



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

Distr. general  
4 de noviembre de 2016  
Español  
Original: inglés  
Español, francés e inglés  
únicamente

**Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros  
Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes**

**Visita a los Países Bajos con el fin de prestar  
asesoramiento al mecanismo nacional  
de prevención: recomendaciones y  
observaciones dirigidas al Estado parte**

**Informe del Subcomité\***

Adición

**Respuestas de los Países Bajos\*\*\***

\* De conformidad con el artículo 16, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el informe del Subcomité se comunicó confidencialmente al Estado parte el 16 de marzo de 2016. El 23 de septiembre de 2016, el Estado parte solicitó al Subcomité que publicase el informe, de conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Protocolo Facultativo.

\*\* El 23 de septiembre de 2016, el Estado parte solicitó al Subcomité que publicase sus respuestas, de conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Protocolo Facultativo.

\*\*\* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

GE.16-19281 (S) 151116 211116



\* 1 6 1 9 2 8 1 \*

Se ruega reciclar



## I. Introducción

### A. Observaciones y recomendaciones: base legal

1. En su informe, el Subcomité observa que, si bien los Estados partes son responsables de determinar el formato institucional de sus mecanismos nacionales de prevención, es imperativo que tal formato sea totalmente compatible con todos los requisitos establecidos en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y en las directrices sobre los mecanismos nacionales de prevención formuladas sobre tal base. El Subcomité considera fundamental que exista un texto legislativo independiente relativo al mecanismo nacional de prevención para regular las funciones específicas de dicho mecanismo, su mandato, la relación entre los miembros del mecanismo y otros órganos —como el Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos— y otras cuestiones que deberían estar reguladas de conformidad con la parte IV del Protocolo Facultativo. Por lo tanto, el Subcomité recomienda promulgar un instrumento independiente como base legal del mecanismo nacional de prevención. La legislación que se redacte a tales propósitos debería también regular los privilegios e inmunidades de los miembros del mecanismo y las personas que trabajan en él, así como garantizar la protección de las personas que proporcionan información al mecanismo nacional de prevención.

2. Para cumplir las obligaciones dispuestas en el Protocolo Facultativo, las siguientes organizaciones fueron designadas en 2011 como integrantes del mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos: la Inspección de Ejecución de Penas, el Comité de Supervisión de las Repatriaciones y la Inspección de Orden Público y Seguridad (estas tres organizaciones han quedado ahora incorporadas en la Inspección de Seguridad y Justicia, la Inspección de Atención Sanitaria y la Inspección de Atención a la Juventud (como autoridades de supervisión independientes) y el Consejo de Administración de la Justicia Penal y Protección de Menores (como órgano asesor)). Las siguientes organizaciones también han sido designadas como observadoras del mecanismo nacional de prevención: el Grupo de Discusión de los Comités de Supervisión de las Instituciones Carcelarias (Klankbordgroep CvT's), el Centro Nacional de Comités de Supervisión de la Detención Policial (Landelijk Centrum Commissies van Toezicht op de Arrestantenzorg), el Comité de Supervisión de Instituciones de Detención de la Real Policía Militar y de Fronteras (KMar) y el Defensor Nacional del Pueblo<sup>1</sup> (véase el memorando explicativo sobre la formación del mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos)<sup>2</sup>.

3. El Protocolo Facultativo regula la independencia y las facultades de los mecanismos nacionales de prevención, pero da libertad a los Estados partes para que definan el formato institucional pertinente. Una consideración importante en la elección del formato del mecanismo nacional de prevención neerlandés es que los Países Bajos ya cuentan con un sistema integral y eficaz para supervisar el trato que reciben las personas detenidas. Para evitar incrementar la carga reguladora, se decidió no establecer una nueva autoridad de supervisión sino recurrir a una serie de órganos de visita a las prisiones y asesores ya existentes. Así pues, los Países Bajos han elaborado un mecanismo que no solo permite visitar las instituciones carcelarias sino también asegurar que tales visitas sean realizadas efectivamente por personas con la debida competencia. Por otra parte, los miembros y observadores del mecanismo nacional de prevención tienen amplios conocimientos para asesorar a las autoridades del Gobierno sobre la manera de mejorar las condiciones de detención, las políticas existentes y la legislación futura.

