

Los Mecanismos Nacionales de Prevención: Una Redacción Eficaz de los Informes Anuales

Abril de 2012

El informe anual representa una importante herramienta de comunicación para los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP). Esto es reconocido por el Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura (OPCAT), que establece que los Estados Partes tienen la obligación de "publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención" (artículo 23). Esta obligación se formula como una obligación del Estado Parte y no como una obligación de los MNP. Sin embargo, en el texto del OPCAT no se especifica nada en relación con los objetivos, contenidos y estructura de los informes anuales de los MNP. Este documento intenta llenar este vacío estableciendo una serie de recomendaciones y consejos prácticos sobre cómo sacar el máximo provecho de un informe anual de los MNP. Para realizar este documento nos hemos inspirado en los informes anuales publicados por los MNP, en las experiencias vividas por la APT al trabajar con los MNP, y también en las directrices específicas del SPT relativas a los MNP.

1. El informe anual de los MNP: una herramienta de cabildeo

Un informe anual de un MNP representa una importante herramienta de comunicación y puede servir de ayuda a varios propósitos importantes:

- Dar a conocer el trabajo de los MNP y garantizar que este sea rentable;
- Informar a los actores pertinentes y al público en general sobre las actividades y el funcionamiento de los MNP;
- Identificar y analizar los principales problemas relacionados con la prevención de la tortura;
- Proponer recomendaciones;
- Hacer balance sobre el progreso (o falta de progreso) en la prevención de la tortura; y
- establecer y mantener un diálogo permanente con las autoridades.

2. Destinatarios del informe anual de los MNP

Al ser un documento esencial, en lo que a las actividades de cabildeo se refiere, los informes anuales de los MNP están dirigidos principalmente a los actores nacionales, incluidos los y las no especializados y especializadas en el tema.

El público al que va dirigido el informe anual puede ser muy variado, y va desde:

- Las y los "**receptores**" de las recomendaciones formuladas por los MNP, incluidas las autoridades competentes encargadas de los lugares de detención y los parlamentarios y parlamentarias, quienes tienen el poder y el deber de aplicar las recomendaciones y pueden llevar a cabo cambios a nivel político;
- Aquellos y aquellas que por el trabajo que realizan se incluyen entre el **personal de interés** para el MNP, como son las personas privadas de su libertad y los sindicatos profesionales; y
- Todos los actores que tengan un **interés específico en la prevención de la tortura**, ya sea en las organizaciones de la sociedad civil, en los medios de comunicación o en el público en general.

El OPCAT no establece un procedimiento para la presentación de informes, por lo tanto, el **Subcomité para la Prevención de la Tortura** no es el principal público al que va dirigido el informe anual de los MNP.

3. Destinatarios del informe anual de los MNP

El contenido del informe anual dependerá de diferentes factores:

- Si los MNP ya han hecho pública otra información sustancial, incluida la realizada a través de los informes públicos de las visitas y los informes temáticos;
- Si este es el primer informe anual de los MNP;
- La estrategia y los objetivos que los MNP tienen la intención de conseguir con el informe anual (que podrían variar de un año a otro).

A pesar de los diferentes factores expresados anteriormente, un informe anual de un MNP siempre debe cumplir los siguientes requisitos:¹

- a) Incluir una **breve introducción** del OPCAT y las funciones del MNP en el país concreto;
- b) Explicar la información actualizada sobre el **funcionamiento y las operaciones** del MNP durante el período considerado, en particular sobre las siguientes cuestiones:
 - La organización interna del MNP, incluidos los recursos humanos, financieros y logísticos y los métodos de trabajo;
 - Las actividades del MNP (información equilibrada cuantitativa y cualitativa)
 - La cuenta de resultados de la cooperación con las autoridades y otros actores;²
 - Desafíos pendientes para la ejecución eficaz del mandato del MNP;
 - Los planes estratégicos a corto y largo plazo, incluidas las prioridades que se han establecido.
- c) Proporcionar un análisis sustantivo sobre las **cuestiones de prevención de la tortura**, incluyendo los hallazgos más importantes y la explicación sobre los actuales desafíos en la protección de los derechos de las personas privadas de su libertad. Cuando **los informes de las visitas se publican** con regularidad, los MNP pueden sintetizar los aspectos relevantes relacionados con los diferentes lugares de detención, o pueden analizar las cuestiones temáticas transversales. Cuando los informes sobre las visitas **no se hacen públicos**, el informe anual debe incluir la información sobre los principales problemas encontrados durante las visitas.

