



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

Distr. general
16 de diciembre de 2020
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 al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
del 8 al 19 de septiembre de 2019: recomendaciones y
observaciones dirigidas al mecanismo nacional
de prevención**

Informe del Subcomité* **

* De conformidad con el artículo 16, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el presente informe se transmitió con carácter confidencial al mecanismo nacional de prevención el 26 de febrero de 2020. El 8 de diciembre de 2020, el mecanismo nacional de prevención solicitó al Subcomité que publicara el informe de conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Protocolo Facultativo.

** El anexo del presente documento se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Mecanismo nacional de prevención	4
A. Establecimiento del mecanismo nacional de prevención	4
B. Fundamento jurídico, presupuesto y funciones.....	6
C. Actividades	7
III. Recomendaciones dirigidas al mecanismo nacional de prevención	8
A. Marco institucional y mandato	8
B. Independencia	10
C. Recursos humanos y financieros.....	12
D. Visibilidad	12
E. Cooperación.....	14
F. Metodología.....	15
IV. Próximas medidas	19
 Annex	
List of places of detention jointly visited by the national preventive mechanism and the Subcommittee.....	21

I. Introducción

1. De conformidad con el mandato que le confiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes realizó su primera visita al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 8 al 19 de septiembre de 2019.
2. El Reino Unido ratificó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes el 8 de diciembre de 1988 y su Protocolo Facultativo, el 10 de diciembre de 2003. En 2014, el Estado parte extendió la ratificación del Protocolo Facultativo al territorio de la Isla de Man. El Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes se aplica al Reino Unido, puesto que es miembro del Consejo de Europa¹.
3. El Subcomité estuvo representado por Daniel Fink (jefe de delegación), Satyabhooshun Gupt Domah, Suzanne Jabbour, June Caridad Pagaduan Lopez, Kosta Dragan Mitrovic y Zdenka Perović. El Subcomité contó con la asistencia de tres oficiales de derechos humanos y dos oficiales de seguridad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
4. La visita tenía por objeto:
 - a) Ofrecer asesoramiento y asistencia técnica al mecanismo nacional de prevención², teniendo en cuenta las directrices del Subcomité relativas a los mecanismos nacionales de prevención (CAT/OP/12/5);
 - b) Visitar diversos lugares de privación de libertad a fin de ayudar al Estado parte a cumplir efectivamente sus obligaciones en virtud del Protocolo Facultativo y reforzar la protección de las personas privadas de libertad contra el riesgo de tortura y malos tratos.
5. En esta visita se tienen en cuenta las decisiones del Subcomité (junio de 2018) y del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (julio de 2018) de reforzar la complementariedad y la subsidiariedad para reflejar sus respectivos puntos fuertes y valores añadidos³. A la luz de esas decisiones y teniendo en cuenta las visitas del segundo al Reino Unido en 2018 y 2019⁴, la visita del Subcomité se centró principalmente en la evaluación del funcionamiento del mecanismo nacional de prevención y en las visitas a los lugares de privación de libertad que el Comité no había realizado recientemente.
6. El Subcomité celebró reuniones con las autoridades competentes, la Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos y miembros de la sociedad civil. También celebró reuniones con diferentes entidades que integraban el mecanismo nacional de prevención. Ello permitió al Subcomité comprender los métodos de trabajo del mecanismo, así como sus logros y desafíos. Además, para observar la labor del mecanismo en la práctica, el Subcomité participó en visitas conjuntas a varios lugares de privación de libertad elegidos por el mecanismo (véase el anexo). Las visitas estuvieron dirigidas por el mecanismo nacional de prevención y los miembros del Subcomité participaron en calidad de observadores.
7. El presente informe contiene una serie de recomendaciones al mecanismo nacional de prevención del Reino Unido. Las recomendaciones se formulan de conformidad con el mandato del Subcomité de asesorar y ayudar a los mecanismos nacionales de prevención, de conformidad con el artículo 11 b) ii) y iii) del Protocolo Facultativo.
8. El Subcomité solicita al mecanismo nacional de prevención que, en el plazo de seis meses desde la fecha de transmisión del presente informe, le facilite una respuesta en la que

¹ El Reino Unido, uno de los miembros fundadores del Consejo de Europa, se convirtió en miembro del Consejo el 5 de mayo de 1949.

² Protocolo Facultativo, art. 11 b) i).

³ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23407&LangID=E.

⁴ Véase www.coe.int/en/web/cpt/united-kingdom.

explique las medidas adoptadas y la hoja de ruta diseñada para dar plena aplicación a las recomendaciones.

9. El informe mantiene su carácter reservado a menos que el mecanismo nacional de prevención decida pedir al Subcomité que lo haga público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 2, del Protocolo Facultativo. El Subcomité está firmemente convencido de que la publicación del presente informe contribuiría a la prevención de la tortura y los malos tratos en el Estado parte. Por lo tanto, el Subcomité recomienda que el mecanismo solicite la publicación del presente informe de conformidad con el artículo 16, párrafo 2.

10. Además, el Subcomité señala a la atención del mecanismo nacional de prevención el Fondo Especial establecido con arreglo al Protocolo Facultativo. Solo se podrá solicitar financiación al Fondo, con arreglo a los criterios publicados por este, para aplicar las recomendaciones contenidas en los informes sobre las visitas del Subcomité que hayan sido publicados.

11. El Subcomité enviará un informe confidencial separado a las autoridades del Reino Unido, en el que se incluirán recomendaciones dirigidas al Estado parte sobre sus obligaciones relativas al funcionamiento eficaz del mecanismo nacional de prevención, así como recomendaciones en cuanto a la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y los malos tratos⁵.

12. El Subcomité desea expresar su agradecimiento al mecanismo nacional de prevención por su colaboración y la facilitación de la visita.

II. Mecanismo nacional de prevención

A. Establecimiento del mecanismo nacional de prevención

13. El 31 de marzo de 2009, el Reino Unido designó, mediante una declaración ministerial ante el Parlamento, 18 órganos de supervisión existentes para formar el mecanismo nacional de prevención. En la declaración, el Ministro de Estado (Ministerio de Justicia) indicó que los requisitos del Protocolo Facultativo se cumplirían en el Reino Unido mediante la acción colectiva de los órganos de inspección existentes. En diciembre de 2013 y enero de 2017, se añadieron otras 3 instituciones al mecanismo, con lo que el número de miembros asciende a un total de 21 órganos o grupos.

14. La composición actual del mecanismo nacional de prevención es la siguiente:

a) Para Inglaterra y Gales:

- Inspección de los Servicios de Atención de Gales
- Comisión de Calidad de los Servicios de Atención
- Comisionado para la Infancia de Inglaterra
- Inspección de Prisiones de Su Majestad
- Inspección de Policía y Servicios de Bomberos y Rescate de Su Majestad
- Inspección de los Servicios de Atención de la Salud de Gales
- Juntas Independientes de Supervisión
- Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos
- Observadores legos
- Oficina de Control de los Niveles de Educación, Servicios y Formación de la Infancia

⁵ Protocolo Facultativo, art. 11 a).

- b) Para Irlanda del Norte:
 - Inspección de la Justicia Penal de Irlanda del Norte
 - Juntas Independientes de Supervisión (Irlanda del Norte)
 - Junta de Policía de Irlanda del Norte (Programa Independiente de Visitas de Reclusos)
 - Autoridad de Regulación y Mejora de la Calidad
- c) Para Escocia:
 - Inspección de los Servicios de Atención
 - Inspección de Policía de Su Majestad de Escocia
 - Inspección de Prisiones de Su Majestad de Escocia
 - Comisión de Bienestar Mental de Escocia
 - Comisión de Derechos Humanos de Escocia
 - Autoridad de Policía de Escocia (Programa Independiente de Visitas de Reclusos)
- d) Para todo el Reino Unido:
 - Revisor Independiente de la Legislación sobre Terrorismo

15. Mediante la designación de numerosos órganos preexistentes para formar el mecanismo nacional de prevención, el Gobierno del Reino Unido deseaba aprovechar y continuar una tradición establecida de inspección independiente de los lugares de detención. Como resultado de ello, el mecanismo, con sus 21 órganos y grupos, es único y complejo. Caracterizado por una gran diversidad de entidades, el mecanismo comprende órganos con mandatos explícitos en diversos centros de detención y órganos con mandatos amplios en jurisdicciones territoriales específicas del Reino Unido. Otra particularidad del mecanismo es que comprende órganos legos y profesionales.