---

<sup>1</sup> El Defensor Nacional del Pueblo anunció en septiembre de 2014 que dejaba de integrar la red del mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos en calidad de observador.

<sup>2</sup> Documentos Parlamentarios 31 797 (R1871), núm. 1/A.

4. En el marco del mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos se concede una función importante al Grupo de Discusión de los Comités de Supervisión de las Instituciones Carcelarias, el Centro Nacional de Comités de Supervisión de la Detención Policial y el Comité de Supervisión de Instituciones de Detención de la Real Policía Militar y de Fronteras en calidad de observadores. Los comités de supervisión en cada sector están integrados por expertos (procedentes de ámbitos tales como el poder judicial, las profesiones legales y médicas, el trabajo con la juventud y la gestión) y cuentan con una experiencia que, en principio, solo se requiere de los propios miembros del mecanismo nacional de prevención (y no de los observadores). Dado que los comités visitan las instituciones de reclusión y otros lugares de detención con mucha regularidad, a veces incluso semanalmente, su conocimiento de lo que sucede en esas instituciones a diario es insuperable. Gracias a la labor de vigilancia que realizan y a las recomendaciones que formulan, los comités pueden ayudar a los miembros del mecanismo nacional de prevención neerlandés a cumplir sus funciones de vigilancia, presentar propuestas y formular comentarios y sugerencias sobre leyes en vigor o proyectos de leyes.

5. Juntos, los diversos miembros y observadores del mecanismo nacional de prevención reúnen todas las facultades requeridas de estos mecanismos por el Protocolo Facultativo, a saber:

- La facultad de examinar regularmente el trato que reciben de las autoridades las personas privadas de libertad con miras a fortalecer, si fuere necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- La facultad de hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas;
- La facultad de hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.

6. El mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos existe ya desde hace casi cinco años. Durante ese periodo, la red ha tomado forma y se ha prestado atención a la manera en que los diferentes miembros y observadores pueden cooperar más eficazmente. Por ejemplo, las tres inspecciones nacionales están colaborando ahora de manera mucho más estrecha. En la práctica, sin embargo, ha quedado de manifiesto que los distintos miembros del mecanismo tienen diferentes opiniones sobre el grado de colaboración que puede alcanzarse en la red.

7. Esto obedece principalmente a que la función asesora de la Inspección de Seguridad y Justicia (IVenJ), la Inspección de Atención Sanitaria (IGZ) y la Inspección de Atención a la Juventud (IJZ) tiene un carácter diferente —en vista de las tareas que deben realizar legalmente, como formular recomendaciones con respecto a la supervisión— de la labor de asesoramiento que realiza el Consejo de Administración de la Justicia Penal y Protección de Menores. Tal labor, en el Consejo, consiste en formular recomendaciones en términos más generales sobre la necesidad de políticas y textos legislativos, y los beneficios que estos aportan. Por lo tanto, la labor de asesoramiento del Consejo está formalmente separada de su función judicial. Sin embargo, la función asesora de la Inspección de Seguridad y Justicia, la Inspección de Atención Sanitaria y la Inspección de Atención a la Juventud funciona únicamente como un apoyo de su labor de supervisión.

8. Tras la visita del Subcomité y la discusión que generaron las recomendaciones del informe se realizó una detenida reevaluación de la manera de aumentar al máximo la eficacia y continuidad del mecanismo nacional de prevención neerlandés. Conforme a tal reevaluación, los Países Bajos han optado por reformar el mecanismo nacional de prevención como se indica a continuación. Cada uno de los miembros del mecanismo

designado actualmente llevará a cabo su tarea de forma independiente, de conformidad con sus propias funciones legales.

9. En vista de la función independiente que desempeñan los órganos visitantes en virtud del Protocolo Facultativo, debería actuarse con moderación y el Gobierno no debería prescribir la forma en que la red debe cooperar. Para hacer justicia a las obligaciones derivadas del Protocolo Facultativo, el Gobierno opina que la cooperación podría consistir al menos en presentar informes de investigación en apoyo del informe anual y en un intercambio de información. Estas sesiones de información recíproca complementarán el trabajo que los miembros y los observadores del mecanismo hacen individualmente. En la mayoría de los casos, sus facultades individuales se limitan a un ámbito en particular. Por lo tanto, el trabajo conjunto permitirá a los miembros del mecanismo examinar esferas que exceden de su ámbito particular de responsabilidad y detectar asuntos que requieren atención.

10. Los requisitos para las funciones específicas y el mandato del mecanismo nacional de prevención, derivados del Protocolo Facultativo, ya se han incorporado en distintas leyes, normas y reglamentos en relación con cada órgano. Por lo tanto, no es necesario contar con otra base legal. En cuanto a la explicación de la manera en que estos distintos órganos cumplen las tareas relacionadas con el mecanismo nacional de prevención, véase el memorando explicativo sobre la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Tortura (Documentos Parlamentarios 31797 (R 1871), núm. 1/A).

## **B. Observaciones y recomendaciones: visibilidad y colaboración**

11. El Subcomité observa en su informe que el mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos centra la atención en la función de vigilancia de los lugares de detención, mientras que otras de sus funciones, como las de promoción, fomento de la capacidad, formulación de observaciones sobre la legislación y concienciación no están suficientemente desarrolladas. Afirma asimismo que el mecanismo nacional es en gran medida invisible y que, con excepción del informe anual, no publica ningún documento. Según el Subcomité, la colaboración entre los miembros del mecanismo nacional de prevención depende de la disposición y disponibilidad de estos para trabajar juntos. Por lo tanto, el Subcomité recomienda articular un plan unificado de la manera de prevenir los tratos o penas inhumanos o degradantes, que tenga en cuenta las mejores prácticas y otras experiencias acopiadas por todos los mecanismos nacionales que vigilan los derechos humanos y los lugares de detención. Además, los Países Bajos deberían aclarar la situación de los observadores y considerar la posibilidad de asignarles una función más importante en el mecanismo nacional de prevención. Por otra parte, debe aumentarse la visibilidad del mecanismo nacional de prevención neerlandés coordinando campañas de concienciación pública, elaborando materiales en diversos idiomas para el personal penitenciario, los detenidos y la sociedad civil, e informando a las organizaciones interesadas.

12. El Gobierno concuerda con la constatación del Subcomité en cuanto a que cabe mejorar la colaboración en el marco del mecanismo nacional de prevención y a que, además de la vigilancia de los lugares de detención, debe hacerse más hincapié en la prevención de los tratos o penas inhumanos o degradantes por medio de la información y la organización de campañas de concienciación pública. El Gobierno ya ha descrito cómo desean los Países Bajos organizar la colaboración en el marco del mecanismo nacional de prevención en el futuro. El Gobierno confía en que los cambios que se están introduciendo aclaren aún más las funciones de las organizaciones participantes y la colaboración entre ellas.

13. Debe también tenerse en cuenta que el sistema del mecanismo nacional de prevención está quedando incorporado en el tejido social. Por lo que respecta a la visibilidad, incumbe a los miembros del mecanismo, en cuanto instituciones independientes, elaborar un plan al respecto. El Gobierno ya les ha pedido que lo hicieran. La decisión de hacer intervenir a actores de la sociedad civil (como el Defensor Nacional del Pueblo y el Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos) e interesados externos deben tomarla los miembros del mecanismo nacional de prevención. El Gobierno estima que la nueva estructura ofrece margen suficiente para ello. El informe anual del mecanismo nacional de prevención se presenta a la Cámara de Representantes de los Estados Generales cada año. Corresponde luego a la Cámara decidir si deben entablarse debates sustantivos sobre las investigaciones y recomendaciones contenidas en ese informe.

### **C. Observaciones y recomendación: independencia**

14. El Subcomité indica en su informe que la independencia de los distintos miembros del mecanismo nacional de prevención no está debidamente garantizada. Por consiguiente, recomienda crear un mandato independiente para el mecanismo. Según el Subcomité, también es necesario promulgar legislación a tales efectos.

15. Todos los miembros y observadores del mecanismo nacional de prevención son independientes tanto desde el punto de vista funcional como operacional. Las inspecciones nacionales, por ejemplo, de acuerdo con su programa de trabajo y su experiencia profesional, tienen facultades para reunir información y formular una opinión, comunicarla y asesorar al respecto. Del mismo modo, el Consejo de Administración de la Justicia Penal y Protección de Menores, en su calidad de órgano asesor, es completamente independiente de cualquier organización del sistema de justicia penal, y los comités de supervisión de cada sección funcionan de forma independiente del Ministerio de Seguridad y Justicia, las instituciones penitenciarias, la policía y la organización de protección civil. El Ministerio de Seguridad y Justicia no hace aportación sustantiva alguna al informe anual del mecanismo nacional de prevención; se limita a remitirlo al Parlamento para su examen, en todo caso acompañado por una respuesta de política.

16. Cabe destacar que las directivas sobre las inspecciones nacionales que acaban de aprobarse contienen normas en la materia y establecen limitaciones sustantivas de las facultades de los ministros de dar instrucciones a sus inspecciones correspondientes. En ellas se menciona asimismo explícitamente la independencia antes mencionada. El Gobierno opina que la independencia de los miembros del mecanismo nacional de prevención está suficientemente garantizada.

## **II. Recomendaciones**

### **A. Observaciones y recomendaciones: cobertura**

17. El Subcomité recomienda que los Países Bajos garanticen la aplicabilidad del Protocolo Facultativo en el Caribe Neerlandés. Afirma que los Países Bajos no vigilan los lugares de detención arrendados por otros Estados y que los centros de detención militares no son vigilados en el marco del mecanismo nacional de prevención. En consecuencia, el Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención vigile asimismo las condiciones reinantes en las instituciones arrendadas por otros Estados. Los otros Estados deberían también realizar ellos mismos, preferentemente, una labor de vigilancia en tales instituciones, tras lo cual los mecanismos nacionales de prevención de ambos países podrían entablar un diálogo.

### **El Caribe Neerlandés**

18. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura ha sido aprobado para el Reino en su conjunto, pero se aplica únicamente a la parte europea de los Países Bajos (véase *Compilación de Tratados Neerlandeses 2010*, 273). Por lo que respecta al Caribe Neerlandés (Bonaire, San Eustaquio y Saba) se señaló en una anterior respuesta de política a un informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) —durante la fase de preparación de las reformas constitucionales que entraron en vigor el 10 de octubre de 2010 (y que se describen en el informe)— que en 2008 se había decidido que la legislación de las Antillas Neerlandesas se mantuviera inicialmente, en la medida de lo posible. Se convino asimismo en actuar con moderación legislativa para evitar sobrecargar excesivamente al Caribe Neerlandés.

19. Sin embargo, huelga decir que las convenciones de derechos humanos —y, por ende, la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes— también se aplican en el Caribe Neerlandés. Cabe destacar que la responsabilidad de vigilar el cumplimiento en el Caribe Neerlandés recae en el Consejo de Aplicación de la Ley (“el Consejo”), establecido por ley parlamentaria el 7 de julio de 2010 (Ley del Reino por la que se establece el Consejo de Aplicación de la Ley). Para cumplir sus funciones de vigilancia se obliga al Consejo a utilizar los servicios de las inspecciones nacionales neerlandesas. En 2012, el Consejo y la Inspección de Seguridad y Justicia llegaron a un acuerdo sobre cómo podría esta participar en las investigaciones del Consejo. Para intensificar la colaboración —incluida la colaboración con otros miembros y observadores del mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos— en los próximos meses debe evaluarse la conveniencia o, de hecho, la viabilidad, de considerarla un miembro del mecanismo nacional de prevención o bien invitarla a participar en él, en los casos en que el programa de trabajo incluya temas de interés para el Consejo.

### **Lugares de detención arrendados a otros Estados**

20. Deben destacarse los siguientes aspectos con respecto a la vigilancia de los lugares de detención arrendados a otros Estados. Los Países Bajos concertaron tratados con Bélgica en 2009 y con Noruega en 2015, en virtud de los cuales dos prisiones neerlandesas quedaron a disposición de cada uno de esos países, para cumplir condenas penales belgas y noruegas. En los tratados se establece que las sentencias deben ejecutarse de conformidad con el derecho interno de Bélgica y Noruega; en consecuencia, en esas instituciones se aplican las disposiciones pertinentes del derecho belga y noruego con respecto a la ejecución de las sentencias. Las decisiones sobre cuestiones tales como el régimen penitenciario y la situación jurídica de los presos se toman basándose en el derecho belga o noruego, según corresponda.

21. Es una situación diferente que la que se presenta cuando la responsabilidad de ejecutar las sentencias se transfiere a otro país. De acuerdo con las disposiciones en cuestión, los Países Bajos no asumen responsabilidad respecto de la ejecución de sentencias dictadas en Bélgica o Noruega. Esto sigue siendo la responsabilidad expresa del Estado afectado. Por otra parte, cada prisión está dirigida por un alcaide belga o noruego, bajo cuya dirección y responsabilidad el personal neerlandés lleva a cabo las tareas cotidianas que supone la ejecución de las penas belgas y noruegas. Por lo tanto, en consonancia con los tratados pertinentes, la legislación neerlandesa no es aplicable a las situaciones de reclusión por aplicación de penas belgas y noruegas en cárceles que se encuentren en territorio neerlandés. En esos casos, la base legal para la detención es la sentencia belga o noruega. En el artículo 4 del Protocolo Facultativo se obliga a los Estados partes a que permitan visitas “a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad”. Esto no se aplica a centros de detención arrendados por el Gobierno de los Países Bajos a Bélgica y Noruega.

22. Naturalmente, la ejecución de penas de Bélgica y Noruega en los Países Bajos solo puede permitirse si se garantiza la observancia de los derechos humanos fundamentales y si se dispone de la debida vigilancia. Y sin duda que ese es el caso. Bélgica y Noruega son partes en todas las convenciones de derechos humanos pertinentes, y los derechos humanos también gozan de protección legal y constitucional en ambos países. En consecuencia, las autoridades encargadas de la vigilancia y otros organismos belgas y noruegos pueden realizar todas sus tareas y ejercer plenamente sus facultades en relación con las personas detenidas en territorio neerlandés. Los tratados con Noruega y Bélgica disponen explícitamente que las personas detenidas se dirigirán a sus autoridades nacionales competentes para presentar denuncias o iniciar acciones legales. Esto asegura que la protección legal aplicable a las personas recluidas en las cárceles de esos países también se aplica a las recluidas en los Países Bajos.

23. Se desprende de lo que antecede que el mecanismo nacional de prevención de los Países Bajos no es competente para asesorar a las autoridades belgas y noruegas ni para hacerles recomendaciones. Como parte en el Protocolo Facultativo, Noruega tiene su propio mecanismo nacional de prevención, autorizado en virtud del artículo 4, párrafo 1, para vigilar la ejecución de las sentencias noruegas en los Países Bajos. Aunque Bélgica no ha ratificado aún el Protocolo Facultativo, es parte en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En ese contexto, la prisión neerlandesa arrendada a Bélgica fue visitada por el CPT en octubre de 2011.

#### **Instalaciones militares**

24. La vigilancia de todos los lugares utilizados y administrados por la Real Policía Militar y de Fronteras para mantener detenidas a personas está reglamentada en la Ordenanza de su Comité de Supervisión de Instituciones Penitenciarias. La tarea del Comité es vigilar el trato que reciben las personas en los centros de detención militares y el cumplimiento de las normas relativas a la detención en tales instituciones. El Comité puede, ya sea a solicitud o por iniciativa propia, formular recomendaciones de mejoras y proporcionar información al Ministro de Defensa.

### **B. Observaciones y recomendaciones: situación financiera**

25. El Subcomité recomienda que se destine al mecanismo nacional de prevención los recursos financieros y humanos necesarios, además de los actuales presupuestos de los distintos miembros de dicho mecanismo.

26. En la actualidad, las actividades del mecanismo nacional de prevención se financian con cargo a los presupuestos vigentes de los distintos miembros y observadores del mecanismo. El Subcomité desearía que el Gobierno pusiese a disposición un presupuesto dedicado especialmente a las actividades del mecanismo nacional de prevención. Dada la estructura actual de la red de órganos que reciben contribuciones financieras para la realización de sus tareas, el Gobierno no cree que eso sea necesario. En resumidas cuentas, las actividades realizadas por los diferentes miembros y observadores del mecanismo nacional de prevención en relación con las responsabilidades contraídas en virtud del Protocolo Facultativo están tan íntimamente relacionadas con sus propias tareas que no sería útil hacer una distinción entre ellas.

### **III. Conclusión**

#### **A. Observaciones y recomendaciones finales**

27. El Subcomité pide a los Países Bajos que publiquen el informe de su visita al mecanismo nacional de prevención neerlandés.

28. Una vez que el Subcomité haya recibido la respuesta del Gobierno, el informe y dicha respuesta se harán públicos por medio de su envío a la Cámara de Representantes.

---