¹ SPT, Herramienta de Autoevaluación para los Mecanismos Nacionales de Prevención. Una guía preliminar, realizada por el SPT, enfocada en el funcionamiento de los MNP, UN. DOC CAT/OP/12/8, 18 octubre 2011, §38.

² Véase el capítulo V del Manual de Implementación del OPCAT, para obtener más información sobre el análisis del funcionamiento de los MNP y el SPT, La Herramienta de Autoevaluación para los Mecanismos Nacionales de Prevención.

d) Incluir las principales **recomendaciones tendentes a propiciar cambios**;

Además de todo lo anterior, **los informes anuales** deberán incluir, sistemáticamente, el seguimiento de la información sobre:

- Las operaciones de los MNP (presupuestos, actividades, métodos de trabajo etc...);
- El nivel de aplicación de las recomendaciones de los MNP y los obstáculos para su implementación;
- Las cuestiones que quedaron pendientes en los informes anuales publicados anteriormente; y
- Los cambios observados sobre los fundamentos de los éxitos y fracasos a la hora de propiciar cambios.

Después de varios años de operaciones (como en este caso 5 años), los MNP podrían plantearse la elaboración de una evaluación de su trabajo y el impacto resultante en la situación de tortura y otras formas de malos tratos. Este análisis se podría incluir en su informe anual.

Por último, a la hora de redactar el informe anual de los MNP, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- La información confidencial obtenida debe considerarse privilegiada y no deben ser publicados los datos personales sin el consentimiento expreso de la persona en cuestión.³
- El tono del informe debe reflejar el enfoque constructivo promovido por el OPCAT, y
- Las cuestiones antes mencionadas que podrían reflejarse en la estructura del informe anual de los MNP.

4. Formato del informe anual

El formato del informe anual de los MNP varía en función del tipo de Mecanismo Nacional de Prevención:

- Si el MNP designado es **(parte de) una institución ya existente** - como una Institución Nacional de Derechos Humanos - dicho informe anual debe ser publicado como un **informe separado**, o por lo menos, debería tener un **capítulo aparte** dentro del informe anual general de la institución⁴. El informe del MNP, o el capítulo del MNP, debe cubrir todos los aspectos de la labor y el mandato del MNP, como se detalla en la sección 3 de este artículo.
- Si el MNP designado comprende **varias instituciones**, el informe anual del MNP debe ser un informe anual consolidado de todas las instituciones. Se podría recopilar la información relacionada con el funcionamiento de cada institución en relación con su trabajo en el MNP y se podría tratar de adoptar un enfoque más transversal e intersectorial con las cuestiones temáticas. La recopilación de las actividades y los resultados debe ser evitada por cada institución.
- Si el MNP designado oficialmente participa con **organizaciones de la sociedad civil** en su trabajo diario, estas deben ser consultadas sobre el contenido del informe anual.

El tamaño del informe anual también varía según la estructura del MNP y el contexto en el que opera. El primer informe anual suele ser más largo, ya que incluye información detallada sobre el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención y la situación de privación de libertad. Los informes anuales posteriores, podrán ser más cortos y más

³ Véase el artículo 21 (1), OPCAT

⁴ Véase el capítulo V del Manual de Implementación del OPCAT, sección 4.3, p.248.

centrados en los cambios y cuestiones temáticas específicas. Los anexos, si bien son útiles, deben reducirse al mínimo con el fin de facilitar la lectura del informe anual. También debe considerarse como un complemento a la versión impresa, una versión electrónica más extensa del informe anual, que contendrá los enlaces a los informes, imágenes, entrevistas y artículos de los medios de comunicación.

5. Difusión estratégica del informe anual

Como ya se mencionó anteriormente, los **actores nacionales** son el público principal al que va dirigido el informe anual. Aunque el Estado Parte tiene la obligación de publicar y difundir el informe anual, esta tarea la realizan normalmente los MNP. Los MNP deben asegurarse de que la publicación y la difusión del informe estén plenamente cubiertas por su presupuesto. Por lo tanto, el SPT recomienda que los MNP adopten una estrategia para la difusión del informe anual a nivel nacional, que incluya el diálogo con las partes interesadas y, en particular con las autoridades.

a) El diálogo con las autoridades

Los MNP podrían considerar el envío con antelación de su informe anual a las autoridades, para iniciar un diálogo sobre el contenido del informe. También se podría requerir una reunión para intercambiar opiniones sobre las principales cuestiones destacadas en el informe anual del MNP y debatir las formas de avanzar hacia una solución. No hay que esperar que las autoridades proporcionen una respuesta formal por escrito.

