



LISTA DE CRITERIOS PARA EVALUAR LOS MECANISMOS NACIONALES DE PREVENCIÓN

El *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, aprobado por las Naciones Unidas en 2002, establecerá un sistema de visitas regulares a todo lugar de detención con el objeto de prevenir la tortura y los malos tratos. Las visitas se realizarán por un Subcomité Internacional creado por las Naciones Unidas y por uno o varios Mecanismos Nacionales de Prevención que los Estados Partes tendrán la obligación de mantener, designar o crear. Si bien el texto del Protocolo establece una serie de garantías y poderes para el Mecanismo Nacional de Prevención, también deja un amplio margen de discrecionalidad en su diseño. La APT recomienda que el proceso de definición del Mecanismo Nacional de Prevención sea abierto y participativo, involucrando a todos los actores relevantes.

La presente lista de criterios es una herramienta para los actores nacionales e internacionales involucrados en el proceso de definición del Mecanismo Nacional de Prevención en un determinado país. Pretende apoyar y orientar el proceso de reflexión y discusión, señalando diferentes aspectos que deberían tomarse en consideración. En particular, busca:

- evaluar si un Mecanismo Nacional de Prevención potencial reúne los estándares mínimos contemplados en el Protocolo Facultativo;
- evaluar/establecer sus fortalezas y debilidades;
- compararlo con otros mecanismos;
- mejorar la efectividad de mecanismos existentes.

Este formulario contiene una lista de 46 criterios para guiar la evaluación de Mecanismos Nacionales de Prevención, a la luz de los estándares del Protocolo Facultativo y de la buena práctica en materia de visitas a lugares de detención. Esta lista de criterios se divide en cuatro secciones:

- I. Información general
- II. Estándares mínimos del Protocolo Facultativo
- III. Buenas prácticas para el monitoreo
- IV. Criterios adicionales en caso de contar con más de un mecanismo nacional

La primera sección contiene información general sobre el mecanismo y el país para considerar el contexto como variable para la evaluación del mecanismo. La segunda sección, que se puede usar de manera independiente, se limita a los criterios formales contenidos en el texto mismo del Protocolo Facultativo. La tercera sección establece criterios desarrollados en la práctica. Los criterios de esta sección permiten evaluar la eficiencia de mecanismos existentes, pero también podrían servir como pautas para orientar el establecimiento de un mecanismo nuevo. Estos criterios por lo tanto son acompañados de unas notas aclaratorias. La cuarta y última sección se aplica únicamente para los casos donde serán designados más de un mecanismo nacional de prevención.

SECCIÓN I: INFORMACIÓN GENERAL

Sobre el mecanismo:

Nombre del mecanismo:

Fecha de creación: Presupuesto anual:

Mandato:

Base legal:

Cantidad de miembros (hombres / mujeres):

Cantidad de personal (hombres / mujeres):

¿ Existen otros mecanismos que realizan visitas a lugares de detención en su país ?

¿ En caso afirmativo, cuáles?

.....

Sobre el contexto nacional:

Extensión territorial del país (en Km²):

Población:

Población carcelaria:

Cantidad de cárceles:

Cantidad de comisarías:

Cantidad de hospitales psiquiátricos:

Cantidad de centros para jóvenes y adolescentes:

Otros:

SECCIÓN II: CRITERIOS MÍNIMOS DEL PROTOCOLO FACULTATIVO

FACULTADES Y MANDATO ¹
1. ¿Tiene el mecanismo mandato para examinar el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención? (artículo 19.a) ¿Realiza visitas a lugares de detención de manera periódica? ¿Se realizan las visitas sin previo aviso?
2. ¿Tiene el mecanismo acceso a todo lugar de detención según la definición del Protocolo Facultativo? ² (por ejemplo: comisarías, prisiones; hospitales psiquiátricos, centros para inmigrantes, centros para jóvenes y adolescentes y cuarteles militares, entre otros) (artículo 20.b)
3. ¿Tiene el mecanismo acceso a todos los locales, salas e instalaciones de los lugares de detención que visita? (artículo 20.c)
4. ¿Durante sus visitas, tiene el mecanismo la posibilidad de entrevistarse sin testigos, con las personas privadas de libertad de su elección, en un lugar de su elección? (artículo 20.d y 20.d)
5. ¿Tiene el mecanismo acceso a toda la información relativa a la cantidad de personas privadas de libertad así como a la cantidad y ubicación de los lugares de detención? ¿Tiene acceso a información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención? (artículo 20.a y 20.b)
6. ¿Existen garantías para que las personas que entren en contacto con el mecanismo no sufran sanciones o perjuicios? (artículo 21.1)
7. ¿Tienen las autoridades la obligación de examinar las recomendaciones del mecanismo y entablar un diálogo sobre posibles medidas de aplicación? (artículo 22)
EVALUACIÓN: ¿Tiene el mecanismo las facultades y garantías mínimas establecidas en el Protocolo Facultativo? ¿De lo contrario, qué falta y cómo se podría rectificar? ¿En caso de tener un mandato más amplio, el mandato de visitas es compatible en la práctica?

