Equilibrio de género y representación de grupos étnicos y minoritarios**

---

### **Artículo 18**

2. (...) Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país. (...)

---

El principio expuesto en el artículo 18 es importante como un fin en sí mismo (promueve la igualdad en las instituciones públicas), pero también es muy pertinente para garantizar que el MNP cuente con los conocimientos y aptitudes necesarios para el desempeño de sus funciones y en particular para reunir la información que necesitará para que sus recomendaciones sean efectivas.

La sensibilidad hacia las necesidades culturales, religiosas y materiales de los diferentes grupos sociales, y su conocimiento directo, ayuda a garantizar que los miembros del MNP sean capaces de comprender en qué medida una

institución satisface o no las necesidades de las personas privadas de libertad pertenecientes a dichos grupos. El equilibrio de género y la representación de los grupos étnicos y minoritarios, y de personas con discapacidad en el MNP contribuirán al cumplimiento más efectivo de su mandato. También es importante que los miembros del MNP tengan conocimientos lingüísticos relevantes ya que la información que se obtenga durante las entrevistas por lo general será mejor si los miembros se pueden comunicar directamente con sus interlocutores (la diversidad lingüística de los miembros del MNP también puede ahorrar gastos y la incomodidad de depender de intérpretes).

Las personas privadas de libertad podrán sentirse más o menos cómodas al hablar de cuestiones que pueden ser muy íntimas con personas de sexo opuesto. Por ejemplo, una mujer detenida puede expresarse con mayor libertad para tratar cuestiones de violencia sexual o de acoso si es entrevistada por otra mujer. Los miembros de un grupo étnico o minoritario pueden sentirse más cómodos hablando del trato que reciben con alguien que pertenezca a su mismo grupo. Pueden desconfiar intrínsecamente de los motivos que animan a una persona que pertenezca al grupo dominante.

De ahí que el objetivo pronunciado en el artículo 18 deberá incorporarse a la legislación nacional de implementación del Protocolo y al proceso de nombramiento de los miembros del MNP.

### **5.3 Recomendaciones de la APT**

---

■ **La legislación nacional establecida para implementar el Protocolo Facultativo deberá exigir que los miembros del MNP sean profesionales que combinen aptitudes y conocimientos profesionales pertinentes: abogados, médicos, psicólogos, psiquiatras, personas con experiencia profesional previa en gestión y administración de instituciones penitenciarias y psiquiátricas, representantes de ONG, activistas de derechos humanos, personas con experiencia previa en visitas y monitoreo a lugares de detención, personas con experiencia previa en actividades con grupos particularmente vulnerables, antropólogos y trabajadores sociales, entre otros.**

■ **La ley deberá autorizar expresamente al MNP a contratar expertos externos para que, cuando sea necesario, apoyen y acompañen el personal permanente del MNP en sus visitas.**

■ **La ley deberá fijar como objetivo que entre los miembros del MNP haya un equilibrio de género y una adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país, incluyendo a personas con discapacidad.**

---

# Garantías y poderes con respecto a las visitas

# 6

6.1	Acceso a todos los lugares de detención	60
6.2	Acceso a la información	65
6.3	Acceso a las personas	67
6.4	Protección para los detenidos, funcionarios y demás personas	69
6.5	Recomendaciones de la APT	71

## 6.1 Acceso a todos los lugares de detención

---

### Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

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

(...)

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

(...)

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

---

La amplia definición de “lugares de detención” y el requisito básico que dichos lugares estén abiertos a las visitas de los MNP en virtud del Protocolo Facultativo fueron comentados en el capítulo 3 de la presente guía. El artículo 20 del Protocolo Facultativo complementa el derecho básico de los MNP a visitar dichos lugares, ofreciendo más detalle sobre las garantías y poderes necesarios para el buen desempeño de su mandato.

### 6.1.1 Acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención

El apartado c) del artículo 20 establece que las autoridades del Estado deberán proporcionar al MNP acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención. Esto incluirá, por ejemplo, las zonas de residencia, las celdas de aislamiento, los patios, las zonas de actividades físicas, las cocinas, los talleres, las instalaciones educativas, médicas y sanitarias, y las dependencias del personal. Visitando todas las áreas de un determinado lugar de detención, el MNP podrá hacerse una idea global de las condiciones de detención y del trato dispensado a las personas privadas de libertad.

El recorrido y la vista de todas las instalaciones también permitirá a los miembros del MNP observar la distribución general de las instalaciones, los

dispositivos de seguridad física, la arquitectura, y demás elementos estructurales que juegan un papel importante en la vida cotidiana de las personas privadas de libertad. La disposición que garantiza el acceso irrestricto a todos los lugares también ayuda a prevenir que las autoridades oculten al MNP algunos detenidos trasladándolos fuera de las zonas habituales de detención.

El Protocolo Facultativo se pronuncia de forma explícita sobre los casos en que se podrá limitar el derecho de acceso del Subcomité internacional (véase el apartado 2 del artículo 14). Sin embargo, el Protocolo Facultativo no establece excepción alguna al derecho de los MNP de visitar cualquier área o instalación de un centro de detención, ni siquiera invocándose razones de seguridad. La legislación nacional deberá señalar claramente que, bajo ninguna circunstancia, se podrá limitar el acceso del MNP a cualquier área y cualquier lugar de detención.

### **6.1.2 Elección de los lugares a visitar**

El apartado e) del artículo 20 recalca que el MNP gozará de libertad para elegir los lugares que visitará. Esta es una de las razones por las que se exige en el apartado a) del artículo 20 del Protocolo Facultativo que sea entregada al MNP información exacta y actualizada sobre el número de personas privadas de libertad en cada centro de detención, así como el número total de los lugares de detención y su emplazamiento. El derecho de acceso a la información deberá por consiguiente establecerse de forma expresa en la legislación de implementación del Protocolo. En la práctica, es precisamente analizando dicha información, junto con la obtenida por otras fuentes, como las ONG o los medios de comunicación, que el MNP podrá diseñar un programa efectivo de visitas.

### **6.1.3 Visitas sin previo aviso**

También es evidente que el MNP deberá tener facultades y poder para realizar al menos algunas visitas sin previo aviso para que aquellas puedan prevenir de forma eficaz la tortura y otros malos tratos. En cuanto a las visitas pormenorizadas, el hecho que las autoridades sean informadas previamente podrá contribuir a menudo que la visita sea más fructífera. No obstante, realizar visitas más breves y sin previo aviso será el único medio que tienen los MNP para poder formarse una idea real de la vida cotidiana en los lugares de detención. La posibilidad de realizar visitas sin previo aviso también reforzará el efecto disuasorio de las visitas realizadas por el MNP.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura,

quien también realiza visitas a los lugares de detención en el marco de sus misiones en los países, se pronunció sobre este tema en los siguientes términos:

El objetivo de las visitas no anunciadas es que, en la medida de lo posible, el Relator Especial pueda hacerse una idea muy clara de las condiciones en los centros. Si anunciase con antelación siempre qué instalaciones desea ver y con quién querría entrevistarse, se podría correr el riesgo de que se encubriesen o modificasen determinadas cosas, o se trasladase o amenazase a algunas personas, o se les impidiese reunirse con él. Esta es una realidad lamentable que debe encarar el Relator Especial. De hecho ello ha ocurrido aun cuando se ha tardado 30 minutos en darle acceso.<sup>69</sup>

Si se lee el artículo 20 en el contexto del Protocolo Facultativo en su conjunto, se puede concluir que el MNP deberá tener autoridad para realizar visitas sin previo aviso. Por ejemplo, el artículo 20, que trata el tema de los poderes de visita del MNP, sigue de cerca el artículo 14, que se refiere a los poderes de visita del Subcomité internacional, con una diferencia significativa. El apartado 2 del artículo 14 enumera las circunstancias excepcionales y limitadas que un Estado puede invocar para “objectar una visita [del Subcomité] a un lugar de detención determinado por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse”. Incluso en tales circunstancias, el artículo 14 establece expresamente que cualquier objeción tendrá carácter temporal. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 14 no tiene su correlato en el artículo 20 que se refiere a las visitas del MNP. De donde se infiere, en toda lógica, que ninguna circunstancia particular podrá ser invocada por un gobierno para oponerse, aunque fuera temporalmente, a una visita del MNP, el cual podrá ejercer su derecho de acceso en cualquier momento del día o de la noche.

Otros organismos gubernamentales así como órganos internacionales especializados también concluyeron que para que los MNP sean efectivos deberán estar facultados para realizar visitas sin previo aviso:

- En 2006, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, refiriéndose a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo dijo que los Estados Partes “se comprometen (...) a recibir las visitas

<sup>69</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe 2006 a la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (16 de diciembre 2005) (23 diciembre 2005, fecha del documento en inglés), párrafo 24.

sin previo aviso (...) a todos los lugares de detención (...) de uno o más mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional”.<sup>70</sup>

- En 2006, el Comité de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido, citando el acuerdo del gobierno, afirmó que “la facultad de llevar adelante inspecciones sin previo aviso es una garantía vital” para el trabajo de un MNP en el marco del Protocolo Facultativo [la traducción es nuestra].<sup>71</sup>
- En 2005, la cuestión de las visitas a las comisarías de policía en el marco del Protocolo Facultativo surgió durante el examen del primer informe periódico de Albania ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas. Albania ratificó el Protocolo Facultativo en 2003. El Dr. Rasmussen, miembro del Comité, refiriéndose expresamente al Protocolo Facultativo, recaló que para que fueran verdaderamente efectivas, dichas visitas debían estar a cargo de expertos independientes, producirse con regularidad, y sin previo aviso.<sup>72</sup> Este punto fue recogido por el Comité en pleno en sus Conclusiones y Recomendaciones, expresando su preocupación por la “La falta de visitas, periódicas y sin aviso previo, a las comisarías por el Defensor del Pueblo” y recomendó que Albania “Establezca las medidas necesarias para permitir las visitas, periódicas o sin anuncio previo, a las comisarías por la Oficina del Defensor del Pueblo”.<sup>73</sup>
- En su informe de diciembre de 2005, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, tomando nota de la similitud entre las normas aplicables a sus visitas realizadas a los lugares de detención y las que se realizarán al amparo del Protocolo Facultativo, afirmó que “es un axioma que la libertad de inspeccionar los lugares de detención

<sup>70</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe de 2006 a la Asamblea General, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 68. Véase también el párrafo 75.

<sup>71</sup> Véase, Parlamento del Reino Unido, Comité Conjunto de Derechos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*), 20º Informe de Sesión 2005–2006, 22 de mayo de 2006, pp. 17–20.

<sup>72</sup> Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, Informe resumido de la 649ª sesión celebrada el 10 de mayo de 2005, UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 de mayo de 2005), párrafo 26.

<sup>73</sup> Véase, Comité contra la Tortura, Conclusiones y Recomendaciones acerca del informe inicial de Albania, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (mayo de 2005), inciso l) del párrafo 7 e inciso l) del párrafo 8. Véase también, Conclusiones y Recomendaciones acerca del informe inicial de Bahrein, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 de junio de 2005), inciso j) del párrafo 6, inciso g) del párrafo 7 y párrafo 9. Véase igualmente, Conclusiones y Recomendaciones sobre el segundo informe periódico de Sri Lanka, UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 de diciembre de 2005), párrafos 11 e inciso b) del párrafo 18.

implican el acceso sin trabas, con o sin previo aviso, a todo lugar en que haya personas privadas de libertad”.<sup>74</sup> Subrayó que “[s]i bien en algunos casos, él puede advertir a las autoridades cuáles son los centros que tiene la intención de visitar, lo cierto es que el acceso a todos los lugares supone que realizará también visitas sin previo aviso o anunciadas con poca antelación”.<sup>75</sup>

- En 2006, la República Checa ratificó el Protocolo Facultativo tras enmendar la ley relativa al Defensor del Pueblo (Public Defender of Rights) con el propósito de conferirle autoridad para llevar adelante un sistema de visitas de carácter preventivo a lugares de detención, incluyendo la facultad de ingresar en todas las instalaciones de dichos lugares “sin previo aviso”.<sup>76</sup>
- Una de las instituciones de la República de Corea identificada como posible MNP es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su ley constitutiva dispone que los comisionados y los expertos que formen parte de los equipos de visita deben tener acceso “inmediato” a los centros de detención o custodia a la presentación de un documento en el que se certifique su autoridad para llevar a cabo la visita.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, Informe 2006 a la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 diciembre 2005), párrafos 22 y 23.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, párrafo 24.

<sup>76</sup> Véase la ley checa sobre los derechos del Defensor del Pueblo (349/1999 Coll.) en su versión enmendada 381/2005 Coll, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, párrafo 1, apartados 2, 3 y 4; y párrafo 15, apartado 1, y párrafo 21, inciso a), en <http://www.ochrance.cz/>.

<sup>77</sup> Apartado 3 del artículo 24 de la ley de la República de Corea relativa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cabe mencionar, sin embargo, que otras partes del mencionado artículo, como aquellas que disponen que el personal del centro de detención puede estar presente durante las entrevistas con los detenidos, pueden contradecir las disposiciones del Protocolo Facultativo.

## 6.2 Acceso a la información

---

### Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

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

Según establece el apartado a) del artículo 20, el MNP tendrá acceso a toda la información acerca del número y emplazamiento de los detenidos y de los lugares de detención. Esta información es esencial para que el MNP pueda planificar su programa de visitas. El tipo de información que cubre el apartado b) del artículo 20 es extremadamente amplio, incluye por ejemplo: registros médicos individuales y datos acumulados, dietas y suministro de alimentos, sistemas sanitarios, horarios (como los registros del tiempo pasado en las celdas, de ejercicio físico al aire libre o a cubierto, de trabajo, etc.), dispositivos de prevención de suicidios, registro disciplinario, etc.

---

### Artículo 21

(...)

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.
- 

Obviamente, para que el MNP pueda cumplir sus funciones debe tener acceso a información específica, potencialmente muy delicada, acerca de las personas detenidas. Los datos médicos individuales quizás sean el ejemplo más claro. También es posible que parte de la información que recibe el MNP acerca de otras personas en el lugar de detención, como empleados o miembros de ONG,

sea más bien de naturaleza personal que profesional. En muchos Estados todo este tipo de información por lo general está, o puede estar, protegida contra la publicidad por la legislación en materia de derecho a la privacidad.

Dado que el Protocolo Facultativo establece claramente que el propio MNP tiene acceso a esta información, los Estados deberán reexaminar la legislación vigente sobre protección de datos y si fuera necesario promulgar excepciones que permitan al MNP acceder a la información y utilizarla. En algunos casos, las excepciones vigentes para los organismos públicos pueden aplicarse ya claramente al MNP; en otros casos, se tendrán que dictar nuevas disposiciones para que el MNP pueda recoger, utilizar y proteger dichos datos personales.

La protección de los datos personales por parte del MNP prevista en el artículo 21 del Protocolo Facultativo es importante para garantizar que el trabajo del MNP no infrinja el derecho a la privacidad de las personas y para asegurarse que todos los individuos sientan que pueden mostrarse abiertos con el MNP (véanse los apartados 4.5 y 6.3).

Sin embargo, la legislación deberá también garantizar que se autorice al MNP a revelar o publicar datos sobre determinadas personas cuando éstas hubieran dado su consentimiento expreso. No se deberá permitir que los gobiernos so pretexto de querer proteger el “derecho individual a la privacidad” impidan la revelación de datos que si no fuera por ello el MNP, como los interesados, hubieran hecho públicos. Esto también puede darse en el caso en que la persona entrevistada solicite al MNP que transmita su queja concreta a otra institución como un fiscal o un tribunal de derechos humanos.<sup>78</sup> El MNP podría también tener la facultad sin restricciones de publicar datos acumulados derivados de datos personales e información relevante de manera tal que los datos personales se tornen realmente anónimos.

---

<sup>78</sup> Véase el apartado 7.1 sobre recomendaciones acerca del MNP.

## 6.3 Acceso a las personas

---

### Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

(...)

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

e) Libertad para seleccionar (...) las personas a las que deseen entrevistar; (...)

---

El apartado d) del artículo 20 garantiza a los mecanismos nacionales de prevención la facultad de llevar a cabo entrevistas con las personas de su elección. Esta disposición es fundamental para garantizar que el MNP obtenga la visión más completa de la situación en un centro de detención a través de la opinión de las personas directamente afectadas.

La posibilidad de realizar entrevistas en privado es esencial para que las personas privadas de libertad puedan hablar de forma más abierta sin tanto temor a las represalias. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura afirmó que “el derecho a interrogar a los detenidos en privado, sin que ningún agente penitenciario pueda ver u oír la conversación” es uno de los aspectos más importantes de las visitas de carácter preventivo.<sup>79</sup> “De no ser así – continúa – los detenidos no pueden llegar a confiar en el equipo de inspección, algo que es absolutamente esencial para obtener información [veraz].”<sup>80</sup>

De tal suerte que en la legislación de implementación del Protocolo se deberá reconocer el derecho del MNP a entrevistar a los detenidos u otras personas en privado, es decir fuera de la vista y escucha de los funcionarios, de los

---

<sup>79</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 73.

<sup>80</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 73. [La traducción es nuestra. La versión original en inglés dice “truthful information”. La traducción oficial al español que dice “información duradera” no refleja la idea de la versión original].

otros reclusos o cualquier otra persona. Entrometerse en aquellas conversaciones privadas deberá estar estrictamente prohibido por la legislación. La única excepción que cabría es cuando el propio equipo de visita solicite realizar la entrevista sin que se les pudiera oír pero permaneciendo a la vista de los guardias, por razones de seguridad.<sup>81</sup>

El equipo de visita deberá poder elegir libremente un lugar suficientemente seguro que considere apropiado para realizar las entrevistas. El equipo no deberá sentirse obligado a conducir la entrevista en un lugar preparado por las autoridades.<sup>82</sup> En caso que el personal del centro de detención sugiera restringir las entrevistas para preservar la seguridad del equipo del MNP, esta sugerencia deberá ser tomada en cuenta por el MNP. No obstante, los miembros del MNP deberán en última instancia tener el derecho de proceder con la entrevista si consideran que el riesgo para su seguridad personal, de haberlo, es aceptable.<sup>83</sup>

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura también subrayó la importancia de que los MNP tengan la posibilidad de proceder a exámenes médicos minuciosos e independientes con el consentimiento de los detenidos.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Véase la publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica*, Ginebra, 2004, p. 79.

<sup>82</sup> Véase la publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica*, ibíd., p. 82. La elección del lugar para la conversación es crucial, debido a que influenciará la actitud de la persona entrevistada. Se deberá evitar cualquier lugar en el cual se relacione al visitador con el personal penitenciario a los ojos del detenido (por ejemplo, oficinas administrativas). El equipo deberá poder elegir lugares donde se sienta fuera de las miradas y oídos indiscretos. Los cuartos donde viven los detenidos –celdas, dormitorios, cuartos de visita, patios, biblioteca – son todos lugares posibles.

<sup>83</sup> Véase la publicación de la APT: *Monitoreo de lugares de detención; una guía práctica*, ibíd., p. 80. El motivo de esta norma es que no se pueda pretextar preocupación por la seguridad de los visitantes para denegar el acceso a determinados detenidos.

<sup>84</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafos 73 y 75.

## 6.4 Protección para los detenidos, funcionarios y demás personas

---

### Artículo 21

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo. (...)

---

Las personas privadas de libertad, los funcionarios del lugar de detención, miembros de la sociedad civil, o cualquier otra persona han de poder sentirse cómodas y abiertas en sus comunicaciones verbales o escritas con el MNP.

En primer lugar, (como se comentó en los apartados 4.5 y 6.2), las personas han de confiar que se tomarán todas las medidas posibles para asegurar que nada de lo dicho al MNP llegará a oídos de terceras personas. Esto significa que el MNP no deberá citar a sus interlocutores como fuente de información, ni revelar información que claramente sólo pueda proceder de ellos, a no ser que los interesados lo autoricen expresamente.

El segundo elemento clave es que las personas que cooperen con el MNP han de saber que están protegidas contra las represalias. Por consiguiente, no han de padecer consecuencia negativa alguna por el mero hecho de hablar con el MNP, ni por el contenido de sus conversaciones con éste (si llegase a filtrarse o revelarse con su consentimiento). La garantía de protección que describe el artículo 21 deberá por tanto incorporarse a la legislación de implementación del Protocolo Facultativo para garantizar su respeto.

Dentro del abanico de personas con las que puede hablar el MNP, los detenidos son obviamente los más expuestos a represalias de todo tipo. Sin embargo, el personal también puede temer consecuencias disciplinarias o profesionales por su cooperación o revelación de información al MNP que pudiera implicar a sus compañeros de trabajo o a sus superiores. Las ONG y los miembros de la sociedad civil que puedan brindar servicios a los detenidos o realizar un monitoreo continuo de los lugares de detención deberán también estar protegidos contra la suspensión de su derecho de acceso o de su estatuto como consecuencia de su cooperación con el MNP.

La protección debe también aplicarse a la información que pueda ser considerada como falsa por las autoridades del Estado u otras, de lo contrario la pro-

tección que busca establecer el artículo 21 podrá verse burlada. No obstante, queda claro que el artículo 21 no está destinado a limitar la responsabilidad del Estado por actos que pudieran haber realizado sus agentes para engañar al MNP e interferir en su trabajo. Por ejemplo, si un director de prisión facilitara deliberadamente información falsa al MNP con el propósito de encubrir malos tratos o la muerte de un detenido, el Estado será responsable por haber gravemente violado sus obligaciones internacionales contraídas en virtud del Protocolo Facultativo, a pesar de la protección que el artículo 21 pudiera conferir a la persona del director. Por supuesto, en la medida que un funcionario público encubra actos de tortura u otros malos tratos constituya un delito, de complicidad por ejemplo, como lo dispone la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, la responsabilidad penal independiente estará contemplada por el artículo 21 del Protocolo Facultativo.

## 6.5 Recomendaciones de la APT

---

- Los poderes conferidos a los MNP en el artículo 20 del Protocolo Facultativo y la protección establecida en el artículo 21, deberán directamente incorporarse en la legislación de implementación del instrumento, y serán aplicables bajo la ley nacional por el MNP y las personas protegidas.
  - La legislación deberá reconocer de forma explícita el derecho del MNP a realizar visitas a todos los lugares de detención sin previo aviso.
  - Los Estados deberán reexaminar la normativa vigente relativa a la protección de la privacidad de los datos personales para garantizar al MNP el acceso y el derecho de uso de la información mencionada en el artículo 20 del Protocolo Facultativo.
  - Los datos personales en poder del MNP deberán ser protegidos y no podrán ser divulgados sin el consentimiento previo del interesado; no obstante, la ley deberá también conceder al MNP la facultad, sin restricciones, de publicar datos acumulados procedentes de datos personales y otra información que convierte los datos personales en verdaderamente anónimos.
  - La legislación deberá reconocer el derecho del MNP a entrevistar a las personas detenidas en privado, es decir sin que ningún otra persona, como por ejemplo un funcionario público u otro recluso, pueda ver u oír la conversación. La legislación deberá prohibir que las entrevistas puedan ser vigiladas abiertamente o de forma encubierta, con la única excepción en el caso que el propio equipo de visita solicite realizar la entrevista sin ser oído aunque a la vista de los guardias por motivos de seguridad.
  - El equipo de visita no deberá sentirse obligado a conducir las entrevistas en un lugar preparado por las autoridades, deberá poder elegir libremente un lugar suficientemente seguro que considere apropiado.
  - Cuando el personal del centro de detención sugiera restringir las entrevistas con motivo de proteger la seguridad personal del equipo del MNP, los miembros del órgano deberán poder proceder con la entrevista si consideraran que el riesgo para su seguridad personal, de haberlo, es aceptable.
-



# Recomendaciones de los MNP y su implementación

# 7

7.1	Recomendaciones de los MNP	74
7.2	Informes	77
7.3	Recomendaciones de la APT	78

## 7.1 Recomendaciones de los MNP

---

### Artículo 19

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

(...)

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

### Artículo 22

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

---

Los mecanismos nacionales de prevención tienen como mandato no sólo realizar visitas sino también hacer recomendaciones a las autoridades competentes promoviendo medidas destinadas a mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Las recomendaciones de los MNP son también una oportunidad para los Estados de aprovechar el asesoramiento detallado, práctico y especializado de los MNP, así como las observaciones destinadas a ayudar al Estado a cumplir mejor sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas y de otros instrumentos del derecho internacional y del derecho consuetudinario. En la práctica, aquello debería ser un fuerte estímulo para que las autoridades entablen un diálogo constructivo con el MNP e implementen sus recomendaciones.

Para reforzar este incentivo práctico, el artículo 22 crea de forma explícita la obligación para las autoridades del Estado, en virtud del derecho internacional, de examinar las recomendaciones del MNP y dialogar activamente con el MNP sobre la implementación de dichas recomendaciones, en el ámbito de un centro de detención en particular o a nivel nacional. El cumplimiento pleno y de buena fe de esta obligación por parte del gobierno es clave para alcanzar

los objetivos generales del Protocolo Facultativo, los cuales reposan sobre la cooperación y no sobre la confrontación. Por ello, y además para recalcar a los funcionarios locales la necesidad de tomar en serio la labor del MNP, se deberá establecer expresamente en la legislación la obligación para funcionarios locales y nacionales particulares de considerar las recomendaciones y entablar un diálogo con el MNP para discutir sobre la implementación de las mismas.

La APT recomienda que, para apoyar este proceso, el equipo de visita del MNP deberá transmitir sin demora los resultados iniciales de la visita a las autoridades pertinentes. Esto permitirá a los mecanismos formular recomendaciones de forma inmediata y establecer un diálogo constructivo de trabajo con las autoridades. Inmediatamente después de cada visita, deberá tener lugar una reunión entre la delegación del MNP y las personas directamente a cargo de los lugares de detención visitados. Lo antes posible después de cada visita, el MNP debería enviar un escrito formal de carácter informativo, sea bajo la forma de una carta detallada o de un informe. Aquel informe constituiría, por tanto, la base del diálogo constructivo sobre la implementación del Protocolo Facultativo que mantendrán el MNP y los funcionarios de los gobiernos locales, regionales y nacionales. En sus visitas ulteriores el MNP deberá evaluar sistemáticamente si las recomendaciones anteriores han sido plenamente implementadas, identificando también cualquier nueva cuestión que haya podido surgir entretanto.

El Protocolo Facultativo deja a la discreción del MNP determinar qué autoridad es “competente” para cada recomendación en particular. Como ya se comentó más arriba, algunas cuestiones con soluciones prácticas o sujetas a decisiones que se han de tomar a nivel local, podrán tratarse mejor con la administración de una institución en particular. Las cuestiones que afecten al conjunto del sistema y requieran la toma de decisiones a nivel nacional o reformas legislativas deberían obviamente ser remitidas a las más altas instancias del gobierno para que haya posibilidades razonables que sean implementadas. La legislación de implementación del Protocolo Facultativo deberá entonces permitir que el MNP determine él mismo qué autoridades serán las más apropiadas para recibir determinadas recomendaciones. La ley nacional deberá incluir la obligación para todas las instancias gubernamentales que reciban las recomendaciones del MNP de implementarlas, identificar y transferirlas a otras instancias gubernamentales competentes que tendrán, a su vez, la obligación de actuar en consecuencia.

En el curso de una visita, el MNP podrá encontrarse frente a casos indivi-

duales, o recibir quejas individuales (acerca del trato dispensado en el lugar visitado o en otros centros) que podrían requerir investigaciones ulteriores para dictar sentencia, enjuiciar, o cualquier otra acción ajena al mandato “preventivo” normal del propio MNP. En tales circunstancias, la “autoridad competente” podría ser la fiscalía, o una institución nacional de derechos humanos con jurisdicción para conocer y procesar las denuncias individuales. En aquel caso, la recomendación del MNP podría ser que la autoridad competente investigue el caso en cuestión. Las restricciones a la revelación de datos personales seguirán aplicándose en estas circunstancias. En recomendaciones de este tipo, se transmitirá información acerca de la queja particular sólo con el consentimiento del denunciante.

La legislación por la que se establece el MNP deberá también permitir a dicho órgano fijar un periodo de tiempo en el cual espera que los funcionarios competentes le contesten y entablen un diálogo. Por ejemplo, en la ley checa sobre el Defensor del Pueblo se permite al Defensor, tras visitar determinado lugar de detención y entregar sus conclusiones y recomendaciones a los funcionarios competentes, establecer un plazo dentro del cual los funcionarios deben contestarle.<sup>85</sup> Si no obtuviera respuesta o las medidas correctivas fueran insuficientes, la ley autoriza al Defensor a informar a sus superiores, al propio gobierno y a la opinión pública, haciendo público incluso el nombre de los funcionarios responsables.<sup>86</sup>

Cabe recalcar que la adopción y entrega de recomendaciones e informes no marca el final de la relación del MNP con una institución particular, ni es tampoco el único uso que el MNP puede darle a la información recogida en el marco de sus visitas.<sup>87</sup>

Primero, en el intervalo de las visitas, el MNP podrá monitorear la implementación de las recomendaciones por otros medios que sus propias visitas, por ejemplo a través de la correspondencia con los funcionarios o comunicaciones con las ONG u otras entidades con una presencia más frecuente en el lugar de detención. El MNP también podrá considerar la posibilidad de ofrecer seminarios de formación para los funcionarios y el personal de los lugares de detención.

Segundo, en el curso de una visita a una institución, un MNP recibirá a menudo información acerca de las condiciones o del trato dispensado a las

<sup>85</sup> Ley de la República Checa sobre el Defensor del Pueblo, sección 21.a.

<sup>86</sup> Ley de la República Checa sobre el Defensor del Pueblo, sección 21.a. y 20.2.

<sup>87</sup> Para más información sobre recomendaciones y actividades de seguimiento efectivas, véase la publicación de la APT, *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica*, Ginebra, 2004.

personas detenidas en otros lugares, antes de ser trasladadas allí. Por ejemplo, la información acerca de la condiciones y trato dispensado en las comisarías de policía a menudo sale a la luz durante visitas a los centros de detención preventiva, donde las personas pueden permanecer durante periodos más largos y pueden sentirse menos vulnerables que en las dependencias de custodia policial. El MNP podría utilizar dicha información para ayudar a determinar los lugares que se van a visitar en el futuro, y a qué cuestiones habrá que prestar mayor atención cuando esté allí.

Tercero, la información obtenida durante la visita a un centro de detención en particular también podrá utilizarse para desarrollar un sistema general de informes y recomendaciones temáticos. La información podría también, por consiguiente, originar propuestas y observaciones del MNP acerca de la legislación vigente o futura, de conformidad con lo establecido en el apartado c) del artículo 19 del Protocolo Facultativo.

Cuarto, para que el Subcomité internacional sea efectivo en sus visitas, más espaciadas, a los Estados Partes, necesitará información fehaciente acerca de los lugares de detención antes de su llegada al país. Por supuesto, esto podrá, en parte, ser facilitado por el gobierno; sin embargo, los MNP también podrán aportar información clave para el Subcomité internacional, de forma regular, de manera que este último pueda planificar estratégicamente los lugares que visitará durante su misión al país.

## 7.2 Informes

---

### Artículo 23

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

---

Para garantizar una mejora continua del trato dispensado a las personas privadas de libertad y de sus condiciones de detención, los mecanismos nacionales de prevención deberán poder informar acerca de sus conclusiones y difundirlas.<sup>88</sup> El MNP también debe tener la facultad de presentar propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente y de proyectos de ley en su informe

---

<sup>88</sup> Para más información sobre buenas prácticas para la elaboración de informes de visitas a los lugares de detención, véase la publicación de la APT, *Monitoreo de lugares de detención: Una guía práctica*, Ginebra, 2004, pp. 86–92.

anual, en informes de visita individuales, o en un documento independiente o informes específicos.<sup>89</sup> El artículo 23 garantiza que los propios Estados Partes publicarán y difundirán informes anuales sobre la labor de los mecanismos nacionales de prevención. Esto no excluye que los propios mecanismos nacionales de prevención publiquen y difundan sus informes por separado si así lo desean.

Nada en el Protocolo Facultativo impide al MNP hacer públicos otros informes, y en particular informes de visitas. Por ejemplo, el MNP podrá decidir publicar un informe temático sobre aspectos observados en varias instituciones. Dichos informes no contendrán datos personales sin el consentimiento expreso de los interesados, pero el MNP podrá incluir datos acumulados o información completamente anónima extraída de los datos personales.<sup>90</sup>

### 7.3 Recomendaciones de la APT

---

■ **La ley de implementación del Protocolo deberá establecer de forma expresa la obligación para los funcionarios locales y nacionales relevantes de examinar las recomendaciones del MNP y entablar un diálogo con el mismo para discutir acerca de su implementación.**

■ **Para garantizar que pueda dirigir sus recomendaciones a la autoridad más competente, el MNP deberá poder elegir libremente las autoridades de cualquier rango de gobierno, desde la administración de un centro de detención particular al más alto cargo nacional, como destinatarias de sus recomendaciones y demás comunicaciones.**

■ **La ley deberá establecer que aquella instancia del Estado que reciba las comunicaciones del MNP tendrá la obligación de actuar en consecuencia y si aquella no fuera competente para implementar las recomendaciones en cuestión, deberá identificar otra autoridad competente y transmitirle aquellas recomendaciones, que tendrá a su vez obligación de implementar.**

■ **La legislación por la que se establezca el MNP deberá también permitir al mecanismo fijar un periodo de tiempo durante el cual espera que los funcionarios competentes le contesten y entablen un diálogo con él.**

---

<sup>89</sup> Véase, artículo 19.c.

<sup>90</sup> Acerca de esta cuestión, véanse los apartados 4.5, 6.2 y 6.4.

# MNP y sociedad civil nacional

8

Como se señaló al principio de la presente guía, las ONG y otros integrantes de la sociedad civil deberán estar incluidos en el proceso de designación del MNP, al objeto de crear un MNP digno de crédito y, por ende, eficaz. El capítulo 10 de la presente guía abordará la posibilidad de que ciertas ONG formen parte del MNP. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el papel principal que desempeñarán las ONG respecto de los MNP será el de proveer información y ser un órgano externo crítico de la labor de los MNP que podrá pedirles rendición de cuentas.

Las ONG de derechos humanos se sitúan a menudo en cabeza de la defensa de los intereses de las personas privadas de libertad, en especial en lo relativo a torturas y malos tratos. Además, puede que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil ya estén presentes diariamente en los lugares de detención, proporcionando servicios de diversa índole a las personas privadas de libertad. No obstante, a veces, esto mismo puede, en algunos casos, limitar su capacidad de proveer, con una mirada externa, un análisis global de la situación y un análisis crítico de la situación existente en el lugar de detención en el cual desempeñan sus tareas. Su presencia cotidiana, sin embargo, las convierten en valiosa fuente de información que los MNP podrán utilizar para planificar estratégicamente su programa de visitas pormenorizadas o para reaccionar rápidamente ante situaciones imprevistas realizando visitas *ad hoc*. El MNP podrá igualmente utilizar dicha información para focalizar sus visitas sobre determinadas instalaciones o sobre determinadas cuestiones que planteen mayores problemas. Las ONG podrán también ser una preciada fuente de información al objeto de determinar hasta qué punto se han implementado las recomendaciones del MNP en el periodo que ha transcurrido desde la última visita. Como vimos en el capítulo 6 de la presente guía, el MNP tiene derecho a entrevistarse en privado con quien estime pertinente, incluidas las ONG. De igual modo, cualquier persona u organización tiene derecho a comunicarse de forma confidencial con el MNP sin temor a represalias.

Gracias a la labor de defensa o apoyo que proveen las ONG a las personas privadas de libertad, puede que las personas detenidas confíen especialmente en estas organizaciones. Si lo determina oportuno, una ONG podrá mejorar la eficacia del MNP sensibilizando a la población reclusa sobre la función del MNP, sus próximas visitas, su mandato y método de trabajo; podrán asimismo alentar las personas detenidas a cooperar con el MNP y facilitarle información.

Algunas ONG también podrán desempeñar un importante papel mediante

el examen, análisis y evaluación de la labor del propio MNP. La necesidad de que el MNP goce de una independencia inexpugnable respecto del poder ejecutivo y judicial, supone que estas instituciones no son fuentes adecuadas de rendición de cuentas para los MNP. En algunos países, no existe una separación real entre el poder legislativo y el ejecutivo, sea en términos prácticos o políticos. Por consiguiente, el papel de la sociedad civil, y de las ONG en especial, es determinante para garantizar la rendición de cuentas del MNP mediante la supervisión y el monitoreo del trabajo realizado y de su impacto, realizando análisis críticos, sean aquellos públicos o privados.

La presión política general que pueden aplicar la sociedad civil y las ONG para influir en los gobiernos, en especial mediante la sensibilización al público, es un significativo estímulo, a escala nacional, para que el gobierno entable un diálogo constructivo con el MNP y tome medidas concretas sobre la implementación de sus recomendaciones. Las ONG también pueden gozar de una buena posición, habida cuenta su asidua presencia en el lugar de detención y sus vínculos con la comunidad local, para monitorear la implementación de las recomendaciones del MNP a cargo de los funcionarios penitenciarios en determinados lugares de detención. La eficacia de este seguimiento se verá reforzado si las ONG faciliten por iniciativa propia este tipo de información al MNP.

En muchos países, las ONG ya llevan a cabo sus propios programas de visitas a lugares de detención. Bajo ninguna circunstancia se deberá recurrir al Protocolo Facultativo, ni al papel que en su virtud se otorga a los MNP para impedir que las ONG realicen sus propias visitas de forma paralela. Como se dijo anteriormente, el Protocolo Facultativo es un instrumento más entre una serie de medidas que los Estados deberán implementar para cumplir con su obligación de prevenir la tortura conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. A tales efectos, las visitas a cargo de ONG son una medida apropiada que deberá ser promovida aunque se hayan establecido MNP en el país.<sup>91</sup> Considerando especialmente el hecho que el propio Preámbulo del Protocolo Facultativo reconoce el valor de las visitas de carácter preventivo, el Comité contra la Tortura podrá reprobear cualquier circunstan-

---

<sup>91</sup> Por ejemplo, en la revisión del informe periódico de Argentina en 2004 por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, este último solicitó al Estado argentino información sobre el acceso de las ONG a los lugares de detención, a pesar de que Argentina había ratificado el Protocolo Facultativo y se disponía a designar un MNP. UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 de noviembre de 2004), párrafo 49.

cia en la cual se utilice el Protocolo Facultativo como excusa para limitar el accionar de otros instrumentos de monitoreo independientes que estuvieran funcionando en el Estado Parte.

Por último, los MNP deberán asegurarse de tener un conocimiento general y actualizado sobre las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que ofrezcan asistencia, apoyo o diferentes servicios a las personas privadas de libertad, a fin de que, si en el transcurso de una visita algún detenido pida asistencia al MNP, éste pueda proporcionarle la información adecuada. Al comienzo de una entrevista con una persona privada de libertad, el equipo del MNP que realiza la visita deberá explicar detalladamente cuál es su función y sus límites, explicando de qué forma puede, o no, ayudar a la persona que está entrevistando. Las personas estarán más abiertas a compartir información con el MNP si a su vez el mecanismo les puede facilitar información y contactos útiles de organizaciones que puedan proporcionarles directamente servicios que respondan a sus necesidades.

# MNP y el ámbito internacional

9

---

## Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles: (...)

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

Para que pueda implementarse el concepto de sistema global de visitas preventivas que establece el Protocolo Facultativo, es fundamental que el MNP interactúe con el pilar internacional del sistema. El Protocolo Facultativo reconoce explícitamente esta necesidad al exigir a los Estados que permitan una comunicación directa y confidencial entre los MNP y el Subcomité internacional. Ambas partes tienen derecho de mantener contacto de forma confidencial, aunque el Protocolo Facultativo prevé que el Subcomité internacional tendrá la iniciativa al respecto:

---

## Artículo 11

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente:

(...)

- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención: (...)
- ii) Mantener contacto directo, de ser necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad;
  - iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
  - iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (...)
-

---

## Artículo 12

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

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

---

En virtud de estos artículos, los mecanismos nacionales e internacionales establecidos por el Protocolo Facultativo están autorizados a intercambiar datos esenciales acerca de metodología y estrategias sobre la prevención de la tortura y otros malos tratos. Por consiguiente, el Subcomité y los mecanismos nacionales de prevención pueden reunirse para contrastar información, si es necesario incluso de forma confidencial. Los mecanismos nacionales de prevención pueden, asimismo, compartir y reenviar los informes e información de otra índole al mecanismo internacional.

Otro aspecto importante de la relación entre el MNP y el Subcomité es la posibilidad de que el Subcomité asista y asesore a los Estados Partes acerca de los mecanismos nacionales de prevención. De ahí que, según el artículo 11, el mandato del Subcomité incluye la posibilidad de asesorar a los Estados Partes acerca del establecimiento de sus mecanismos nacionales, así como formular recomendaciones sobre las posibles formas de reforzar la capacidad de los Estados para prevenir la tortura y otros malos tratos.

