



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

Distr. general
19 de marzo de 2021
Español
Original: francés
Español, francés e inglés
únicamente

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

**Comentarios del mecanismo nacional de
prevención sobre las recomendaciones y
las observaciones que se le han dirigido
en relación con la visita del Subcomité
a Suiza del 27 de enero al 7 de febrero
de 2019* ****

[Fecha de recepción: 5 de marzo de 2021]

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

** El 5 de marzo de 2021, el mecanismo nacional de prevención pidió al Subcomité que publicara sus respuestas, de conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Protocolo Facultativo.



I. Respuestas a las recomendaciones relativas a cuestiones jurídicas, institucionales y estructurales

1. La Comisión Nacional de Prevención de la Tortura (en adelante, la Comisión) acoge con satisfacción las recomendaciones y observaciones formuladas por el Subcomité¹ en relación con su independencia funcional y la necesidad de movilizar recursos financieros y humanos adicionales para que pueda desempeñar su mandato de manera eficaz. No obstante, considera que estas recomendaciones deberían dirigirse también a las autoridades federales suizas, por ser estas las principales responsables de su aplicación.

A. Respuesta a los párrafos 19 a 25

2. Como se menciona en el informe del Subcomité (párrafos 23 y 42), en 2016 la Comisión encargó un dictamen pericial² para aclarar la cuestión de su independencia financiera y determinar si, habida cuenta de las funciones de supervisión que desempeña, su vinculación administrativa a la Secretaría General del Departamento Federal de Justicia y Policía refleja adecuadamente los requisitos internacionales relativos a la independencia funcional. En dicho dictamen, ambos expertos concluyen que la vinculación administrativa de la Comisión a la Secretaría General del Departamento Federal de Justicia y Policía supone un grave impedimento para su independencia funcional y no respeta en grado suficiente los requisitos internacionales³. Sobre esta base, entre 2017 y 2018 la Comisión llevó a cabo consultas con el Departamento Federal de Justicia y Policía, incluida la Oficina Federal de Justicia. Al no haber obtenido un resultado concreto, la Comisión se vio obligada a relativizar en cierta medida la importancia de esta cuestión y a destinar sus limitados recursos a otros asuntos.

3. La Comisión considera que la adscripción a una institución nacional de derechos humanos sería una solución efectiva y razonable tanto en términos materiales como financieros. A finales de 2019, el Consejo Federal Suizo aprobó el proyecto de creación de una institución nacional de derechos humanos. La Presidenta de la Comisión, que está representada en el consejo asesor del Centro Suizo Especializado en los Derechos Humanos (fundado por la Confederación Suiza en 2011 como proyecto piloto con miras a la creación de una institución nacional de derechos humanos), sigue de cerca la evolución de los acontecimientos en este ámbito.

4. Por el momento, la adscripción a la Secretaría General del Departamento Federal de Justicia y Policía ofrece a la Comisión la posibilidad de utilizar servicios administrativos, financieros, lingüísticos y personales para los que actualmente no cuenta con un presupuesto propio. Estas sinergias permiten mantener una estructura reducida de la secretaría, lo que sin duda constituye una solución temporal eficaz dados los limitados recursos financieros de que dispone la Comisión (véanse los apartados B y C que se exponen a continuación).

5. La Comisión desea destacar que, en la práctica, ni los responsables de los centros de privación de libertad visitados, ni las autoridades federales y cantonales competentes, como tampoco la sociedad civil o los medios de comunicación pusieron en duda el compromiso y la independencia de esta institución. Sin embargo, la cuestión de la independencia funcional y su ulterior concreción sigue siendo un tema relevante para la Comisión.

B. Respuesta a los párrafos 26 a 35

6. En cuanto a las recomendaciones del Subcomité relativas a los recursos financieros de la Comisión, cabe señalar que en la actualidad este mecanismo no está en condiciones de

¹ Informe sobre la visita (CAT/OP/CHE/ROPNM/R.1) del Subcomité de fecha 26 de mayo de 2020.

² Kälin y Nowak, 2017, "Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)" (documento interno).

³ En particular, los Principios de París para el establecimiento de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1993.

cumplir plenamente el mandato que le confiere la legislación federal⁴, por lo que se ve obligado a asignar un orden de prioridad a sus actividades, lo que limita en gran medida el ejercicio efectivo de sus funciones.

7. No solo el gran número de centros de privación de libertad existentes en Suiza, sino también la estructura federalista y la complejidad que de ella se deriva, ponen a prueba los limitados recursos financieros de la Comisión. Así pues, la descentralización de las competencias en materia de privación de libertad en Suiza dificulta la labor de control, tanto desde el punto de vista del análisis de las bases jurídicas como de la preparación de las visitas y del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones. A esto se suma un gran número de interlocutores y partes interesadas, que varían de un área temática a otra, con los que la Comisión debe interactuar, en particular para promover la aplicación de sus recomendaciones. En este sentido, la Comisión mantiene un diálogo regular con la Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía para garantizar que sus recomendaciones se apliquen no solo en el establecimiento visitado o a nivel cantonal, sino, de manera más amplia, a nivel nacional. El diálogo a nivel nacional también permite optimizar los recursos.

8. Sobre la base de las recomendaciones del informe del Subcomité, la Comisión ha entablado, desde agosto de 2020, conversaciones bilaterales con las autoridades federales competentes con relación a sus recursos financieros y humanos. Sin embargo, hasta el momento no ha considerado oportuno presentar un presupuesto provisional. De hecho, la Comisión desea recordar que ya se han llevado a cabo consultas similares en el pasado sin que se hayan obtenido resultados tangibles.

9. Habida cuenta del papel pionero que desempeña Suiza en el ámbito del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁵, la Comisión espera que se alcance una solución institucional adecuada que cumpla con las exigencias establecidas por el derecho internacional⁶ y ponga fin a la insuficiencia crónica de recursos de la que adolece. La Comisión desea armonizar el discurso externo⁷ y la realidad nacional, especialmente en lo que respecta a los fondos asignados a su propio mecanismo de prevención.

10. La Comisión desea precisar que, gracias a su trabajo en red, se le han asignado recursos y puestos adicionales para las nuevas tareas de vigilancia que se le han encomendado en relación con la repatriación por vía aérea, los centros federales para solicitantes de asilo y la atención médica en los centros de privación de libertad. Sin embargo, también considera que esta financiación aleatoria y adjudicada a proyectos específicos no es sostenible a largo plazo y que no favorece su funcionamiento eficaz e independiente.

11. El sistema de milicia, propio de la tradición suiza, permite a los miembros de la Comisión continuar trabajando en un ámbito relacionado con el mandato de este órgano, al tiempo que aportan los conocimientos necesarios para su buen funcionamiento. Sin embargo, en cuanto a la disponibilidad de sus miembros, la Comisión ya ha adoptado medidas concretas: en el marco de la contratación actual de un nuevo miembro, se ha incrementado el porcentaje de tiempo semanal que este deberá dedicar a los trabajos de la Comisión. Este mecanismo estima que una mayor disponibilidad de sus miembros y una remuneración

⁴ Ley Federal de 20 de marzo de 2009 relativa a la Comisión de Prevención de la Tortura, RS 150.1.

⁵ Véase el Plan de Acción contra la Tortura del Departamento Federal de Asuntos Exteriores, 2018, página 7: “En el decenio de 1990, Suiza apoyó los trabajos de elaboración del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. [...] Suiza ya había respaldado la primera materialización de esta idea, a saber, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura. En los años noventa, Suiza declaró explícitamente que la lucha contra la tortura era una prioridad de su política exterior en materia de derechos humanos”.

⁶ En particular, los Principios de París para el establecimiento de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

⁷ Véase el Plan de Acción contra la Tortura del Departamento Federal de Asuntos Exteriores, 2018, página 13: “El mecanismo nacional de prevención debe contar con personal y una gestión profesionales, disponer de financiación adecuada y tener la capacidad para visitar todos los lugares en los que se encuentren personas privadas de libertad”.

adecuada permitirán aumentar la frecuencia de las visitas de seguimiento a los centros de privación de libertad en Suiza.

12. Dado que cualquier cambio en la composición y el número de miembros de la Comisión requeriría una modificación de la Ley Federal de la Comisión de Prevención de la Tortura⁸, la Comisión opina que no es una prioridad en este momento, por lo que, en su reunión plenaria de septiembre de 2020, resolvió no elevar el número de sus miembros más allá de 12, y aumentar su eficacia por otros medios.

C. Respuesta a los párrafos 36 a 39

13. La Comisión coincide con la opinión del Subcomité respecto de la necesidad de aumentar de manera significativa el personal de la secretaría. La financiación actual de la Comisión permite contar con 3,4 puestos a tiempo completo en la secretaría, 1,3 de los cuales dependen de las contribuciones financieras asignadas a proyectos específicos (la atención médica en los centros de privación de libertad, el examen de las condiciones de detención y el trato en los centros federales para solicitantes de asilo).

14. De acuerdo con su estrategia trienal⁹, la Comisión se propone ampliar las visitas de seguimiento a las instituciones de asistencia médica y social, en particular a las residencias para personas mayores, entre otras cosas para observar más de cerca el cumplimiento de los derechos fundamentales cuando se aplican medidas que restringen la libertad de circulación. La situación actual, en especial las medidas de restricción de la libertad de circulación implementadas por algunas residencias para personas mayores en el contexto de la pandemia de COVID-19, demuestra la relevancia de estas visitas de seguimiento. Huelga decir que la instauración de un sistema permanente de visitas a estos establecimientos exige contar con recursos financieros y humanos suficientes, y la Comisión no dispone de ellos en la actualidad. Como se ha señalado anteriormente, la Comisión tiene previsto celebrar consultas con los departamentos federales pertinentes a fin de obtener un aumento significativo de los recursos humanos de su secretaría.

15. La Comisión desea rectificar tres observaciones formuladas por el Subcomité. La secretaría dispone del equivalente a 3,4 puestos a tiempo completo distribuidos entre cinco miembros del personal, incluido el responsable de la secretaría que también trabaja a tiempo parcial. Es correcto que la contratación del personal de la secretaría se efectúa según las mismas normas que se aplican al personal de la Confederación. Sin embargo, es importante señalar que el personal de la secretaría trabaja exclusivamente, aunque a tiempo parcial, para la Comisión y que no desempeña ninguna otra función dentro del Departamento Federal de Justicia y Policía.

D. Respuesta a los párrafos 40 a 42

16. En lo que se refiere a la cooperación internacional con otros mecanismos, la Comisión se reúne periódicamente con sus homólogos alemán y austríaco para celebrar debates sobre diversos temas. En octubre de 2019, la Comisión acogió, durante dos días, a representantes de los mecanismos alemán y austríaco para concertar un encuentro dedicado a tratar las medidas de privación de libertad adoptadas en virtud de la legislación de extranjería. Se ha prestado especial atención a las diferencias existentes entre los tres países en cuanto a las modalidades de aplicación de esas medidas y de la devolución. Asimismo, en abril de 2019, la Comisión firmó un convenio de cooperación con el organismo nacional de mediación de Kosovo en relación con la vigilancia de las repatriaciones por vía aérea. La firma de este convenio ha permitido concretar un antiguo anhelo de la Comisión en materia de repatriaciones y poner en marcha un sistema de seguimiento desde que son recibidas las personas que han de ser repatriadas.

17. La Comisión también mantiene un contacto regular con otros mecanismos nacionales de prevención europeos a través de la red de mecanismos nacionales de prevención del

⁸ RS 150.1, artículo 5: “La Comisión está integrada por doce miembros”.

⁹ La última estrategia abarca el período de 2019 a 2021.

Consejo de Europa. Por otra parte, también recibe periódicamente solicitudes de colaboración por parte de otros mecanismos nacionales de prevención o a través del Departamento Federal de Asuntos Exteriores o de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Ciertamente la Comisión no puede aceptar todas las solicitudes debido a sus limitados recursos financieros y humanos.

18. La Comisión considera que ha respondido en los apartados A, B y C del presente documento a la recomendación relativa a las conclusiones del dictamen pericial elaborado por Kälin y Nowak y a la posibilidad de que sirva de base para celebrar consultas con las autoridades competentes.

E. Respuesta a los párrafos 43 a 46

19. La Comisión estima haber respondido en el apartado A la recomendación en la que se la anima a emprender acciones de promoción ante el gobierno federal y otras partes interesadas para que se reconozca la independencia de su estatuto.

20. En el balance que hizo en 2019, tras diez años de existencia, la Comisión concluyó que ha logrado consolidar su legitimidad como mecanismo nacional de prevención de Suiza, al tiempo que se ha granjeado la confianza de las autoridades que debe supervisar. También estima que se ha convertido en un actor clave en el ámbito de la privación de libertad. Asimismo, las autoridades competentes y la sociedad civil recurren regularmente a ella para que les brinde asesoramiento sobre cualquier cuestión relacionada con la privación de libertad o las repatriaciones por vía aérea. La Comisión también mantiene contactos periódicos con las organizaciones de la sociedad civil que desempeñan sus funciones en la esfera de los derechos humanos y la migración. Dado que los interlocutores pertinentes conocen el mandato y las actividades de la Comisión, esta considera innecesario llevar a cabo campañas de concienciación al respecto. Por otra parte, esta no dispone actualmente de los recursos financieros ni humanos necesarios para realizar dichas campañas.

21. Garantizar recursos financieros adicionales para cumplir su mandato y las obligaciones que le incumben en virtud de la legislación federal¹⁰ sigue siendo una prioridad para la Comisión. Por otra parte, considera que, dado su papel pionero en este ámbito, también redundaría en interés de las autoridades federales suizas dotar al mecanismo nacional de prevención de los recursos financieros y humanos necesarios para desempeñar eficazmente sus funciones.

II. Respuestas a las recomendaciones sobre cuestiones metodológicas relativas a las visitas

A. Respuesta a los párrafos 47 y 48

22. La mayoría de las recomendaciones formuladas por la Comisión tras efectuar una visita de seguimiento se refieren a elementos que a menudo exigen recursos financieros y humanos adicionales. Por lo tanto, la aplicación de esas recomendaciones está condicionada a decisiones políticas, cuyo proceso de adopción requiere tiempo (aprobación de créditos, ampliación o mejora de las infraestructuras, formación del personal, etc.). Por ello, las visitas de seguimiento se realizan tras un determinado intervalo. Además, debido a sus recursos limitados, la Comisión debe fijar prioridades para dichas visitas. A menudo se da preferencia al seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes temáticos.

23. Como ya se ha mencionado, la Comisión celebra reuniones periódicas con la Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía y, más concretamente, con los secretarios de los tres Concordatos suizos sobre la ejecución de las penas y medidas con el propósito de mejorar la aplicación de sus recomendaciones a nivel nacional. En el ámbito de la prisión preventiva, esta colaboración ha sido especialmente constructiva.

¹⁰ RS 150.1.

24. La estrategia trienal de la Comisión establece los objetivos estratégicos y las prioridades temáticas para los próximos tres años. Sobre esta base, la Comisión define cada año las áreas temáticas prioritarias para el año siguiente con el fin de garantizar un uso óptimo de sus limitados recursos. Posteriormente, la secretaría establece una planificación anual provisional en la que se identifican las instituciones de privación de libertad que tiene previsto visitar. Esta planificación es flexible y permite realizar ajustes en función de la información procedente de fuentes externas (por ejemplo, las personas privadas de libertad, sus familiares, el personal penitenciario o los grupos de interés). La Comisión decide en cada caso, según el propósito de la visita, si resulta más conveniente anunciar o no una visita de seguimiento. No obstante, las visitas sin previo aviso siguen siendo relevantes.

B. Respuesta a los párrafos 49 a 65

25. La Comisión desea subrayar que las visitas a los centros de privación de libertad se llevan a cabo de conformidad con sus directrices para las visitas a los lugares de privación de libertad¹¹, y sostiene que en todo momento se respeta el carácter confidencial y voluntario de las entrevistas.

26. En las directrices para las visitas a los lugares de privación de libertad se especifica que las conversaciones con las personas detenidas nunca deben desarrollarse en presencia del personal de la institución visitada. Además, las entrevistas deben realizarse únicamente con el consentimiento explícito de los entrevistados. En las directrices también se indica que las entrevistas individuales deben permitir abordar temas delicados en un entorno familiar o profundizar temas o cuestiones planteados en una discusión de grupo. La Comisión coincide con la opinión del Subcomité según la cual una presentación adecuada de los miembros que llevarán a cabo la entrevista es esencial para el buen desarrollo de la visita. Este es un aspecto que se recordó a los miembros y se aclaró en las directrices.

27. Las entrevistas individuales se realizan en privado, generalmente en las celdas, las salas de reunión o de visita, o en los patios de ejercicio (dependiendo del tamaño del establecimiento y de los locales disponibles). Para garantizar la confidencialidad de la entrevista, la delegación visitante se cerciora de que el personal no pueda escuchar las conversaciones. Además, se asegura de que las cámaras de vigilancia que pudieran existir en el lugar estén desactivadas.

28. Por lo que respecta a la visita conjunta efectuada al centro penitenciario regional de Berna, la Comisión lamenta que el tiempo asignado a esta visita haya sido demasiado breve y desea subrayar que no es representativo de la duración habitual de las visitas. Debido a que durante la visita del Subcomité debía cumplirse una agenda muy apretada, la visita conjunta no se desarrolló en las mejores condiciones.

29. En cuanto a la cuestión de las represalias, en sus diez años de funcionamiento, la Comisión nunca ha tenido conocimiento de que una persona se haya visto perjudicada a causa de una entrevista realizada en el marco de una visita de seguimiento. No obstante, en el futuro se asegurará de advertir a los responsables de la institución visitada que las represalias son inadmisibles, especialmente si se perciben tensiones entre las personas detenidas y el personal. Asimismo, la cuestión de las represalias se indicará en las directrices para las visitas a los lugares de privación de libertad.

30. La Comisión prepara actualmente un folleto con información esencial sobre este mecanismo que está dirigido a las personas privadas de libertad. También se incluirá en el folleto una referencia a la cuestión de las represalias. Este folleto se traducirá a las tres lenguas oficiales de Suiza, así como a otros idiomas que se consideren pertinentes (por ejemplo, árabe, español, inglés o portugués). La Comisión desea precisar que desde noviembre de 2019 cuenta con un folleto traducido a cuatro idiomas dirigido a un público más amplio que proporciona información sobre su mandato y la función que desempeña.

¹¹ Versión actualizada de febrero de 2018.

31. La Comisión tiene previsto dotar a sus miembros y al personal de la secretaría de una credencial personalizada para que puedan ser fácilmente identificables durante las visitas de seguimiento. Esta credencial se encuentra en vías de elaboración.

32. La Comisión considera que desde el inicio de sus actividades no ha encontrado grandes dificultades de orden lingüístico para comunicarse con las personas privadas de libertad. Los miembros de este mecanismo y el personal de la secretaría dominan ya varias lenguas, incluidas lenguas distintas de los idiomas oficiales de Suiza. No obstante, en el pasado la Comisión ha recurrido a intérpretes en determinadas situaciones, en particular durante las visitas a los centros para solicitantes de asilo. La Comisión desea recordar que no dispone de los recursos financieros necesarios para utilizar los servicios de un intérprete, o incluso de varios, en cada visita de control.

33. Contrariamente a lo que se afirma en el informe del Subcomité (párrafo 62), la Comisión considera que ha asignado suficiente tiempo a las conversaciones con los responsables de las instituciones y las autoridades cantonales pertinentes. Al término de cada visita, la delegación visitante efectúa una primera exposición ante las autoridades penitenciarias. Posteriormente, las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe de la visita se presentan a la dirección de la institución penitenciaria en cuestión y a las autoridades cantonales pertinentes en el marco de una segunda entrevista, antes de que el informe se remita a las autoridades cantonales. Este proceso, cuyo objetivo es aumentar la aceptación de las recomendaciones, demuestra la importancia de mantener un diálogo periódico con las autoridades. Antes de la publicación de cada informe, la Comisión brinda a las autoridades competentes la oportunidad de formular observaciones por escrito sobre el contenido de sus informes¹².

34. En lo que respecta a la visita conjunta al centro penitenciario regional de Berna, la Comisión desea señalar que las conclusiones y recomendaciones recogidas en el informe de la visita se presentaron en su totalidad a la dirección del centro penitenciario en cuestión y a las autoridades cantonales pertinentes el 11 de julio de 2019.

35. La Comisión recuerda que, desde el comienzo de su mandato, ha optado por publicar sistemáticamente todos los informes de las visitas en un esfuerzo por asegurar la transparencia. El artículo 23 del Reglamento de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura dispone que “la Comisión publicará, en su sitio web, sus informes y los correspondientes documentos de posición de la autoridad en cuestión”¹³. Las conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes temáticos se presentan y debaten en mesas redondas en las que participan representantes de las autoridades competentes a nivel cantonal y nacional y de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil.

¹² Reglamento de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura (CNPT) (documento interno), 1 de marzo de 2019, artículo 22.4: “La autoridad competente dispondrá de 60 días para presentar su documento de posición a la Comisión. En su caso, se podrán considerar propuestas de modificación de los hechos”.

¹³ *Ibid.*, artículo 23.