¹ Artículos 19 al 21 del Protocolo Facultativo.

² "A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública." (artículo 4.b)

FACULTADES Y MANDATO³
1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
EVALUACIÓN:

³ Artículos 19 al 21 del Protocolo Facultativo.

INDEPENDENCIA FUNCIONAL⁴

8. ¿Cuenta el mecanismo con los recursos humanos y financieros suficientes para realizar su labor de visitas periódicas a lugares de detención de manera efectiva? (artículo 18.3) El financiamiento está estable? (¿Qué porcentaje del presupuesto general del mecanismo se destina a las visitas? ¿Cuál sería el presupuesto idóneo?)

9. ¿Tiene el mecanismo autonomía financiera y control sobre su propio presupuesto?

10. ¿Cuál es la base legal que permite el establecimiento del mecanismo? ¿Es suficientemente alta en la jerarquía normativa para garantizar su independencia?

11. ¿Tienen los miembros algún tipo de vínculos con el Ejecutivo? ¿Podrían estos vínculos comprometer su independencia? ¿Quién designa y despide a los miembros? ¿Son estos procedimientos abiertos y transparentes?

12. ¿El mecanismo contrata su propio personal? ¿Tiene oficinas propias, que no estén localizadas en instalaciones del poder ejecutivo o judicial?

EVALUACIÓN: ¿Es el mecanismo formalmente y funcionalmente independiente? ¿Es percibido como independiente? ¿De lo contrario, qué medidas deberían tomarse para remediar la situación?

⁴ Artículo 18.1, 18.3 y 18.4 del Protocolo Facultativo.

INDEPENDENCIA FUNCIONAL⁵

8.

9.

10.

11.

12.

EVALUACIÓN:

⁵ Artículo 18.1, 18.3 y 18.4 del Protocolo Facultativo.

COMPOSICIÓN⁶

13. ¿Qué formación y experiencia profesional tienen los miembros? ¿Cuentan con las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos para realizar visitas? (artículo 18.2) ¿Es el equipo de visita multidisciplinar, integrando en particular profesionales de la medicina y de los derechos humanos?

14. ¿El mecanismo tiene un balance de género? ¿Tiene una representación adecuada de grupos étnicos, minoritarios y lingüísticos? ¿Esta composición también se respeta a la hora de conformar la delegación para realizar una visita?

15. ¿Reciben los miembros y personal del mecanismo formación sobre el monitoreo de lugares de detención y otros temas relevantes? ¿Esta formación se realiza sólo al inicio o es continua?

EVALUCIÓN: ¿Tiene el mecanismo los recursos humanos necesarios para realizar visitas periódicas a lugares de detención de acuerdo al Protocolo? ¿Se respetan los principios de capacidad y diversidad? ¿Son equipos multidisciplinarios? ¿De lo contrario, qué se tendría que modificar?

⁶ Artículo 18.2 del Protocolo Facultativo.

COMPOSICIÓN⁷

13.

14.

15.

EVALUCIÓN:

⁷ Artículo 18.2 del Protocolo Facultativo.

PARTE III: EL MONITOREO EFECTIVO EN LA PRÁCTICA

LA PREPARACIÓN Y REALIZACIÓN DE UNA VISITA

16. ¿Cuál es el número total visitas efectuadas por año, de acuerdo a las categorías de lugares de detención? ¿Se visitan también lugares de detención ubicados en zonas remotas? ¿Cuál es el promedio de periodicidad de las visitas, de acuerdo a las categorías de lugares de detención?

Las visitas deben ser periódicas y frecuentes. La frecuencia puede variar de acuerdo al tipo de lugar visitado. Se recomienda que los lugares más problemáticos o importantes sean visitados más de una vez por año. Asimismo, los lugares con mayor rotación de personas, se deberían visitar con mayor frecuencia.

17. ¿Las visitas tienen que ser anunciadas con anticipación? ¿En caso afirmativo, con cuánto tiempo de anticipación y a quién se le debe notificar?

A fin de asegurar un impacto preventivo, los mecanismos deben tener acceso a cualquier lugar en cualquier momento y sin previo aviso. Sin embargo, por razones prácticas, el mecanismo puede tomar la decisión de anunciar una determinada visita. El mecanismo debe poder visitar de manera inmediata en caso de algún problema o disturbio (por ejemplo, un motín).

18. ¿El mecanismo elige por su cuenta los lugares que va a visitar? En caso afirmativo, cómo se toma esta decisión (en base a información recibida, de acuerdo a una estrategia clara)?

De acuerdo al artículo 20.e del Protocolo Facultativo, el mecanismo debe tener la libertad de seleccionar los lugares que desea visitar. La elección del lugar se puede basar en distintos criterios: información disponible; región; tipo de lugar; vulnerabilidad de los detenidos; gravedad de la problemática.

19. ¿Las visitas se preparan con anticipación? ¿De qué manera (revisión de informes previos, recaudación de información complementaria de otras Fuentes, contactos con el director y otros actores relevantes)?

La preparación es de suma importancia para que la visita se pueda realizar en las mejores condiciones posibles y debe incluir, como mínimo, un resumen de toda la información disponible sobre ese lugar de detención.

20. ¿El mecanismo se entrevista con el Director del establecimiento al iniciar y finalizar la visita para discutir temas de fondo (es decir, no sólo por una cuestión protocolar)?

La entrevista inicial sirve para presentar a la delegación, aclarar los objetivos de la visita y la forma en que será realizada, así como para reunir información sobre el lugar. Durante la entrevista final, la delegación podrá resumir las cuestiones observadas y discutir temas específicos. El equipo debería reunirse brevemente antes de la entrevista final a fin de acordar los puntos a ser abordados.

21. ¿Realiza el mecanismo un recorrido general de todo el lugar de detención y/o de algunas instalaciones específicas (por ejemplo, celdas de aislamiento, instalaciones médicas, pabellones)?

Un recorrido general debería ser realizado por toda la delegación, al menos durante la primera visita al lugar de detención. Algunas instalaciones no se deberían dejar de visitar: área de ingreso; celdas de castigo; dormitorios; instalaciones sanitarias).

LA PREPARACIÓN Y REALIZACIÓN DE UNA VISITA

16.

17.

18.

19.

20.

21.

22. ¿Consulta el mecanismo los registros? ¿Cuáles (ingreso y egreso; registros médicos; registros sobre incidentes y uso de la fuerza; registros sobre actividades laborales y educativas)?

La delegación que visita debe poder consultar todos los tipos de registro. Los más importantes son los de ingreso y los de incidentes y uso de la fuerza.

23. ¿Cómo se eligen las personas privadas de libertad a ser entrevistadas? ¿En dónde se realizan estas entrevistas (fuera de la vista y escucha de los guardas)?

Según el artículo 20.e del Protocolo Facultativo, el mecanismo debe tener la libertad de seleccionar a las personas que desee entrevistar. Es importante entrevistarse no sólo con las personas que se acerquen del mecanismo o aquellas que hayan sido designadas como representantes, a fin de tener una visión más completa del lugar de detención y proteger a los detenidos. Las entrevistas no se deben realizar en las oficinas administrativas del lugar y deben ser lo suficientemente alejadas de los guardas para que no puedan escuchar la conversación y, si posible, tampoco mirar.

24. ¿Cómo se realiza la entrevista, con cuánta gente, se hace uso de cuestionarios, cómo se registra la información?

Las entrevistas en privado son la columna vertebral de un sistema de monitoreo eficaz. Se debe procurar establecer una relación de confianza, empatía y respeto, haciendo buen uso del tiempo disponible. Sobre todo se debe evitar que tomen la forma de un interrogatorio. La entrevista se debe llevar a cabo por un máximo de dos personas, una de las cuales puede tomar notas si el detenido está de acuerdo. Un cuestionario puede ser útil si no se utiliza de una manera demasiado rígida. .

25. ¿Qué hace el mecanismo frente a alegaciones de tortura? ¿Cómo procura el mecanismo proteger a las personas que entran en contacto con sus miembros?

Es crucial preguntar al detenido si las alegaciones pueden ser transmitidas a las autoridades y si su nombre puede ser mencionado.

26. ¿El mecanismo toma en especial consideración a los grupos vulnerables (por ejemplo, niños y adolescentes, personas con enfermedades mentales, acusados de delitos particulares, personas con HIV/SIDA, entre otros)?

Es importante que el mecanismo tenga presente los problemas específicos de las poblaciones particularmente vulnerables.

EVALUACIÓN: ¿La delegación que realiza las visitas lo hace de acuerdo a las buenas prácticas indicadas en los criterios anteriormente citados? ¿De lo contrario, hay potencial para un cambio en esta dirección?

22.

23.

24.

25..

26.

EVALUACIÓN:

SEGUIMIENTO DE LAS VISITAS

27. ¿Qué tipo de informes se realizan después de una visita?

El seguimiento es igual de importante (o incluso más importante) que la visita en sí. Los informes abarcan informes internos, informes de cada visita dirigidos a las autoridades, informes globales sobre varias visitas (por ejemplo, informes anuales o temáticos).

28. ¿Incluyen los informes recomendaciones a autoridades de distintos niveles? ¿Las recomendaciones son específicas y prácticas?

De acuerdo al artículo 19.b del Protocolo Facultativo, el Mecanismo Nacional de Prevención debe tener facultades para “hacer recomendaciones a las autoridades competentes”. Para que estas recomendaciones sean efectivas, se deben dirigir a las autoridades competentes (es decir, a aquellas con la autoridad para implementarlas), ser concretas y específicas, en orden de prioridad y con indicaciones de tiempos para su implementación. .

29. ¿Identifica el mecanismo las causas fundamentales de los problemas observados? ¿Le informa a las autoridades relevantes?

La identificación de los problemas de fondo ayuda al mecanismo en la formulación de recomendaciones más substantivas y pragmáticas para la búsqueda de soluciones a corto, mediano y largo plazo.

30. ¿Los informes son públicos? ¿Son enviados a los medios de comunicación?

De acuerdo al artículo 23 del Protocolo Facultativo, los Estados Partes se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los Mecanismos Nacionales de Prevención. Los mecanismos mismos también pueden hacer públicos sus informes de visitas. En el futuro, los informes también se podrán enviar al Subcomité Internacional establecido por el Protocolo Facultativo. .

31. ¿El mecanismo realiza visitas de seguimiento para verificar la implementación de sus recomendaciones?

Cuando las visitas son frecuentes necesariamente incluyen cierto nivel de seguimiento. Los mecanismos también pueden decidir realizar visitas con el objeto específico de verificar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones realizadas durante visitas previas.

32. ¿Tiene el mecanismo otro tipo de acciones complementarias (por ejemplo, de incidencia en legislación y políticas públicas, litigio y capacitación, entre otros)?

Las visitas son un elemento de una estrategia más global para prevenir la tortura y los malos tratos y pueden ser complementadas por otras acciones, dependiendo del mandato de cada mecanismo. El artículo 19.c del Protocolo Facultativo, confiere al Mecanismo Nacional de Prevención facultades para hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.

EVALUACIÓN: ¿Transmite el mecanismo recomendaciones claras sobre la prevención de la tortura y la mejora de los lugares de detención a las autoridades competentes? ¿Da seguimiento a su implementación?

SEGUIMIENTO DE LAS VISITAS

27.

28.

29.

30.

31.

32.

EVALUACIÓN:

IMPACTO / RESULTADOS

33. ¿Deben las autoridades tomar posición, comentar o responder de alguna manera a los informes y recomendaciones del mecanismo? ¿Lo hacen en la práctica?

De acuerdo al artículo 22 del Protocolo Facultativo, las autoridades deben examinar las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención y entablar un diálogo acerca de las posibles medidas de aplicación. Las autoridades deben comentar los informes y tomar posición sobre sus recomendaciones.

34. ¿Cuál es el nivel de cooperación con las autoridades?

El proceso de monitoreo se basa en la cooperación entre el mecanismo y las autoridades, quienes deben cooperar con el mecanismo durante todas las etapas de la visita y del seguimiento de las recomendaciones. No obstante, el nivel de cooperación puede variar y no depende exclusivamente de la voluntad del mecanismo.

35. ¿El mecanismo insiste pro-activamente en la implementación de sus recomendaciones? ¿Han sido implementadas algunas de sus recomendaciones?

La formulación de recomendaciones no es suficiente para impulsar cambios. Se requiere de una estrategia más pro-activa para garantizar su implementación: acciones de seguimiento; diseminación pública y contactos con otros actores, entre otros.

36. ¿Hay ejemplos de mejoras concretas como resultado de las recomendaciones? ¿A qué nivel (por ejemplo para detenidos específicos, para un lugar en particular o cambios más bien estructurales)?

El objeto final de las visitas es mejorar el trato de personas privadas de libertad y sus condiciones de detención. El mecanismo debe poder mostrar cambios positivos concretos como resultado de esta labor. .

37. ¿El mecanismo está cooperando con otros actores involucrados directamente o indirectamente en el monitoreo de lugares de detención? ¿En caso afirmativo, de qué manera?

Otros actores nacionales también se preocupan por los derechos de las personas privadas de libertad, algunos mediante el monitoreo. Es importante que el mecanismo tenga contacto con ellos, establezca cierto nivel de coordinación para aumentar el impacto de su labor hacia una meta común. .

EVALUACIÓN: ¿La labor del mecanismo ha llevado a resultados concretos en términos de prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención?

IMPACTO / RESULTADOS

33.

34.

35.

36.

37.

EVALUACIÓN:

LA INDEPENDENCIA EN LA PRÁCTICA

38. ¿Ha alguna vez encontrado el mecanismo resistencia por parte de las autoridades? ¿Logró superar estos obstáculos haciendo uso de su mandato legal y garantías?

El monitoreo normalmente se basa en la cooperación y el dialogo con las autoridades, pero a veces será necesario que el mecanismo sea más firme para poder ejercer de manera efectiva su mandato y facultades.

39. ¿Goza el mecanismo de legitimidad? ¿Es percibido como independiente por parte de los detenidos, los medios de comunicación, la sociedad civil?

La percepción de la independencia por parte de todos los actores interesados es casi tan importante como la independencia misma. .

40. ¿Es respetado el mecanismo y considerado un mecanismo eficaz por las autoridades, los detenidos, los medios de comunicación y la sociedad civil?

41. ¿Los miembros del mecanismo gozan de un alto nivel de autoridad moral? ¿Son personas comprometidas con su labor y conocidas por su voluntad de impulsar cambios?

Al final del día, la efectividad y el impacto del mecanismo dependen de la calidad de sus miembros y de su compromiso personal con su labor.

EVALUACIÓN: ¿Es el mecanismo independiente en la práctica?

LA INDEPENDENCIA EN LA PRÁCTICA

38.

39.

40.

41.

EVALUACIÓN:

PARTE IV: MÚLTIPLES MECANISMOS NACIONALES DE PREVENCIÓN

42. ¿Qué otros mecanismos realizan visitas a lugares de detención en su país? ¿Qué tipo de lugares visitan? ¿Realizan un trabajo complementario o de duplicación? ¿Quedan áreas sin cubrir?

43. ¿Existe algún sistema de consulta y coordinación entre los distintos mecanismos?

44. ¿Está previsto algún tipo de coordinación entre los distintos mecanismos para establecer contacto con el futuro Subcomité de las Naciones Unidas?

45. ¿Existe alguna manera para asegurar que la metodología y los estándares aplicados por los distintos mecanismos sean coherentes?

46. ¿Se han dado incidentes de inconsistencia o contradicciones entre los distintos mecanismos? ¿Hay ejemplos de sinergia y complementariedad entre los distintos mecanismos?

EVALUACIÓN:

42.

43.

44.

45.

46.

EVALUACIÓN:

OBSERVACIONES ADICIONALES

APT/11.06