El Subcomité también podrá ofrecer directamente a los mecanismos nacionales de prevención asistencia técnica o formación con miras a mejorar sus capacidades. De igual modo, el Subcomité podrá brindar asesoramiento y asistencia a los MNP para evaluar las necesidades y medios necesarios para mejorar la protección de las personas privadas de libertad.

Los Estados, además, deberán facilitar la comunicación entre los MNP provenientes de diferentes países. El intercambio de experiencias ayudará a identificar y a fomentar buenas prácticas.

## Recomendaciones de la APT

---

- El MNP deberá poder comunicarse con el Subcomité internacional de forma directa y confidencial.
  - Los Estados deberán también permitir y facilitar un intercambio de experiencias entre los MNP de los diferentes países.
-



# Decisión sobre el diseño del MNP

# 10

10.1	Introducción	88
10.2	¿Órgano nuevo u órgano existente?	88
10.3	Mecanismos múltiples	101

---

## Artículo 17

Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará (...) uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

---

### 10.1 Introducción

El Protocolo Facultativo no determina una única forma organizativa para los mecanismos nacionales de prevención. Cumpliéndose las garantías de independencia, la diversidad y los requisitos para los expertos y asegurándoles los poderes necesarios, cada Estado Parte podrá elegir la estructura que mejor convenga a su contexto político y geográfico.

Los Estados podrán designar como MNP un órgano existente o crear uno nuevo y podrán establecer un único mecanismo para el conjunto del país o designar varios mecanismos, asignados por ejemplo a una región determinada o a un tipo específico de institución. Cada posibilidad tiene sus ventajas y desventajas, y ninguna de estas opciones es de por sí mejor que las demás. En los apartados siguientes vamos a comentar los distintos aspectos que surgen al elegir entre los diferentes modelos y diseños de MNP: entre designar un órgano existente o crear uno nuevo; y optar entre establecer un mecanismo único o múltiple para desempeñar las funciones de MNP en un Estado dado.

En cualquier caso, es importante recordar que, sea cual sea su estructura formal, el MNP sólo será efectivo si sus miembros son personas independientes, comprometidos y a su vez eficaces al realizar las visitas de carácter preventivo.

### 10.2 ¿Órgano nuevo u órgano existente?

#### 10.2.1 Panorama general

En principio, con tal de que el MNP final sea efectivo y responda a los requisitos del Protocolo Facultativo, es indiferente que tras la ratificación del instrumento se cree un nuevo órgano o que se designe uno existente. En la práctica, sin embargo, uno u otro enfoque puede ofrecer ventajas o desventajas en un contexto y país determinado.

Se deberán considerar, para cada contexto nacional, por ejemplo los siguientes factores:

- el establecimiento de un nuevo mecanismo permite, a la hora de crearlo, definir su mandato, establecer las garantías de independencia, sus facultades en materia de visitas y de asesoramiento, y otras prerrogativas, de forma precisa y expresamente formuladas para cumplir las disposiciones del Protocolo Facultativo. ¿Se obtendrían los mismos resultados, desde el punto de vista legal y político, si se nombrara alguno de los mecanismos existentes?
- ¿Se duplicaría el trabajo de mecanismos ya existentes si se creara un mecanismo nuevo? Por otro lado, si los órganos u organismos existentes no abarcan todos los lugares de detención, como lo define el Protocolo Facultativo, ¿resultaría más fácil cubrir las lagunas o crear un nuevo órgano que tenga acceso a todos los lugares como lo estipula el Protocolo Facultativo?
- ¿Existe algún órgano que por su trayectoria e independencia institucional goce de mayor credibilidad que un hipotético nuevo mecanismo? ¿O es más bien lo contrario?
- ¿Qué prácticas de trabajo tienen los órganos existentes? ¿Cómo las personas detenidas, los funcionarios y el público en general perciben su función? ¿Cómo un órgano efectivo o no? ¿Ha ejercido con anterioridad un mandato diferente o trabajado con métodos que podrían interferir en su labor como MNP a la luz del Protocolo Facultativo?
- Cuando se diseñaron los mecanismos existentes, ¿se asoció a la sociedad civil en un proceso abierto (en particular a las ONG que trabajan en el ámbito de la tortura, los malos tratos, y las condiciones de detención)?
- ¿Cuenta el órgano existente con un equipo multidisciplinar con las aptitudes, conocimientos profesionales y diversidad requeridos para un MNP? Si no fuera así, ¿qué resulta más fácil ¿incorporar estos elementos de los cuales carece o unirlos a un nuevo órgano?

La designación de un mecanismo existente siempre requiere un examen detenido y exhaustivo de su mandato, jurisdicción, independencia, miembros, poderes y garantías, para asegurarse que cumpla plenamente los requisitos establecidos en el Protocolo Facultativo para el desempeño efectivo de sus funciones. En la mayoría de los casos serán necesarios algunos cambios mediante reformas legislativas o un incremento de recursos, o ambas cosas.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Como se comentará en el apartado 10.3.1., si un Estado designa múltiples MNP, cada uno de ellos ha de cumplir los requisitos del Protocolo Facultativo, en particular si algunos lugares de detención están sujetos a visitas de ese MNP y no de otro, no basta con decir, por ejemplo, que uno de los componentes cumple el requisito de independencia y otros los de pericia, otro el derecho a la información, etc.

En este contexto, también es importante tener presente que cuando un Estado designa un mecanismo de visita nacional existente como MNP, cualquier visita que éste último realice a un “lugar de detención”, como definido por el Protocolo Facultativo, estará sujeta a las garantías que impone dicho instrumento. Deberá ser así que se coloque o no la etiqueta oficial de “Visita bajo el Protocolo Facultativo”. Consideremos las siguientes hipótesis a modo de ejemplo:

Un grupo de voluntarios ya visita detenidos para fomentar su contacto con el mundo exterior y para que su reinserción en la sociedad, después de su liberación, sea más efectiva. Este grupo es designado como MNP.

- Mientras que un voluntario le entrega unos libros a un detenido, observa que otro detenido parece enfermo, solicita ver el registro médico del detenido; para las autoridades se niegan.
- Otro voluntario está conversando con unos reclusos en una sala común cuando se entera que un interno ha sido recluido en régimen de aislamiento; las autoridades le deniegan su solicitud de hablar inmediatamente con el detenido.

En tales casos, el Estado no podrá justificar la negación del acceso a la información o a entrevistarse con una persona detenida argumentando que el voluntario no estaba realizando en ese momento una verdadera “Visita bajo el Protocolo Facultativo” sino que estaba realizando otras actividades bajo un mandato preexistente y que por ende no regían las garantías que otorga el Protocolo Facultativo.<sup>93</sup> El estatuto y los poderes otorgados a los MNP en los artículos 18 a 22 del Protocolo Facultativo no se pueden garantizar si el Estado conserva la facultad de decidir cuándo se aplican o no.

Pocos países ya cuentan con mecanismos especializados independientes que realizan visitas de carácter preventivo a todos los lugares de detención como definidas en el Protocolo Facultativo. Sin embargo, en algunos países, existen órganos nacionales que tienen mandato para realizar visitas aunque a veces limitadas a determinados tipos de lugares de detención.

Ciertos órganos de visitas existentes carecen por naturaleza de los elementos esenciales para ser designados como MNP a la luz del Protocolo Facultativo. Esto no significa que no puedan contribuir de forma sustancial para mejorar las condiciones de detención, por sí solos o como complemento al MNP. Asi-

---

<sup>93</sup> Véanse los apartados, a, b y c del artículo 20 del Protocolo Facultativo.

mismo, no será apropiado designar, por ejemplo, los órganos siguientes como parte del MNP:

- las unidades de inspección administrativas internas del ministerio o departamento responsable de los centros de detención;<sup>94</sup>
- los cuerpos de inspección penitenciaria externos sujetos a traslados administrativos discrecionales o a la dirección del ministerio o departamento responsable de los lugares de detención;<sup>95</sup>
- los comités parlamentarios;<sup>96</sup>
- las fiscalías.<sup>97</sup>

Por otra parte, algunos órganos existentes tienen en general el potencial para ser designado como MNP en virtud del Protocolo Facultativo, aunque en la mayoría de los casos se requerirán reformas legislativas y asignación de recursos humanos y financieros adicionales, así como una adaptación de sus prácticas de trabajo. Entre otros podemos mencionar:

- comisiones nacionales de derechos humanos;
- defensorías del pueblo;

---

<sup>94</sup> Una unidad interna del ministerio o del departamento responsable de los lugares de detención no cumple con los requisitos de independencia estipulados en el Protocolo Facultativo, artículos 1 y 17, y apartados 1 y 4 del artículo 18. Véase el Capítulo 4 de la presente guía. Véase igualmente, Walter Suntinger, “Mecanismos nacionales de visita en el mundo: prácticas y lecciones aprendidas” en *Visitas a lugares de detención: balance de las prácticas y experiencias de diferentes instituciones nacionales*. Asociación para la Prevención de la Tortura. Ginebra: 2003, pp. 76–77.

<sup>95</sup> La posibilidad por parte del ministerio o departamento gubernamental responsable de los centros de detención de ordenar traslados discrecionales no satisface los requisitos de independencia que establece el Protocolo Facultativo en los artículos 1 y 17, y los apartados 1 y 4 del artículo 18. Véase el Capítulo 4 de la presente guía. Como señala W. Suntinger, puede suceder que dichos mecanismos no enfoquen sus actividades de monitoreo exclusivamente desde una perspectiva de derechos humanos, ya que en sus mandatos pueden combinar diferentes objetivos (como por ejemplo controles disciplinarios o financieros). Véase Suntinger, *ibid.* pp. 78–81.

<sup>96</sup> En la mayoría de los casos, los miembros de tales comités pertenecen al partido en el gobierno o al de la oposición. Por ende, resulta difícil saber si dicho comité satisface los requisitos de independencia establecidos por el Protocolo Facultativo. La continuidad también puede ser un problema, ya que todos sus miembros podrán sustituidos tras elecciones legislativas. Véase también Suntinger, pp. 91–92, sobre la dificultad que plantean dichos comités en materia de aptitudes y conocimientos profesionales necesarios para desempeñar la labor de un MNP. Además, señala que estos comités pueden fácilmente politizarse; garantizar la periodicidad de las visitas también podría suponer un problema. No obstante, si un parlamentario en particular fuera verdaderamente independiente del ejecutivo, podría incorporarse, él o ella, como un miembro más de un MNP de amplia composición.

<sup>97</sup> Las fiscalías carecen intrínsecamente del tipo de independencia y del enfoque especializado requeridos para un MNP como lo establece el Protocolo Facultativo.

- organizaciones no gubernamentales (ONG);
- cuerpos de inspección externos e independientes (no sujetos a traslados discrecionales por el ministerio responsable del funcionamiento de los lugares de detención).

Puede suceder que otros tipos de mecanismos de visitas existentes no sean apropiados para ser designados como MNP, pero que en algunos casos, con cambios fundamentales, podrían convertirse en órganos que cumplen las disposiciones del Protocolo Facultativo, como por ejemplo:

- algunos órganos judiciales;
- mecanismos comunitarios de visitas llevadas adelante por voluntarios.

A continuación, pasaremos a comentar estas categorías de potenciales MNP.

### 10.2.2 Comisiones nacionales de derechos humanos<sup>98</sup>

Muchas comisiones nacionales de derechos humanos tienen una larga trayectoria y reconocida independencia del ejecutivo, lo cual puede servir para establecer un clima de confianza en los primeros años de funcionamiento del Protocolo Facultativo en su país. No obstante, es importante señalar que lo que puede ser aceptable para un órgano cuyo mandato consiste en brindar asesoramiento político general a un gobierno (a políticos y representantes de los departamentos gubernamentales, por ejemplo) puede resultar insuficiente para un MNP, que tendrá que tratar y discutir información delicada sobre personas privadas de libertad.<sup>99</sup>

Los miembros de una comisión nacional de derechos humanos pueden además contar con una amplia experiencia y aptitudes profesionales especializadas en derechos humanos. Algunas comisiones nacionales de derechos humanos pueden incluso estar ya realizando visitas a lugares de detención. No obstante, es importante recordar en este punto las diferencias entre visitas a los centros de detención para recoger o investigar quejas individuales, y programas de visitas de carácter preventivo como los que establece el Protocolo Facultativo. Una amplia experiencia en visitas de investigación a centros de detención puede aportar, por ejemplo, un conocimiento útil de la situación en las prisiones del país, pero será necesario algún tipo de capacitación para el equipo de visita y cambios en la metodología de trabajo para garantizar visitas de carácter preventivo efectivas. También podrán ser necesarios algu-

<sup>98</sup> Véase también Suntinger, *op.cit.*, pp. 87–91.

<sup>99</sup> Véase el apartado 4.3 de la presente guía.

nos cambios internos en la estructura de la institución, así como un aumento de los recursos económicos y humanos destinados a las visitas, para que una comisión nacional de derechos humanos, cuyo mandato es generalmente muy amplio, esté en condiciones de llevar a cabo un programa de visitas de carácter preventivo que cumpla las disposiciones del Protocolo Facultativo.

Como ya comentamos anteriormente, puede plantear serios problemas que un mecanismo de visitas combine el mandato de realizar visitas de carácter preventivo, con funciones que le permitan procesar o enjuiciar personas a raíz de quejas presentadas en el marco sus visitas. Esta situación será igualmente problemática si es el propio MNP que actúa como órgano quasi judicial, o si es él quien lleva aquellos casos ante los tribunales de justicia.<sup>100</sup> Este cúmulo de funciones podrá debilitar la relación de cooperación que deberá establecerse entre el MNP y los funcionarios de gobierno, de los cuales también dependen las visitas previstas por el Protocolo Facultativo, en particular si dichos funcionarios pudieran ser procesados o enjuiciados a raíz de una visita del MNP. Además, las personas pueden ser menos proclives a querer hablar abiertamente con el MNP si temen que su identidad o la información que facilitan sean reveladas en algún momento (en el marco de un juicio o de una audiencia, por ejemplo). Por otra parte, la carga de trabajo y la urgencia que conllevan las denuncias individuales pueden sobrecargar al equipo y mermar la capacidad de dicha institución de mantener en paralelo un programa de visitas de carácter preventivo activo y riguroso.

En algunos casos las comisiones nacionales de derechos humanos cuentan con equipos multidisciplinares con aptitudes y conocimientos profesionales requeridos. No obstante, las comisiones a menudo están integradas predominantemente por juristas y carecen de personales con otro tipo de perfil u otras calificaciones, como por ejemplo médicos, psiquiatras o personas con experiencia con funcionarios encargados de la aplicación de la ley, etc.

### 10.2.3 Defensorías del Pueblo<sup>101</sup>

Al igual que las comisiones nacionales de derechos humanos, generalmente las Defensorías del Pueblo suelen ofrecer sólidas garantías de independencia, en particular cuando su mandato se sustenta en la Constitución del país o cuentan con una larga tradición constitucional.

Sin embargo, podrá variar sustancialmente el grado de experiencia que

<sup>100</sup> Véase el apartado 3.3.3 de la presente guía.

<sup>101</sup> Véase también Suntinger, op.cit., pp. 82–85.

pueda tener una Defensoría del Pueblo en materia de visitas sistemáticas de carácter preventivo a los lugares de detención. Por lo general, dichas instituciones están más acostumbradas a reaccionar o actuar frente a denuncias individuales, o a concentrarse durante un año sobre un asunto de interés nacional dado y pasar a nuevas cuestiones en años sucesivos. Como vimos con respecto a las comisiones nacionales de derechos humanos, la experiencia previa en visitas realizadas para documentar o investigar denuncias individuales es muy diferente de las visitas de carácter preventivo realizadas de forma regular. Esta práctica previa puede aportar un conocimiento útil de la situación en los lugares de detención, pero no consiste necesariamente, por sí sola, en una preparación suficiente para llevar a cabo visitas de carácter preventivo.

De igual modo que en el caso de las comisiones nacionales de derechos humanos, es posible que una Defensoría del Pueblo designado como MNP deba entablar simultáneamente un “diálogo constructivo” en el marco de sus visitas de carácter preventivo, y paralelamente defender casos particulares que hayan podido surgir en el curso de dichas visitas. Como explicamos previamente, el cúmulo de funciones podrá ocasionar ciertos problemas, que podrán ser menos serios que en el caso de las comisiones nacionales de derechos humanos –que tienen potencialmente autoridad para arbitrar dichas denuncias –, pero requerirán no obstante ciertas reformas que garanticen la separación de dichas funciones dentro de la institución de la Defensoría.

Como sucede con las comisiones nacionales de derechos humanos, las Defensorías del Pueblo tienen generalmente un mandato extremadamente amplio. Rara vez dispondrán de recursos financieros y humanos suficientes para llevar delante de forma adecuada un sistema de visitas de carácter preventivo como el establecido por el Protocolo Facultativo. Los Estados que designen dicha institución como único MNP tendrán indudablemente que asignarle recursos adicionales.

Por su naturaleza, la mayoría de estas instituciones cuentan con una sola persona a su cabeza (generalmente un jurista) quién toma las decisiones. Es sumamente difícil que un MNP con un solo “miembro” pueda reunir todos los conocimientos profesionales requeridos para desempeñar las funciones de un MNP. Por supuesto, la Defensoría del Pueblo puede estar compuesto de un equipo relativamente amplio de personas con diferentes perfiles, sin embargo es frecuente que algunas especialidades profesionales no estén representadas, como los médicos, por ejemplo. En cualquier caso, es siempre preferible que los mismos *miembros* del MNP cuenten con una amplia experiencia profesional en lugar que dependan de personal especializado o contraten periódicamente

expertos externos, ya que aquello tenderá a mejorar la calidad y el impacto de las recomendaciones del MNP.

El enfoque de las Defensorías del Pueblo y el alcance de su poder para formular recomendaciones varían de un país a otro. Como comentamos anteriormente, el Protocolo Facultativo establece que el MNP deberá encarar su trabajo teniendo en mente mejorar las condiciones de detención y la protección de las personas privadas de libertad, entendido en un sentido práctico o “político” y como una evaluación en términos de “legalidad” o “imparcialidad” *per se*. Aunque surgirán cuestiones de naturaleza “legal”, en particular en términos de procedimiento y de garantías jurídicas, esto es sólo parte de una serie mucho más amplia de aspectos que deberán ser examinados y de objetivos que deberán ser cumplidos. Muchas de las cuestiones que surgirán en la labor de la mayoría de los MNP serán más bien de naturaleza “política” o cuestiones de carácter técnico.

Puede resultar difícil para instituciones que tradicionalmente se han encargado de llevar adelante un mandato de tipo “legalista” – es decir, determinar si la actuación de una administración en particular ha cumplido debidamente con el procedimiento administrativo establecido o con las normas de imparcialidad requeridas – puedan adoptar el enfoque de tipo “político” o técnico del Protocolo Facultativo. Esto último podrá incluir comentarios acerca de las decisiones “políticas” adoptadas por el gobierno o el Parlamento, y potencialmente proponer que la asamblea legislativa apruebe, enmiende, o rechace determinadas leyes.

Puede resultar confuso para las personas detenidas o para el personal de los centros de detención contar con una institución que hasta entonces cumplía una función de tipo legalista y que ahora adopte un enfoque diferente y asuma funciones nuevas en virtud del Protocolo Facultativo. Está claro que las cuestiones que venimos de enunciar podrán no ser aplicables en determinados contextos nacionales dadas las grandes diferencias que prevalegan entre los Estados en términos de pasado institucional, de contexto legal, y del enfoque mismo de la labor de la Defensoría del Pueblo.

#### **10.2.4 Organizaciones no gubernamentales<sup>102</sup>**

En algunos contextos nacionales, la sociedad civil, y en particular las ONG, han sostenido el compromiso más sólido con respecto a la defensa de los derechos humanos. Sucede a menudo que las ONG realicen de forma oficiosa visi-

<sup>102</sup> Véase también Suntinger, *op.cit.*, pp. 95–96.

tas de carácter preventivo a las cárceles y otros lugares de detención, incluso mucho antes que se hayan establecido órganos estatutarios formales para cumplir dichas funciones. Las organizaciones no gubernamentales, por definición, gozan por lo general de una gran independencia del ejecutivo. En algunos contextos nacionales, estos elementos pueden motivar la inclusión de una o varias ONG en el MNP, como componente formal del mismo.

Sin embargo, el grado de independencia de una ONG puede variar en el tiempo y generalmente no tiene un marco legal. Generalmente, las ONG no suelen tener, por ley, el derecho de acceso irrestricto a los lugares de detención. Además puede suceder que los funcionarios de gobierno tomen menos en serio las recomendaciones de las ONG que aquellas emitidas por órganos establecidos por ley. Por estas y otras razones, aunque las ONG acepten sumar autoridad y los poderes adicionales (y posiblemente los recursos económicos) necesarios para cumplir las funciones del MNP, puede que algunas ONG (y sus miembros) no estén cómodas con asumir algunas responsabilidades y las consecuencias que aquello pudiera acarrear, por ejemplo en términos de pérdida de flexibilidad y que su mandato, estructura, poder y autoridad, y gestión de las finanzas estén establecidos en un determinado marco legal. Además puede resultar difícil para las ONG mantener por un lado un diálogo constructivo basado sobre la cooperación (como lo prevé el Protocolo Facultativo), y conciliar paralelamente estas actividades con campañas de sensibilización públicas, que incluyan por ejemplo algún tipo de denuncia pública. Por otro lado, las organizaciones de beneficencia u otras que brindan servicios de forma regular en los lugares de detención (contando quizás en algunos casos con oficinas dentro de las propias instituciones) pueden encontrar difícil cambiar de función o jugar múltiples roles con relación a una misma institución.

En cualquier caso, como señalamos en el capítulo 2, las ONG nacionales de derechos humanos deberán siempre ser incluidas en el proceso de decisión acerca de los MNP en el país en cuestión. En el capítulo 8 comentamos también que las ONG pueden cumplir varias funciones con respecto al MNP una vez establecido. Además, es importante recalcar que la creación de un MNP nunca deberá servir de argumento para limitar o privar a las ONG del acceso a los lugares de detención y/o impedirles de continuar su labor de monitoreo.

### 10.2.5 Cuerpos de Inspección Penitenciaria Externos e Independientes

Los Cuerpos de Inspección Penitenciaria Externos e Independientes (Independent External Prisons Inspectorate) pueden jugar un papel importante con respecto a los MNP. Si dicha institución tuviera que actuar como único MNP, su mandato tendrá que ser examinado detenidamente y quizás ampliarse para garantizar que cubra todos los lugares de detención como lo define el Protocolo Facultativo. Para garantizar su independencia en los términos del Protocolo Facultativo, el mecanismo deberá contar con una serie de requisitos (mandato legal, seguridad de ejercicio de un cargo, etc.) que pueden ya existir en la práctica, o no.

Algunos cuerpos de inspección externos tienen un mandato mixto: desempeñan funciones similares a aquellas establecidas por el Protocolo Facultativo que consisten en monitorear lugares de detención desde una perspectiva de los derechos humanos (prevención de la tortura y de los malos tratos, condiciones de detención humanas, etc.), y además evalúan el cumplimiento, por parte de dichas instituciones, de los objetivos gubernamentales en materia de presupuesto y contabilidad, controlan además si se garantiza la seguridad pública de forma adecuada en el sistema de justicia penal y si existe una efectiva ejecución de sentencias. El cúmulo de tales mandatos en un mismo MNP no es coherente con las disposiciones del Protocolo Facultativo.<sup>103</sup>

### 10.2.6 Órganos judiciales

El último párrafo del Preámbulo del Protocolo Facultativo subraya que los mecanismos preventivos constituyen “medios no judiciales” para prevenir la tortura. Es por tanto evidente que en el momento de adoptarse el Protocolo Facultativo no se contempló que autoridades judiciales existentes pudiesen ser designadas como MNP.

La principal innovación del Protocolo Facultativo fue la idea de abrir las cárceles a la observación y el examen externo realizado por expertos independientes proviniendo de varias disciplinas, no sólo juristas, sino también expertos con conocimientos médicos, científicos, y sociales, que además desempeñen sus actividades con un enfoque más bien preventivo y político en lugar de un enfoque jurisdiccional que interviene después de haberse ocurrido los hechos. Por naturaleza los órganos judiciales aportan una perspectiva prin-

<sup>103</sup> El Comité Conjunto de Derechos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*) del Parlamento del Reino Unido en su 20º Informe de Sesión 2005–2006, de 22 de mayo de 2006, pp. 17–20. Véase el apartado 3.3.3 del Capítulo 3 de la presente guía.

principalmente legal y en general conllevan experiencia y conocimientos en juzgar una vez que los hechos hayan ocurrido, en lugar de poner en marcha políticas y prácticas para prevenir estos hechos. Por ende, la designación de un órgano judicial como MNP se enfrentará a obstáculos considerables para cumplir el objeto del Protocolo Facultativo.

La referencia en el Preámbulo a los “medios no judiciales” sugiere además que la “independencia” de los MNP, como establecida en el Protocolo Facultativo, se refiere a su independencia respecto del poder judicial como del poder ejecutivo. El poder judicial como institución cumple obviamente otras funciones con respecto a la mayoría de las personas privadas de libertad (de los convictos en particular) y respecto de su encarcelamiento. Algunas de estas funciones pueden entrar en conflicto con la perspectiva específica y el mandato del MNP establecidos en virtud del Protocolo Facultativo. Por ejemplo, el mandato de los MNP integra aspectos políticos más amplios, que puede llevarlos a formular recomendaciones acerca de los pasos que se han de seguir que pueden ir más allá de las disposiciones de la legislación nacional y proponer reformas, enmiendas o nuevas leyes para mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Este importante mandato de “asesoramiento político” por lo general no será compatible con la naturaleza de una institución judicial.

Por último, un aspecto clave de la labor del MNP, a la luz del Protocolo Facultativo, es su carácter confidencial, independiente y no jurisdiccional, que pretende crear una atmósfera de apertura por parte de las personas privadas de libertad y de los funcionarios del centro de detención, de manera que estén más dispuestos a revelar espontáneamente la verdadera situación dentro de los lugares de detención. Esta idea se ve reflejada en el Preámbulo, en el apartado d) del artículo 19 y en el artículo 21 del Protocolo Facultativo (relativos al derecho de los MNP a entrevistarse en privado con las personas privadas de libertad y otras personas, etc.). Si un juez que supervisa la ejecución de las sentencias (y por tanto quizás tenga que determinar la liberación anticipada de una persona, cuestiones disciplinarias, u otras de carácter jurisdiccionales) llegara a tener conocimiento de información recolectada en el marco una entrevista del MNP, una persona detenida podría estar menos dispuesta a compartir información sobre su conducta inapropiada o a quejarse de las condiciones de detención. De igual modo, el personal del centro podrá estar menos dispuesto a aceptar que haya problemas si sabe que cabe la posibilidad que en otras circunstancias una autoridad judicial pueda utilizar como elemento de prueba la información que haya podido proveer al MNP.

Por estos motivos, podemos decir que en la mayoría de los casos no será apropiado nombrar como MNP a los miembros de un órgano judicial responsables de supervisar la ejecución de las sentencias que además inspeccionan las cárceles en nombre de los tribunales, o aquellos órganos que seguirán cumpliendo funciones judiciales habiendo sido designado como MNP.

No obstante, Cuerpo Judicial de Inspectores Penitenciarios (Judicial Inspectorate of Prisons) de Sudáfrica constituye un interesante ejemplo de institución judicial establecida por una legislación (*Correctional Services Act, 1998*) que trata algunas de estas preocupaciones. En el punto 86 de la ley se señala que los miembros del Cuerpo Judicial de Inspectores Penitenciarios no podrán tener otras responsabilidades judiciales mientras permanezcan en ese cargo. El apartado 85.1) se establece disposiciones específicas sobre su independencia (que supone independencia del poder judicial y de la judicatura). El mandato del Cuerpo Judicial de Inspectores Penitenciarios respecto de las personas detenidas consiste en informar sobre el trato que reciben y sus condiciones de detención, y no ocuparse de cuestiones disciplinarias o de otros aspectos de la ejecución de la sentencia con un rol jurisdiccional (apartado 85.2).

### **10.2.7 Programas independientes de visitas a cargo de entidades comunitarias**

Los programas independientes de visitas a cargo de entidades comunitarias representan otro caso interesante de entidades, más o menos independientes, que ya realizan visitas a lugares de detención y que pueden ser candidatos adecuados para ser designados como MNP.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 18 establece claramente que los miembros del MNP han de ser “expertos” con “conocimientos profesionales” pertinentes. La mayoría de los programas de visitas a cargo de entidades comunitarias son deliberadamente abiertos a voluntarios no profesionales, que comienzan a realizar su labor de monitoreo tras un periodo relativamente breve de orientación o capacitación. Para estos programas, es una ventaja poder contar con un amplio número y variedad de voluntarios sin exigir de ellos conocimientos o aptitudes profesionales concretos, ya que aquello les permite cubrir muchos centros de detención y realizar visitas con mucha frecuencia. Algunas personas que hayan participado en dichos programas durante mucho tiempo podrán haber adquirido conocimientos y una experiencia práctica considerables. Tomados en su conjunto, en su forma actual, dichos programas carecerán casi siempre de los requisitos claves en términos de “conocimientos profesionales” y de la “aptitudes” para ser designados como MNP a la luz del Protocolo Facultativo.

En el caso que se proponga la designación de un programa comunitario de visitas como MNP, habrá que asegurarse que las disposiciones del Protocolo Facultativo sobre los poderes y las garantías de protección se apliquen a las personas que integren estos programas de visitas, incluyendo el acceso irrestricto a todas las instalaciones dentro de un lugar de detención, la posibilidad de entrevistarse en privado con todas las personas de su elección, la libertad de elegir los centros de detención que quiera visitar, la garantía de acceso a la información, etc. Por lo general, los programas comunitarios de visitas no han sido establecidos para desarrollar un sistema global de análisis y de recomendaciones, y por tanto pueden no tener la facultad de presentar formalmente propuestas legislativas o comentarios acerca de la legislación en vigor. Por otra parte, los miembros de estos programas no suelen gozar en la actualidad de las garantías e inmunidades previstas por el Protocolo Facultativo para su independencia y el buen desempeño de sus funciones.

Todas aquellas diferencias que pudieran existir entre los programas de visita existentes y los requisitos para los MNP establecidos por el Protocolo Facultativo podrán potencialmente resolverse con modificaciones de tipo legal, administrativo, en sus prácticas laborales, y de asignación de recursos. Sin embargo, introduciendo dichos cambios, y en particular imponiendo requisitos específicos en materia de aptitudes profesionales y experiencia como condición para participar en un programa independiente de visitas de carácter comunitario, el número de participantes se verá drásticamente reducido, limitando así su capacidad de cumplir uno de sus primeros objetivos –garantizar una amplia cobertura y realizar visitas de monitoreo frecuentes a los lugares de detención.

Aunque por lo general no será apropiado designar a los programas independientes de visitas de carácter comunitario como parte de un MNP o como MNP en si mismo, podrán sin embargo ser un complemento muy preciado para el trabajo del MNP, y aunque trabajen de forma separada, sus actividades se verán mutuamente reforzadas. Los integrantes de programas de visitas a cargo de entidades comunitarias podrán ser excelentes fuentes externas de información y una red de vigilancia externa que podrá ayudar a los MNP a utilizar de forma eficiente y estratégica sus conocimientos, actitudes profesionales y sus poderes establecidos por ley. En cada Estado se deberá impulsar abiertamente el mantenimiento y el establecimiento de programas de esta índole, aunque no forzosamente como MNP *per se* establecido bajo el Protocolo Facultativo.

## 10.2.8 Recomendaciones de la APT

- Al establecer un MNP, los Estados podrán elegir entre designar a un mecanismo existente o crear uno completamente nuevo. Ningún modelo es universalmente mejor que otro de forma intrínseca.
- Que se recurra a un mecanismo existente o se cree uno nuevo, la sociedad civil deberá estar asociada al proceso de decisión.
- Antes de designar a un órgano o institución existente como MNP, el gobierno y la sociedad civil deberán examinar de forma precisa y detallada cuál es su mandato, su jurisdicción, sus poderes y funciones, así como las disposiciones que garantizan su independencia y proceder a las correspondientes modificaciones y adaptaciones legislativas y de asignación de recursos para asegurar que se cumplan plenamente los requisitos del Protocolo Facultativo.

## 10.3 Mecanismos múltiples

### 10.3.1 Criterios geográficos o temáticos

La posibilidad de contar con varios mecanismos nacionales de prevención ha sido prevista principalmente para contemplar la particularidad de los estados federales, permitiendo la designación de órganos descentralizados o limitados a una cierta área geográfica como MNP, facilitando así la ratificación del Protocolo Facultativo por parte de aquellos Estados. No obstante, el artículo 17 parece también permitir a los Estados establecer varios mecanismos en función de criterios temáticos.

Desde el punto de vista del derecho internacional general, las divisiones internas de responsabilidad para la implementación de los tratados en Estados descentralizados no ofrecen un pretexto para el incumplimiento de sus disposiciones, aunque las restricciones surjan de divisiones del poder formalmente establecidas en una Constitución escrita.<sup>104</sup> Esto viene reforzado en el caso del Protocolo Facultativo por una disposición expresa según la cual “Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.<sup>105</sup>

No obstante, en aras de la ratificación universal y de la implementación plena y efectiva de los tratados internacionales sobre derechos humanos, debemos tener presente que en la práctica los Estados descentralizados hacen frente a desafíos particulares. Al autorizar de forma explícita que mecanis-

<sup>104</sup> Véase el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>105</sup> Protocolo Facultativo, artículo 29.

mos establecidos por instancias descentralizadas puedan actuar como MNP, el Protocolo Facultativo reconoce dichos desafíos y brinda una solución para responder a ellos.<sup>106</sup>

Dependiendo de la estructura constitucional particular u otras consideraciones políticas o geográficas de un Estado,<sup>107</sup> el MNP de un Estado federal podrá ser un organismo federal unificado o un sistema con múltiples organismos.

Un MNP federal unificado podrá tener los siguientes diseños institucionales:

- sólo el gobierno central podría legislar sobre el MNP y nombrarlo;
- el MNP estaría bajo la competencia de los gobiernos centrales y regionales conjuntamente, actuando cada cual bajo su propia autoridad constitucional, creando sin embargo un mecanismo nacional con una administración común al cual cada gobierno –central y regionales– hayan delegado los poderes necesarios.

Para que múltiples mecanismos cumplan en su conjunto los requisitos de un MNP en un Estado federal podrán adoptar los siguientes diseños institucionales:

- el gobierno central y cada gobierno regional nombrarán y legislarán sobre un MNP diferente para cada territorio o áreas temáticas sobre las cuales cada gobierno –central o regional– tenga jurisdicción;
- el gobierno central creará un MNP para cubrir todos los territorios y temas sobre los cuales los gobiernos regionales no tienen autoridad, mientras que los gobiernos regionales conjuntamente crearán un segundo MNP unificado que cubra todos los territorios y áreas temáticas sobre las cuales los gobiernos regionales tienen competencia.<sup>108</sup>

Un Estado Parte, federal o de otra índole, podrá también decidir establecer varios mecanismos nacionales de prevención basados sobre criterios temáti-

<sup>106</sup> Protocolo Facultativo, artículo 17.

<sup>107</sup> Para más información sobre la ratificación y aplicación del Protocolo Facultativo en Estados federales y descentralizados, véase el documento de la APT, *Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Estados Federales y Descentralizados*. Ginebra, junio de 2005, disponible en <http://www.apt.ch/npm>

<sup>108</sup> Por ejemplo, cada gobierno regional podrá promulgar, de forma independiente, el establecimiento de este segundo MNP y sus facultades, y cada uno podrá nombrar a uno o más miembros de este MNP, el cual actuará como una entidad única respecto del conjunto de territorios y de temas bajo autoridad de los gobiernos regionales.

cos y no geográficos. Por ejemplo, si un Estado contara con un mecanismo de visita a instituciones psiquiátricas que funcionara bien, aquel mecanismo podría seguir con su labor especializada mientras que se podrán crear uno o más MNP adicionales para los otros tipos de centros de detención.

No obstante, si un Estado decidiera designar varios mecanismos como MNP, cada uno con un mandato temático diferente o que coincidan parcialmente sobre algunos temas, deberá asegurarse que cada uno de estos MNP “subnacionales” cumplan con los requisitos del Protocolo Facultativo. Podría ser un problema si algunos centros de detención sólo fueran objeto de visita únicamente por parte de este MNP “subnacional” y no por otro. En el caso que se nombre un MNP múltiple, que incluya diferentes mecanismos entre los cuales uno no cumple los requisitos de independencia, otro carece de profesionales con las aptitudes y experiencia requeridas, y otro no tiene derecho a visitar todas las instalaciones dentro de los lugares de detención, el Estado no podrá decir que el MNP, en su conjunto, por un efecto acumulativo, cumple con todos los requisitos del Protocolo Facultativo. Lógicamente, si un centro de detención dado es visitado por un organismo que no cumple con todos los requisitos del Protocolo Facultativo, no se puede afirmar que las características de los organismos que visitan otros centros suplen las carencias del primero.

Los Estados Partes que prefieran adoptar múltiples mecanismos deberán también tener presente que cada lugar donde se encuentren personas privadas de libertad deberá estar sujeto a visitas por parte de uno o varios MNP. Por consiguiente, cuando un Estado establezca un MNP múltiple, es decir varios mecanismos, deberá tener especial cuidado en asegurar que bajo los mandatos combinados de los MNP se cubren todos los centros de detención del país; esto significa además que al menos uno de los MNP deberá tener autoridad sobre todos los lugares que generalmente no se usan, o no se caratulan, como lugares de detención pero en el cual pueda encontrarse de hecho personas privadas de libertad por acción o consentimiento del gobierno.<sup>109</sup>

El Protocolo Facultativo establece ciertos límites a los Estados para subdividir las responsabilidades “del MNP” sobre su territorio en múltiples organizaciones independientes, sean temáticas o geográficas; algunas de sus disposiciones no son compatibles con un alto grado de fragmentación. Por ejemplo, el apartado e) del artículo 20 del Protocolo Facultativo dice que los Estados Partes se comprometen a dar a los MNP “libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar”. Si se designa un MNP con autoridad sobre un solo

<sup>109</sup> Véanse los apartados 3.2.3 y 6.1.

lugar de detención, el Estado no estará cumpliendo su obligación de acuerdo con el apartado e) del artículo 20: no le ha concedido libertad al MNP para elegir los lugares que desee visitar.

En muchos casos, cuando un Estado implementa el Protocolo Facultativo estableciendo una multiplicidad de MNP, será fundamental asegurar alguna forma de coordinación entre esos mecanismos. Pasaremos a analizar la necesidad y la naturaleza de dichos órganos de coordinación.

## 10.3.2 Coherencia y coordinación

### 10.3.2.1 *Los desafíos*

Siempre que se establezcan múltiples MNP, será esencial asegurarse que todos los lugares donde se encuentre o pueda encontrarse alguna persona privada de libertad estén cubiertos por al menos uno de los MNP; que cada mecanismo de visita esté integrado por expertos cualificados, con la experiencia y las aptitudes requeridas y goce de los poderes y garantías establecidos en el Protocolo Facultativo; y que el dispositivo general podrá ser gestionado desde el punto de vista administrativo y obtener resultados efectivos y coherentes.

Puede resultar difícil para múltiples MNP ser consecuentes entre sí y mantener una coherencia entre sus diferentes recomendaciones y conclusiones, en particular cuando varios MNP visitan el mismo tipo de lugares de detención o lugares similares. Esto plantea problemas a las personas que los MNP tratarán de proteger, a los funcionarios llamados a aplicar las recomendaciones y a los propios MNP.

Como se dijo más arriba, el Protocolo Facultativo estipula que los MNP formarán parte de un “sistema”.<sup>110</sup> Para que una multitud de MNP constituya verdaderamente un sistema, será necesario establecer a nivel nacional alguna forma de coordinación. Por ejemplo, uno de las funciones de los MNP es formular observaciones y propuestas sobre la legislación (artículo 19.c)). Esto implica que al menos los MNP que operen bajo la jurisdicción de cada asamblea legislativa deberán disponer de algún medio para poder presentar sus recomendaciones y análisis para el conjunto del sistema o sectoriales. Los MNP y el Subcomité internacional deberán formar conjuntamente un sistema global de visitas. Los MNP serán, por tanto, una importante fuente de información continua para el Subcomité internacional, y el Subcomité tendrá ciertas funciones globales con respecto a todos los MNP. Estas funciones requieren comunicaciones coordinadas entre la oficina del Subcomité en Ginebra y los

<sup>110</sup> Véase el apartado 3.1.

MNP de cada país.<sup>111</sup> Además, un Estado deberá ser capaz de notificar al Subcomité internacional información agregada acerca de la implementación del Protocolo Facultativo.<sup>112</sup>

Por todos estos motivos, puede resultar difícil conciliar un mosaico demasiado difuso de entidades con los requisitos del Protocolo Facultativo; se necesitarán algunos medios de coordinación a nivel nacional.

### **10.3.2.2 Las opciones**

Hay varias formas de encarar estas dificultades. Una alternativa es contar con un MNP unificado, pero con funcionamiento descentralizado. Un MNP con una administración centralizada podrá contar con oficinas y miembros repartidos por el país, reduciéndose así los gastos de viaje y otros gastos relacionados con la realización de visitas en todo el territorio nacional.<sup>113</sup> Esta opción podrá considerarse como un posible compromiso entre un modelo de MNP único fuertemente centralizado y un mosaico difuso e impracticable de MNP independientes y aislados. De cualquier modo, los gobiernos en todas las instancias deberán estudiar detenidamente si las ventajas de establecer un único MNP –geográficamente disperso pero unificado desde el punto de vista administrativo– podrá superar las ventajas de un MNP múltiple.

El Consejo Consultivo de Derechos Humanos (*Human Rights Advisory Board*) de Austria, aunque no haya sido designado MNP en virtud del Protocolo Facultativo, ilustra el caso de un órgano de visitas nacional que adopta este enfoque. El Consejo es responsable de evaluar las actividades policíacas con especial hincapié en el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Los miembros del Consejo han sido divididos en seis comités de expertos que realizan visitas y fueron establecidos siguiendo criterios de división regional en función de la demarcación jurisdiccional del país.<sup>114</sup> De igual modo, el proyecto de implementación del Protocolo Facultativo en Argentina contempla

<sup>111</sup> Véanse los artículos 11.b), 12.c) y 20.f) del Protocolo Facultativo. Véase también el capítulo 9.

<sup>112</sup> Protocolo Facultativo, artículo 12.b).

<sup>113</sup> Este enfoque está reconocido en los “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” (“Principios de París”), aprobados el 20 de diciembre de 1993 por la Asamblea General en su resolución A/RES/48/134 (anexo), donde se afirma que todas las instituciones nacionales de derechos humanos deberán tener autoridad para “establecer grupos de trabajo, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones”. El artículo 18 del Protocolo Facultativo exige que a la hora de establecer los mecanismos nacionales de prevención los Estados Partes tomen en consideración los Principios de París.

<sup>114</sup> Véase <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

que el MNP compuesto por 10 miembros contará con el apoyo de delegaciones ubicadas en las provincias.

Los Estados que deseen establecer MNP múltiple podrán también establecer un único órgano de coordinación o un “MNP central”. Como parte de su mandato, dicho órgano de coordinación deberá fomentar la coherencia entre los múltiples MNP y promover medidas basadas sobre buenas prácticas en materia de metodología de visitas, y la adopción de recomendaciones coherentes entre los distintos MNP. El establecimiento de un órgano de coordinación puede además facilitar la comunicación entre el Subcomité internacional y los MNP, asegurando un intercambio eficaz y eficiente, de conformidad con lo establecido por el Protocolo Facultativo.<sup>115</sup>

A su vez, todo MNP central de coordinación deberá también gozar de las garantías de independencia y de las prerrogativas y poderes que se otorgan a los MNP en general, como por ejemplo la facultad de obtener información del gobierno acerca de la situación en todo el país (número de personas privadas de libertad, número total de lugares de detención y la ubicación de cada uno de ellos, etc.).<sup>116</sup>

Cuando los MNP múltiples no se asignen a lugares de detención particulares o a ciertas categorías de institución, el establecimiento o la designación de un MNP central será también una manera para garantizar el derecho de los MNP a acceder a otros lugares como los lugares de detención no oficiales. El MNP central será el depositario lógico de la autoridad para asegurar que todos los lugares, en particular aquellos que no están cubiertos por los múltiples MNP, serán visitados por el MNP, como lo dispone el Protocolo Facultativo.

La ley de implementación del Protocolo Facultativo de Nueva Zelanda propone designar como MNP a varios órganos de visita nacionales (complementados quizás por algunos mecanismos nuevos). Aquella propuesta integra esta idea de mecanismo nacional de prevención central (que será probablemente la Comisión Nacional de Derechos Humanos). El MNP central coordinaría la labor de los MNP en dos direcciones: en cuanto al flujo de recomendaciones del MNP al gobierno, y en términos de asesoramiento a los propios MNP. Por consiguiente, el MNP central sería responsable de investigar y elaborar recomendaciones sobre cuestiones sistémicas que afecten a todos los lugares de detención en Nueva Zelanda, coordinar los informes de los mecanismos nacionales de prevención particulares, y asesorar a los mecanismos nacionales

<sup>115</sup> Véanse los artículos 12.c) y 20.f) del Protocolo Facultativo.

<sup>116</sup> Véase el artículo 20.a) del Protocolo Facultativo.

de prevención acerca de cualquier cuestión sistémica que surja durante el análisis de algún informe particular.<sup>117</sup>

### 10.3.3 Recomendaciones de la APT

---

■ Los Estados pueden preferir establecer mecanismos múltiples para desempeñar las funciones de MNP, definidos por criterios geográficos o temáticos.

■ No obstante, cada lugar de detención (incluidos los lugares no oficiales) deberán ser objeto de visitas por uno u varios de los MNP en el Estado.

■ Como alternativa al establecimiento de una multiplicidad de MNP, los Estados que cuenten con un amplio territorio y con lugares de detención dispersos y distanciados unos de otros deberían considerar la posibilidad de establecer un único MNP descentralizado desde el punto de vista geográfico (mediante delegaciones, por ejemplo) pero unificado desde el punto de vista administrativo.

■ Los Estados que decidan establecer MNP múltiples deberán designar un MNP central cuyo mandato será coordinar y reforzar las capacidades de los múltiples mecanismos, y que tenga la facultad de recolectar información residual, realizar visitas, y elaborar recomendaciones para todos los lugares no cubiertos por los demás MNP.

---

---

<sup>117</sup> Para mayor información acerca de la implementación del Protocolo Facultativo en Nueva Zelanda y de los comentarios de la APT acerca de la legislación, consulte [http://www.apt.ch/un/opcat/new\\_zealand.shtml](http://www.apt.ch/un/opcat/new_zealand.shtml)



# Conclusión

En el momento de redactarse la presente guía ha transcurrido poco tiempo desde la entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. El Subcomité internacional para la Prevención aún no ha iniciado su labor. Los primeros Estados Partes deberán tener sus mecanismos nacionales de prevención en marcha de aquí a unos meses, pero son pocos los que han decidido formalmente por una estructura, un tipo de autoridad y una composición concreta para sus mecanismos. En algunos Estados donde siguen pendientes las decisiones de ratificar el instrumento, aquellas discusiones siguen de cerca el debate sobre el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención y marcan sus tiempos. En todo el mundo, podemos observar una ola sin precedentes de actividades a escala nacional que tiende a abrir los lugares de detención al escrutinio externo y al análisis por parte de mecanismos de visitas compuestos por expertos independientes.

El establecimiento o la designación de un mecanismo nacional de prevención en cada Estado se hará de conformidad con su contexto nacional particular. Sin embargo, el marco de estos proceso de establecimiento de los MNP y lo que surja de ellos, es un marco intrínsecamente internacional, basado en el texto del Protocolo Facultativo y en la experiencia práctica del Comité Internacional de la Cruz Roja, del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, y de otros organismos similares. Como hemos visto, el texto del Protocolo Facultativo, así como otras fuentes secundarias, son una sólida base de orientación acerca de los aspectos clave del diseño de los MNP, como por ejemplo:

- el propio proceso de designación y establecimiento de los MNP;
- el propósito y mandato de los MNP;
- su independencia;
- los criterios para elegir a los miembros del MNP;
- las garantías y poderes respecto de las visitas;
- las recomendaciones de los MNP y su implementación;
- la relación entre el MNP y otros actores nacionales e internacionales;
- el diseño o forma organizativa de los MNP.

Puede que, para los actores nacionales, el marco internacional parezca una entidad distante, incierta y opaca. Inevitablemente, los actores que apliquen las disposiciones del Protocolo Facultativo a escala nacional se harán preguntas que quienes redactaron el Protocolo nunca tuvieron que considerar y cuyas respuestas no son necesariamente obvias a la luz del texto del Protocolo Facultativo. En última instancia, el Subcomité internacional para la Prevención ser-

virá de vínculo entre los actores nacionales y el marco internacional gracias a su mandato de asesoramiento, a sus recomendaciones dirigidas a los Estados acerca de los mecanismos nacionales de prevención, y mediante sus contactos directos con los propios MNP. Paralelamente, el Subcomité se enfrentará a un trabajo considerable en los próximos años para desarrollar sus métodos de trabajo y emprender su propio programa de visitas.

Comenzamos esta guía examinando los objetivos del Protocolo Facultativo como se definen en su Preámbulo. Visto desde el momento presente, queda claro que tomará mucho tiempo llegar a afianzar el sistema preventivo que establece el Protocolo Facultativo. Podrá tomar años para que este proceso, a la par global y nacional, cumpla plenamente con los objetivos definidos en el Preámbulo. La incorporación de mecanismos nacionales de prevención eficaces a un sistema internacional más amplio es esencial para lograr los objetivos del Protocolo Facultativo. La presente guía propone dar un primer paso y servir de enlace entre los actores nacionales y el marco internacional, buscando facilitar su comunicación y contacto. Sin embargo, esta publicación es tan sólo el comienzo de un diálogo que podremos continuar, utilizando otros documentos disponibles en la página Internet de la APT ([www.apt.ch](http://www.apt.ch)), o comunicándose directamente con el equipo de la APT. El diálogo constructivo y abierto es tan importante en el marco del establecimiento y designación de los MNP como en su labor concreta, y la APT está dispuesta a entablar este diálogo con los actores nacionales, en aras de mejorar la prevención de la tortura y de todas las formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



Protocolo Facultativo  
de la Convención  
contra la Tortura y  
Otros Tratos o Penas  
Cruelles, Inhumanos o  
Degradantes

**ANEXO**



## **Preámbulo**

### **Los Estados Partes en el presente Protocolo,**

*Reafirmando* que la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes están prohibidos y constituyen violaciones graves de los derechos humanos,

*Convencidos* de la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante denominada la Convención) y de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,

*Recordando* que los artículos 2 y 16 de la Convención obligan a cada Estado Parte a tomar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo territorio bajo su jurisdicción,

*Reconociendo* que los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar estos artículos, que el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de su libertad y el pleno respeto de sus derechos humanos es una responsabilidad común compartida por todos, y que los mecanismos internacionales de aplicación complementan y fortalecen las medidas nacionales,

*Recordando* que la prevención efectiva de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes requiere educación y una combinación de diversas medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otro tipo,

*Recordando* también que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos declaró firmemente que los esfuerzos por erradicar la tortura debían concentrarse ante todo en la prevención y pidió que se adoptase un protocolo facultativo de la Convención destinado a establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención,

*Convencidos* de que la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puede fortalecerse por medios no judiciales de carácter preventivo basados en visitas periódicas a los lugares de detención,

*Acuerdan* lo siguiente:

## **Parte I**

### **Principios generales**

#### **Artículo 1**

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.

#### **Artículo 2**

1. Se establecerá un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura (en adelante denominado el Subcomité para la Prevención) que desempeñará las funciones previstas en el presente Protocolo.
2. El Subcomité para la Prevención realizará su labor en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y se guiará por los propósitos y principios enunciados en ella, así como por las normas de las Naciones Unidas relativas al trato de las personas privadas de su libertad.
3. Asimismo, el Subcomité para la Prevención se guiará por los principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad.
4. El Subcomité para la Prevención y los Estados Partes cooperarán en la aplicación del presente Protocolo.

#### **Artículo 3**

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

#### **Artículo 4**

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

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

## **Parte II**

### **El Subcomité para la Prevención**

#### **Artículo 5**

1. El Subcomité para la Prevención estará compuesto de diez miembros. Una vez que se haya registrado la quincuagésima ratificación del presente Protocolo o adhesión a él, el número de miembros del Subcomité para la Prevención aumentará a veinticinco.
2. Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos entre personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en materia de derecho penal, administración penitenciaria o policial, o en las diversas materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de su libertad.
3. En la composición del Subcomité para la Prevención se tendrá debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos de los Estados Partes.
4. En esta composición también se tendrá en cuenta la necesidad de una representación equilibrada de los géneros sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación.
5. El Subcomité para la Prevención no podrá tener dos miembros de la misma nacionalidad.
6. Los miembros del Subcomité para la Prevención ejercerán sus funciones a título personal, actuarán con independencia e imparcialidad y deberán estar disponibles para prestar servicios con eficacia en el Subcomité para la Prevención.

#### **Artículo 6**

1. Cada Estado Parte podrá designar, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, hasta dos candidatos que posean las calificaciones y satisfagan los requisitos indicados en el artículo 5, y, al hacerlo, presentarán información detallada sobre las calificaciones de los candidatos.

2. a) Los candidatos deberán tener la nacionalidad de un Estado Parte en el presente Protocolo;
  - b) Al menos uno de los dos candidatos deberá tener la nacionalidad del Estado Parte que lo proponga;
  - c) No se podrá proponer la candidatura de más de dos nacionales de un Estado Parte;
  - d) Un Estado Parte, antes de proponer la candidatura de un nacional de otro Estado Parte, deberá solicitar y obtener el consentimiento de éste.
3. Al menos cinco meses antes de la fecha de la reunión de los Estados Partes en que deba procederse a la elección, el Secretario General de las Naciones Unidas enviará una carta a los Estados Partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de tres meses. El Secretario General presentará una lista por orden alfabético de todos los candidatos designados de este modo, indicando los Estados Partes que los hayan designado.

### **Artículo 7**

1. La elección de los miembros del Subcomité para la Prevención se efectuará del modo siguiente:
  - a) La consideración primordial será que los candidatos satisfagan los requisitos y criterios del artículo 5 del presente Protocolo;
  - b) La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de la entrada en vigor del presente Protocolo;
  - c) Los Estados Partes elegirán a los miembros del Subcomité para la Prevención en votación secreta;
  - d) Las elecciones de los miembros del Subcomité para la Prevención se celebrarán en reuniones bienales de los Estados Partes convocadas por el Secretario General de las Naciones Unidas. En estas reuniones, para las cuales el quórum estará constituido por los dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos miembros del Subcomité para la Prevención los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
2. Si durante el proceso de selección se determina que dos nacionales de un Estado Parte reúnen las condiciones establecidas para ser miembros del Subcomité para la Prevención, el candidato que reciba el mayor número de votos será elegido miembro del Subcomité para la Prevención. Si ambos candidatos obtienen el mismo número de votos se aplicará el procedimiento siguiente:

- a) Si sólo uno de los candidatos ha sido propuesto por el Estado Parte del que es nacional, quedará elegido miembro ese candidato;
- b) Si ambos candidatos han sido propuestos por el Estado Parte del que son nacionales, se procederá a votación secreta por separado para determinar cuál de ellos será miembro;
- c) Si ninguno de los candidatos ha sido propuesto por el Estado Parte del que son nacionales, se procederá a votación secreta por separado para determinar cuál de ellos será miembro.

### **Artículo 8**

Si un miembro del Subcomité para la Prevención muere o renuncia, o no puede desempeñar sus funciones en el Subcomité para la Prevención por cualquier otra causa, el Estado Parte que haya presentado su candidatura podrá proponer a otra persona que posea las calificaciones y satisfaga los requisitos indicados en el artículo 5, teniendo presente la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre las distintas esferas de competencia, para que desempeñe sus funciones hasta la siguiente reunión de los Estados Partes, con sujeción a la aprobación de la mayoría de dichos Estados. Se considerará otorgada dicha aprobación salvo que la mitad o más de los Estados Partes respondan negativamente dentro de un plazo de seis semanas a contar del momento en que el Secretario General de las Naciones Unidas les comunique la candidatura propuesta.

### **Artículo 9**

Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos por un mandato de cuatro años. Podrán ser reelegidos una vez si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de la mitad de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el Presidente de la reunión a que se hace referencia en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 7 designará por sorteo los nombres de esos miembros.

### **Artículo 10**

1. El Subcomité para la Prevención elegirá su Mesa por un mandato de dos años. Los miembros de la Mesa podrán ser reelegidos.
2. El Subcomité para la Prevención establecerá su propio reglamento, que dispondrá, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) La mitad más uno de sus miembros constituirán quórum;
  - b) Las decisiones del Subcomité para la Prevención se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes;
  - c) Las sesiones del Subcomité para la Prevención serán privadas.
3. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la reunión inicial del Subcomité para la Prevención. Después de su reunión inicial, el Subcomité para la Prevención se reunirá en las ocasiones que determine su reglamento. El Subcomité para la Prevención y el Comité contra la Tortura celebrarán sus períodos de sesiones simultáneamente al menos una vez al año.

### **Parte III**

## **Mandato del Subcomité para la Prevención**

### **Artículo 11**

El mandato del Subcomité para la Prevención será el siguiente:

- a) Visitar los lugares mencionados en el artículo 4 y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención:
  - i) Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, a establecerlos;
  - ii) Mantener contacto directo, de ser necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad;
  - iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
  - iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

### **Artículo 12**

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

- a) Recibir al Subcomité para la Prevención en su territorio y darle acceso a todos los lugares de detención definidos en el artículo 4 del presente Protocolo;
- b) Compartir toda la información pertinente que el Subcomité para la Prevención solicite para evaluar las necesidades y medidas que deben adoptarse con el fin de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) Alentar y facilitar los contactos entre el Subcomité para la Prevención y los mecanismos nacionales de prevención;
- d) Examinar las recomendaciones del Subcomité para la Prevención y entablar un diálogo con éste sobre las posibles medidas de aplicación.

### **Artículo 13**

1. El Subcomité para la Prevención establecerá, primeramente por sorteo, un programa de visitas periódicas a los Estados Partes para dar cumplimiento a su mandato de conformidad con el artículo 11.
2. Tras celebrar las consultas oportunas, el Subcomité para la Prevención notificará su programa a los Estados Partes para que éstos puedan, sin demora, adoptar las disposiciones prácticas necesarias para la realización de las visitas.
3. Las visitas serán realizadas por dos miembros como mínimo del Subcomité para la Prevención. Estos miembros podrán ir acompañados, si fuere necesario, de expertos de reconocida experiencia y conocimientos profesionales acreditados en las materias a que se refiere el presente Protocolo, que serán seleccionados de una lista de expertos preparada de acuerdo con las propuestas hechas por los Estados Partes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito. Para la preparación de esta lista, los Estados Partes interesados propondrán un máximo de cinco expertos nacionales. El Estado Parte de que se trate podrá oponerse a la inclusión de un determinado experto en la visita, tras lo cual el Subcomité para la Prevención propondrá el nombre de otro experto.
4. El Subcomité para la Prevención, si lo considera oportuno, podrá proponer una breve visita de seguimiento después de la visita periódica.

### **Artículo 14**

1. A fin de que el Subcomité para la Prevención pueda desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darle:
  - a) Acceso sin restricciones a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares y su emplazamiento;
  - b) Acceso sin restricciones a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;
  - c) Con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 2 infra, acceso sin restricciones a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
  - d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Subcomité para la Prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
  - e) Libertad para seleccionar los lugares que desee visitar y las personas a las que desee entrevistar.
2. Sólo podrá objetarse a una visita a un determinado lugar de detención por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse, que impidan temporalmente la realización de esta visita. El Estado Parte no podrá hacer valer la existencia de un estado de excepción como tal para oponerse a una visita.

### **Artículo 15**

Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al Subcomité para la Prevención o a sus miembros cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

### **Artículo 16**

1. El Subcomité para la Prevención comunicará sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial al Estado Parte y, si fuera oportuno, al mecanismo nacional de prevención.
2. El Subcomité para la Prevención publicará su informe, juntamente con las posibles observaciones del Estado Parte interesado, siempre que el Estado Parte le pida que lo haga. Si el Estado Parte hace pública una parte del informe, el Subcomité para la Prevención podrá publicar el informe en su

totalidad o en parte. Sin embargo, no podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

3. El Subcomité para la Prevención presentará un informe público anual sobre sus actividades al Comité contra la Tortura.
4. Si el Estado Parte se niega a cooperar con el Subcomité para la Prevención de conformidad con los artículos 12 y 14, o a tomar medidas para mejorar la situación con arreglo a las recomendaciones del Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité para la Prevención, decidir por mayoría de sus miembros, después de que el Estado Parte haya tenido oportunidad de dar a conocer sus opiniones, hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe del Subcomité para la Prevención.

## **Parte IV**

### **Mecanismos nacionales de prevención**

#### **Artículo 17**

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

#### **Artículo 18**

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

### **Artículo 19**

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

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas;
- c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.

### **Artículo 20**

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;
- b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;
- c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
- e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar;
- f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

### **Artículo 21**

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verda-

dera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

### **Artículo 22**

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

### **Artículo 23**

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

## **Parte V Declaración**

### **Artículo 24**

1. Una vez ratificado el presente Protocolo, los Estados Partes podrán hacer una declaración para aplazar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la parte III o de la parte IV.
2. Este aplazamiento tendrá validez por un período máximo de tres años. Una vez que el Estado Parte haga las presentaciones del caso y previa consulta con el Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá prorrogar este período por otros dos años.

## **Parte VI Disposiciones financieras**

### **Artículo 25**

1. Los gastos que efectúe el Subcomité para la Prevención en la aplicación del presente Protocolo serán sufragados por las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones asignadas al Subcomité para la Prevención en virtud del presente Protocolo.

### **Artículo 26**

1. Se creará un Fondo Especial con arreglo a los procedimientos de la Asamblea General en la materia, que será administrado de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, para contribuir a financiar la aplicación de las recomendaciones del Subcomité para la Prevención a un Estado Parte después de una visita, así como los programas de educación de los mecanismos nacionales de prevención.
2. Este Fondo Especial podrá estar financiado mediante contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras entidades privadas o públicas.

## **Parte VII**

### **Disposiciones finales**

#### **Artículo 27**

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados que hayan firmado la Convención.
2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación serán depositados en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de todos los Estados que hayan ratificado la Convención o se hayan adherido a ella.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados que hayan firmado el presente Protocolo o se hayan adherido a él el depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o adhesión.

#### **Artículo 28**

1. El presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, el presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que ese Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

### **Artículo 29**

Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

### **Artículo 30**

No se admitirán reservas al presente Protocolo.

### **Artículo 31**

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

### **Artículo 32**

Las disposiciones del presente Protocolo no afectarán a las obligaciones de los Estados Partes en virtud de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977 o la posibilidad abierta a cualquier Estado Parte de autorizar al Comité Internacional de la Cruz Roja a visitar los lugares de detención en situaciones no comprendidas en el derecho internacional humanitario.

### **Artículo 33**

1. Todo Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará seguidamente a los demás Estados Partes en el presente Protocolo y la Convención. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.
2. Esta denuncia no eximirá al Estado Parte de las obligaciones que le impone el presente Protocolo con respecto a cualquier acción o situación ocurrida antes de la fecha en que haya surtido efecto la denuncia o las medidas que el Subcomité para la Prevención haya decidido o decida adoptar en relación con el Estado Parte de que se trate, ni la denuncia entrañará tampoco la suspensión del examen de cualquier asunto que el Subcomité para la Prevención haya empezado a examinar antes de la fecha en que surta efecto la denuncia.

3. A partir de la fecha en que surta efecto la denuncia del Estado Parte, el Subcomité para la Prevención no empezará a examinar ninguna cuestión nueva relativa a dicho Estado.

#### **Artículo 34**

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Protocolo, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de la comunicación un tercio al menos de los Estados Partes se declara a favor de la convocación, el Secretario General convocará la conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia será sometida por el Secretario General a todos los Estados Partes para su aceptación.
2. Una enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Las enmiendas, cuando entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por las enmiendas anteriores que hayan aceptado.

#### **Artículo 35**

Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención y de los mecanismos nacionales de prevención las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones. Se reconocerá a los miembros del Subcomité para la Prevención las prerrogativas e inmunidades especificadas en la sección 22 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, con sujeción a las disposiciones de la sección 23 de dicha Convención.

### **Artículo 36**

Durante la visita a un Estado Parte, y sin perjuicio de las disposiciones y objetivos del presente Protocolo y de las prerrogativas e inmunidades de que puedan gozar, los miembros del Subcomité para la Prevención deberán:

- a) Observar las leyes y los reglamentos del Estado visitado;
- b) Abstenerse de toda acción o actividad incompatible con el carácter imparcial e internacional de sus funciones.

### **Artículo 37**

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones remitirá copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados.

# Los Principios de Paris

Principios relativos  
al Estatuto y  
Funcionamiento de  
las Instituciones  
Nacionales de  
Protección y  
Promoción de los  
Derechos Humanos

(fragmentos)

**ANEXO**



A continuación, se resumen estas recomendaciones, que la Comisión de Derechos Humanos hizo suyas en marzo de 1992 (A/RES/48/134).

## **A. Competencias y atribuciones**

(...)

2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones: a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; (...)
  - b) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
  - c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
  - d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
  - e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos; (...)

## **B. Composición y garantías de independencia y pluralismo**

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) intere-

sadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
  - las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
  - los universitarios y especialistas calificados;
  - el Parlamento;
  - las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.
  3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

## **C. Modalidades de funcionamiento**

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

1. Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;
2. recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
3. dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;
4. reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;

5. establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
  6. mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);
  7. establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.
- (...)



## **Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención**

Un sistema permanente de visitas sin notificación previa a todo lugar de detención, a cargo de expertos independientes, es uno de los mejores métodos para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, en junio de 2006, estableció un marco jurídico internacional para reforzar y expandir visitas a lugares de detención de esta naturaleza. El establecimiento o la designación de mecanismos nacionales de prevención (MNP) por cada Estado Parte del Protocolo Facultativo es un componente clave de este nuevo sistema de monitoreo mundial.

La presente publicación busca asistir a actores nacionales en el proceso de elección del MNP en su país. La misma incluye las disposiciones relevantes del Protocolo Facultativo; interpretaciones técnicas y jurídicas respecto de su significado; ilustraciones con ejemplos reales y; recomendaciones sobre aspectos particulares de los MNP, incluyendo los siguientes puntos:

- Procedimientos para la definición del MNP;
- Mandato y facultades;
- Independencia;
- Criterios para los miembros y personal;
- Garantías y poderes respecto de las visitas;
- Recomendaciones y su implementación;
- Rol de la sociedad civil;
- Relación con el sistema internacional;
- Modelo operativo.

Esta Guía forma parte de un “Kit de Implementación” publicado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), organización no-gubernamental que trabaja a nivel mundial para prevenir la tortura y los malos tratos. El Kit completo está disponible en [www.apr.ch/npm](http://www.apr.ch/npm).

**Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)**  
**Route de Ferney 10, Casilla Postal 2267, CH 1211 Ginebra 2, Suiza**  
**Tel: (41 22) 919 2170 Fax: (41 22) 919 2180**  
**[apt@apt.ch](mailto:apt@apt.ch)**  
**[www.apr.ch](http://www.apr.ch)**