b) Actividades recomendadas para difundir el informe anual

- Una versión electrónica y accesible del informe anual de los MNP, que esté disponible para su descarga;
- Una conferencia pública para presentar el informe anual y debatir sobre las cuestiones más importantes del informe;
- Una audiencia pública en el parlamento para discutir las cuestiones temáticas, así como los desafíos a los que se enfrenta el MNP;
- Conferencias de prensa, entrevistas en radio y televisión con objeto de compartir el contenido del informe e informar al público sobre la situación de privación de libertad y los riesgos de la tortura y los malos tratos;
- Reuniones programadas con los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, para compartir el contenido del informe y discutir las posibles estrategias a tener en cuenta para acciones futuras.

En los países donde existen varias lenguas oficiales, el informe anual del MNP debería estar disponible en todas ellas.

c) Otras actividades posibles

Los MNP podrían considerar como una medida de gran utilidad el envío de sus informes anuales a **los órganos regionales é internacionales⁵ de derechos humanos,⁶** como una forma de compartir información y fomentar el debate sobre la situación de cada

⁵ Por ejemplo, los Órganos de Tratados de las Naciones Unidas, como el Comité contra la Tortura y los procedimientos especiales, como el Relator Especial sobre la Tortura.

⁶ Por ejemplo, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos Inhumanos o Degradantes; el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, el Comité para la Prevención de la Tortura en África y el Relator Especial sobre las Prisiones y Condiciones de Detención en África. Para más información, ver <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm>

país, así como las cuestiones temáticas específicas. También se podría enviar el informe anual a otros MNP que pudieran estar interesados.

Aunque el Subcomité para la Prevención de la Tortura no sea el principal público al que va dirigido el informe anual de los MNP, los mecanismos nacionales de prevención podrían enviar al Subcomité una copia de sus informes anuales. Esto debe ser visto como una forma de mantener un contacto directo con su contraparte internacional y contribuir al desarrollo de su forma de percibir algunos temas concretos, como pueden ser la salud mental en los centros de detención o el uso de la incomunicación. El SPT tiene que incluir en su página web los informes anuales de los MNP disponibles, aunque no se responsabilice de su contenido.⁷ El MNP debe considerar por lo tanto, la traducción de su informe anual al inglés, sino íntegramente, por lo menos el resumen ejecutivo.

6. Resumen: Recomendaciones

- ↪ El informe anual de los MNP debe estar dirigido principalmente a los actores nacionales.
- ↪ Si el MNP designado forma parte de una institución ya existente, el informe anual de los MNP debe ser independiente o debe incluirse en un capítulo aparte dentro del informe anual de dicha institución.
- ↪ Si el MNP designado comprende varias instituciones, el informe anual debe ser consolidado.
- ↪ Se debe prestar una atención especial al tono del informe, que debe reflejar el enfoque constructivo promovido por el OPCAT.
- ↪ Los datos personales y confidenciales obtenidos por los MNP debe ser confidenciales.
- ↪ El contenido del informe anual de los MNP dependerá de su estrategia y los objetivos elegidos por el MNP. Sin embargo, debe incluir información sobre cómo funciona el Mecanismo Nacional de Prevención, las recomendaciones para el cambio y un análisis de las cuestiones sobre la prevención de la tortura. y una evaluación del nivel de aplicación de las recomendaciones. El seguimiento de las observaciones y recomendaciones debería ser sistemáticamente incluido en el informe anual. Se debe buscar el equilibrio entre la información cuantitativa y cualitativa.
- ↪ El MNP debe adoptar una estrategia para difundir su informe anual a nivel nacional, en la que se incluya conferencias de prensa y reuniones bilaterales con las autoridades competentes. La difusión del informe anual de los MNP debe formar parte de una estrategia de difusión más amplia de los MNP.
- ↪ El MNP debe plantearse la traducción al inglés del informe anual íntegro, o por lo menos del resumen ejecutivo.
- ↪ El informe anual de los MNP se debe enviar, para efectos informativos, a los organismos regionales e internacionales, en particular, al Subcomité para la Prevención de la Tortura, así como a otros MNP a los que pudiera interesar.



Asociación para la Prevención de la Tortura - APT

Route de Ferney 10 • P.O. Box 137

CH - 1211 Ginebra 19

Tel: +41 (0)22 919 21 70 • Fax: +41 (0)22 919 21 80

apt@apt.ch • www.apt.ch

⁷ Para más información vease: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm>