



association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

- **PREVENIR A TORTURA -
UMA RESPONSABILIDADE
COMPARTILHADA**

Fórum Regional sobre o
Protocolo Facultativo à
Convenção da ONU contra a
Tortura na América Latina





association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

Prevenir a tortura - uma responsabilidade compartilhada

**Fórum Regional sobre o Protocolo
Facultativo à Convenção da ONU
contra a Tortura na América Latina**

Panamá,
30 de setembro - 2 de outubro 2014

A [Associação para a Prevenção da Tortura](#) (APT) é uma organização não governamental independente, sediada em Genebra, que trabalha em todo o mundo para prevenir a tortura e outros maus tratos.

A visão da APT é de um mundo livre de tortura, no qual os direitos e a dignidade de todas as pessoas privadas de liberdade são respeitados.

A APT foi fundada em 1977 pelo advogado e banqueiro suíço, Jean-Jacques Gautier. Desde então, a APT se tornou liderança em seu campo de atuação. Seu conhecimento e assessoria são procurados por organizações internacionais, governos, instituições de direitos humanos e outros atores. A APT desempenhou um papel-chave na criação de normas internacionais e regionais, entre elas o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (adiante, designado apenas como Protocolo Facultativo), bem como no estabelecimento de mecanismos para a prevenção da tortura.

Em 2010, a APT abriu um Escritório Regional na Cidade do Panamá com o objetivo de dar suporte aos estados latino-americanos e a outros atores nacionais para o cumprimento efetivo do Protocolo Facultativo.

Copyright © 2014, Associação para a Prevenção da Tortura (APT). Todos os direitos reservados.

Os materiais disponíveis nesta publicação podem ser citados livremente ou reimpressos, desde que seja feita referência aos créditos. Solicitações de permissão para reproduzir ou traduzir esta publicação devem ser endereçadas à APT.

ISBN 978-2-940337-79-8

Lay-out original: minimum graphics

Lay-out: Anja Härtwig, APT

Tradução: Luísa Luz e Raquel Lima

Fotos: Alberto Quiros Bonett

Logo do Foro Regional: Shazeera Zawawi

Impressão: Villi®, França

Conteúdo

Sumário Executivo	1
Agradecimentos	7
Abreviações	9
Prefácio	11
I. Introdução	15
1. Antecedentes do Fórum Regional	16
2. Sobre este relatório	19
II. Visão geral sobre a implementação do Protocolo Facultativo na América Latina	21
1. Ratificação do Protocolo Facultativo e os MNPs na América Latina	22
2. O SPT na América Latina	24
III. Desafios para a criação de MNPs eficazes – e como enfrentá-los	27
1. Introdução	28
2. MNPs vinculados a Instituições Nacionais de Direitos Humanos	29
3. Designação de novas instituições especializadas como MNPs	33
4. Sistemas nacionais de prevenção em Estados federais	37
5. Desafios comuns a todos os tipos de mecanismos nacionais e locais de prevenção	41
IV. Desafios para o cumprimento das atribuições previstas no Protocolo Facultativo	43
1. Compreensão da abordagem preventiva para combater a tortura	44

2. Monitoramento de todos os locais de privação de liberdade previstos pelo Protocolo Facultativo	47
V. Vulnerabilidade no contexto da privação de liberdade - o que os mecanismos podem fazer para proteger grupos em situação de vulnerabilidade?	51
1. Introdução	52
2. Mulheres	53
3. Pessoas LGBT	58
4. Povos indígenas	63
5. Pessoas com problemas de saúde mental	69
VI. Ampliação do impacto do trabalho dos MNPs	75
1. O teste definitivo: cumprimento das recomendações	76
2. Recomendações: qualidade e priorização	77
3. Obstáculos para o cumprimento das recomendações	78
4. Desenvolvimento de uma estratégia e um sistema para acompanhar as recomendações	78
5. Instrumentos e ferramentas para o acompanhamento das recomendações, incluindo a cooperação com outros agentes	80
6. Medidas em caso de descumprimento	81
VII. Mitigando o risco de represálias: a ética do monitoramento	83
1. O fenômeno da represália - um desafio comum	84
2. Medidas para a mitigação dos riscos de represálias	86
VIII. Para além do Fórum Regional: recomendações para compartilhar a responsabilidade de prevenir a tortura	89
Anexo I: Programação	97
Anexo II: Lista de participantes	101
Anexo III: Documento geral introdutório	109
Anexo IV: Recursos úteis sugeridos	119
Anexo V: Websites úteis	121

Sumário Executivo



Até dezembro de 2014, 14 Estados da região já haviam se tornado parte do tratado e 12 haviam designado ou criado seus próprios Mecanismos Nacionais de Prevenção à Tortura (MNPs). Na Argentina e no Brasil, foram criados diversos Mecanismos Locais de Prevenção (MLP) em âmbito provincial ou estadual. Contudo, o cumprimento do Protocolo Facultativo na região ainda enfrenta, claramente, imensos desafios.

De maneira a responder a tais desafios e em atenção aos pedidos de participantes latino-americanos no Fórum Global da APT sobre o Protocolo Facultativo, sediado em Genebra em 2011, a APT decidiu organizar um inédito Fórum Regional sobre o cumprimento do Protocolo Facultativo na América Latina. Realizado no Panamá, o evento durou ao todo três dias, entre 30 de setembro e 2 de outubro de 2014, consistindo em uma conferência de dois dias com 120 participantes com experiências e atuações variadas (desde MNPs, MLPs, representantes dos três poderes dos Estados, sociedade civil, organismos internacionais, ONGs e especialistas), além de um dia de reunião de trabalho entre os MNPs, os MLPs e o Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura (SPT).

O objetivo geral do Fórum Regional foi promover o fortalecimento da cooperação entre todos os atores relevantes na área da prevenção da tortura em âmbito nacional, regional e internacional, com a perspectiva de aumentar a efetividade dos mecanismos de prevenção nacionais e locais.

Este relatório contém uma síntese analítica dos principais debates e de suas conclusões, incluindo sugestões de futuras ações de fortalecimento do trabalho dos MNPs, MLPs e outros atores para a prevenção da tortura na América Latina. Os mecanismos preventivos latino-americanos podem ser separados em três categorias:

1. Instituições nacionais de direitos humanos (INDH);
2. Novas instituições especializadas; e
3. Sistemas nacionais para a prevenção da tortura em Estados federais, que abarcam o mecanismo preventivo nacional e outros em âmbito local.

A criação de mecanismos efetivos passa por inúmeros desafios, alguns dos quais são comuns a todos os MNPs e outros que estão adstritos a uma categoria específica.

Sobre as INDHs, foi ressaltada a necessidade de assegurar uma regulação legal adequada e de dedicar uma estrutura exclusiva para a função preventiva do MNP (separada, portanto, da estrutura tipicamente reativa da INDH), além de uma composição multidisciplinar. Já as novas instituições especializadas enfrentam grandes desafios para alcançar a independência (especialmente financeira) e consagrar uma imagem pública. Por fim, os sistemas preventivos nacionais precisam encontrar soluções apropriadas com relação à coordenação entre mecanismos locais e mecanismo nacional, assegurando a conformidade de todas as partes do sistema com as exigências do Protocolo Facultativo. Ademais, a carência de recursos financeiros, materiais e humanos adequados, bem como as deficiências relacionadas à independência financeira e institucional – que se configuram quando o controle orçamentário e/ou o vínculo institucional submetem o mecanismo ao Poder Executivo –, são desafios comuns a todos os tipos de mecanismo da região.

Os mecanismos nacionais e locais também enfrentam desafios para cumprir as atribuições determinadas pelo Protocolo Facultativo. Concordou-se que prevenir a tortura demanda necessariamente a adoção de abordagens mais amplas e sistemáticas. Isto implica exame cuidadoso e ações que respondam a todos os fatores que podem conduzir à tortura, incluindo as políticas públicas. Os mecanismos têm encontrado dificuldade para monitorar o amplo rol de locais de privação de liberdade previsto pelo Protocolo Facultativo, que incluem locais menos tradicionais, como hospitais psiquiátricos, centros de detenção juvenil e casas de repouso para idosos. Esta dificuldade decorre parcialmente da limitação de recursos, mas está relacionada também à falta de conhecimento técnico para o monitoramento destes locais.

Mesmo considerando que todas as pessoas privadas de liberdade são vulneráveis em razão da estrutura desigual de poder criada pela própria detenção, algumas pessoas se encontram em situação de agravada vulnerabilidade. As discussões se centraram na necessidade de atender a situação de mulheres, pessoas LGBT, pessoas indígenas e pessoas com problemas mentais privadas de sua liberdade. Ficou claro que estes grupos frequentemente permanecem invisíveis, que suas necessidades não são propriamente consideradas e que eles também estão expostos ao risco de maus tratos. Atitudes e comportamentos discriminatórios presentes na

sociedade são reproduzidos e amplificados em locais de privação de liberdade, especialmente prisões.

Uma abordagem baseada em direitos humanos, que situa a prevenção da tortura em um contexto mais amplo, muito antes do início da privação da liberdade, foi sugerida como um modo de fortalecer a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade. Esta perspectiva precisa estar refletida na própria composição e no método de trabalho dos MNPs para garantir que estes órgãos estejam devidamente equipados para atender as necessidades específicas das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade em locais de privação de liberdade.

O cumprimento de recomendações – cujo resultado é a realização de mudanças concretas nas vidas das pessoas privadas de liberdade – constitui o teste decisivo de todos os órgãos de monitoramento. Para alcançar mudanças concretas, os mecanismos devem utilizar uma abordagem ampla, estratégica e sistêmica de acompanhamento das recomendações. Estas devem seguir modelos de boas práticas; e todos os meios disponíveis devem ser empregados para assegurar o seu cumprimento, com base em uma análise consistente e um ponto de vista estratégico, em cooperação com outros atores.

Reconheceu-se o fato preocupante de que, apesar da clara proibição prevista no Protocolo Facultativo, represálias fazem parte da realidade do monitoramento de locais de privação de liberdade. Isto enfraquece o princípio mais básico do monitoramento: “não prejudicar”. Represálias podem se constituir como empecilhos operacionais para o monitoramento efetivo ou ainda como graves violações de direitos humanos. Órgãos de monitoramento precisam estar atentos a este problema e desenvolver uma estratégia sistemática para mitigar o risco de retaliações, inclusive por meio da adesão a metodologias profissionais de monitoramento e da cooperação com outros atores.

A necessidade de cooperação sistemática entre distintos atores que trabalham com a prevenção da tortura emergiu como uma questão transversal ao longo das discussões. Tal cooperação não apenas auxilia os atores a compreender e ampliar o alcance das distintas perspectivas sobre a questão em tela, como contribui imensamente para o fortalecimento do impacto dos órgãos de monitoramento.

Com estas contribuições, o evento alcançou com sucesso seu objetivo de promover maior cooperação e direcionar mudanças positivas no cumprimento do Protocolo Facultativo em nível doméstico na região. Ademais, o evento permitiu fortalecer as relações entre MNPs, MLPs e o SPT, mas também entre mecanismos locais e nacionais que, com unanimidade, concordaram sobre a necessidade de criar uma plataforma para compartilhamento online e consultas constantes sobre suas respectivas práticas.

Agradecimentos

Este relatório foi escrito por Walter Suntinger, membro da Diretoria da APT. É o resultado das discussões muito ricas e das ideias que surgiram durante o Fórum Regional graças às contribuições de todos os presentes no evento, que incluiu representantes de todos os MNPs e MLPs, membros do SPT, autoridades nacionais, organizações da sociedade civil, do ACNUDH, CIDH e outros especialistas individuais comprometidos com a prevenção da tortura na América Latina.

A APT é muito grata a todos por responderem de forma tão positiva ao nosso convite, tornando este Fórum um encontro tão proveitoso. A APT agradece em particular a Elizabeth Odio Benito, que fez um discurso inspirador sobre a gênese do Protocolo Facultativo, e que gentilmente concordou em publicar essas reflexões pessoais no prefácio do relatório.

A APT novamente agradece pela cooperação prestada pelo Parlatino, pelo Ministério das Relações Exteriores do Panamá e pelo Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU para garantir que o Fórum fosse um encontro bem sucedido entre aqueles que praticam a prevenção à tortura.

A APT gostaria de expressar especial gratidão a Walter Suntinger, que minuciosamente analisou todo o material das diferentes sessões para apresentar o presente relatório. A APT também gostaria de agradecer a equipe que contribuiu para a elaboração deste relatório: Isabelle Heyer (Coordenadora de Programa para as Américas), pela revisão e coordenação geral desta publicação; Barbara Bernath (Chefe de Operações), Sylvia Dias (Diretora do Escritório para a América Latina), María José Urgel (Vice-Diretora do Escritório para a América Latina), Jean-Sébastien Blanc (Consultor para Locais de Privação de Liberdade) e Veronica Filippeschi (Consultora para o Protocolo Facultativo) por seus valiosos comentários e contribuições ao longo do processo de revisão; Claire Nevache (Assessora de Projeto) e Anna Sanchis (estagiária) por compilar toda a informação relevante e por transcrever meticulosamente o conteúdo das discussões do Fórum.

A APT também gostaria de estender sua gratidão a Jem Stevens, que editou a versão original deste relatório em inglês, e também a Luísa Luz e Raquel Lima pela tradução do texto ao português e a Sylvia Dias pela revisão final do texto em português.

Por fim, a APT gostaria de agradecer à Sua Excelência Hermann-Josef Sausen, Embaixador da Alemanha no Panamá, por sua confiança inabalável de que esta iniciativa valia a pena e por seu apoio ao financiamento do Ministério de Negócios Estrangeiros alemão.



A APT gostaria de agradecer ao Ministério de Relações Exteriores da República da Alemanha por apoiar o projeto de realização do Fórum Regional, incluindo a publicação deste relatório, e também ao governo de Liechtenstein por seu apoio ao escritório da APT para a América Latina.

Abreviações

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
APT	Associação para a Prevenção da Tortura
CAT	Comitê das Nações Unidas contra a Tortura
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CPT	Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes
ILANUD	Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MLP	Mecanismos Locais de Prevenção (em Estados federais)
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
Parlatino	Parlamento Latino-americano
Protocolo Facultativo	Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
SPT	Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
UNCAT	Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

Prefácio



Eu agradeço o convite para que eu possa contar mais uma vez a história de como o Protocolo Facultativo se tornou realidade, já que muitos dos presentes hoje aqui não a conhecem e vale a pena conhecê-la.

Nos anos 1970, um filantropo suíço, Jean-Jacques Gautier, inspirado em um modelo de visitação a pessoas presas desenvolvido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), concebeu a ideia de que este modelo deveria ser expandido e adaptado para prevenir a tortura mesmo em momentos de paz. Os princípios de cooperação e confidencialidade, que caracterizam o trabalho do CICV, também poderiam gerir visitas preventivas.

Com este intuito, ele fundou o que mais tarde viria a ser a Associação para a Prevenção da Tortura (APT), que, em conjunto com um grupo de acadêmicos da Comissão Internacional de Juristas (CIJ), trabalhou pela concretização desta ideia inovadora.

Ao final dos anos 1970, por uma estranha ironia do destino, eu recebi uma visita de dois membros da CIJ em meu escritório - quando era Ministra de Justiça da Costa Rica -, sugerindo que a Costa Rica teria as credenciais necessárias para apresentar uma minuta de texto para a ONU com a proposta de criação deste novo instrumento. Com o apoio do então presidente da Costa Rica, Roderico Carazo, nós formalmente submetemos a Minuta do Protocolo Facultativo à Subcomissão para os Direitos Humanos da ONU em 1980. Mas esta ideia ainda não encontraria um cenário suficientemente amadurecido nas Nações Unidas e ela foi primeiramente concretizada no contexto europeu com a adoção, em 1987, da Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura.

Contudo, em 1998, outra vez o universo interferiu e eu fui convocada a Genebra por solicitação dos governos da Costa Rica, Suíça e Suécia, para me tornar presidente de um grupo de trabalho da Comissão de Direitos Humanos da ONU, com a tarefa de continuar o desenvolvimento deste Protocolo. Nós trabalhamos por um período de três anos, assessorados em grande parte pela APT. As posições dentro do grupo variavam e o Grupo Regional Latino-Americano se manteve firmemente determinado a alcançar um bom resultado na forma de um Protocolo que possuísse força.

Um dia, a delegação do México, que havia acabado de fazer mudanças radicais em sua política internacional e se convertido

em um defensor substancial dos direitos humanos, apresentou uma proposta para acelerar o processo. Eu não sei quem concebeu a ideia, mas ela foi apresentada pelo Ministro de Relações Exteriores mexicano, e consistia em uma simples proposta: estabelecer, em complementação ao Subcomitê internacional, mecanismos nacionais para prevenir a tortura. Foi como se o céu tivesse se aberto diante de nós. Eu rapidamente percebi: esta é a solução. Eu havia sido Ministra da Justiça em meu país por duas vezes e estava, portanto, familiarizada com o que ocorria nas prisões e com o que crianças, mulheres e homens eram forçados a enfrentar lá. Os mecanismos nacionais eram uma ótima solução. Esta me pareceu uma ideia brilhante.

Todavia, inúmeros países europeus reprovaram a proposta por acreditarem que os mecanismos nacionais enfraqueceriam a própria ideia de um Protocolo e acabariam por destruí-lo. Então, o processo de negociação foi árduo, com oposição dos inimigos do Protocolo - que eram numerosos - e oposição dos amigos do Protocolo que não acreditavam em mecanismos nacionais. A despeito disso, nós avançamos em nosso trabalho e, no início de 2002, soubemos que havia chegado a hora correta. Os opositores de nosso trabalho acreditavam que com a impossibilidade de consenso sobre o texto, ele seria arquivado. E então - como presidente do Grupo de Trabalho - eu tomei uma dessas decisões "heroicas" de colocar o texto à votação, uma atitude consideravelmente incomum, que encontrou reações amargas. Mas nós tivemos sucesso e a uma maioria no Grupo de Trabalho, inclusive amigos céticos, votou a favor. O texto foi então adotado também pela Comissão de Direitos Humanos da ONU e finalmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2002.

Este Protocolo está agora nas mãos tanto do Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT), que, como um órgão da ONU, realiza este importante trabalho, e, em particular, em suas mãos: dos Mecanismos Nacionais de Prevenção. Vocês são os olhos que podem identificar as falhas estruturais em nossos locais de privação de liberdade e vocês precisam alertar as autoridades a este respeito, mostrando como modificar o sistema; sem perder de vista os princípios de imparcialidade, objetividade, não seletividade e um forte compromisso com os direitos humanos.

Está bastante claro que esta tarefa é difícil. Como a Anistia Internacional nos lembrou, em maio de 2014 em seu relatório Stop Torture, a tortura e outras formas de maus tratos foram praticadas em 141 países do mundo nos últimos cinco anos. É a nossa tarefa combater de maneira criativa este problema, desenvolvendo as condições para preveni-lo. A coragem, a honestidade e a lealdade a esta ideia, personificada em suas ações, transformarão este continente e o mundo em um lugar livre de tortura.¹

Elizabeth Odio Benito, Costa Rica

Ex-presidente do Grupo de Trabalho Aberto para a Minuta do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, e ex-juíza da Corte Penal Internacional de Justiça (CPI) e do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia.

¹ Este prefácio é um trecho do discurso de inauguração proferido por Elizabeth Odio Benito durante a cerimônia de abertura do Fórum Regional.

I. Introdução



1. Antecedentes do Fórum Regional

Desde a década de 1980, os Estados latino-americanos se destacaram na promoção da ideia de um Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (Protocolo Facultativo) e eles tiveram um papel central durante o processo de negociação que levou à sua adoção pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2002. Uma região importante para o Protocolo Facultativo, a América Latina tem o segundo maior número de ratificações depois da Europa, com 14 Estados Parte. Frente a este contexto, e dado seu envolvimento tradicionalmente forte com a região, a APT decidiu abrir um escritório regional no Panamá em 2010 para contribuir com os países e outros atores nacionais na tarefa de executar o Protocolo Facultativo em nível doméstico.

“Para mim é muito importante destacar a mensagem que o título deste encontro transmite: nossa responsabilidade compartilhada. É chave o fato que todos nós trabalhamos juntos para atingir tais resultados, não apenas os membros dos Mecanismos Nacionais de Prevenção, mas também representantes de órgãos de Estado, organizações da sociedade civil, poder judiciário, entidades internacionais, que também contribuíram e enriqueceram os trabalhos nestes dias.” (Fernando Morazán, MNP, Honduras)

Em 2011, a APT realizou um Fórum Global sobre o Protocolo Facultativo, com mesas redondas de discussão focadas em cada região. Participantes do painel referente à América ressaltaram desafios centrais para implementar o Protocolo Facultativo na região, dentre eles: a falta de vontade política para cumprir com suas determinações, desafios para garantir a efetividade dos Mecanismos Nacionais de Prevenção, problemas de implementação em Estados federais e altamente descentralizados e a necessidade de mobilizar a opinião pública para a ideia de prevenção à tortura. Identificou-se como um caminho possível a demanda por “criar uma rede regional para compartilhar experiências e construir conjuntamente uma estratégia comum de promoção e fortalecimento da implementação do Protocolo Facultativo.”²

² APT, *The Global Forum on the OPCAT: Outcome Report* [Fórum Global da APT sobre o Protocolo Facultativo], 2012, p.66.

“Eu gostaria de agradecer-lhes por terem escolhido o Panamá como país anfitrião deste encontro, que foi muito interessante. Nós temos trabalho de maneira intensa nos últimos dois anos para estabelecer um mecanismo de prevenção à tortura no país, e ainda não conseguimos concretizá-lo, mas esta atividade nos dará um novo impulso.”

(Elsie Saavedra, Pastoral Penitenciária, Panamá)

Como resposta a este pedido e à necessidade de ampliar a colaboração entre MNPs na região, a APT tomou a iniciativa de organizar o inédito Fórum Regional sobre a implementação do Protocolo Facultativo na América Latina. O evento durou três dias e foi realizado na Cidade do Panamá, entre 30 de setembro e 2 de outubro de 2014, no Parlamento Latino-Americano (Parlatino), sob os auspícios do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) e do governo panamenho. O evento foi dividido em duas partes: uma conferência de dois dias, com a participação de uma variedade de atores envolvidos com a prevenção da tortura, e uma reunião de trabalho de um dia entre mecanismos locais e nacionais de prevenção, e o Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura (SPT).

O objetivo geral do Fórum Regional foi promover o fortalecimento da cooperação entre todos os atores relevantes na área da prevenção da tortura em âmbito nacional, regional e internacional, com a perspectiva de aumentar a efetividade dos mecanismos de prevenção nacionais e locais.

Os objetivos específicos da conferência de dois dias foram:

- Identificar soluções aos desafios enfrentados pelos diferentes países latino-americanos para a implementação do Protocolo Facultativo;
- Enfatizar a responsabilidade que possuem as autoridades estatais e o papel da sociedade civil em cooperar com os Mecanismos Nacionais e Locais de Prevenção para o pleno cumprimento de suas recomendações; e
- Definir estratégias de cooperação entre os diferentes atores para responder a questões específicas relativas à situação das pessoas privadas de liberdade, em especial de grupos em situação de vulnerabilidade.

Entre os 120 participantes da conferência, estavam: membros de todos os MNPs e MLPs da América Latina, representantes dos 14 Estados Parte da região, incluindo autoridades nacionais (do Executivo, Legislativo e Judiciário), representantes de organizações da sociedade civil e universidades, bem como representantes de órgãos internacionais (o SPT, o ACNUDH, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), e CICV), além de especialistas internacionais e organizações que atuam nesta área (veja a lista completa de participantes no Anexo II).

“Para nós, integrantes do SPT, é essencial poder contar com um espaço de debate, como este Fórum Regional. Nós podemos estabelecer contato direto com os mecanismos, autoridades públicas e sociedade civil. Encontros como este realmente nos permitem esclarecer algumas questões e concretizar algumas ações, as quais poderiam demandar, caso contrário, a realização de diversas missões a países.”
(Enrique Font, SPT)

O terceiro dia foi dedicado a uma reunião de trabalho - a primeira já realizada - entre membros de todos os mecanismos locais e nacionais e membros do SPT. Representantes do ACNUDH e da CICV acompanharam as discussões como observadores. Os objetivos específicos da reunião foram:

- Identificar soluções concretas aos desafios e obstáculos enfrentados pelos MNPs e MLPs no cumprimento de suas atribuições sob o Protocolo Facultativo;
- Desenvolver estratégias de cooperação entre diferentes atores (autoridades, mídia, sociedade civil) com o intuito de superar estes obstáculos;
- Consolidar a cooperação entre os MNPs/MLPs na região com a perspectiva de criar uma rede regional; e
- Fortalecer a cooperação entre MNPs/MLPs e o SPT.

Para guiar e facilitar o debate em cada sessão e grupo de trabalho, a APT preparou documentos de orientação com pontos para discussão. Todos estes documentos estão disponíveis no site da APT.³

³ Veja o [website da APT](#).

2. Sobre este relatório

O objetivo deste relatório é apresentar uma síntese analítica das principais questões discutidas durante as diferentes sessões e grupos de trabalho (veja agenda no anexo) I, durante os três dias do Fórum Regional, e suas conclusões. O relatório é direcionado aos participantes do Fórum Regional e a todas as pessoas que trabalham com o sistema do Protocolo Facultativo, ou que têm o intuito de fortalecer a prevenção da tortura na região latino-americana.

O relatório está organizado da seguinte maneira:

- A Seção II fornece uma breve visão geral da implementação do Protocolo Facultativo na América Latina
- As Seções III a VII sintetizam o principal conteúdo dos debates e as conclusões das diferentes sessões do evento, incluindo:
 - Desafios para a criação de MNPs efetivos e como enfrentá-los (sessão 1);
 - Desafios relacionados ao cumprimento dos encargos estabelecidos pelo Protocolo Facultativo e como enfrentá-los (discutido ao longo da conferência e também no terceiro dia);
 - Como os mecanismos nacionais podem proteger grupos específicos ou pessoas em situação de vulnerabilidade privadas de liberdade (sessão 2);
 - Como ampliar o impacto dos MNPs por meio do acompanhamento das recomendações (sessão 3); e
 - Como mitigar os riscos de represálias (painel de discussão).
- A Seção VIII oferece recomendações e ideias para futuras ações com a perspectiva de fortalecer os MNPs e o trabalho de uma variedade de atores relevantes para a prevenção à tortura.

II. Visão geral sobre a implementação do Protocolo Facultativo na América Latina



O que é o Protocolo Facultativo?

O Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (Protocolo Facultativo) é um tratado internacional de direitos humanos singular, que ajuda os Estados a prevenir a tortura e outras formas de maus tratos ao estabelecer um sistema de visitas regulares a locais de privação de liberdade, conduzidas por órgãos nacionais, os Mecanismos Nacionais de Prevenção (MNPs), e um órgão internacional, o Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT). O Protocolo Facultativo é, assim, um tratado operacional que contribui para o efetivo cumprimento da obrigação dos Estados de prevenir a tortura, estabelecida na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (UNCAT).

Os órgãos previstos pelo Protocolo Facultativo trabalham em cooperação estrita com as autoridades nacionais, identificando, em leis e práticas, lacunas na proteção dos direitos e da dignidade de todas as pessoas privadas de sua liberdade.

O Protocolo Facultativo foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 2002. Ele entrou em vigor em 22 de junho de 2006. Até dezembro de 2014, 76 Estados haviam se tornado parte do tratado.

1. Ratificação do Protocolo Facultativo e os MNPs na América Latina

Quatorze países latino-americanos são parte do Protocolo Facultativo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. Entre os outros Estados latino-americanos que são parte da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, a Venezuela assinou o Protocolo Facultativo, mas a sua ratificação continua pendente, enquanto Colômbia, Cuba, República Dominicana e El Salvador não assinaram ou ratificaram o Protocolo Facultativo.

Dentre os 14 Estados Parte do Protocolo Facultativo na região, 12 já cumpriram sua obrigação de designar ou criar seus próprios Mecanismos Nacionais de Prevenção (MNPs) e inúmeros outros Mecanismos Locais de Prevenção (MLPs) já foram estabelecidos em âmbito provincial ou estadual nos países federais, Argentina e Brasil. O Protocolo Facultativo não prevê nenhum modelo específico para os MNPs, deixando considerável flexibilidade para os Estados decidirem sobre o modelo mais adequado ao seu contexto nacional.

Todavia, o MNP deve cumprir exigências mínimas definidas pelo Protocolo Facultativo (veja abaixo na Seção III.1). Neste sentido, o processo de identificação do tipo apropriado de mecanismo nacional deve resultar de um processo aberto, transparente e inclusivo, que envolva um variado número de pessoas relevantes interessadas, incluindo a sociedade civil.⁴

O que é um Mecanismo Nacional de Prevenção?

Os Mecanismos Nacionais de Prevenção (MNPs) são órgãos domésticos de monitoramento, criados pelos Estados Parte do Protocolo Facultativo, com independência das autoridades estatais e com competência para:

- Conduzir, a qualquer tempo, visitas a qualquer lugar onde pessoas estão (ou podem vir a estar) privadas de sua liberdade (art. 19(a));
- Revisar e comentar leis, políticas e práticas relacionadas à privação de liberdade (art. 19(c));
- Fazer recomendações às autoridades para melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o funcionamento dos locais de detenção (art. 19(b));
- Manter contato direto e, se necessário, confidencial com o SPT (art. 20(f)).

Os mecanismos na América Latina podem ser separados três categorias:⁵

1. **Instituições nacionais de direitos humanos:** Costa Rica (Defensoria dos Habitantes), Chile (Instituto Nacional de Direitos Humanos), Equador (Defensoria do Povo), México (Comissão Nacional dos Direitos Humanos), Nicarágua (Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos) e Uruguai (Instituto Nacional de Direitos Humanos e Defensoria do Povo);
2. **Novas instituições especializadas:** Paraguai, Honduras, Guatemala e Bolívia;
3. **Sistemas nacionais para a prevenção da tortura,** que incluem

⁴ SPT, *Guidelines on national preventive mechanisms* (Doc. Nações Unidas CAT/OP/12/5) [Diretrizes para os mecanismos nacionais de prevenção], §16.

⁵ Para mais informações sobre a situação de cada país, veja a tabela no Anexo III e o recente relatório publicado pela APT e pelo ACNUDH, *Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina* [Realidades dos Mecanismos Nacionais de Prevenção da Tortura na América Latina], 2014 e a base de dados da APT sobre o Protocolo Facultativo.

não apenas a criação dos mecanismos em âmbito federal, mas também mecanismos locais de prevenção em âmbito estadual ou provincial: Argentina e Brasil.

2. O SPT na América Latina

O que é o SPT?

O Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT) é o órgão internacional de monitoramento previsto no Protocolo Facultativo. Ele é composto de 25 especialistas independentes advindos de todas as regiões do mundo (na atual formação, sete são da América Latina), eleitos pelos Estados Parte do tratado. O SPT tem como atribuição:

- Conduzir visitas a qualquer local de privação de liberdade em qualquer Estado Parte do Protocolo Facultativo e fazer recomendações às autoridades para melhor prevenir a tortura e outras formas de maus tratos. Como seguimento às visitas, o SPT apresenta um relatório confidencial ao Estado Parte que pode vir a ser publicado mediante solicitação do Estado. Os países são encorajados pelo SPT a tornar públicos estes relatórios (art. 11(a));
- Orientar as autoridades estatais a respeito da implementação do Protocolo Facultativo e do estabelecimento de MNPs (art. 11(b)(i)); e
- Manter contato direto com os MNPs, assessorá-los e orientá-los em seu funcionamento (art. 11(b)ii e iii).

Desde a sua criação em 2007, o SPT realizou visitas aos seguintes países latino-americanos: México (2008), Paraguai (2009), Honduras (2009), Bolívia (2010), Brasil (2011), Argentina (2012), Peru (2013), Nicarágua (2014) e Equador (2014). O SPT conduziu uma segunda visita ao Paraguai em 2010 (a única visita de seguimento realizada até agora na América Latina). Além disso, o Subcomitê conduziu uma “visita consultiva ao MNP” de Honduras (2012) e do Equador (2014) – esta é uma nova forma de visita que o SPT iniciou em 2012 para fortalecer sua atribuição de assessorar os MNPs.

A maioria dos estados publicou os relatórios do SPT, com a exceção da Bolívia e do Peru. Os relatórios das últimas visitas à Nicarágua e ao Equador não foram ainda enviados aos respectivos governos destes Estados.⁶

O SPT desenvolveu diversos instrumentos para assessorar tanto os

⁶ Veja [no site da SPT](#).

Estados (nos processos de designação e criação dos MNPs) quanto os mecanismos nacionais (em seu funcionamento):

- Diretrizes sobre os Mecanismos Nacionais de Prevenção⁷
- Instrumento analítico de autoavaliação para Mecanismos Nacionais de Prevenção, complementado por uma matriz⁸

O SPT se organizou em quatro equipes separadas, incluindo uma para as Américas. Cada equipe é liderada por uma coordenação regional e possui como tarefa executar atividades do Subcomitê relacionadas aos MNPs de sua região. Dentro das equipes regionais, cada membro do SPT é individualmente designado para um ou mais países, com o objetivo de manter uma compreensão geral e atualizada do andamento dos MNPs nessas localidades, no que diz respeito à criação e funcionamento. A relação dos membros de cada equipe regional e do ponto-focal para cada país está disponível no site do SPT.⁹

⁷ SPT, *Guidelines on national preventive mechanisms* (Doc. Nações Unidas CAT/OP/12/5) [Guia para mecanismos nacionais de prevenção].

⁸ Veja SPT, *Analytical self-assessment tool for National Preventive Mechanisms* (Doc. Nações Unidas CAT/OP/1) [Instrumento analítico de autoavaliação para Mecanismos Nacionais de Prevenção].

⁹ Veja [no site da SPT](#).

III. Desafios para a criação de MNP's eficazes - e como enfrentá-los



1. Introdução

Os mecanismos nacionais e locais de prevenção à tortura na América Latina enfrentam um grande número de desafios para cumprir com as exigências do Protocolo Facultativo, o que ocorre também com os MNPs em outras partes do mundo. Contudo, está claro que alguns desafios resultam do contexto nacional, enquanto outros estão relacionados à categoria específica do mecanismo e alguns são subjacentes a todos os tipos de mecanismos, em qualquer região do mundo.

Requisitos mínimos do Protocolo Facultativo para a efetividade dos MNPs

- Independência funcional e de pessoal (art. 18 (1))
- Recursos humanos, financeiros e logísticos adequados (art. 18 (3))
- Perfil multidisciplinar dos membros, equidade de gênero e representação adequada de grupos étnicos e minoritários (art. 18 (2))
- Acesso a todos os locais de privação de liberdade, suas instalações e estruturas (art. 20 (c))
- Acesso a todas as informações referentes aos locais de privação de liberdade, bem como ao tratamento das pessoas privadas de liberdade e às condições da detenção (art. 20 (a)(b))
- Acesso a todas as pessoas privadas de sua liberdade, inclusive com a oportunidade de realizar conversas privadas e desacompanhadas (art. 20 (d))
- Competência para fazer recomendações às autoridades relevantes (art. 19 (b))
- Competência para apresentar propostas e observações sobre legislação e políticas públicas (art. 19 (c))
- Comunicação direta com o SPT (art. 20 (f))
- Proteção de qualquer pessoa em comunicação com o mecanismo contra represálias (art. 21)
- Privilégios e imunidades dos membros e funcionários do mecanismo, necessários para o exercício de sua função (art. 35)
- Diálogo e cooperação entre as autoridades e o MNP sobre o cumprimento das suas recomendações (art. 22)

A sessão iniciou-se com uma apresentação introdutória feita pelo SPT a respeito de alguns dos desafios relacionados ao cumprimento do Protocolo Facultativo na região. Os participantes então se separaram em três grupos de trabalho para discutir os desafios mais específicos de cada categoria de MNP na América Latina.

Em cada grupo de trabalho, participaram: representantes dos MNPs ou MLPs, autoridades estatais (dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário), sociedade civil (ONGs e universidade), o SPT e outros especialistas internacionais.

2. MNPs vinculados a Instituições Nacionais de Direitos Humanos

Contexto

Costa Rica, Equador, México e Nicarágua designaram Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) já existentes como MNPs, enquanto Chile e Uruguai atribuíram a INDHs recém-criadas a função de mecanismos preventivos. No Peru, a legislação que amplia o rol de atribuições da Defensoria do Povo para atuar como MNP foi aprovada pelo Congresso em dezembro de 2014, mas ainda não entrou em vigor. No Chile, os debates sobre as modalidades possíveis de MNPs ainda está em curso. Em síntese, atualmente Mecanismos Nacionais de Prevenção vinculados às INDH estão operando em cinco países da região.

As discussões se basearam nas seguintes questões, [identificadas previamente quando da preparação para as sessões](#):

- A função do mecanismo de prevenção possui **fundamento legal**, isto é, está explicitada na legislação que constitui a INDH?
- A INDH **estabeleceu um departamento (ou unidade) específico** para executar as atribuições de natureza preventiva que caracterizam os MNPs, distintas, portanto, das funções reativas típicas da INDH? Quais medidas são necessárias para desenvolver uma relação adequada e complementar entre estas duas funções, reativa e preventiva, dentro das INDHs?
- Como assegurar que o MNP possua uma abordagem **multidisciplinar**, considerando o fato de que a maioria dos defensores e outros funcionários possuem formação jurídica?

- Como assegurar a **independência funcional** das INDHs e, conseqüentemente, dos MNPs atrelados a estas instituições e, ademais, como garantir que sejam publicamente vistas como independentes?
- Como promover a **interação e cooperação com a sociedade civil** também para as ações preventivas, considerando que, em geral, a relação pré-estabelecida entre as INDHs e a sociedade civil tem se baseado apenas em suas funções reativas?

Fundamento legal e relacionamento entre o MNP e outros departamentos da INDH

O SPT recomendou que “*Quando o órgão designado como MNP executar outras funções além daquelas previstas no Protocolo Facultativo, deve ser estabelecido um departamento ou unidade em separado para executar as atribuições do MNP, com pessoal e orçamentos próprios.*”¹⁰ Isto está atrelado à necessidade de prever um fundamento legal apropriado para MNPs que funcionem dentro da estrutura de INDHs.

Durante as discussões, foi aventado que na região há uma tendência de estabelecer fundamentos legais próprios para os MNPs que operam dentro das INDHs. Isto é mais evidente no caso da Costa Rica, onde o MNP opera desde 2009, mas recebeu um fundamento legal mais robusto em 2013, que lhe concedeu uma ampla autonomia como uma unidade descentralizada dentro da Defensoria dos Habitantes.¹¹ No México, o Regulamento Interno da Comissão Nacional de Direitos Humanos foi revisado em 2007 para atribuir a função de mecanismo nacional a um departamento existente (*Tercera Visitaduría*), dentro do qual se criou uma unidade específica para funcionar como MNP. A lei uruguaia que estabeleceu a Instituição Nacional de Direitos Humanos possui apenas um artigo que dá fundamentação legal ao MNP, mas se destacou na discussão que as previsões do Protocolo Facultativo são diretamente aplicáveis à legislação do país. A INDH estabeleceu uma unidade específica para o MNP em 2013, mas esta não conta com qualquer fundamento legal adicional. Relatou-se que esta unidade opera separada das outras funções reativas da INDH, mas necessitaria ter um papel melhor no seio da instituição.

¹⁰ SPT, *Guidelines on national preventive mechanisms* (Doc. Nações Unidas CAT/OP/12/5) [Guia para mecanismos nacionais de prevenção], §32.

¹¹ Para o texto legal completo e outras legislações de MNPs, consulte a [base de dados da APT sobre o Protocolo Facultativo](#).

Na Nicarágua e no Equador - onde as unidades do MNP foram criadas dentro das respectivas Defensorias do Povo a partir de uma decisão do Executivo - está em debate a criação de legislação específica para melhorar as funções e poderes do MNP, com o intuito de tornar mais sólido o seu fundamento legal. No entanto, no Chile, onde a INDH também foi designada como MNP por meio de uma decisão do Executivo, as atribuições do mecanismo não possuem fundamento legal.

Multidisciplinaridade

Os focos operacionais e preventivos do Protocolo Facultativo exigem a multidisciplinaridade do MNP, tanto em termos de composição (diferentes formações e experiências profissionais dos membros do MNP) quanto de abordagem. É válido ressaltar que os participantes chegaram às seguintes conclusões:

- Houve um claro reconhecimento da necessidade de uma composição multidisciplinar do mecanismo. Alguns MNPs estão em processo ou já fortaleceram a natureza multidisciplinar de seu trabalho.
- A limitação de recursos parece ser um dos grandes obstáculos para garantir a multidisciplinaridade. Soluções criativas e originais foram testadas em diversos países com o intuito de alcançar uma abordagem mais precisamente multidisciplinar, por exemplo, com a inclusão de voluntários como especialistas nas visitas (na Nicarágua).
- A maior demanda por conhecimentos especializados parece estar relacionada à compreensão e avaliação dos aspectos referentes ao tratamento de saúde em locais de privação de liberdade. Isto pode ser resolvido tanto com a inclusão de membros com formação médica/psiquiátrica quanto com o recurso a peritos externos.
- Existe também a necessidade de integrar os respectivos conhecimentos das diferentes disciplinas representadas no MNP em uma abordagem totalmente transdisciplinar. Tal abordagem permitiria a mescla do conhecimento das diferentes disciplinas, resultando, em particular, em uma compreensão mais completa da realidade e das causas da tortura e maus-tratos, além da percepção sobre soluções efetivas para enfrentá-las.

Interação e cooperação com outros atores, inclusive a sociedade civil

Das discussões se depreende que a relação entre os MNPs e as organizações da sociedade civil (particularmente as ONGs) varia em cada país. Em alguns lugares, como, por exemplo, o Uruguai, a sociedade civil foi importante para o processo de criação da INDH e do MNP. Isto se reflete na lei do MNP, que cria um fórum de discussão entre a INDH e a sociedade civil (*Asamblea Nacional de Derechos Humanos*). Em outros países (México e Nicarágua), a cooperação entre os mecanismos e as ONGs é menor. Isto tem relação com a percepção de falta de independência do MNP. Todavia, a discussão permitiu abertura para falar sobre o tema e ambos os lados demonstraram intenção de manter contato no futuro. As ONGs presentes expressaram um grande interesse de contribuir com o trabalho do mecanismo – não apenas no contexto específico das visitas, mas inclusive na formulação de políticas públicas e no trabalho de conscientização sobre as recomendações do MNP e a necessidade de seu efetivo cumprimento (veja seção VI).

Enfatizou-se que um dos papéis cruciais da sociedade civil (tanto de ONGs quanto de universidades) seria contribuir com conhecimentos específicos quando o MNP não possui uma composição multidisciplinar. O caso do Chile, que possui uma forte tradição de pesquisa acadêmica sobre a situação das prisões, foi mencionado como exemplo de lugar onde a cooperação com o futuro MNP pode ser desenvolvida.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶

- ⇒ Os Estados devem criar uma base legal sólida para o MNP e estabelecer uma unidade ou departamento separado dentro da INDH para executar a função do mecanismo, alinhados com as Diretrizes do SPT.
- ⇒ Os Estados e MNPs devem se esforçar para assegurar composições multidisciplinares nas instituições criadas e transdisciplinaridade em sua metodologia de trabalho.
- ⇒ Fortalecer a interação e cooperação entre MNP e ONGs, e.g. com a inclusão desta previsão nas leis que regulam o mecanismo.

3. Designação de novas instituições especializadas como MNPs

Contexto

Bolívia, Guatemala, Honduras e Paraguai optaram por designar novas instituições como MNPs. No Panamá, está em curso o processo consultivo, que inclui organizações da sociedade civil, a respeito do tipo de MNP a ser criado, tendo preferência o modelo de uma instituição especializada.

A designação de novas instituições como MNPs tem, *prima facie*, a vantagem óbvia de garantir desde o princípio o cumprimento do foco preventivo e das respectivas atribuições. Além disso, um processo de consulta ampla entre atores relevantes pode chamar atenção para o tema e promover o conhecimento sobre a competência preventiva dos MNPs. Contudo, ainda existem desafios específicos enfrentados pelas novas instituições. A discussão se pautou nas seguintes questões, [identificadas quando da preparação para as sessões](#):

- Como garantir os **recursos** necessários para uma nova instituição?
- Como é conduzido **processo de seleção** de novos membros?
- Considerando que todas as novas instituições são colegiadas, como assegurar os devidos **processos de tomada de decisão** e de construção da identidade institucional?
- Como a nova instituição lida com o fato de que é necessário **construir uma imagem pública** com credibilidade e legitimidade, ambas indispensáveis para a efetividade do trabalho do MNP?
- Como o MNP pode **cooperar** com outros atores, inclusive internacionais?

Recursos financeiros

A maioria das instituições especializadas é nova e enfrenta sérias dificuldades para garantir recursos financeiros suficientes à condução de seu trabalho. Mesmo quando se atribui à instituição um orçamento próprio, o MNP frequentemente passa por obstáculos significativos para acessar esses fundos. Esse é um problema que também tem afetado os Mecanismos Locais de Prevenção, criados como novas instituições, tanto no Brasil como na Argentina. O problema é mais agudo quando o orçamento do MNP advém do

Poder Executivo (e.g. a administração geral), embora em alguns casos os mecanismos locais também tenham tido dificuldade para acessar seus orçamentos previstos pelas Assembleias Legislativas. Nestes casos, alterações no contexto político podem influenciar fortemente os recursos dos MNPs, o que levanta a preocupação a respeito de sua independência financeira.

A recomendação de participantes foi de que os orçamentos das novas instituições criadas estivessem previstos no orçamento regular anual do país, preferencialmente sob o controle do Parlamento, em lugar do Poder Executivo.

Seleção de membros do MNP

Outra questão que emergiu de maneira marcante durante as discussões diz respeito ao processo de seleção dos membros do MNP. O processo paraguaio é um exemplo claro de boa prática em razão da participação ativa de uma grande variedade de atores (tanto do Estado como da sociedade civil) na seleção de membros. Todavia, em outros países, não se realizaram processos transparentes e públicos, fato que possui impactos na percepção do público sobre o MNP.

Construção da imagem pública e da legitimidade do MNP

Participantes sugeriram que sejam realizadas consultas públicas a respeito do desenvolvimento do trabalho dos MNPs, de modo a contribuir para um processo de autorreflexão e fortalecimento de suas ações. Tais consultas poderiam seguir o modelo proposto pelo SPT em *“Instrumento analítico de autoavaliação para Mecanismos Nacionais de Prevenção”*.¹² A sociedade civil teria um importante papel durante tais consultas.

O MNP paraguaio ofereceu um bom exemplo de como o pensamento estratégico pode ser aplicado para estabelecer a credibilidade do MNP e sua legitimidade na fase inicial do trabalho. Este órgão estrategicamente decidiu que sua primeira visita fosse a um centro de acolhida de crianças, pautando-se pela ideia de que este tema pudesse gerar no público em geral uma boa primeira impressão sobre o seu trabalho.

¹² Veja SPT, *Instrumento analítico de autoavaliação para Mecanismos Nacionais de Prevenção*.

Cooperação com a sociedade civil e com atores internacionais

“Cooperação entre organizações da sociedade civil e mecanismos nacionais de prevenção deveria ir além do contexto das visitas, já que os MNP possuem atribuições amplas que lhes permite fomentar reformas estruturais, as quais incluem propor reformas legislativas e políticas públicas.” (Lucía Chávez, Comissão Mexicana para a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos)

A respeito da cooperação com outros atores relevantes, exemplos positivos podem ser destacados na relação com organizações da sociedade civil, que têm trabalhado de uma maneira próxima e integrada com alguns mecanismos. Em Honduras e no Paraguai, os mecanismos estabeleceram acordos com organizações não governamentais - uma cooperação que se concretizou com a participação de especialistas da sociedade civil nas visitas conduzidas pelo MNP (no caso de Honduras, para solucionar a ausência de especialistas em medicina no MNP), mas também com a proposição de leis de iniciativa conjunta em temas relacionados à privação de liberdade. No caso da Guatemala, organizações da sociedade civil podem apresentar candidatos ao processo de eleição de membros do Conselho Consultivo do MNP.

A relação entre MNPs e atores internacionais, especialmente o SPT cujo papel é de fortalecer o trabalho das novas instituições designadas como MNPs, teve destaque nas discussões. Membros presentes do SPT no grupo de trabalho ressaltaram a necessidade de acessarem informações consistentes e detalhadas sobre qualquer assunto relevante como requisito para poderem fornecer apoio de maneira adequada, tanto durante visitas aos países quanto por meio de correspondências enviadas pelo Subcomitê às autoridades estatais. No caso de Honduras, destacou-se a interação positiva e constante entre o SPT e o MNP, para além das visitas. Participantes também se referiram à positiva cooperação entre o MNP hondurenho e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando da preparação à visita da Comissão ao país, em seguimento a um incêndio em uma prisão que causou a morte de 360 pessoas em fevereiro de 2012.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶▶

- ⇒ Os Estados devem garantir que os MNPs recebam recursos financeiros, materiais e humanos adequados e que não sejam impedidos de acessá-los.
- ⇒ Os Estados devem incluir previsão orçamentária para os novos MNPs especializados dentro do orçamento nacional geral sob o controle do Parlamento.
- ⇒ Os MNPs devem fortalecer a interação e cooperação com outros atores, inclusive órgãos internacionais e ONGs.
- ⇒ Os MNPs devem passar por um processo sistemático de avaliação de seu trabalho, guiado pelas ferramentas do SPT disponíveis em “Instrumento Analítico de autoavaliação para Mecanismos Nacionais de Prevenção”.
- ⇒ Consultas públicas sobre o trabalho MNP devem ser realizadas, com o envolvimento da sociedade civil.

4. Sistemas nacionais de prevenção em Estados federais

Contexto

Um desafio particular para Estados federais é o estabelecimento de mecanismos de prevenção alinhados com o Protocolo Facultativo. Os desafios são de natureza legal, política e territorial. Na América Latina, Argentina e Brasil optaram pela criação de um sistema nacional para a prevenção da tortura. Esses sistemas nacionais consistem de diferentes instituições em âmbito federal e em âmbito estadual ou provincial, quer sejam criadas especificamente com este objetivo, quer sejam designadas para fazer parte deles. O elemento central destes sistemas nacionais é o mecanismo de prevenção federal, complementado pelos mecanismos locais (veja a tabela do Anexo III e a base de dados para APT sobre o Protocolo Facultativo para mais informações sobre os respectivos sistemas da Argentina e Brasil).

Em ambos os países, a criação de mecanismos locais de prevenção antecedeu o estabelecimento do mecanismo nacional. Na Argentina, diversas leis estabelecendo mecanismos locais de prevenção foram aprovadas e dois destes mecanismos já estavam operando (Chaco e Rio Negro) quando a lei nacional foi adotada, no final de 2012. No Brasil, cinco estados já haviam sancionado leis de criação dos MLPs e um mecanismo local (Rio de Janeiro) já estava funcionando antes que entrasse em vigor a lei nacional, em meados de 2013.

As discussões se centraram nas seguintes questões, [identificadas quando da preparação para a sessão](#):

- Como assegurar que todos os mecanismos de prevenção que compõem o sistema estejam alinhados com as **exigências do Protocolo Facultativo**?
- Qual é a **divisão de competências** apropriada entre os órgãos estaduais/provinciais e o órgão federal?
- Como pode ser garantida a **coordenação e a cooperação** entre os órgãos que fazem parte do sistema nacional?
- Como lidar com o **lento processo** de criação dos MLPs e com o fato de que, em diversos estados, nenhum mecanismo foi criado até o momento?

- Como funciona a **comunicação com o SPT**, considerando o fato de que as leis nacionais do Brasil e da Argentina definem tal comunicação como tarefa do Mecanismo Nacional de Prevenção?

Conformidade das leis estaduais ou provinciais que criam os MLPs com as exigências do Protocolo Facultativo

As discussões expressamente destacaram a necessidade de assegurar que as leis que estabelecem Mecanismos Locais de Prevenção sigam as exigências do Protocolo Facultativo. No Brasil, apesar de variarem as leis que criam estes órgãos, bem como seu vínculo institucional (ao Executivo ou ao Legislativo), a sua estrutura é semelhante, já que seguem o modelo inicial proposto para o âmbito federal (com a criação de dois órgãos: um Comitê e um Mecanismo, este último com membros eleitos pelo Comitê). Houve propostas para criar diretrizes para a designação de MLPs, de modo a orientar os formuladores de políticas públicas nos estados. O Comitê Nacional para a Prevenção e Combate da Tortura – cujos membros foram eleitos em julho de 2014 – são os atores centrais para esta tarefa e poderiam desenvolver tais diretrizes em diálogo aberto com atores locais, liderando depois um processo de integração dos MLPs ao sistema nacional. De acordo com a legislação que cria o sistema nacional, essa integração não é automática, mas depende da obediência a certos critérios a serem estabelecidos pelo Comitê Nacional. A integração ao sistema nacional pode dar aos MLPs a possibilidade de acessar fundos federais para a condução de seu trabalho.

A situação na Argentina representa um desafio similar, pois se reportou que vários dos mecanismos locais de prevenção estão em desacordo com as exigências do Protocolo Facultativo. A criação de MLPs seguiu fortemente uma “lógica local”, sem estabelecer critérios claros e, frequentemente, sem os recursos adequados. Este é um desenvolvimento potencialmente problemático. Como um dos participantes sugeriu: “Você mata o MLP antes que ele nasça”. Os participantes propuseram que se elabore um modelo de lei para estabelecer um MLP, o que poderia levar à modificação das legislações em contexto estadual. O futuro “Conselho Federal de MLPs” e o futuro Mecanismo Nacional para a Prevenção da Tortura terão um papel central a cumprir na promoção de mecanismos locais que estejam em conformidade com o Protocolo Facultativo. As atuais dificuldades residem no fato de que estes órgãos, tanto o nacional como o federal, ainda não estão em funcionamento.

Coordenação e cooperação entre Mecanismos Nacionais e Locais de Prevenção com o objetivo de ampliar seu impacto

Expressou-se durante as discussões a necessidade de assegurar a devida coordenação e cooperação entre Mecanismos Nacionais e Locais de Prevenção. Isto é importante tanto para evitar ações repetitivas quanto para cobrir um número apropriado de locais de privação de liberdade à luz dos recursos limitados.

O princípio da subsidiariedade foi mencionado de maneira reiterada, pensando-se em uma aplicação dinâmica e flexível, podendo ser adaptado frente a novos desenvolvimentos no âmbito provincial ou estadual. Diferentes formas de subsidiariedade foram discutidas: os MNPs poderiam selecionar os locais a serem visitados com base no trabalho já em curso pelos MLPs, como parte de uma estratégia nacional. Outra possibilidade seria o mecanismo local desenvolver a maior parte do trabalho de monitoramento, enquanto o MNP adotaria uma abordagem mais estrutural e política, desenvolvendo estratégias para o cumprimento das recomendações. Isso daria apoio ao trabalho dos MLPs e teria o potencial de fortalecer seu impacto. Os participantes deixaram claro que deve ser evitada qualquer abordagem mais rígida da subsidiariedade, já que poderia ter como consequência a limitação do impacto do trabalho dos mecanismos.

Interação com outros atores e o papel da sociedade civil

Os participantes apontaram a importância da multiplicidade de papéis que diversos atores cumprem no enfrentamento à tortura nesses dois países, e notaram que mecanismos nacionais e locais de prevenção deveriam estabelecer uma relação sistemática com eles. Isto é particularmente notório no caso de organizações da sociedade civil, que tiveram um papel fundamental na criação de mecanismos de prevenção nacionais e locais tanto na Argentina como no Brasil.

Comunicação com o SPT

Embora as leis nacionais atribuam aos MNPs a tarefa de se comunicar com o SPT, participantes informaram que isso não deve significar a vedação da comunicação entre este órgão e os mecanismos locais. De fato, em sua visita ao Brasil o SPT trabalhou de maneira próxima com o MLP do Rio de Janeiro em diversos assuntos.

Estrutura institucional e independência orçamentária dos MLPs

Como dito anteriormente, reportou-se que alguns MLPs não cumprem as exigências do Protocolo Facultativo. Os seguintes pontos foram especificamente discutidos:

- A vinculação institucional de alguns mecanismos os coloca sob o controle do Poder Executivo, enfraquecendo sua independência funcional; e
- Conectado a isto, os orçamentos dos MLPs frequentemente estão integrados ao orçamento governamental, não sendo votados pelo respectivo órgão legislativo.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões »

- ⇒ O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Brasil) e o futuro MNP ou Conselho Federal de Mecanismos Provinciais (Argentina) deveriam definir uma estratégia para assegurar que os MLPs sejam criados respeitando as exigências do Protocolo Facultativo;
- ⇒ Criar um sistema de interação e cooperação entre as partes do sistema nacional de prevenção, baseando-se no princípio da subsidiariedade, concebido de maneira refletida.

5. Desafios comuns a todos os tipos de mecanismos nacionais e locais de prevenção

“É necessário que se integre um trabalho com o SPT para velar pela autonomia dos MNP (...) de modo que a autonomia, garantida na norma legal, seja assegurada também no que concerne o orçamento da instituição; e que o MNP possa administrar com autonomia os recursos alocados pelo Congresso Nacional. Esta é uma necessidade diagnosticada em todos os países.”

(Roque Orrego, MNP, Paraguai)

Nas três sessões que se detiveram sobre os distintos tipos de MNPs, sublinharam-se desafios transversais para todos os mecanismos. Estes serão brevemente descritos a seguir.

Recursos adequados

Restrições orçamentárias se mostraram um dos desafios fundamentais de natureza transversal, com enormes consequências para outros aspectos do trabalho dos mecanismos. A questão dos recursos abarca dois aspectos distintos.

A falta de recursos mina as possibilidades de muitos MNPs e MLPs na América Latina, já que os Estados não lhes garantem condições financeiras para operarem devidamente, e.g., para cumprirem suas funções básicas de visitação com certa regularidade. Alguns MNPs e, em particular, os MLPs, são formados em parte por voluntários que realizam as visitas. Outros mecanismos não possuem recursos para manter a estrutura de escritório e realizar viagens. Em alguns países, considerações de ordem financeira contribuem para retardar o processo de designação dos MNPs ou para operacionalizá-los.

Um problema adicional refere-se à submissão do arranjo orçamentário, do processo decisório e da vinculação do orçamento do MNP ao Poder Executivo. Essa é uma questão particularmente preocupante no caso das novas instituições especializadas designadas como MNPs e MLPs, o que, como mencionado anteriormente, possui implicações graves para a sua independência.

Independência

Garantir a independência dos MNPs constitui-se como outro desafio fundamental relevante para todas as três categorias. Os pontos de discussão incluíram:

- Falta de independência financeira;
- Falta de independência funcional: a estrutura institucional de alguns mecanismos preventivos os coloca sob o controle do Poder Executivo; e
- Falta de independência de pessoal: alguns mecanismos incluem autoridades governamentais ou membros diretamente indicados pelo Executivo.

IV. Desafios para o cumprimento das atribuições previstas no Protocolo Facultativo



1. Compreensão da abordagem preventiva para combater a tortura

“As visitas regulares configuram, em si mesmas, um elemento da prevenção, se não anunciadas e realizadas de maneira sistemática. Contudo, de acordo com o Protocolo Facultativo, as visitas não possuem apenas esse propósito. Elas servem para gerar conhecimento específico sobre as condições que possibilitam a tortura e os maus tratos; algumas são contextuais, outras são sistêmicas ou profundamente estruturais.”

(Enrique Font, SPT)

O desafio enfrentado pelos mecanismos na adoção de uma abordagem preventiva ao combate à tortura foi objeto de uma discussão específica durante a reunião de trabalho do terceiro dia do Fórum Regional. Esse tópico também surgiu durante as conferências no primeiro e segundo dias. O debate pode ser sintetizado em três itens.

O conceito de prevenção

Concluiu-se que a prevenção da tortura necessariamente significa a adoção de uma perspectiva ampla e sistemática, o que implica um exame cuidadoso dos fatores variados que possibilitam a tortura. Tamanho esforço seria direcionado a todas as áreas e níveis nos quais há ocorrência de tortura, incluindo a situação de impunidade disseminada, políticas públicas problemáticas e legislação deficiente. Sugeriu-se que a prevenção à tortura pode demandar a concentração dos esforços em três variáveis de maneira holística: a vítima, o perpetrador e o sistema. Com o intuito de efetivamente trabalhar pela prevenção, faz-se necessário definir com algum detalhamento quais os resultados de determinados fatores e quais atores devem estar envolvidos para que se consiga de fato modificar uma situação indesejável. Também se notou que tal proposta exige que a seleção dos membros do MNP seja apropriada e que sejam colocadas em prática medidas de treinamento e desenvolvimento de suas habilidades.

Monitoramento preventivo e atenção a casos individuais

Um dos desafios práticos mais fundamentais diz respeito a como proceder em casos individuais de tortura ou maus tratos no contexto das visitas de monitoramento. Este assunto foi objeto de um intenso debate, que emergiu ao longo de todas as atividades do Fórum Regional. Como resumido por um participante, “é impossível não tomar conhecimento de casos individuais”: uma maneira acertada de lidar com eles é, portanto, necessária. A compreensão geral foi de que casos individuais constituem indicadores importantes da existência de causas estruturais que permitem a ocorrência de tortura, devendo ser identificados fatores e áreas de risco pertinentes. No entanto, os MNPs não são os órgãos mais adequados para investigar e solucionar casos individuais.

Portanto, é essencial que os MNPs estabeleçam modalidades apropriadas de colaboração com outros atores, de modo a lidar com situações individuais. Quando os MNPs integram uma INDH, casos individuais podem ser referenciados para a seção que recebe denúncias, a qual poderá tomar as medidas cabíveis. Instituições especializadas podem referenciar os casos diretamente ao defensor ou promotor competentes. Todavia, esta perspectiva sofreu questionamentos de alguns participantes, em particular de organizações da sociedade civil, mas também de membros de alguns mecanismos, que argumentaram que ao menos a litigância estratégica em casos individuais deveria integrar a abordagem preventiva.

Houve uma compreensão comum de que a prevenção implica fomentar o trabalho do Ministério Público e do Judiciário, bem como realizar ações em conjunto com estes órgãos, já que se considera que possuem pouca sensibilidade para este tema, além de não terem as habilidades técnicas necessárias para lidar com casos de tortura. Entre as sugestões concretas a este respeito estavam:

- Trabalhar pela criação de uma unidade separada dentro do Ministério Público com a tarefa de lidar com casos de tortura;
- Sensibilizar sobre a importância do Protocolo de Istambul¹³ e

¹³ *Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* [Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes].

propor e/ou organizar ações de treinamento para promotores públicos e para o Judiciário, incluindo juízes corregedores, defensores públicos e médicos do sistema prisional; e

- Criar um banco de dados de casos judicializados de tortura e maus tratos.

“Nós não sabemos como ter acesso a centros de tratamento de dependência química e clínicas “para curar o homossexualismo”, locais onde as condições de detenção são muito graves. O desafio que enfrentamos é que tais locais geralmente são ilegais e sob administração privada, e, em consequência, não são objeto de monitoramento.”

(María del Cisne Ojeda, MNP, Equador)

Prevenção para além das visitas

Um consenso geral é de que as visitas dos mecanismos devem ter efeito de evitar a tortura. Todavia, para que o monitoramento preventivo seja plenamente eficaz, esses mecanismos devem ampliar seu escopo e podem incluir as seguintes atividades adicionais:

- Considerar e procurar influenciar políticas públicas que são, em um sentido amplo, relevantes para as atribuições dos mecanismos. Esta tarefa fundamental varia a depender do contexto de cada país, mas pode incluir, entre outras, as políticas criminais e políticas de saúde mental. Pode ainda incluir políticas sociais se forem relevantes para a ocorrência de tortura, e.g., a criminalização da pobreza.
- Defender medidas apropriadas de treinamento como parte de uma abordagem preventiva geral. Este treinamento deve ser direcionado a uma variedade de atores relevantes, incluindo funcionários de hospitais gerais e psiquiátricos, Ministério Público, Judiciário, Defensorias Públicas, agentes penitenciários e polícias.
- Buscar estabelecer acordos institucionais com autoridades diferentes com a intenção de realizar as ações necessárias para a prevenção da tortura.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶▶

- ⇒ MNPs e MLPs devem estabelecer definições práticas e de trabalho sobre o que significa prevenção da tortura e se relacionar com uma variedade de atores relevantes para poder influenciar políticas públicas e ações preventivas.
- ⇒ O SPT deve contribuir para que se estabeleça uma definição prática e de trabalho do que significa e engloba a prevenção da tortura, que permita alcançar uma compreensão comum entre todos os atores sobre o seu significado prático.¹⁴

2. Monitoramento de todos os locais de privação de liberdade previstos pelo Protocolo Facultativo

“Um dos maiores desafios para nós são os hospitais psiquiátricos. Estamos começando do zero e não possuímos conhecimento específico sobre como realizar visitas de monitoramento de tais locais. Desta forma, necessitamos de treinamento e apoio de parte de outros mecanismos sobre como realizar tais inspeções.” (Álvaro Osorio, MNP, Nicaragua)

Sob o Protocolo Facultativo, espera-se que os MNPs monitorem uma ampla gama de lugares onde as pessoas são privadas de sua liberdade, desde locais tradicionais como as prisões e delegacias de polícia até centros de detenção juvenil e instituições psiquiátricas. O desafio que isto engendra foi especificamente discutido durante a reunião de trabalho, no terceiro dia do Fórum Regional.

Contexto atual

As discussões esclareceram que, até então, nenhum MNP na região conseguiu cobrir todo o amplo rol de locais de privação de liberdade previsto pelo Protocolo Facultativo. Alguns mecanismos reportaram uma expansão gradual de seu trabalho para cobrir locais menos tradicionais de privação de liberdade, em vez de apenas prisões e

¹⁴ SPT, *The concept of prevention* (Doc. Nações Unidas CAT/OP/12/6) [O conceito de prevenção].

delegacias de polícia; em outros casos, os mecanismos decidiram focar inicialmente nesses lugares. No caso do Uruguai, o MNP tem monitorado centros onde crianças e adolescentes em conflito com a lei são detidos, além de observar também as condições e tratamento em casas de acolhida para jovens. Além disso, reconhecendo a sua vulnerabilidade, o mecanismo guatemalteco iniciou visitação a lares para pessoas idosas.

“No contexto de nosso mandato amplo (segundo o artigo 4 do Protocolo Facultativo), nós tentamos enfrentar a realidade e gradualmente aumentar a gama de locais nos quais precisamos intervir. Nós começamos nossa atuação no sistema de justiça juvenil, e agora começamos a trabalhar no contexto de sistemas de proteção para crianças e adolescentes cujos direitos são violados.” (Alvaro Colistro, MNP, Uruguai)

Os seguintes locais não tradicionais de detenção foram destacados como potencialmente desafiadores para o monitoramento, entre outros: hospitais psiquiátricos, instituições para pessoas com deficiências, viaturas de transporte policial (às quais o Instituto Nacional de Direitos Humanos chileno tem conseguido acesso), centros privados de detenção para migrantes (na Patagônia), clínicas privadas clandestinas (no Equador), e instituições militares (no Paraguai). Além destas, o monitoramento das prisões para averiguação em delegacias de polícia (e.g. no contexto de protestos sociais) e das batidas policiais é uma tarefa difícil.

Os óbices ao monitoramento pleno de todos os locais de privação de liberdade previstos pelo Protocolo Facultativo estão relacionados aos seguintes fatores:

- Insuficiência de recursos financeiros e humanos para cumprir tal tarefa, dada a considerável quantidade de instituições relevantes;
- Falta de peritos para compor as equipes de visita (quer seja como membro do MNP ou como convidado externo);
- Falta de conhecimento técnico e habilidades específicas por parte do mecanismo para realizar o monitoramento profissional em diferentes instituições, principalmente aquelas que são particularmente difíceis de monitorar;

- Inexistência de conhecimento especializado para o monitoramento dos hospitais psiquiátricos;
- Falta de sensibilidade ou informação por parte dos membros do MNP a respeito de sua atribuição para lidar com certos problemas existentes em determinadas instituições; e
- Falta de planejamento e ações estratégicas adequadas por parte do MNP.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões »

- ⇒ Os MNPs devem procurar responder em seus planejamentos e ações estratégicas a questão de como dar conta do amplo objetivo das atribuições previstas pelo Protocolo Facultativo, em relação à: seleção de locais a serem visitados, composição das equipes de visita, escolha de interlocutores (durante as visitas mas também em outros contextos, e.g., nos casos de prisões para averiguação). Uma análise dos problemas/vulnerabilidade existentes pode fornecer um critério útil e ser um ponto de partida para desenvolver estas estratégias.
- ⇒ Os MNPs devem realizar atividades de treinamento para os seus membros, com a finalidade de desenvolver as habilidades técnicas necessárias e o conhecimento sobre as características das instituições não tradicionais.
- ⇒ Os MNPs devem trabalhar em estrita colaboração com outros atores (sociedade civil, universidades, etc.) para construir o conhecimento e as habilidades técnicas necessárias, inter alia, com a participação de peritos externos nas suas visitas.

V. Vulnerabilidade no contexto da privação de liberdade – o que os mecanismos podem fazer para proteger grupos em situação de vulnerabilidade?



1. Introdução

“A prisão potencializa, aumenta e aprofunda tudo que tenha que ver com as desigualdades e os mecanismos discriminatórios que existem também do lado de fora das prisões.” (Ana Juanche, SERPAJ, Uruguay)

Todas as pessoas privadas de sua liberdade são vulneráveis em decorrência da desigualdade de poder criada pela própria detenção. Mas algumas pessoas se encontram em situações específicas de vulnerabilidade em locais de privação de liberdade, frequentemente em decorrência do contexto social e de sua posição na sociedade.

Não há uma lista exaustiva de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade já que esta condição depende em grande parte do contexto específico. Apesar disso, os seguintes grupos regularmente se encontram em situação de vulnerabilidade: crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, pessoas LGBT, migrantes, pessoas indígenas e pessoas que enfrentam problemas de saúde mental.

A consciência e sensibilidade sobre a importância de se atentar para as vulnerabilidades em locais de detenção têm aumentado; e, internacional e regionalmente, organizações e órgãos de monitoramento têm começado a tratar do tema ao aplicarem padrões específicos de proteção a certos grupos.

Em uma abordagem sistêmica do monitoramento preventivo, é útil distinguir entre as seguintes categorias de fatores de risco:

- Fatores pessoais: idade, sexo, nível de instrução, etnia, saúde mental e física, situação legal, dependência econômica, ausência de vínculos familiares, histórico de traumas;
- Fatores circunstanciais: postura dos funcionários responsáveis pela supervisão das pessoas privadas de liberdade; ambiente da detenção; superlotação; proporção entre funcionários e detentos; atitude das pessoas privadas de liberdade; acesso a assistência legal, social e de saúde; e
- Fatores socioculturais: visão da sociedade e da mídia em relação às pessoas privadas de liberdade, estigma social e preconceito contra certos grupos, exclusão social ou invisibilidade.

Em vista deste contexto, o objetivo desta sessão foi discutir a situação de certos grupos ou pessoas em situação de vulnerabilidade e:

- Analisar sua situação específica;
- Identificar fatores de risco que enfrentam;
- Identificar boas práticas em relação ao tratamento e condições de privação de liberdade; e
- Discutir os desafios particulares enfrentados pelos mecanismos.

2. Mulheres

“Um dos problemas mais graves que encontramos é que tentamos aplicar modelos gerais a todas as pessoas que estão privadas de liberdade e não desenvolvemos uma atenção especializada a partir da pessoa real e concreta que temos na nossa frente (...) A ruptura com a visão androcêntrica é fundamental. Por exemplo, é o mesmo regulamento que se utiliza para todos os centros penitenciários, quando obviamente não é o mesmo administrar uma prisão masculina, uma de mulheres ou centro de cumprimento de medidas sócio-educativas.” (Guillermo Arroyo, ILANUD)

Contexto

Para compreender a situação das mulheres privadas de liberdade, é necessário não perder de vista os padrões históricos de discriminação contra a mulher e de dominação masculina, que são expressos e perpetuados pela violência contra a mulher, entre outros aspectos. A situação dentro dos locais de detenção é um reflexo da situação fora destes locais. Além disso, deve ser levado em consideração que as prisões são tradicionalmente construídas por homens e para homens. Elas são, portanto, forjadas por uma visão claramente masculina do mundo. Estas condições estruturais tendem a agravar, desde o início, a situação das mulheres privadas de liberdade. As Regras de Bangkok da ONU¹⁵ reconhecem as necessidades específicas de

¹⁵ *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)* [Regras das Nações Unidas para o Tratamento das Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok)].

gênero das mulheres privadas de liberdade, introduzem garantias em resposta aos riscos que as mulheres enfrentam de maus tratos e tortura, além de prever alternativas ao encarceramento.

Considerando este cenário, as discussões se basearam nos seguintes tópicos, **identificados quando da preparação para a sessão**:

- A deficiente infraestrutura das prisões para atender as necessidades das mulheres;
- A oferta inadequada de itens de higiene e de saúde sexual e reprodutiva com especificidade de gênero;
- A ausência de tratamento adequado para mulheres vítimas de violência ou dependentes de drogas ou outras substâncias;
- A falta de envolvimento de mulheres no processo decisório relacionado à privação de liberdade;
- A compreensão inadequada das consequências da privação de liberdade sobre as mulheres, seus filhos e a sociedade de modo geral.

A situação das mulheres privadas de liberdade na América Latina

O perfil das mulheres presas na América Latina levantado durante a discussão pode ser descrito da seguinte maneira: é uma população relativamente jovem, advinda em geral de segmentos mais pobres da população. Quase todas as mulheres em prisões já sofreram violência, comumente sexual. A maioria dessas mulheres foi condenada por crimes relacionados às drogas, frequentemente em ações conjuntas com seus parceiros. Algumas são sentenciadas por homicídios, que são em grande parte reação à violência sofrida. Muitas mulheres na prisão possuem um problema de dependência de drogas, devido a inúmeros fatores. Suicídios entre mulheres na prisão são comuns.

Os seguintes fatores conjunturais foram mencionados como histórico da situação das mulheres privadas de liberdade na região: a “guerra às drogas” levou nos últimos anos ao aumento do aprisionamento de mulheres, e.g. com a porcentagem de mulheres presas no Brasil subindo de 5% para 7% em todo o território, e para 10% nos estados que possuem fronteira com outros países. A pobreza e violência contra as mulheres são fatores fundamentais que precisam ser levados em consideração quando se analisa a sua situação de vulnerabilidade. Houve um consenso geral de que as políticas sociais

para as mulheres foram substituídas por políticas criminais contra as mulheres ao redor da região. Ademais, a perspectiva masculina dominante no sistema de justiça criminal foi vista como relevante, embora este viés tendencioso receba pouca atenção.

Os participantes enfatizaram a necessidade dos Estados e da sociedade tomarem medidas contundentes para lidar com a presença feminina nos cárceres. Conforme expressado por uma pessoa participante: “*O Estado não sabe o que fazer com elas*”. As mulheres e suas necessidades particulares tendem a ser invisíveis na prisão, mas de maneira ainda mais gritante em outros centros de privação de liberdade, como os centros de detenção para imigrantes e os hospitais psiquiátricos. Está claro que este problema é generalizado em toda a região latino-americana.

Na prisão, as mulheres são tratadas como “anexas”, e.g. elas são mantidas em prédios próximos aos dos prisioneiros homens ou em antigas prisões masculinas, depois da transferência dos detentos para novas instalações. Por essa razão, os espaços das mulheres nas prisões são mais limitados do que aqueles ocupados por homens. Em alguns países, como a Nicarágua, as mulheres comumente são mantidas em carceragens policiais que são ainda mais inapropriadas para as suas necessidades. Os estereótipos de gênero são tão disseminados que excluem as mulheres do acesso a serviços e outras atividades.

As necessidades especiais das mulheres em privação de liberdade com higiene e tratamento de saúde são normalmente ignoradas. Esta negligência resulta em mais violência contra as mulheres e, ainda, em situações de chantagem para aferir vantagens sexuais por parte das autoridades responsáveis pelo seu cuidado. Este sistema, afirmou-se, promove a prostituição.

Algumas mulheres enfrentam múltiplas vulnerabilidades, por exemplo, quando são parte de um povo indígena, lésbicas, jovens ou com deficiências. Mulheres estrangeiras em prisões são particularmente afetadas pela privação de liberdade em razão do distanciamento de suas famílias e do fato de que a transferência de prisioneiros para seus países de origem raramente é praticada.

Há pouca compreensão e sensibilidade com relação à situação das mulheres com filhos em locais de privação de liberdade. Como inexistente uma política pública para atender a esta demanda em muitos

países, as crianças são simplesmente mantidas com as mães e o seu destino depois de atingirem a idade máxima para sua permanência dentro destas instituições é desconhecido.

Revistas corporais de mulheres e seus familiares são normalmente degradantes e impactam negativamente a qualidade das visitas que recebem. O mesmo se aplica às limitações das visitas conjugais. Uma das razões para essa limitação é o medo das autoridades de que as mulheres engravidem. Reportou-se que as mulheres podem ser obrigadas em muitas ocasiões a tomar contraceptivos, o que viola o seu direito à privacidade.

Existem pouquíssimos exemplos de boas práticas. Uma destas são as atividades promovidas pela ONG guatemalteca Casa Artesana, que apresentou uma política criminal com foco específico de gênero ao governo, bem como um protocolo direcionado para mulheres em privação de liberdade. Além disso, a ONG estabeleceu um modelo para a implementação das Regras de Bangkok.

A função dos órgãos de monitoramento

O recorte de gênero ainda não é levado em consideração de maneira sistemática pelos órgãos de monitoramento na região, que frequentemente silenciam sobre questões relacionadas às mulheres. Afirmou-se que a razão para isso inclui: a ausência de perspectivas e abordagens atentas às questões de gênero no trabalho dos mecanismos, a pouca compreensão das necessidades femininas em lugares de privação de liberdade e a ausência de treinamento apropriado. Cooperações com universidades e ONGs especializadas neste campo ainda não estão plenamente desenvolvidas (veja abaixo).

Perspectivas para o futuro a partir das discussões »

Foi ressaltado por participantes a necessidade de adotar uma perspectiva ampla para buscar maneiras de melhorar a situação das mulheres privadas de liberdade:

- ⇒ As autoridades estatais devem incluir de modo sistemático o recorte de gênero na construção de políticas sociais e criminais, levando em consideração a conexão entre pobreza e privação de liberdade de mulheres.
- ⇒ Como a situação é semelhante em toda a América Latina,

diretrizes regionais para mulheres privadas de liberdade poderiam ser desenvolvidas pelos MNPs, em conjunto com atores regionais e internacionais. Estas diretrizes poderiam ser implementadas em todos os países. Todos os atores relevantes, incluindo os MNPs, devem estar atentos aos riscos que enfrentam as mulheres nas prisões e desenvolver políticas de atenção sistemática às suas necessidades específicas, assim como legislação que promova alternativas à detenção, de acordo com as Regras de Bangkok da ONU.

- ⇒ Educação profissionalizante oferecida nas prisões deve ser sistematicamente estendida também às mulheres, sem qualquer discriminação.
- ⇒ Os mecanismos nacionais e locais de prevenção devem incluir uma perspectiva de gênero em seu trabalho. Isso inclui, entre outras coisas: assegurar representação adequada de mulheres nos mecanismos, adotar abordagens e metodologias de monitoramento pautadas em recorte de gênero e desenvolver o treinamento dos seus membros nesta área.¹⁶
- ⇒ Os MNPs e MLPs devem buscar cooperação de universidades e ONGs trabalhando com os direitos humanos das mulheres, particularmente aqueles especializados em saúde reprodutiva e tratamento para pessoas com HIV. Tais parcerias poderiam ser usadas para o treinamento dos membros de órgãos de monitoramento, bem como para desenvolver estratégias para enfrentar os problemas encontrados.

Leitura Complementar

- [Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras](#) (Regras de Bangkok).
- APT/PRI, [Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género](#) (2013).

¹⁶ Veja APT/PRI, *Women in detention: a guide to gender-sensitive monitoring* [Mulheres privadas de liberdade: um guia para o monitoramento com recorte de gênero], 2013.

3. Pessoas LGBT

“O que acontece? E não é só no Brasil, no mundo inteiro; hoje ainda vivemos no chamado binarismo de gênero e sexo, quer dizer, ou é homem, ou é mulher; ou é prisão masculina, ou é prisão feminina, não cabem outros modelos. Como consequência, não há uma percepção pelo Estado antecipadamente da agressão que é tratar como iguais pessoas diferentes. A consequência disso é expor, dentro de um ambiente fechado e invisibilizado pela sociedade, as pessoas aprisionadas que fora dos muros, já são objeto de assédio moral, de escárnio, de preconceito e de discriminação.”
(Luciano Mariz Maia, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Brasil)

Contexto

LGBT é a sigla utilizada para designar pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Os termos “lésbica, gay e bissexual” podem ser entendidos pelo prisma da orientação sexual. De acordo com o preâmbulo dos Princípios de Yogyakarta, *“orientação sexual é compreendida como a profunda atração emocional, afetiva e sexual por, e a relação íntima e sexual com, indivíduos de gêneros diferentes, do mesmo gênero ou de mais de um gênero.”*¹⁷

Transgêneros, em comparação, podem ser vistas sobre o prisma da identidade de gênero, entendida pelos Princípios de Yogyakarta como *“a experiência de gênero interna e individual de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo biológico, incluindo sua percepção pessoal do corpo (que pode implicar, se houver liberdade de escolha, modificação da aparência e função do corpo por meios médicos, cirúrgicos ou outros), além de outras expressões de gênero, como roupas, fala e trejeitos.”*¹⁸

¹⁷ *Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity* [Princípios para a aplicação de normas internacionais de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero].

¹⁸ Preâmbulo, *Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity* [Princípios para a aplicação de normas internacionais de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero].

Na maioria das sociedades da região, as atitudes discriminatórias prevaletentes afetam negativamente as pessoas LGBT. A discriminação homofóbica e transfóbica na comunidade é reproduzida e amplificada dentro dos locais de privação de liberdade. Isso pode incluir a violência contra pessoas LGBT, especialmente nas prisões, que tendem a ser dominadas por uma cultura heteronormativa que estereotipa as minorias. Há também forte discriminação contra as pessoas LGBT por parte da política e durante os procedimentos judiciais.

A visão da sociedade pautada pela categorização exclusiva dos sexos feminino e masculino constitui um dos principais problemas estruturais que contribuem para a invisibilidade das pessoas LGBT nas prisões, onde sofrem com um estigma generalizado.

As seguintes questões enfrentadas pelas pessoas LGBT em locais de privação de liberdade foram [identificadas quando da preparação para a sessão](#) e constituíram a base da discussão:

- A invisibilidade das necessidades das pessoas LGBT nas prisões;
- Discriminação e estigmatização;
- Maior exposição das pessoas LGBT à tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;
- Deficiência da atenção médica e cuidados sanitários oferecidos às pessoas LGBT, especialmente transgêneros.

A situação das pessoas LGBT privadas de liberdade na América Latina

Participantes observaram que as pessoas LGBT são frequentemente mantidas em locais insalubres dentro dos centros de detenção e comumente estão segregadas, com pouca possibilidade de acessar serviços básicos e participar das já escassas atividades. Essas pessoas tendem a ser, como disse uma das pessoas presentes, “confinadas no confinamento”. Casos de violência contra pessoas LGBT nas prisões foram reportados em diversos países, e se afirmou que adolescentes LGBT se encontram em situação de alta vulnerabilidade no Uruguai. Visitas conjugais/íntimas são frequentemente negadas por razões discriminatórias e as necessidades especiais das pessoas LGBT, negligenciadas.

Em alguns países (como o Equador), progressos recentes levaram à adoção de leis que proíbem a discriminação com base na orientação sexual. Além disso, há um crescente movimento no país em favor da abolição dos centros privados (e frequentemente ilegais) de reabilitação para usuários de drogas, que também oferecem “terapias” com a finalidade de “curar” pacientes de sua homossexualidade.

O seguinte dilema crucial figurou com destaque na discussão: como assegurar a proteção das pessoas LGBT contra a violência perpetrada por outros detentos e evitar sua excessiva segregação e isolamento? Em outras palavras: como lidar com a tensão entre os princípios da não discriminação e participação, de um lado, e o direito à vida e à integridade física, do outro. Este dilema caracteriza a situação ao redor de toda a região. Em alguns locais de privação de liberdade no Brasil, não foram reportados problemas de integração das pessoas LGBT com o restante da população carcerária, enquanto em outros existem sérias dificuldades. Uma resolução recente do Conselho Nacional de Combate à Discriminação da Presidência da República e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária recomenda que se ofereça a possibilidade de permanência em dependências separadas, para as pessoas LGBT, bem como a possibilidade de alocar transgêneros mulheres (que são particularmente expostas à violência, já que são por vezes vistas como profissionais do sexo) em unidades femininas.

A segregação sistemática das pessoas LGBT privadas de liberdade deve ser evitada e as soluções precisam ser avaliadas caso a caso, sempre tendo em conta a vontade da pessoa presa. De maneira geral, a falta de parâmetros claros sobre os direitos das pessoas LGBT no contexto da privação de liberdade é problemática. Os órgãos de monitoramento precisam de orientação para serem capazes de identificar o que constitui uma boa prática e dar uma resposta apropriada às questões que encontram.

A função dos órgãos de monitoramento

O monitoramento dos direitos das pessoas LGBT não tem sido um dos focos do monitoramento dos locais de privação de liberdade em âmbito nacional na América Latina. Diversas questões relacionadas foram mencionadas a este respeito:

- Há falta de consciência por parte dos órgãos de monitoramento sobre a importância do tema, o que perpetua a invisibilidade das pessoas LGBT.
- Poucos órgãos de monitoramento contam com membros LGBT ou com conhecimento considerável sobre as suas necessidades. O MLP brasileiro do estado do Pernambuco constitui um raro exemplo de boas práticas neste aspecto.
- A falta de parâmetros internacionais claros a respeito das necessidades das pessoas LGBT em locais de privação de liberdade e da garantia de seus direitos dificulta o monitoramento.

Membros do SPT reportaram que os direitos LGBT já estão inseridos na metodologia de monitoramento do órgão e que o Subcomitê irá elaborar um documento sobre como monitorar a situação das pessoas LGBT em privação de liberdade.

A CIDH informou que iniciou a elaboração de um documento sobre os direitos das pessoas LGBT privadas de sua liberdade por ocasião da visita a um país. Estão incluídas: a permissão de visitas conjugais de parceiros; a não proibição ou impedimento da expressão de identidade de gênero; a abolição de sanções discriminatórias pela expressão de afeição entre pessoas do mesmo sexo, em particular lésbicas; a falta de representação; a abstenção de fazer julgamentos sobre o que é bom ou ruim para as pessoas LGBT privadas de liberdade (participação ativa no processo de decisão e no consentimento informado sobre decisões tais como alocação em unidades masculinas/femininas para detentos/as transgêneros); não equiparação entre pessoas LGBT e pessoas com HIV/AIDS; e não exclusão do acesso a programas de lazer e trabalho.¹⁹

¹⁹ Veja CIDH, *Verdad, justicia y reparación : Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia* [Verdade, justiça e reparação: Quarto relatório sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia] (apenas em espanhol), pp. 444-445.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶

Diversas sugestões foram feitas com relação à melhoria da situação das pessoas LGBT privadas de liberdade:

- ⇒ Todos os atores relevantes, inclusive MNPs, devem atentar para a presença das pessoas LGBT em prisões e desenvolver políticas de atenção sistemática às suas necessidades específicas.
- ⇒ A direção das unidades prisionais devem realizar programas de sensibilização e treinamento para os funcionários das prisões sobre os direitos e necessidades das pessoas LGBT.
- ⇒ MNPs e MLPs devem trabalhar em temas relacionados às políticas públicas para as pessoas LGBT. Isto deve incluir trabalhar pela mudança da legislação (descriminalização da homossexualidade, criação de leis não discriminatórias da orientação sexual), bem como combater padrões de discriminação socioculturais.
- ⇒ Os membros dos MNPs e MLPs devem receber treinamento focado para o monitoramento da situação das pessoas LGBT.
- ⇒ Os MNPs e MLPs devem se esforçar para incluir pessoas LGBT ou pessoas que possuam conhecimentos específicos sobre estes assuntos em seu time de monitoramento.
- ⇒ As relatorias sobre os Direitos das pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros e sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos devem encabeçar ações conjuntas para enfrentar o problema, inclusive com o desenvolvimento de parâmetros internacionais sobre os direitos das pessoas LGBT privadas de liberdade.

Leitura Complementar

- [Principios de Yogyakarta](#) sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.
- APT/PRI, *Personas LGBTI privadas de libertad: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo* (2013).

4. Povos indígenas

“Precisamos ser especialmente cautelosos no que concerne a situação de pessoas indígenas quando monitoramos centros de detenção, já que a administração costuma ignorá-los, e desta forma, são constantemente invisibilizados. Agentes penitenciários geralmente os retratam como “bem comportados”. Porém, precisamos olhar além disso, e ter especial atenção às suas condições, por exemplo, se elas recebem suficiente alimentação, porque muitas vezes todos se esquecem deles.” (Roger Víquez, MNP, Costa Rica)

Contexto

A Convenção nº169 da OIT (sobre Povos Indígenas e Tribais) se aplica aos povos *“considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.”* (art. 1)²⁰

O passado colonial da América Latina se caracterizou por violações sistemáticas de direitos humanos, incluindo racismo e discriminação, contra os povos indígenas. Este passado ainda encontra reminiscências no presente nas esferas legais, políticas e sociais, bem como na mentalidade e atitudes das pessoas nas sociedades latino-americanas hodiernas. Instituições públicas tais como as prisões não são uma exceção a isso, com diversas consequências graves para pessoas indígenas que se encontram aprisionadas. No caso das mulheres indígenas, existe uma dupla vulnerabilidade.

A principal questão estrutural é o fato de que a própria instituição da prisão é exterior à maioria das culturas indígenas e que estas instituições não são concebidas para as necessidades dos povos indígenas. Em seu sexto relatório anual, o SPT abordou este fato da seguinte maneira: *“Penas de privação de liberdade, que o sistema de justiça estatal normalmente impõe em casos criminais,*

²⁰ Veja Decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

*praticamente não são usadas pelos sistemas de justiça indígenas, vez que os vínculos comunitários determinam a estrutura da identidade individual e coletiva dos membros da comunidade, e o aprisionamento diretamente enfraquece esses laços. Para muitas pessoas indígenas, o aprisionamento constitui uma forma de tratamento cruel, desumana ou degradante e mesmo uma forma de tortura”.*²¹

Considerando este pano de fundo, as seguintes questões foram identificadas quando da preparação para a sessão e constituíram a base das discussões:

- A falta de informação disponível para as pessoas indígenas em seus próprios idiomas;
- A segregação e violência institucional contra as pessoas indígenas;
- A falta de respeito por sua cultura e cosmologia; e
- As longas distâncias entre locais de privação de liberdade e suas comunidades e famílias.

O sistema nacional de justiça, o sistema de justiça indígena e as garantias processuais

A relação entre os sistemas de justiça nacional e indígena e, conseqüentemente, o conceito de “interculturalidade” (legal) foi uma parte importante da discussão. Mencionou-se diversas vezes a Convenção nº169 da OIT, que contém parâmetros relevantes sobre este tema (artigos 8 a 10), incluindo: o direito das pessoas indígenas de conservar seus próprios costumes e instituições; e o respeito aos seus métodos de solução de conflito tradicionais para lidar com desavenças cometidas por membros do grupo, desde que não sejam conflitantes com os direitos humanos. Em procedimentos criminais, seus costumes e características devem ser levados em consideração e devem ser privilegiadas punições distintas da privação de liberdade.

O Paraguai foi mencionado como um exemplo de boa prática de “interculturalidade”, em que instituições costumeiras decidem casos criminais envolvendo pessoas indígenas. Em casos levados ao Judiciário estatal, as normas costumeiras devem ser levadas em consideração e um especialista em cultura indígena tem de

²¹ SPT, 6º Relatório Anual (Doc. Nações Unidas, CAT/C/50/2), §93.

estar envolvido nos procedimentos. A justiça indígena também é reconhecida na Bolívia – onde ocupa o mesmo patamar que o sistema nacional de justiça – e no Equador, entre outros lugares.

Diversos exemplos concretos de integração de costumes indígenas aos procedimentos judiciais foram mencionados. No Peru, o conceito legal de “erro de compreensão condicionado pela cultura” (*error de comprensión culturalmente condicionado*) é aplicável como base para a exclusão da punibilidade. No Brasil, um antropólogo pode ser consultado em procedimentos contra pessoas indígenas, mas foi reportado que este recurso raramente é utilizado, resultando em uma compreensão geral ruim dos costumes indígenas em procedimentos judiciais.

Na maioria dos países, problemas de idioma e interpretação perante a polícia e o judiciário foram reportados. Isto acarreta uma série de problemas para as pessoas indígenas, incluindo, em alguns casos, a não compreensão das razões de sua detenção.

A Defensoria para os Povos Indígenas no Chile representa um exemplo de boa prática. Outro exemplo é um projeto em alguns estados do México para registrar línguas indígenas com a intenção de encontrar intérpretes adequados para as pessoas indígenas em processos judiciais.

Por fim, a implementação do artigo 10 da Convenção nº169 da OIT, que versa sobre a priorização de outros meios de responsabilização que não a prisão dos réus indígenas, foi apontada como deficiente na maioria dos países que ratificaram a Convenção.²²

A situação das pessoas indígenas em privação de liberdade na América Latina

As pessoas indígenas presas geralmente encontram dificuldade para acessar informações corretas sobre seus direitos, além de não terem intérpretes nas prisões. Foi mencionado que em alguns países (e.g. Panamá), o uso de sua língua nativa é proibido na prisão, o que é justificado por razões de segurança.

Às longas distâncias entre os locais de privação de liberdade e as

²² Os seguintes Estados representados no Fórum Regional são parte da Convenção nº169 da OIT: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Peru.

suas comunidade se acrescentam outros fatores graves, como o fato de o custo do transporte frequentemente não ser acessível aos familiares. É o que ocorre, por exemplo, na região rural da Nicarágua – mencionada na discussão – onde pessoas indígenas ficam detidas em celas de delegacias policiais na própria área ou são transferidas para prisões em outras partes do país, nas quais sua língua não é falada e as visitas familiares são praticamente impossíveis.

Discutiram-se ademais os seguintes pontos:

- O impacto da prisão sobre as pessoas indígenas é particularmente grave à luz do fato de que rompe a conexão – de fundamental importância – que possuem com seu território.
- O racismo predominante e as atitudes discriminatórias contra as pessoas indígenas foram vistos como fatores agravantes.
- No Chile, foi reportado que a prática de colher o DNA das pessoas indígenas presas é sentida como uma interferência em seu direito à privacidade em razão das contradições fundamentais com a sua visão de mundo.
- Em grandes cidades do México, pessoas indígenas vivendo em situação de rua são frequentemente levadas e mantidas em instituições privadas de tratamento para dependência de drogas.

A relação entre a justiça tradicional e a prevenção da tortura

A relação entre a justiça tradicional e a prevenção da tortura também foi discutida. Casos de linchamento ou de sepultamento de casais indígenas vivos como resposta ao cometimento de adultério foram reportados na Bolívia. Formas tradicionais de punição, inclusive de penas de morte, levantaram sérias questões com relação à compatibilidade de práticas costumeiras com os direitos humanos, em particular das mulheres, destacando-se os limites da aceitação da justiça indígena à luz da Convenção nº169 da OIT. No Chile, a proposta da Defensoria para os Povos Indígenas de lidar com os casos de violência doméstica de acordo com normas costumeiras encontrou resistência de organizações que defendem os direitos das mulheres.

O SPT apontou a necessidade de distinguir atos de tortura e outras formas de maus tratos das práticas que são, de acordo com a cosmogonia dos povos indígenas, formas de purificação espiritual

e cura para os transgressores. De acordo com o SPT, tais práticas, incluindo banhos gelados ou o uso de substâncias urticantes, constituem “práticas legais” e não tortura, considerando os termos do artigo 1 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura.²³

A função dos órgãos de monitoramento

Com relação à incorporação de pessoas indígenas e de sua perspectiva à criação e ao trabalho dos MNPs, os seguintes pontos foram levantados:

- Consulta sobre os processos de designação e estabelecimento do MNP: de acordo com o artigo 6 da Convenção nº169 da OIT, pessoas indígenas devem ser consultadas no processo de criação de um MNP. Não ficou claro se isto já chegou a ser colocado em prática na região.
- Representação dos povos indígenas em MNPs e MLPs: não houve consenso a respeito da participação de representantes indígenas nestes órgãos. Incluí-los certamente aumentaria a atenção, sensibilidade e conhecimento a respeito dos povos indígenas entre os membros do mecanismo de monitoramento, como é o caso do MLP da província argentina do Chaco, que possui um membro indígena. Por outro lado, alguns dos participantes opinaram que esta seria uma abordagem assimilacionista.
- Comunicação em idiomas indígenas: em Honduras, o MNP organizou a tradução dos textos da UNCAT e do Protocolo Facultativo em dois idiomas indígenas. No Paraguai, o MNP tem recebido treinamento por meio da Secretaria de Políticas Linguísticas para melhorar sua capacidade de comunicação em Guarani.

²³ Ibid., §91.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶

- ⇒ Os Estados devem cumprir sistematicamente os parâmetros internacionais sobre os direitos das pessoas indígenas no contexto da justiça criminal e da privação de liberdade. Ao fazê-lo, devem se pautar sobre as orientações oferecidas pelo SPT em seu 6º Relatório Anual.²⁴
- ⇒ Os MNPs e MLPs devem incluir pessoas indígenas ou pessoas que possuam conhecimentos relevantes sobre este tema em sua composição.
- ⇒ Os MNPs e MLPs devem se dedicar com mais vigor ao campo dos direitos das pessoas indígenas e devem usar seus poderes para recomendar mudanças estruturais em políticas públicas, inclusive reformas legislativas.
- ⇒ Durante as visitas, os MNPs e MLPs devem analisar as necessidades específicas das pessoas indígenas presas. Isso significa incluir informação adequada sobre seus direitos, uso da língua, vínculos familiares, alimentação e vestimentas.
- ⇒ MNPs e MLPs precisam analisar especialmente se os direitos das pessoas indígenas foram garantidos durante o processo judicial, inclusive pelo estudo dos autos.

Leitura Complementar

- SPT, [6º Relatório Anual](#), Doc. Nações Unidas CAT/C/50/2, seção V.B.

²⁴ Ibidem.

5. Pessoas com problemas de saúde mental

“Como profissionais encarregados de fiscalizar e monitorar, nós mesmos precisamos superar preconceitos (no que concerne pessoas privadas de liberdade em instituições psiquiátricas) e dar valor à palavra dessa pessoa como uma vítima de violações de direitos humanos, além de sua situação psiquiátrica. Se não podemos superar este preconceito quando abordamos essa temática, nunca seremos capazes de monitorar adequadamente essa situação.”

(Mario Bosch, MLP, Provincia do Chaco, Argentina)

Contexto

Pessoas com problemas de saúde mental podem ser sujeitas à privação de liberdade em instituições especializadas apenas *“como último recurso e unicamente quando haja grande possibilidade de dano imediato ou iminente para a pessoa ou terceiros. A mera deficiência não deverá em caso algum justificar a privação de liberdade.”* (Princípio III, Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas).²⁵ Esta linha demanda que os Estados adotem medidas especiais direcionadas à progressiva desinstitucionalização e à criação de modelos alternativos de serviço.

As seguintes questões foram identificadas quando da preparação para a sessão e constituíram a base da discussão:

- Privação de liberdade em instituições especializadas sem mandado judicial ou consentimento da pessoa afetada;
- Tipos de tratamento, inclusive com medidas de contenção, que podem acarretar maus tratos;
- Uso de isolamento sem procedimentos corretos ou controle;
- Realização de experimentos e tratamento médico sem consentimento;
- Condições materiais precárias em instituições especializadas;

²⁵ CIDH, *Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*.

- Ausência de atividades construtivas em tais instituições;
- Uso excessivo de medicação; e
- Problemas de falta de credibilidade das pessoas com problemas de saúde mental em casos de alegação de maus tratos.

As discussões do grupo de trabalho giraram em torno das questões acima, mas também incluíram as dificuldades das pessoas presas com problemas de saúde mental, considerando os variados elos entre a prisão e as instituições psiquiátricas e que as pessoas com problemas de saúde mental constituem uma porção crescente da população carcerária.

A situação das pessoas com problemas de saúde mental privadas de liberdade

A desinstitucionalização de pessoas com problemas de saúde mental ainda não foi satisfatoriamente alcançada – trata-se de um processo bastante lento ao redor de toda a região. A isso se soma a denúncia de falta de controle judicial da privação de liberdade de pessoas com problemas mentais em muitos países. A nova lei de saúde mental da Argentina, baseada na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências, é um marco positivo também por criar um mecanismo especial dentro da Defensoria Geral da Nação (*Defensoría General de La Nación*), que monitora casos de internação involuntária.

Reportou-se que as condições materiais em hospitais psiquiátricos são muito ruins em toda a região, com exemplos explícitos advindos do México e de Honduras, e tratamento abusivo de pacientes na forma de abuso físico, bem como uso incorreto de medicação.

A prática de deter pessoas com dependências química em instituições privadas no Equador foi denunciada. As condições destes centros ilegais são reportadas como miseráveis.

No Brasil e no México, há uma tendência preocupante de criminalizar as pessoas com problemas mentais e a ideologia de “*peligrosismo*” (que exagera o perigo real de certas situações) é usada para justificar a privação de liberdade. Tais situações demonstram a necessidade real de averiguar políticas públicas de saúde mental no contexto da privação de liberdade.

Pessoas em conflito com a lei com problemas mentais

O tratamento das pessoas que cometeram crimes e são inimputáveis em razão de um transtorno mental apareceu com destaque na discussão. A ocorrência de situações de privação de liberdade por tempo indeterminado na Argentina e na Costa Rica foi reportada. Este problema levanta questões substantivas sobre a legalidade da privação de liberdade e constitui um desafio para os órgãos de monitoramento. Participantes expressaram a necessidade de estabelecer critérios legais explícitos para a privação de liberdade e definir seu tempo de duração, bem como a necessidade de mobilizar a família e outras redes sociais para facilitar a reinserção da pessoa na sociedade. Tal combinação de medidas deve contribuir para impedir a detenção prolongada de pessoas que normalmente só cometeram ofensas de menor potencial ofensivo.

As seguintes questões referentes às pessoas com problemas mentais nas prisões foram mencionadas:

- A subordinação das preocupações médicas a questões adstritas à segurança é uma característica estrutural do tratamento de pessoas com problemas mentais em conflito com a lei. Isto leva a decisões que não respeitam o direito à saúde deste grupo de pessoas.
- A violência física contra pessoas com problemas mentais. No caso de Honduras, afirmou-se que ocorre em todas as prisões.
- A inadequação do tratamento médico para pessoas presas que ingressam no sistema com problemas mentais (ou que os desenvolvem durante a prisão) também decorre da falta de serviços psiquiátricos nas prisões da maioria dos países.

A função dos órgãos de monitoramento

Das discussões, parece que os MNPs em toda a América Latina ainda não adotaram a perspectiva de monitoramento sistemático das instituições psiquiátricas. Isso é em parte resultado do fato de que muitos MNPs no continente, especialmente os mais novos, ainda não desenvolveram o conhecimento específico para monitorar este tipo de local.

Contudo, alguns MNPs estabelecidos há mais tempo, como os do México e Costa Rica, têm realizado o monitoramento de instituições

psiquiátricas. Os MNPs do Uruguai e Equador, que são mais recentes, também já conduziram visitas a estas unidades.

Foram ressaltados os desafios específicos do monitoramento de instituições psiquiátricas, tais como:

- Garantir a composição adequada da equipe de monitoramento, que deve incluir um psiquiatra ou ao menos um médico de outra especialidade;
- As dificuldades de avaliar a adequação da medicação no contexto da visita;
- As dificuldades de avaliar a proporcionalidade do uso da força física ou dos instrumentos de contenção;
- A grande demanda de tempo de um estudo cuidadoso da documentação médica relevante;
- A cooperação com outras instituições, sociedade civil, universidade e grupos de familiares de pacientes não está suficientemente desenvolvida; e
- As dificuldades de entrar em instituições ilegais particulares em que há privação de liberdade.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶

- ⇒ Todos os atores devem contribuir com o desenvolvimento de políticas públicas de saúde mental em situações de detenção alinhadas com uma abordagem de direitos humanos, que incluam a desinstitucionalização de pessoas com problemas de saúde mental.
- ⇒ Os Estados devem estabelecer critérios legais claros para a privação de liberdade das pessoas com problemas mentais em conflito com a lei, bem como controle judicial efetivo, de acordo com os Princípios e Melhores Práticas da CIDH para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas.
- ⇒ Os Estados devem estabelecer critérios claros e limites de duração para privação de liberdade de pessoas inimputáveis que cometeram crimes, bem como apoiar o elo com as famílias e redes sociais de maneira a facilitar a reintegração da pessoa à sociedade ou comunidade.
- ⇒ Os mecanismos de monitoramento devem garantir que as equipes de visitação possuam o conhecimento necessário, que desenvolvam uma metodologia de monitoramento apropriada e façam o treinamento necessário.
- ⇒ Os mecanismos de monitoramento devem desenvolver sistematicamente a cooperação com instituições governamentais, sociedade civil, universidades e grupos de familiares de pacientes.

VI. Ampliação do impacto do trabalho dos MNPs



1. O teste definitivo: cumprimento das recomendações

Um elemento essencial do processo de monitoramento é a apresentação dos resultados da visita de uma maneira convincente, acompanhada da elaboração de recomendações pertinentes às autoridades estatais que têm a responsabilidade de cumpri-las. Isso é previsto pelo Protocolo Facultativo, que estipula o poder dos MNPs de *“fazer recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de sua liberdade e prevenir a tortura e outros tratamentos e penas cruéis, inumanos e degradantes, levando em consideração as normas relevantes das Nações Unidas”* (art. 19 (b)) e de *“submeter propostas e observações sobre a legislação e projetos de leis”* (art. 19 (c)).

“O que nós estamos discutindo aqui não é novidade. Todo o sistema internacional de direitos humanos trabalha com recomendações. Nós precisamos procurar maneiras criativas e estratégicas de fazer cumprir nossas recomendações. E nós devemos procurar utilizar os meios políticos mais que os meios judiciais. Não podemos renunciar à nossa tenacidade.”
(Roberto Garretón, Chile)

Um dos principais desafios enfrentados pelos mecanismos de prevenção à tortura é assegurar que suas recomendações sejam cumpridas e levem a mudanças reais na situação da privação de liberdade. Este cumprimento constitui, obviamente, o teste definitivo do trabalho dos órgãos de monitoramento. Como dito por um representante da Procuradoria Penitenciária Federal da Argentina: *“Se nós não conseguirmos mudar a situação das pessoas privadas de liberdade com nossas recomendações, nós falhamos.”*

Todavia, em vista da natureza não vinculante das recomendações, as seguintes questões surgiram: Como alcançar este resultado? Quais são os meios que os mecanismos preventivos têm à sua disposição? O Protocolo Facultativo contém apenas a obrigação de que *“as autoridades competentes do Estado Parte devem examinar as recomendações do mecanismo nacional de prevenção e iniciar um diálogo com este sobre as possíveis medidas para cumprimento das recomendações”* (art. 22).

Neste cenário, esta sessão discutiu a questão crucial de assegurar o impacto dos MNPs por meio de:

- Análises dos fatores que constituem obstáculos ao efetivo cumprimento das recomendações dos mecanismos de prevenção;
- Troca de experiências sobre maneiras de acompanhar a implementação das recomendações; e
- Identificação dos papéis de diferentes atores para garantir o efetivo cumprimento das recomendações.

2. Recomendações: qualidade e priorização

A qualidade das recomendações do MNP e a sua priorização foram vistas como essenciais para assegurar a efetividade do seu trabalho.

Sugeriu-se que as recomendações do MNP precisam ser baseadas em uma definição clara do problema a ser resolvido e da mudança intencionada. Sob esta luz, as seguintes questões precisam ser levantadas:

- Quais são as características centrais do problema?
- Quais são as causas implícitas do problema?
- Qual é a mudança que o MNP busca?

Com mais frequência, o critério SMART (sigla em inglês) para recomendações efetivas, desenvolvido no artigo da APT intitulado “*Preparando recomendações eficazes*”,²⁶ foi mencionado como útil para a atuação prática. Este critério prevê que a recomendação deve ser “específica, mensurável, alcançável/baseada em argumentação, orientada para resultados/focada nas causas principais e viável em determinado período de tempo/direcionada”.

Em particular, os e as participantes apontaram que é crucial identificar corretamente o nível em que o problema está localizado (e.g. o nível operacional, político ou conceitual/da mentalidade). Igualmente, e de maneira conexa, é importante direcionar as recomendações para o ator relevante (e.g. ao diretor do centro de privação de liberdade, autoridades do alto escalão, Legislativo, Judiciário, público em geral, etc.). Outro elemento fundamental ressaltado foi a inclusão de um prazo factível para o cumprimento da recomendação.

²⁶ Veja APT, *Preparando recomendações eficazes*.

Para avaliar adequadamente o cumprimento das recomendações é necessário desenvolver indicadores apropriados, o que é um exercício difícil que ainda precisa ser adotado pelos MNPs.

3. Obstáculos para o cumprimento das recomendações

As seguintes questões foram consideradas obstáculos ao cumprimento das recomendações:

- A falta de recursos dos órgãos estatais constitui obviamente um dos principais obstáculos ao cumprimento das recomendações do MNP, em particular no que concerne às más condições materiais dos locais de privação de liberdade. Por outro lado, as autoridades frequentemente apontam a falta de recursos como obstáculo com a intenção de mascarar outras razões. Os mecanismos de prevenção precisam ser precisos em suas análises das razões reais que subjazem ao não cumprimento das recomendações.
- Políticas públicas cujos fundamentos ideológicos contrariam os direitos humanos são uma das principais causas estruturais que impedem o implemento das mudanças desejadas. Em particular, políticas “linha dura” de segurança para lidar responder ao aumento das taxas de crime estão generalizadas e se multiplicando na América Latina.
- A tolerância geral da população pela tortura e/ou a falta de sensibilidade ao tema constitui outro fator importante que precisa ser abordado pelos mecanismos de prevenção. Por exemplo, foi em parte o trabalho de instituições de monitoramento que chamou a atenção pública para a continuidade da prática de tortura na Argentina em anos recentes. A tortura era antes associada apenas com a ditadura militar.
- Além das atitudes do público em geral, alguns grupos enfrentam estigmas sociais, que dificultam a realização de mudanças para alcançar seus direitos e atender suas necessidades.

4. Desenvolvimento de uma estratégia e um sistema para acompanhar as recomendações

A ausência de estratégias criativas de acompanhamento, por parte dos MNPs, constitui o que pode ser chamado de um obstáculo interno ao cumprimento das recomendações. Embora em geral se

reconheça a necessidade dos MNPs desenvolverem cuidadosamente um sistema de acompanhamento das suas recomendações, não há ainda nenhum modelo de boas práticas na América Latina. Evidentemente, é necessário pensar melhor sobre este tema, como parte do desenvolvimento institucional mais amplo dos MNPs.

“Um mecanismo que não provoca tensões com as autoridades estatais, mas também com a sociedade civil, não faz seu trabalho corretamente. O mecanismo deve usar os resultados do monitoramento para instruir um diálogo crítico com as autoridades. Mas se houve apenas tensão – e esse é o caso de alguns mecanismos – isto também é ruim. Neste caso, perde-se a possibilidade de um diálogo construtivo.”

(Enrique Font, SPT)

As seguintes orientações para este processo emergiram da discussão:

- Os MNPs precisam criar uma estrutura institucional para ações sistemáticas de acompanhamento, que vão muito além da realização de visitas de seguimento (*follow-up visits*).
- O acompanhamento das recomendações deve se basear em uma perspectiva sistemática e em abordagens inter/transdisciplinares. Isto é particularmente importante por existirem relações de poder que marcam o processo de cumprimento das recomendações, considerando sua natureza não vinculante.
- Uma análise minuciosa do poder do MNP em relação a outros atores, inclusive considerando seu capital simbólico e reputação, foi tida como importante.
- Uma parte essencial desta abordagem sistêmica seria o mapeamento e análise de todos os agentes relevantes – seu poder e interesse (ou falta de interesse) para contribuir com mudanças positivas – e o contato sistemático com eles.
- Neste processo, é indispensável priorizar as questões que precisam ser solucionadas.

Uma das questões complexas ao desenhar estratégias de acompanhamento diz respeito ao entendimento do MNP sobre a seguinte pergunta: até que ponto há um choque entre a manutenção de um diálogo construtivo com as autoridades, por um lado, e ações públicas, por outro lado? Se todos os meios forem utilizados

- como sugeriram alguns participantes - então obviamente ações públicas seriam incluídas. Esta questão suscitou diferentes opiniões, refletindo as distintas experiências e contextos em que vivem os participantes. Não houve contestação, no entanto, de que tal ação teria que estar inserida em uma estratégia mais ampla.

5. Instrumentos e ferramentas para o acompanhamento das recomendações, incluindo a cooperação com outros agentes

A discussão levantou quais instrumentos e ferramentas os MNPs podem utilizar para acompanhar o andamento de suas recomendações, uma questão intimamente conectadas com as estratégias de acompanhamento.

Relatórios de alta qualidade que apresentem os resultados das visitas e as recomendações (formuladas de acordo com o critério SMART) constituem a base do trabalho de acompanhamento, bem como para a utilização de outros instrumentos e ferramentas. Entre os outros instrumentos levantados, estão os seguintes:

- Visitas de seguimento constituem uma maneira “natural” de acompanhamento no seio do processo de monitoramento. Elas se prestam a dois propósitos interligados: primeiramente, permitem que os órgãos de monitoramento confirmem se as recomendações foram ou não efetivadas; em segundo lugar, elas ajudam a enfatizar a demanda, ao reiterá-la.
- A criação de um espaço de diálogo entre o MNP e as autoridades estatais competentes é útil para promover e acelerar as mudanças. Tanto membros do MNP como representantes das autoridades estatais ressaltaram este ponto. Em muitos países este diálogo é realizado em mesas redondas entre o MNP e as autoridades competentes, às vezes em intervalos regulares de tempo. É o caso do Uruguai, onde as mesas redondas são realizadas todos os meses. O diálogo é vantajoso em decorrência da comunicação direta e presencial, que permite um melhor entendimento das perspectivas dos interlocutores. Ele também oferece a possibilidade de responder imediatamente aos seus receios e preocupações.
- Um software especial como uma ferramenta (interna) de acompanhamento do cumprimento das recomendações poderia

ser desenvolvido. O exemplo de um software desenvolvido pelo governo do Paraguai, com o apoio da OACNUDH que contém todas as recomendações emitidas por órgãos internacionais foi citado.²⁷

- Formar uma rede de atores em âmbito nacional é um modo importante de promover as recomendações. Atores importantes a serem incorporados a este processo poderiam ser: Ministério Público, Judiciário, outras autoridades estatais (como órgãos corregedores), ONGs e universidades.
- Trabalhar com a mídia é um meio crucial, embora complicado, a ser explorado pelos MNPs. Opiniões diferentes foram apresentadas sobre o assunto. Por um lado, está claro que a mídia é um instrumento poderoso que pode contribuir com os objetivos do MNP. Por outro lado, um envolvimento prematuro com a mídia e o seu viés parcialmente sensacionalista podem impedir o diálogo construtivo com as autoridades, que devem ser as primeiras a saber dos problemas identificados. Ficou claro que os MNPs necessitam de uma estratégia profissional de utilização dos meios de comunicação.
- Ademais, deve ser formada uma rede de atores internacionais relevantes, em particular o SPT, o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura e Relatores Especiais em âmbito regional e internacional, que possuem um papel importante e podem contribuir com a tarefa de acompanhamento das recomendações. Pode ser particularmente interessante desenvolver recomendações estrategicamente complementares àquelas feitas por outros órgãos – o que pode significar que os MNPs se pautem em recomendações do SPT feitas especificamente ao seu país em seu trabalho rotineiro, ou que o SPT use as recomendações dos mecanismos durante as suas visitas aos países.

6. Medidas em caso de descumprimento

Na maioria dos países da América Latina, as autoridades não são obrigadas a responder as recomendações do MNP, embora a obrigação de manter diálogo com este órgão esteja prevista no Protocolo Facultativo. No entanto, dois exemplos interessantes de leis que estabelecem os MNPs são aqueles que contêm a possibilidade de agir no caso do descumprimento das recomendações deste órgão.

²⁷ Veja [software desenvolvido pelo governo do Paraguai, com o apoio da OACNUDH](#).

Na Argentina, o artigo 9 da Lei que estabelece o Sistema Nacional de Prevenção à Tortura dá poderes ao futuro Comitê Nacional para a Prevenção da Tortura para convocar autoridades públicas com o objetivo de levantar informações solicitadas, caso eles não respondam adequadamente a recomendação do Comitê dentro de um certo limite de tempo. Em complementação, tais situações podem ser levadas aos órgãos legislativos. Ademais, os responsáveis pela omissão ou recusa a cooperar podem ser responsabilizados pelo crime de “desobediência”.

Outro exemplo interessante é o do Paraguai, cuja lei do MNP em seu artigo 28 prevê um “juízo ético” (*juicio ético*). No caso de descumprimento de uma recomendação e diante de uma solicitação de um de seus membros ou da sociedade civil, o MNP pode funcionar como um “tribunal ético”, realizando uma audiência sobre o caso, com a presença do agente público responsável. A decisão é, então, publicada e pode trazer consequências negativas para a carreira do agente público envolvido, particularmente em relação à sua promoção. Os agentes públicos estão cientes e temem esta medida, que é uma arma muito forte. Até o momento, este procedimento não chegou a ser realizado.

A este respeito, ficou muito claro a partir das discussões que os MNPs devem usar estas medidas de maneira cuidadosa e estratégica – como o último recurso – quando outras medidas não surtirem efeito.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶▶

- ⇒ Os órgãos de monitoramento devem fazer uso das instruções SMART ao redigir suas recomendações.
- ⇒ Os órgãos de monitoramento devem desenvolver uma estratégia sistemática para acompanhar o cumprimento de suas recomendações e, para tanto, usar todos os meios à sua disposição.

Leitura Complementar

- APT, *Preparando recomendações eficazes* (2008).

VII. Mitigando o risco de represálias: a ética do monitoramento



1. O fenômeno da represália – um desafio comum

“Nós precisamos discutir o assunto das represálias como mais que um mero obstáculo ao trabalho dos órgãos de monitoramento, nós precisamos vê-lo como ele é: uma grave violação de direitos humanos e um comportamento completamente inaceitável da parte dos estados que aceitaram voluntariamente as obrigações vinculantes ao ratificar os tratados internacionais.” (Andrés Pizarro, CIDH)

Reconhece-se cada vez mais o fato preocupante de que, apesar da clara proibição do Protocolo Facultativo, as represálias são parte do cenário do monitoramento de locais de privação de liberdade, dificultando o cumprimento de seu princípio mais básico: “não prejudicar”. Represálias representam um sério desafio para o funcionamento de órgãos de monitoramento independentes e estão, nas palavras do SPT, “se tornando um dos principais obstáculos”²⁸ do monitoramento. Em certas circunstâncias, tal fenômeno pode até colocar em risco o próprio conceito de monitoramento independente.

Nos últimos anos, houve diversas iniciativas para resolver este problema. A APT elaborou um artigo sobre a “*Mitigação dos riscos de sanções relacionadas com o monitoramento dos centros de detenção*”²⁹ em 2012, e realizou uma reunião de especialistas em 2014 sobre este assunto. Os órgãos das Nações Unidas de enfrentamento à tortura e vários MNPs estão procurando meios de tratar de maneira mais adequada esta questão. O SPT estabeleceu um ponto focal e um grupo de trabalho sobre represálias, que está elaborando uma política específica.

Diversas perguntas interligadas surgiram neste contexto: Quais são as possíveis formas de represálias? Quão disseminadas são? O que pode ser feito contra elas? Qual é a função da cooperação entre distintos atores para a diminuição dos riscos de represália?

²⁸ O Comitê contra a Tortura discute o tema das represálias com o Relator Especial sobre Tortura e o Subcomitê para a Prevenção da Tortura, Nota de imprensa das Nações Unidas, 15 de novembro de 2013.

²⁹ Veja APT, *Mitigação dos riscos de sanções relacionadas com o monitoramento dos centros de detenção*.

O Fórum Regional lidou com este tópico no formato de um painel de discussão com representantes do SPT, da CIDH, do MNP hondurenho e do Ministério Público do estado brasileiro de Minas Gerais.

O que são represálias? Estão generalizadas?

O Protocolo Facultativo proíbe represálias, descritas como “qualquer forma de sanção contra qualquer pessoa ou organização por ter comunicado” qualquer informação ao SPT (art. 15) ou ao MNP (art. 21). No entanto, não há uma definição clara destes termos. Ressaltou-se, portanto, que um olhar atento às represálias era a abordagem mais apropriada, começando-se pelo princípio central de “não prejudicar”.

Represálias podem assumir diversas formas: revista não justificada ou muito frequente das celas, confiscação de bens pessoais, cancelamento das visitas, transferência ou ameaça de transferência para outras unidades, intimidação, agressão física ou verbal ou violência direta.

Responder a represálias é uma parte importante da experiência de visitação do SPT. Em 15 das 18 visitas regulares realizadas até dezembro de 2013, o SPT teve que expressar sua preocupação com o risco (ou com os casos já reportados) de represálias.

Na experiência da CIDH, três tipos de situações relacionadas ao risco de represália podem ser identificadas:

1. Situações relativamente menos preocupantes em que não foram identificados grandes riscos de represália, pois não se detectou nenhum problema na instituição e o nível de cooperação por parte das autoridades é alto.
2. Situações de alto risco de represálias caracterizadas por tensões palpáveis, em que a CIDH trabalha de maneira próxima com os órgãos de monitoramento nacionais para mitigar o risco de represália.
3. Situações em que as pessoas presas se recusaram a falar com os delegados da Comissão por medo das consequências que poderiam sofrer. Esta situação é mais comum em prisões onde as facções criminosas exercem o controle interno do local e das pessoas presas.

Compreende-se que há inúmeras razões para a represália, incluindo, obviamente, a relação desigual de poder no esquema prisional (entre agentes penitenciários e pessoas presas, mas também entre as próprias pessoas privadas de liberdade) e falta de conhecimento sobre as atribuições preventivas do SPT ou dos MNPs. Além disso, na experiência do SPT, há uma relação causal entre corrupção e represálias.

Diversas pessoas podem ser alvo de represálias, inclusive: membros dos órgãos de monitoramento, parentes de pessoas privadas de liberdade e funcionários de locais de privação de liberdade. A discussão esteve focada principalmente, contudo, sobre as pessoas privadas de liberdade que são as mais expostas aos riscos correlatos.

2. Medidas para a mitigação dos riscos de represálias

Existe um risco constante de represálias contra pessoas privadas de sua liberdade. O desafio é, deste modo, desenvolver medidas apropriadas para mitigar este risco. Os seguintes exemplos práticos e sugestões foram expostos nas apresentações e na discussão:

Antes da visita:

- O SPT esclarece o propósito das visitas e a sua política sobre represálias aos agentes públicos em uma reunião logo de sua chegada ao país.
- É importante tomar ciência das características do local de privação de liberdade, inclusive de ocorrências anteriores de represálias e estruturas no local que devem ser visitadas, e.g. a existência de diferentes facções criminosas.

Durante a visita:

- Pautar-se em uma metodologia apropriada de visitação baseada no princípio de “não prejudicar” foi visto como a mais importante contribuição do órgão de monitoramento para evitar represálias.
- Isto inclui:
 - Assegurar-se de que as entrevistas sejam realizadas em locais privados e que não sejam ouvidas por outras pessoas;
 - Pedir o consentimento informado para a liberação de detalhes pessoais da pessoa entrevistada;

- Entrevistar um grande número de pessoas privadas de liberdade para evitar que se identifique a fonte da informação;
- Manter um registro das pessoas entrevistadas para poder encontrá-las em outro momento;
- Ter cuidado sobre as questões que serão apontadas ao diretor da instituição no final da visita; e
- Dar o contato da instituição de monitoramento em caso de dúvidas.

Depois e além da visita:

- Como princípio geral, as informações incluídas nos relatórios de visita devem ser apresentadas de modo a impedir a identificação da fonte das informações; detalhes pessoais de pessoas presas devem ser divulgados apenas no caso de a pessoa interessada ter explicitamente concordado e sendo a informação indispensável para dar sustentação aos fatos expostos no relatório.
- No caso de temor concreto de que as pessoas presas sejam sujeitas a represália, a equipe deve considerar a realização de uma visita de seguimento ou, no caso de órgãos internacionais, sugerir esta visita a um parceiro nacional. Na ocasião de sua visita ao Brasil, o SPT contactou o MLP do Rio de Janeiro para realizarem uma visita de seguimento a um local onde se suspeitava que pudessem ocorrer represálias.
- De maneira geral, o contato estratégico com outros atores foi considerado essencial, e.g. ONGs, assistência social, pastoral carcerária.
- No caso de tomar conhecimento de represálias, durante as suas visitas aos países, o SPT discute o problema com as autoridades superiores.
- O SPT está discutindo a possibilidade de emitir pronunciamentos públicos no caso que ocorram represálias. O SPT ainda precisa definir em quais circunstâncias emitirá tais declarações.

Perspectivas para o futuro a partir das discussões ▶▶

- ⇒ Mecanismos de prevenção devem desenvolver uma estratégia sistêmica para mitigar o risco de represálias, pautando-se nas indicações mencionadas acima e utilizando-se de todos os meios à sua disposição, incluindo (mas sem se limitar) ao que foi exposto acima.

Leitura Complementar

- APT, *Mitigação do risco de sanções relacionadas com o monitoramento dos centros de detenção* (2012).

VIII. Para além do Fórum Regional: recomendações para compartilhar a responsabilidade de prevenir a tortura



A tarefa incomensurável de prevenir a tortura, de transformar “*este continente e o mundo em um lugar livre de tortura*”, como expressou Elizabeth Odio Benito, é o objetivo final de organismos de monitoramento preventivo. Essa tarefa exige uma séria reflexão sobre os desafios à frente e sobre as formas de fortalecer o seu próprio trabalho e o impacto dele. Exige também que haja um espaço bem concebido para o diálogo e para a troca de práticas e informações entre diferentes atores. Este Fórum Regional atendeu bem a esses dois propósitos.

“Um sistema penitenciário que funciona adequadamente constitui um mecanismo que contribui para reduzir índices de reincidência, e, desta forma, possui um efeito claramente prevention e pode ajudar a melhorar a segurança pública de maneira geral. (...) Estamos convencidos que as conclusões do primeiro Fórum Regional será fundamental para dar forma a futuros encontros entre MNPs e continuar promovendo a ratificação do Protocolo Facultativo em âmbito regional.”

(Luis Miguel Hincapié, Vice Ministro de Relações Exteriores, Panamá)

Com base nas propostas e ideias identificadas durante as diferentes sessões do Fórum Regional, compilamos abaixo uma lista de recomendações selecionadas dirigidas a seis atores específicos que atuam na prevenção da tortura.

Ações para os Estados:

Em relação aos MNPs e MLPs

- Garantir o estabelecimento de todos os mecanismos por meio de uma lei que respeite o Protocolo Facultativo. Em casos de INDH como MNP, assegurar a criação de uma estrutura separada para a função de MNP dentro da instituição, de acordo com as diretrizes do SPT.
- Assegurar que os mecanismos recebam os recursos financeiros, materiais e humanos adequados para o seu funcionamento efetivo, fornecendo-lhes, inclusive, um orçamento adequado e acesso a ele sem qualquer obstáculo administrativo.
- Garantir que o processo de seleção dos membros dos mecanismos seja aberto, transparente e inclusivo, envolvendo uma ampla gama de atores, incluindo a sociedade civil.
- Assegurar multidisciplinaridade, experiência e conhecimento relevante na composição dos mecanismos.

Em relação às vulnerabilidades na privação de liberdade

- Incluir a perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas criminais e sociais, levando em consideração a relação entre pobreza e prisão de mulheres.
- Tratar os riscos enfrentados pelas mulheres na prisão e desenvolver políticas que sistematicamente se voltem às necessidades específicas no cárcere e adotar alternativas penais na legislação, de acordo com as Regras de Bangkok da ONU.
- Implementar programas de sensibilização e treinamento para funcionários dos estabelecimentos de privação de liberdade sobre as necessidades e direitos das pessoas LGBTI.
- Implementar os parâmetros internacionais sobre os direitos dos povos indígenas no âmbito da justiça criminal e da privação de liberdade. Nesse processo, deve-se estar atento à orientação do 6º relatório anual do SPT.
- Estabelecer critérios legais para a privação de liberdade de pessoas com problemas de saúde mental e seu efetivo controle judicial, de acordo com os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas da CIDH.

Ações para os Mecanismos Nacionais e Locais de Prevenção:

Em relação à sua composição

- Intensificar os esforços para garantir a multidisciplinaridade e a experiência e o conhecimento relevantes na composição do mecanismo e das equipes de visita, bem como a transdisciplinaridade na sua abordagem e métodos de trabalho.
- Garantir equilíbrio de gênero e representação adequada dos grupos étnicos e minorias na composição dos mecanismos.
- Incluir pessoas com conhecimentos úteis sobre as necessidades e os riscos específicos enfrentados por grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade na privação de liberdade (incluindo as pessoas LGBTI, mulheres, povos indígenas, etc.).

“Eu agradeço à APT por reunir-nos a todos aqui. Há uma ideia muito importante de que “a união representa força” e que, conseqüentemente, criar uma rede entre os MNPs fortalecerá a todos nós.” (Guillermo Andrés Aguirre, MNP, México)

Em relação à implementação estratégica de seu mandato

- Desenvolver definições do trabalho de prevenção à tortura e se envolver com uma grande variedade de atores relevantes, a fim de influenciar a política e as práticas com vistas a prevenir a tortura.
- Sistemáticamente incluir, nos planejamentos estratégicos dos MNPs, a questão de como dar conta do amplo escopo de seu mandato em relação a: a seleção de lugares a serem visitados - garantindo que eles não se limitem exclusivamente aos lugares “tradicionais” - a composição da equipe de visita, a escolha dos interlocutores (durante a visita, mas também fora dela, por exemplo, no caso de privações de liberdade de curta duração). Uma análise dos problemas/das vulnerabilidades existentes pode fornecer um critério útil e um ponto de partida para o desenvolvimento dessas estratégias.
- Envolver-se estrategicamente em um diálogo construtivo (por exemplo, por meio de reuniões bilaterais regulares e pela criação de um espaço permanente de diálogo ou “mesas redondas”) com

as instituições e as autoridades estatais relevantes para garantir um acompanhamento adequado das suas recomendações.

- Desenvolver uma estratégia sistemática de acompanhamento de suas recomendações, incluindo uma estratégia de mídia.
- Desenvolver uma estratégia ampla para reduzir sistematicamente o risco de represálias contra as pessoas que fornecem informações aos Mecanismos.

Em relação aos sistemas nacionais nos Estados federativos da Argentina e do Brasil

- Definir uma estratégia para garantir que os MLPs sejam instituídos em conformidade com os requisitos do Protocolo Facultativo, o que poderia incluir a publicação, por parte dos órgãos responsáveis pelo sistema nacional, de normas e diretrizes para a criação de MLPs, e/ou a elaboração de um modelo de lei para os MLPs.
- Criar um sistema de interação e cooperação entre as diferentes partes dos sistemas nacionais de prevenção, o qual terá como base um cauteloso princípio da subsidiariedade, que ao longo do tempo irá se desenvolver conforme um número maior de MLPs seja criado.

Em relação à sua capacitação interna, formação e auto-avaliação

- Assegurar regularmente formação e capacitação, voltadas primariamente para o desenvolvimento das habilidades técnicas necessárias e do conhecimento sobre as características do monitoramento de estabelecimentos não-tradicionais de privação de liberdade e sobre como monitorar a situação dos grupos ou pessoas em situação de vulnerabilidades.
- Engajar-se em um processo de revisão periódica dos seus métodos de trabalho, com base na “Ferramenta analítica de autoavaliação para Mecanismos Preventivos Nacionais” do SPT.

Em relação às vulnerabilidades na detenção

- Integrar a perspectiva de gênero no seu trabalho, incluindo: adotar metodologias e abordagens com sensibilidade de gênero para o monitoramento; capacitar os membros do MNP e dos MLPs nesse campo.
- Tratar dos riscos enfrentados por pessoas LGBTI privadas de

liberdade e desenvolver políticas de atenção sistemática às suas necessidades específicas.

- Trabalhar em cima de políticas públicas relevantes relativas às pessoas LGBTI, incluindo o trabalho na mudança do marco normativo (descriminalização da homossexualidade, a adoção de uma nova legislação sobre a não-discriminação em razão da orientação sexual), assim como combater padrões socioculturais discriminatórios.
- Identificar e tratar mais sistematicamente das necessidades específicas de pessoas indígenas privadas de liberdade (incluindo informação adequada sobre os seus direitos, o uso do idioma, os vínculos familiares, alimentação e vestuário) e promover mudanças estruturais nas políticas públicas, incluindo reformas legislativas.
- Realizar o monitoramento das instituições psiquiátricas de uma forma mais sistemática, desenvolvendo a capacidade interna especializada, uma metodologia específica e adaptada, e ferramentas adequadas necessárias para monitorar este tipo de local. Contribuir com o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas relativas à saúde mental na privação de liberdade, incluindo aquelas voltadas à desinstitucionalização de pessoas com problemas de saúde mental.

Em relação à interação e cooperação com outros atores

- Fortalecer a interação e a cooperação com as organizações da sociedade civil e universidades para se beneficiar de seu conhecimento e experiência, inclusive tendo-os como peritos externos que participam nas visitas do MNP.
- Desenvolver uma estratégia de mídia para ser capaz, quando cabível, de levantar questões preocupantes perante público em geral.

Ações para organizações da sociedade civil:

Em relação aos Estados

- Pressionar pela ratificação do Protocolo Facultativo e sua efetiva implementação.
- Pressionar pela adoção de leis de criação de MNPs e MLPs fortemente alinhadas ao Protocolo Facultativo.

Em relação aos MNPs e aos MLPs

- Engajar-se em todo o processo de criação dos mecanismos, incluindo a redação da legislação, a criação de sua estrutura e o processo seletivo de seus membros.
- Uma vez estabelecidos, auxiliar os mecanismos, com experiência e conhecimento em questões relacionadas com a privação de liberdade (como membros do Conselho Consultivo ou por meio de acordos formais de cooperação entre os mecanismos e ONGs).
- Avaliar criticamente os mecanismos, inclusive pelo envolvimento nas auditorias de seu trabalho.
- Auxiliar os mecanismos na implementação de suas recomendações.

Ações para a Academia e órgãos de classe:

- Contribuir com o trabalho dos MNPs, inclusive por meio de pesquisas e debates.
- Auxiliar os MNPs e os MLPs com conhecimento e capacitação.

“Não existe atualmente um espaço permanente de comunicação entre mecanismos. Não tenho certeza como o chamaríamos: um espaço de diálogo online ou uma base de dados, mas o fato é que estamos todos aqui, os MNPs do continente, em diferentes etapas de nosso desenvolvimento e podemos fortalecer-nos uns aos outros através da troca das diferentes experiências. Para tal, como é muito difícil que consigamos reunir-nos regularmente, seria mais fácil trocar experiências utilizando meios eletrônicos.”

(Esteban Vargas, MNP, Costa Rica)

Ações para o SPT:

- Contribuir para o desenvolvimento de uma definição funcional da prevenção à tortura, para facilitar a compreensão compartilhada entre todos os atores sobre o que ela significa na prática.
- Consolidar o seu mandato consultivo dirigido aos MNPs e MLPs de modo a garantir a interação regular com estes órgãos fora do contexto oficial do SPT nas missões ao país.

- Garantir estratégias adequadas de acompanhamento após uma visita do SPT.
- Adotar todas as medidas necessárias, de forma coordenada com os MNPs e MLPs, para mitigar o risco de represálias.
- Contribuir para o desenvolvimento de normas sobre os direitos dos grupos vulneráveis na privação de liberdade.
- Publicar um documento de orientação sobre o tema das represálias.

Ação para a APT:

- Desenvolver em coordenação com os MNPs e MLPs uma plataforma virtual que incluiria um espaço para compartilhamento de documentos e para discussões e intercâmbio em torno de temas específicos de interesse para eles, dando sequência ao acordo alcançado na reunião de trabalho no terceiro dia do Fórum sobre a necessidade de criar um espaço permanente de interação entre esses mecanismos. A plataforma será concebida para responder às demandas dos MNPs e MLPs e irá se valer de experiências relevantes de intercâmbio entre os mecanismos preventivos em outras regiões (por exemplo, o projeto Europeu de MNPs, que envolveu a interação entre todos os mecanismos europeus, e a recém criada rede para os MNPs do Sul da Europa.

Anexo I: Programação

1º dia, terça-feira 30 de setembro de 2014

8:00 - 8:30	Credenciamento dos participantes
8:30 - 10:00	<p>Cerimônia de abertura</p> <p><i>Palavras de boas vindas</i></p> <p>Elías Castillo, Presidente, Parlamento Latino-Americano</p> <p>Martine Brunschwig Graf, Presidenta, Associação para a Prevenção da Tortura</p> <p>Carmen Rosa Villa, Representante Regional, Escritório para América Central, Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos</p> <p>Luis Miguel Hincapié, Vice-Ministro de Relações Exteriores, Panamá</p> <p><i>Discurso inaugural</i></p> <p>Elizabeth Odio Benito, ex Magistrada do Tribunal Penal para a Antiga Iugoslávia e do Tribunal Penal Internacional</p> <p><i>Palavras Introdutórias</i></p> <p>Hermann-Josef Sausen, Embaixador, Embaixada da Alemanha no Panamá</p> <p>Alexandre Guyot, Conselheiro, Embaixada da Suíça na Costa Rica</p> <p>Amerigo Incalcaterra, Representante Regional, Escritório para América do Sul, Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos</p> <p>Escritório para América Latina da APT: Sylvia Dias, Diretora, e María José Urgel, Diretora Adjunta</p> <p>Moderação: Mark Thomson, Secretário Geral, APT</p>
10:00 - 10:30	Pausa café

10:30 - 12:30	Sessão 1: Elementos-chave para mecanismos de prevenção da tortura efetivos			
10:30 - 10:50	Introdução (em plenária) Enrique Font, membro do Subcomitê para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas (SPT)			
11:00 - 12:30	Grupos de trabalho			
	Grupo 1: Instituições Nacionais de Direitos Humanos como MNP Moderador: Walter Suntinger	Grupo 2: Novas Instituições como MNP Moderador: Byron Pérez	Grupo 3: Sistemas Nacionais de Prevenção à Tortura em Estados federais Moderadora: Mônica Pinto	
12:30 - 14:00	Almoço			
14:00 - 15:30	Sessão 2: Vulnerabilidades na detenção			
	Grupo 1: Mulheres Moderadora: Judith Salgado	Grupo 2: Pessoas LGBTI Moderadora: Eliomara Lavaira	Grupo 3: Pessoas indígenas Moderador: Enrique Gauto	Grupo 4: Pessoas com problemas de saúde mental Moderador: Roberto Feher
15:30 - 16:00	Pausa café			
16:00 - 17:30	Sessão 2: Vulnerabilidades na detenção (cont.)			
19:00	Recepção oferecida pelo Ministério de Relações Exteriores da República do Panamá			

2º dia, quarta-feira 1º de outubro de 2014

9:00 - 11:00	Sessão 3: Monitoramento de recomendações e cooperação para sua efetiva aplicação			
	Grupo 1: Moderador: Alberto Volpi	Grupo 2: Moderadora: Lucía Chavez	Grupo 3: Moderador: Roberto Cipriano	Grupo 4: Moderadora: Anna Batalla

11:00 - 11:30	Pausa café
11:30 - 13:00	<p>Painel sobre estratégias de cooperação para mitigar o risco de represálias (em plenária)</p> <p>Felipe Villavicencio, Membro, Subcomitê para a Prevenção da Tortura de Nações Unidas</p> <p>Andrés Pizarro, Advogado Especialista, Comissão Interamericana de Direitos Humanos</p> <p>Odalis Najera, Comisionada, Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura, Honduras</p> <p>Nivia Mônica Da Silva, Promotora de Justiça, Ministério Público, Estado de Minas Gerais, Brasil</p> <p>Moderação: Jean-Sébastien Blanc, APT</p>
13:00 - 14:30	Almoço
14:30 - 16:00	Mesas de trabalho nacionais (em grupos)
16:00 - 16:30	Pausa café
16:30 - 17:45	<p>Plenária final e encerramento</p> <p>Relatoria geral da Conferência: José de Jesus Filho, Vice-presidente, Comitê Nacional para a Prevenção da Tortura, Brasil</p> <p>Comentários dos participantes</p> <p>Comentarios finais da APT: Isabelle Heyer, Responsável do Programa para as Américas, APT</p> <p>Palavras de encerramento:</p> <p>Martine Brunschwig Graf, Presidenta, APT</p> <p>Moderação: Mark Thomson, Secretario General, APT</p>
20:00	Recepção oferecida pela Embaixada do Reino Unido

3º dia, quinta-feira 2 de outubro de 2014

Reunião de trabalho fechada entre representantes de Mecanismos Nacionais e Estaduais de Prevenção à Tortura e o Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT).

Anexo II: Lista de participantes

Argentina

Sr. Francisco Mugnolo

Procurador Penitenciário,
Procuradoria Penitenciária
Federal

Sr. Alberto Volpi

Coordenador da Oficina de
Promoção da Prevenção
da Tortura, Procuradoria
Penitenciária Federal

Sra. Paula Ossietinsky

Coordenadora, Área de
Investigação e Documentação,
Procuradoria Penitenciária
Federal

Sr. Abel Córdoba

Promotor de Justiça,
Procuradoria sobre Violência
Institucional - PROCUVIN

Sra. Paula Litvachky

Diretora, Área de Justiça e
Segurança, Centro de Estudos
Legais e Sociais - CELS

Sr. Rodrigo Pomares

Coordenador da Área de
Justiça e Segurança, Comissão
Provincial para a Memória,
Província de Buenos Aires

Sr. Roberto Cipriano

Integrante, Comissão Provincial
para a Memória, Província de
Buenos Aires

Sr. Mario Bosch

Presidente, Mecanismo Local de
Prevenção, Província do Chaco

Sr. Darío Rubio

Diretor, Mecanismo Local de
Prevenção, Província de Rio
Negro

Sr. Fabricio Imparado

Procurador das Pessoas
Privadas da Liberdade,
Mecanismo Local de Prevenção,
Província de Mendoza

Sr. David Arnaldo Leiva

Membro, Mecanismo Local de
Prevenção, Província de Salta

Brasil

Sra. Ana Paula Moreira

Coordenadora-Geral de
Combate à Tortura, Secretaria
de Direitos Humanos da
Presidência da República

Sra. María Gorete Marques de Jesus

Membro, Comitê Nacional de
Prevenção e Combate à Tortura

Sr. Luciano Mariz Maia

Procurador adjunto,
Procuradoria Federal dos
Direitos do Cidadão

Sra. Tania Kolker

Psiquiatra

Sra. Vera Lúcia Alves

Membro, Mecanismo Local de
Prevenção, Estado do Rio de
Janeiro

Sr. Tiago Joffily

Promotor de Justiça,
Promotoria de Justiça de Tutela
Coletiva do Sistema Prisional
e Direitos Humanos, Ministério
Público do Estado do Rio de
Janeiro

Sra. Simone Figueredo

Membro, Mecanismo Local
de Prevenção, Estado de
Pernambuco

Sra. Nivia Mônica Da Silva

Promotora de Justiça,
Coordenadora do Centro
de Apoio Operacional das
Promotorias de Justiça de
Defesa dos Direitos Humanos e
Apoio Comunitário, Ministério
Público do Estado de Minas
Gerais

Sra. Silvia Sander

Assessora, Centro de Apoio
Operacional das Promotorias de
Justiça de Defesa dos Direitos
Humanos e Apoio Comunitário,
Ministério Público do Estado de
Minas Gerais

Bolívia

Sr. Marcelo Flores

Médico Legista, Instituto de
Terapia e Investigação - ITEI

Chile

Sr. Jaime Madariaga de la Barra

Coordenador, Unidade de
Direitos Humanos, Ministério da
Justiça

Sra. Antonia Urrejola

Advogada assessora em matéria
de Direitos Humanos, Ministério
Secretaria Geral da Presidência

Sra. Paula Salvo

Advogada, Instituto Nacional de
Direitos Humanos

Sr. Roberto Garretón

Advogado, Ex-integrante do
Grupo de Trabalho da ONU
sobre Detenção Arbitrária

Sr. Fernando Martínez

Pesquisador, Centro de Estudos
em Segurança Urbana do
Instituto de Assuntos Públicos,
Universidade do Chile

Costa Rica

Sra. Elizabeth Odio Benito

Ex-presidenta do Grupo
de Trabalho encarregado
da redação do Protocolo
Facultativo da Convenção da
ONU contra a Tortura

Sr. Roger Víquez

Diretor, Mecanismo Nacional de
Prevenção

Sr. Esteban Vargas

Membro, Mecanismo Nacional de Prevenção

Sra. Marisol López Cajina

Oficial institucional e de programas, Seção DCI Costa Rica (Defesa de Crianças Internacional)

Equador**Sr. Gustavo Peñafiel**

Diretor de Relações Institucionais com Cidadãos, Subsecretaria de Direitos Humanos, Ministério de Justiça, Direitos Humanos e Culto

Sr. Patricio Aguirre

Diretor Nacional de Direitos Humanos, Gênero e Inclusão, Ministério de Saúde Pública

Sra. María del Cisne Ojeda

Diretora do Mecanismo Nacional de Prevenção, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Julio Ballesteros

Assessor do Defensor, Defensoria Pública

Guatemala**Sr. Antonio Arenales Forno**

Presidente, Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH)

Sra. Silvia Lucrecia Villalta Martínez

Membro, Mecanismo Nacional de Prevenção

Sr. Hilario Roderico Pineda Sánchez

Membro, Mecanismo Nacional de Prevenção

Sr. Marco Antonio Posadas Pichillá

Secretário Executivo, Mecanismo Nacional de Prevenção

Sr. Byron Pérez

Encarregado de incidência, Escritório de Direitos Humanos do Arcebisado da Guatemala - ODHAG, Membro do Conselho Consultivo do Mecanismo Nacional de Prevenção

Sra. Andrea Barrios

Coordenadora Geral, Coletivo Artesã

Honduras**Sr. Rigoberto Chang Castillo**

Secretário, Secretaria de Governo, Direitos Humanos e Descentralização

Sr. Fernando Morazán

Membro, Mecanismo Nacional de Prevenção (CONAPREV)

Sra. Odalis Najera

Membro, Mecanismo Nacional de Prevenção (CONAPREV)

Sra. Rosa Gudiel

Advogada, Coordenadora dos Juízes de Execução

Sra. Eliomara Lavaire

Coordenadora, Área de Saúde Integral, Centro de Prevenção, Tratamento e Reabilitação de Vítimas de Tortura e seus Familiares - CPTRT

México

Sr. Guillermo Andrés Aguirre

Terceiro Visitador, Comissão Nacional de Direitos Humanos (Mecanismo Nacional de Prevenção)

Sr. Fernando Coronado

Coordenador de Assessores, Direção Geral de Prevenção do Delito e Serviços à Comunidade, Procuradoria Geral da República

Sra. Lucia Chávez

Diretora de Pesquisa, Comissão Mexicana para a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos

Nicarágua

Sr. Álvaro Enrique Osorio Ocampo

Procurador Especial de Prisões e Responsável Executivo do Mecanismo Nacional de Prevenção, Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos

Sra. Wendy Flores

Advogada, Centro Nicaraguense de Direitos Humanos - CENIDH

Sr. Denis de Jesús Darce Solís

Diretor de Projetos e Capacitação, Comissão Permanente de Direitos Humanos - CPDH

Panamá

Sr. Luis Miguel Hincapié

Vice-ministro de Relações Exteriores, Ministério de Relações Exteriores

Sr. Portugal Falcón

Chefe do Departamento de Desenvolvimento Social e Humanitário, Coordenação de Órgãos e Conferências Internacionais, Ministério de Relações Exteriores

Sra. Floriscelda Peña

Analista de relações internacionais, Coordenação de Órgãos e Conferências Internacionais, Ministério de Relações Exteriores

Sr. Milton Cohen-Henriquez

Ministro, Ministério de Governo

Sra. Gisela de León

Assessora da Vice-ministra de Governo, Ministério de Governo

Sra. Maite Cisneros

Advogada da Coordenação de Direitos Humanos, Ministério de Governo

Sra. Diana de Coronado

Diretora de Assuntos Governamentais da Presidência da República, Ministério da Presidência

Sra. Damaris de Gordón

Assistente do Diretor de Assuntos Governamentais da Presidência da República, Ministério da Presidência

Sra. Concepción Corro

Assessora do Ministro, Ministério de Segurança Pública

Sr. Roberto Bula

Instituto Nacional de Estatística e Censo, Auditoria Fiscal da República

Sra. Yadira del Carmen Adames

Diretora adjunta da área sociodemográfica, Instituto Nacional de Estatística e Censo

Sra. Christina Quiel Canto

Assistente Executiva da Unidade de Acesso à Justiça e Gênero, Órgão Judicial

Sra. Greta Marchosky

Promotora de Justiça especializada em assuntos internacionais, Procuradoria Geral da Nação

Sr. Miguel Cárdenas

Advogado, Assembleia Legislativa Nacional

Sr. Javier Mital

Defensor Adjunto, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Raimundo Gonzalez

Diretor de Assuntos Internacionais, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sra. Ellis Ríos

Coordenadora, Unidade de Proteção das Pessoas Privadas da Liberdade, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Andrés Marín

Oficial de unidades especializadas, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sra. Lourdes Barria

Oficial de unidades especializadas, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Guillermo Quintero

Assistente Executivo da Defensora, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Victor Atencio

Advogado

Sr. Daniel Pineda

Assistente de Estatística, Instituto de Criminologia, Universidade do Panamá

Sra. Aida Selles de Palacios

Diretora, Instituto de Criminologia, Universidade do Panamá

Sra. Maribel Jaén

Presidenta, Comissão de Justiça e Paz

Sra. Elsy Saavedra Vergara

Membro, Pastoral Carcerária

Paraguai

Sra. Sheila Abed

Ministra de Justiça, Ministério de Justiça

Sr. Pedro Mayor Martinez

Juiz Penal de Garantia, Tribunal de Primeira Instância

Sra. Selva Antonia Morel de Acevedo

Defensora Adjunta Penal, Ministério da Defesa Pública

Sr. José María Delgado

Advogado, Ministério da Defesa Pública

Sr. Roque Orrego

Presidente, Mecanismo Nacional de Prevenção

Sr. Enrique Gauto

Secretário, Coordenadora para os Direitos Humanos do Paraguai - CODEHUPY

Perú

Sra. María Soledad Pérez Tello

Legisladora, Congresso Nacional

Sra. Gisella Vignolo Huamaní

Defensora Adjunta para os Direitos Humanos e as Pessoas com Deficiência, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Miguel Huerta

Diretor, Comissão de Direitos Humanos - COMISEDH

Sra. Nathaly Herrera

Pesquisadora

Uruguai

Sr. Carlos Manzor

Diretor, Sistema de Responsabilidade Penal do Adolescente - SIRPA

Sra. Mirtha Guianze

Diretora, Mecanismo Nacional de Prevenção, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sr. Alvaro Colistro

Advogado do Mecanismo Nacional de Prevenção, Instituição Nacional de Direitos Humanos

Sra. Ana Juanche

Coordenadora Latino-americana, Serviço Justiça e Paz - SERPAJ

Sr. Roberto Feher

Assessor Médico, Comissionado Parlamentário

Sr. Daniel Benitez

Paramédico enfermeiro, Comissionado Parlamentário

Sr. Hugo Lorenzo

Ex-magistrado e consultor internacional em Direitos Humanos

Venezuela

Sr. Humberto Prado

Diretor, Observatório Venezuelano de Prisões

Subcomitê das Nações Unidas de Prevenção da Tortura

Sr. Enrique Font, Argentina

Sr. Emilio Ginés, Espanha

Sra. Margarida Pressburger,
Brasil

Sra. Judith Salgado, Equador

Sr. Felipe Villavicencio, Peru

Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

Sra. Carmen Rosa Villa

Representante regional,
Escritório Regional para
América Central

Sr. Francesco Notti

Representante adjunto,
Escritório Regional para
América Central

Sr. Amerigo Incalcaterra

Representante regional,
Escritório Regional para
América do Sul

Sra. Anna Batalla

Coordenadora, Área Justiça e
Segurança, Escritório Regional
para América do Sul

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Sra. Suzanne Wilson

Assistente de Projeto Apoiando
a reforma penitenciária no
Panamá, Escritório Regional
para Centro América e o Caribe

Organizações e organismos internacionais

Sr. Guillermo Arroyo Muñoz

Pesquisador e consultor,
Instituto Latino Americano
de Nações Unidas para a
Prevenção do Crime e o
Tratamento do Delinquente -
ILANUD

Sr. Nicolas Bonvin

Representante, Escritório no
Panamá, Comitê Internacional
da Cruz Vermelha

Sra. Kirsty Macdonald

Coordenadora de Proteção,
Delegação regional no México,
Comitê Internacional da Cruz
Vermelha

Sr. Andrés Pizarro

Advogado especialista,
Comissão Interamericana de
Direitos Humanos

ONGs internacionais

Sra. Beatriz Affonso

Diretora , Escritório no Brasil do
Centro para Justiça e o Direito
Internacional - CEJIL

Sr. Michael Bochenek

Diretor de Direito e Política
Internacional, Anistia
Internacional

Governos financiadores

Sr. Hermann-Josef Sausen

Embaixador, Embaixada da Alemanha no Panamá

Sr. Alexandre Guyot

Conselheiro, Embaixada da Suíça na Costa Rica

Sr. Karl Burrows

Ministro Conselheiro, Embaixada do Reino Unido na Panamá

Sr. Galo Enríquez

Embaixador, Embaixada do Equador na Panamá

Associação para a Prevenção da Tortura

Sra. Martine Brunschwig Graf

Presidenta, Suíça

Sr. José de Jesus Filho

Membro do Conselho Diretivo, Brasil

Sra. Mónica Pinto

Membro do Conselho Diretivo, Argentina

Sr. Walter Suntinger

Membro do Conselho Diretivo, Áustria

Sr. Marco Mona

Membro do Conselho Consultivo, Suíça

Sr. Mark Thomson

Secretário Geral

Sra. Isabelle Heyer

Responsável do Programa para as Américas

Sr. Jean-Sébastien Blanc

Assessor em matéria de detenção

Sr. Romain Zappella

Oficial de captação de fundos

Sra. Sylvia Dias

Diretora, Escritório para América Latina

Sra. María José Urgel

Diretora adjunta, Escritório para América Latina

Sra. Paola González

Assistente administrativa, Escritório para América Latina

Sra. Claire Nevache

Oficial de projeto, Escritório para América Latina

Sra. Anna Sanchis

Estagiária, Escritório para América Latina

Sra. Oriana Contreras

Oficial de Comunicações, Escritório para América Latina

Anexo III: Documento geral introdutório

O Protocolo Facultativo da Convenção da ONU contra a Tortura (OPCAT),³⁰ adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 2002, entrou em vigor em 22 de junho de 2006 e conta com 73 Estados Partes provenientes de todas as regiões do mundo. Este tratado prevê um sistema de visitas periódicas a locais de privação de liberdade por parte de um órgão internacional (o Subcomitê para a Prevenção da Tortura – SPT, em funcionamento desde 2007) e por parte de um ou vários órgãos nacionais conhecidos como “Mecanismos Nacionais de Prevenção” (MNP). Os Estados Partes se comprometem a designar ou estabelecer tais mecanismos, no mais tardar, até um ano após a ratificação

Em seu preâmbulo, o Protocolo Facultativo dispõe que os Estados têm “*a responsabilidade primária*” de prevenir a tortura ao aplicar os artigos do tratado e que “*o fortalecimento da proteção das pessoas privadas de sua liberdade e o pleno respeito a todos os direitos humanos é **uma responsabilidade comum** compartilhada por todos, e que os mecanismos internacionais de aplicação complementam e reforçam as medidas nacionais [...]*”. Cientes disso e da necessidade urgente de fortalecer o potencial dos MNP da região, (e, nos casos em que ainda não tenham sido criados, de apoiar projetos que levem ao seu estabelecimento), a APT tomou a iniciativa de organizar um fórum regional sobre a implementação do referido tratado na América Latina. Nesse evento, todos os mecanismos de prevenção à tortura latino-americanos se reunirão pela primeira vez, assim como diversos atores nacionais, regionais e internacionais cuja atuação está ligada ao funcionamento dos referidos mecanismos. O evento terá o objetivo de:

- Identificar soluções aos desafios enfrentados pelos diferentes países latino-americanos na implementação do Protocolo Facultativo.
- Enfatizar a responsabilidade das autoridades estatais bem como o papel da sociedade civil e de outros atores na cooperação com

³⁰ O [texto completo do Protocolo Facultativo em espanhol](#).

os Mecanismos Nacionais e Locais de Prevenção para o pleno cumprimento de suas recomendações.

- Definir estratégias de cooperação entre os diferentes atores para responder a questões específicas relativas à situação das pessoas privadas de liberdade, em especial de grupos em situação de vulnerabilidade em locais de privação de liberdade.

O PROTOCOLO FACULTATIVO NA AMÉRICA LATINA

14 Estados latino-americanos são Partes do Protocolo Facultativo. Destes 14 Estados, 12 já designaram ou criaram seu Mecanismo Nacional de Prevenção. O Protocolo Facultativo deixa uma ampla margem de discricionariedade aos Estados em relação ao modelo de MNP a ser criado ou designado. Na América Latina existem atualmente três tipos de MPN:³¹

1. Instituições Nacionais de Direitos Humanos: **Costa Rica** (Defensoria dos Habitantes), **Chile** (Instituto Nacional de Direitos Humanos), **Equador** (Defensoria do Povo), **México** (Comissão Nacional de Direitos Humanos), **Nicarágua** (Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos) e **Uruguai** (Instituição Nacional de Direitos Humanos e Defensoria do Povo)
2. Novas instituições: **Paraguai, Honduras, Guatemala e Bolívia**
3. Sistemas Nacionais de Prevenção à Tortura, que contemplam a criação não apenas de um mecanismo no âmbito federal, mas também de mecanismos na esfera local: **Argentina e Brasil**

Desde a sua criação, em 2007, o SPT realizou visitas in situ aos seguintes países latino-americanos: Argentina, Brasil, Bolívia, Honduras, México, Nicarágua, Peru, e Paraguai (2 visitas, incluindo uma visita de seguimento). Com a exceção de Bolívia e Peru, todos os relatórios dessas visitas são públicos. Além dessas visitas de inspeção “tradicionais”, o Subcomitê visitou Honduras (2012) e Equador (2014) no marco de uma nova modalidade de visitas iniciada em 2012 com o objetivo de desenvolver mais o seu mandato de assessoramento aos MNP (art. 11(b)(iii)).

Oito anos depois da entrada em vigor do Protocolo Facultativo,

³¹ Para mais informações sobre o estado de desenvolvimento do processo em cada um desses Estados, veja o quadro em anexo sobre o estado de implementação do Protocolo Facultativo na América Latina.

apesar destes avanços importantes, persistem inúmeros desafios para a criação de mecanismos nacionais independentes e dotados de todos os poderes e recursos humanos, materiais e financeiros que lhes permitam exercer o seu mandato de maneira eficaz.

A COOPERAÇÃO: PEDRA ANGULAR DO PROTOCOLO FACULTATIVO

O sistema de prevenção do Protocolo Facultativo se baseia em uma cooperação triangular entre o órgão internacional (SPT), os MNP e o Estado. Com efeito, o tratado estabelece em seu art. 2º (4) que “O Subcomitê de Prevenção e os Estados Partes devem cooperar na implementação do presente Protocolo”. Além disso, o tratado estabelece que o SPT cooperará com outros órgãos de direitos humanos no nível regional e internacional (art. 11(c)). Esses atores incluem, entre outros, a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em nível regional, e o Relator sobre a Tortura e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, no âmbito do sistema universal.

Em nível nacional, o Protocolo prevê a cooperação entre o Estado e o MNP (art. 22), em especial para dar seguimento às recomendações do Mecanismo. Essas autoridades estatais incluem:

- as autoridades diretamente encarregadas da privação de liberdade e os diferentes ministérios das quais elas dependam;
- o Poder Legislativo (por seu papel não apenas na aprovação da lei de criação do MNP – ou de emendas a esta –, mas também na elaboração de projetos de lei ou reformas relacionadas ao marco jurídico em matéria de tortura, garantias processuais, o sistema de justiça penal etc);
- o Poder Judiciário (por seu papel como garante de direitos e garantias das pessoas processadas penalmente e pelo controle que deve exercer sobre a detenção);
- órgãos de controle (que não sejam os MNP) que monitorem as condições de privação de liberdade.

Por fim, outros atores não estatais (organizações da sociedade civil, universidades, associações profissionais – ordem dos advogados/as, conselhos de médicos/as, psicólogos/as – e meios de comunicação) têm um papel indispensável ao cooperar com os MNP e monitorar

o cumprimento por parte do Estado de suas recomendações, com vistas a contribuir com a conformação de sistemas de prevenção à tortura efetivos em todos os países da América Latina.

Situação de implementação do Protocolo Facultativo na América Latina³²

14 Estados de América Latina são Partes do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e 12 destes designaram seu Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP).

³² Situação atualizada em outubro de 2014. Para mais informações, sugerimos que consultem a [base de dados da APT sobre o Protocolo Facultativo](#) (disponível em espanhol).

Estado	Data da ratificação	Mecanismo Nacional de Prevenção	Tipo de MNP	Data de designação/ Base jurídica	Estado de implementação
Argentina	15 de novembro de 2004	Sistema Nacional de Prevenção à Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes Integrado por: um Comitê Nacional de Prevenção à Tortura; um Conselho Federal de Mecanismos de Prevenção Locais; Mecanismos Locais de Prevenção em todas as 24 províncias do país; instituições públicas e ONGs.	Sistema Nacional integrado por um mecanismo em nível nacional e mecanismos locais	Lei N°26.827 (novembro de 2012)	O Comitê Nacional ainda não foi estabelecido. Está pendente a seleção de seus membros. No nível provincial, 5 mecanismos estão funcionando nas províncias de Chaco, Mendoza, Río Negro, Salta y Tucumán. Existem procedimentos para a criação mecanismos em outras províncias do país: Santa Fe, Neuquén, Misiones, Corrientes, Córdoba, San Luis, Tierra del Fuego e Buenos Aires.
Bolívia	23 de maio de 2006	Serviço para a Prevenção da Tortura (SEPRET)	Nova instituição especializada	Lei N°474 (dezembro de 2013) Decreto N°2082 (agosto de 2014)	A lei cria um MNP como instituição descentralizada sob a supervisão do Ministério da Justiça. Esse Mecanismo está pendente de ser estabelecido.

Estado	Data da ratificação	Mecanismo Nacional de Prevenção	Tipo de MNP	Data de designação/ Base jurídica	Estado de implementação
Brasil	12 de janeiro de 2007	Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura Integrado por: Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e prevê a criação de mecanismos locais no âmbito dos Estados.	Sistema Nacional integrado por um mecanismo em nível nacional e mecanismos locais	Lei N°12.847 (agosto de 2013)	Os membros do Comitê Nacional foram nomeados em julho de 2014. Está pendente a seleção dos membros do Mecanismo Nacional. No âmbito local, 7 mecanismos foram estabelecidos por lei nos estados de Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rondônia, e o estado do Mato Grosso está em processo de análise um projeto de lei de mecanismo. O único mecanismo funcionando no país é o do Rio de Janeiro (desde 2011). Em Pernambuco os membros já foram selecionados e aguardam nomeação.
Chile	12 de dezembro de 2008	Instituto Nacional de Direitos Humanos	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Dezembro de 2009 (mediante carta ao SPT)	Está pendente a regulamentação que permite ao INDH desenvolver suas funções de MNP e fornecer os recursos para assumir esse novo mandato.

Estado	Data da ratificação	Mecanismo Nacional de Prevenção	Tipo de MNP	Data de designação/ Base jurídica	Estado de implementação
Costa Rica	1º de dezembro de 2005	Defensoria dos Habitantes	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Decreto Presidencial N° 33568 (dez. 2006) Lee N° 9204 (dez. 2013)	O MNP está em funcionamento desde 2009. Está administrativamente adstrito à Defensoria, porém goza de uma ampla autonomia funcional (sob a figura da “desconcentração máxima”).
Equador	20 de julho de 2010	Defensoria do Povo	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Resolução da Defensoria (novembro de 2011)	O MNP conta com um departamento dentro da Defensoria do Povo que está em funcionamento desde 2013. Um projeto de lei para modificar a lei que cria a Defensoria do Povo Pueblo e incorporar, entre outros, as novas funções do MNP está em tramitação.

Estado	Data da ratificação	Mecanismo Nacional de Prevenção	Tipo de MNP	Data de designação/ Base jurídica	Estado de implementação
Guatemala	9 de junho de 2008	Escritório Nacional de Prevenção à Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	Nova instituição especializada	Decreto N°40-2010 (novembro de 2010)	O Escritório está em funcionamento desde março/abril de 2014. A lei do MNP prevê um Conselho Consultivo como órgão de assessoramento do Escritório, integrado por representantes da sociedade civil. Está pendente a seleção dos integrantes do Conselho.
Honduras	23 de maio de 2006	Comité Nacional de Prevenção contra a Tortura, Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CONAPREV)	Nova instituição especializada	Decreto N°136-2008 (dezembro de 2008) Reforma do Art. 7º (decreto 356-2013, maio de 2014)	O Comitê está em funcionamento desde o fim de 2010. A lei do MNP prevê um Conselho Consultivo como órgão de assessoramento do Comitê, integrado por representantes da sociedade civil, da Procuradoria de Direitos Humanos e das Varas de Execução. O Conselho não é funcional.

Estado	Data da ratificação	Mecanismo Nacional de Prevenção	Tipo de MNP	Data de designação/ Base jurídica	Estado de implementação
México	11 de abril de 2005	Comissão Nacional dos Direitos Humanos	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Convênio interministerial (julho de 2007)	O MNP está em funcionamento desde 2007 no âmbito do Terceiro Órgão de Inspeção Geral da Comissão Nacional.
Nicarágua	25 de fevereiro de 2009	Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Acordo Presidencial N°4 (janeiro de 2012)	O MNP é um departamento da Procuradoria que está em funcionamento desde 2013. Um projeto de lei está em tramitação para regulamentar as funções do MNP.
Panamá	2 de junho de 2011	Não designado			Está pendente de elaboração o anteprojeto de lei no âmbito de uma Subcomissão interinstitucional (incluindo diferentes entidades estatais e organizações da sociedade civil) coordenada pelo Ministério de Relações Exteriores.

Estado	Data da ratificação	Mecanismo Nacional de Prevenção	Tipo de MNP	Data de designação/ Base jurídica	Estado de implementação
Paraguai	2 de dezembro de 2005	Comissão Nacional de Prevenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes	Nova instituição especializada	Lei N°4288 (abril de 2011)	O MNP está em funcionamento desde 2013. A Comissão Nacional é apoiada por um secretariado técnico, “escabinos” (participação cidadã) e organizações da sociedade civil.
Peru	14 de setembro de 2006	Defensoria do Povo	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Lei que modifica a Lei Orgânica de a Defensoria do Povo (ainda não está em vigor)	A lei que amplia as funções da Defensoria para incluir a competência do MNP foi aprovada pelo Congresso em junho de 2014. O texto está pendente de esclarecimentos no Congresso Nacional para que possa ser enviada à promulgação por parte do Presidente da República.
Uruguai	8 de dezembro de 2005	Instituição Nacional de Direitos Humanos e Defensoria do Povo	Instituição Nacional de Direitos Humanos	Lei N°18.446 (dezembro de 2008)	O MNP está em funcionamento desde o fim de 2013, data na qual foi criada uma unidade específica dentro da Instituição.

Anexo IV:

Recursos úteis sugeridos

Padrões

[Protocolo Facultativo a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes](#)

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, [Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas](#), (2008)

[Protocolo de Istambul](#), Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1999)

Documentos do SPT

[El enfoque del concepto de prevención](#), Doc. Nações Unidas CAT/OP/12/6, 30 de dezembro de 2010

[Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención](#), Doc. Nações Unidas CAT/OP/12/5, 9 de dezembro de 2010

[Instrumento analítico de autoevaluación de los mecanismos nacionales de prevención](#), 6 de fevereiro de 2012

[6º Relatório Anual](#), Doc. Nações Unidas CAT/C/50/2, 23 de abril de 2013

Documentos da APT

APT/ACNUDH, [Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina \(2014\)](#)

APT, [Foro Mundial de la APT sobre el OPCAT, Informe de resultados \(2011\)](#)

Anexo V: Websites úteis

Associação para a Prevenção da Tortura

Subcomitê para a Prevenção da Tortura

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, [Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade](#)

Mecanismos Nacionais de Prevenção

Costa Rica (Defensoria dos Habitantes)

Equador (Defensoria do Povo)

Honduras (nova instituição)

México (Comissão Nacional de Direitos Humanos)

Nicarágua (Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos)

Paraguai (nova instituição)

Uruguai (Instituição Nacional dos Direitos Humanos e Defensoria do Povo)

Até dezembro de 2014, 14 países latinoamericanos haviam ratificado o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura (OPCAT) e 12 haviam designado ou instituído seus Mecanismos Nacionais de Prevenção (MNPs). Na Argentina e no Brasil, veem sendo estabelecidos Mecanismos Locais de Prevenção (MLPs) nos âmbitos das províncias e dos estados. Contudo, ainda existem grandes desafios a serem enfrentados no que concerne à implementação do OPCAT no continente.

Visando a responder a este desafios e contribuir para fortalecer a eficácia de mecanismos nacionais e locais de prevenção à tortura, a APT convocou o primeiro Fórum Regional sobre a implementação do OPCAT na América Latina, de 30 de setembro a 02 de outubro de 2014 na Cidade do Panamá.

O evento consistiu numa conferência de 2 dias que reuniu cerca de 120 participantes (incluindo todos os MNPs and MLPs, representantes de instituições públicas dos 14 Estados Parte, organizações da sociedade civil, e organismos internacionais) e numa reunião de trabalho de 1 dia entre MNPs, MLPs e membros do Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura (SPT).

Este relatório contém um resumo analítico das principais questões discutidas e as conclusões dos debates, incluindo recomendações para ações futuras por parte dos diferentes atores.

Associação para a Prevenção da Tortura

Sede:

Caixa Postal 137 • 1211 Genebra 19 • Suíça

Escritório Regional para América Latina:

Ciudad del Saber • Edificio 137 A • Clayton • Ancón
Ciudad de Panamá • Panamá

www.apr.ch