16. Algunos miembros del mecanismo nacional de prevención supervisan los lugares de detención como parte de una función reguladora mucho más amplia, mientras que otros se dedican únicamente a funciones de inspección. Por ejemplo, la Autoridad de Regulación y Mejora de la Calidad y la Comisión de Calidad de los Servicios de Atención regulan e inspeccionan la calidad de todos los servicios de atención de la salud y los servicios sociales de Irlanda del Norte e Inglaterra, respectivamente. Ello incluye a los pacientes detenidos en virtud de la legislación sobre la salud mental, así como los servicios de atención de la salud prestados en las cárceles y las comisarías de policía. La Oficina de Control de los Niveles de Educación, Servicios y Formación de la Infancia inspecciona y regula todos los servicios de educación y formación (por ejemplo, las escuelas y las universidades y la prestación de servicios de educación en las cárceles), así como los servicios de atención a los niños y los jóvenes, incluidos los centros para niños y los centros de capacitación vigilados. Por otra parte, la función clave de la Inspección de Prisiones de Su Majestad, la Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos, las Juntas Independientes de Supervisión, la Inspección de Prisiones de Su Majestad de Escocia y los observadores legos es llevar a cabo un examen independiente de las condiciones y el tratamiento de las personas privadas de libertad en diversos centros de detención.

17. La consecuencia inevitable de la decisión del Gobierno de que 21 órganos diferentes desempeñaran colectivamente las funciones del mecanismo nacional de prevención es que varios órganos del mecanismo pueden visitar un lugar de privación de libertad. Por ejemplo, al menos 3 órganos (las Juntas Independientes de Supervisión, la Comisión de Calidad de los Servicios de Atención y la Inspección de Prisiones de Su Majestad) tienen el mandato de supervisar las prisiones, pero sus metodologías no están armonizadas a ese respecto. Los órganos legos de supervisión desempeñan funciones de visita diaria y tienen una presencia más continua en los lugares de detención, mientras que los órganos de inspección desempeñan sus funciones periódicamente, utilizando criterios basados en el riesgo.

18. El Gobierno del Reino Unido designó a la Inspección de Prisiones de Su Majestad (Inglaterra y Gales) coordinadora de los miembros del mecanismo nacional de prevención. El Lord Canciller y Secretario de Estado de Justicia presenta el informe anual del mecanismo al Parlamento.

B. Fundamento jurídico, presupuesto y funciones

19. Si bien cada uno de los 21 órganos tiene su propio fundamento jurídico⁶, el mecanismo nacional de prevención como entidad colectiva no tiene un fundamento jurídico separado en el Reino Unido. De hecho, no se ha creado ni promulgado ninguna ley ni ningún otro documento o proceso oficial para establecer el mecanismo y, hasta la fecha, las declaraciones ministeriales ante el Parlamento constituyen la única base para la designación del mecanismo nacional de prevención⁷. Además, solo 2 de los 21 miembros del mecanismo tienen una referencia específica a su mandato en relación con el Protocolo Facultativo en la legislación que los creó⁸.

20. El Subcomité ha planteado en varias ocasiones la cuestión de la falta de legislación que establezca tanto el mandato del propio mecanismo nacional de prevención como el de sus órganos constitutivos. Desde 2009, el mecanismo ha planteado preocupaciones similares. Asimismo, el Comité contra la Tortura ha recomendado que el Reino Unido establezca en la legislación el mandato y las facultades de la secretaría y los miembros del mecanismo y garantice su independencia operacional (CAT/C/GBR/CO/6, párr. 17).

21. En lo que respecta a la independencia financiera, la coordinación del mecanismo está financiada en parte por el Ministerio de Justicia, por conducto de la Inspección de Prisiones de Su Majestad, y en parte por sus miembros, que realizan contribuciones anuales. Para el año 2017/18, la Inspección recibió un ingreso nominal de 61.155 libras esterlinas para la coordinación del mecanismo del Ministerio de Justicia y 19.500 libras de los miembros del mecanismo. En 2019, el presupuesto del mecanismo procedente del Ministerio de Justicia ascendía a 135.000 libras.

22. Dada la complejidad de los múltiples órganos del mecanismo, que funcionan en las cuatro naciones del Reino Unido, el mecanismo estableció una relación de trabajo con los demás órganos por medio de una secretaría, una presidencia y un grupo directivo del mecanismo, que celebraban reuniones de trabajo para los miembros del mecanismo.

23. La secretaría se creó en el seno de la Inspección de Prisiones de Su Majestad, teniendo en cuenta la función de coordinación de la Inspección. La secretaría tiene por objeto promover y desarrollar la cohesión y un entendimiento compartido del Protocolo Facultativo entre los miembros del mecanismo. Habida cuenta de la magnitud y la complejidad de la estructura de múltiples órganos del mecanismo nacional de prevención, la función de coordinación es esencial para la aplicación del Protocolo Facultativo. La secretaría del mecanismo también presta apoyo al Presidente y el grupo directivo.

24. En 2016, los miembros del mecanismo nombraron, mediante acuerdo, a un Presidente independiente, ajeno a los miembros del mecanismo, para que lo asesorara y apoyara en el cumplimiento de su mandato en relación con el Protocolo Facultativo. El mandato del Presidente del mecanismo se renovó en octubre de 2017 por un período de cuatro años. El Presidente informa al grupo directivo y los miembros del mecanismo y trabaja en estrecha colaboración con la secretaría del mecanismo. Sin embargo, la falta de legislación significa

⁶ Véase www.nationalpreventivemechanism.org.uk/members/.

⁷ El Subcomité toma nota del protocolo entre el Ministerio de Justicia y el Inspector Principal de Prisiones de Su Majestad, aprobado el 10 de octubre de 2019, en cuyo párrafo 3.1 se indica que la Inspección de Prisiones de Su Majestad es uno de los órganos designados para el mecanismo nacional de prevención, de conformidad con el Protocolo Facultativo. El texto del protocolo se puede consultar en: www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprison/wp-content/uploads/sites/4/2019/10/Updated-MOJ-Protocol-October-2019.pdf.

⁸ La Ley de Reforma de la Policía y los Bomberos (de Escocia) de 2012 se refiere expresamente al Subcomité y el Protocolo Facultativo (arts. 93 a 96). El Decreto de Reforma de los Servicios Públicos (de Inspección y Supervisión de las Prisiones) (de Escocia) de 2015 introduce referencias al Subcomité y el Protocolo Facultativo en la Ley de Prisiones (de Escocia) de 1989.

que la Presidencia carece de reconocimiento jurídico, descripción de funciones, facultades o inmunidades y, por lo tanto, no puede cumplir plenamente las obligaciones del mecanismo en relación con el Protocolo Facultativo.

25. El grupo directivo facilita la adopción de decisiones y la labor conjunta, y también representa los intereses del mecanismo nacional de prevención en su conjunto. El grupo directivo está integrado por cinco miembros, elegidos por los miembros del mecanismo⁹. Los miembros del grupo directivo son nombrados por un período inicial de dos años y su mandato está limitado a dos períodos de dos años.

26. Las reuniones semestrales de trabajo del mecanismo son su principal foro para que los miembros compartan sus conclusiones, mejores prácticas, experiencias y enseñanzas de la supervisión de los diferentes tipos de detención en cada jurisdicción. En esas reuniones se acuerda y supervisa el plan de actividades del mecanismo y se adoptan otras decisiones que requieren las aportaciones de todos los miembros.

27. El Subcomité está preocupado por que la actual configuración del mecanismo nacional de prevención y sus miembros no se ajuste plenamente al Protocolo Facultativo. El Subcomité vuelve a tratar esta cuestión más adelante y apoya, con carácter prioritario, los esfuerzos y la iniciativa del mecanismo para introducir los cambios legislativos necesarios para que el Reino Unido cumpla plenamente el Protocolo Facultativo.

C. Actividades

28. El Subcomité observa la amplitud de la labor realizada por los 21 miembros del mecanismo nacional de prevención en las cuatro naciones del Reino Unido. Según las cifras proporcionadas por el mecanismo, entre el 1 de abril de 2017 y el 31 de marzo de 2018, voluntarios contratados al efecto realizaron al menos 66.000 visitas para supervisar cárceles, instituciones para jóvenes infractores, centros de detención de inmigrantes y lugares de detención policial y judicial, así como para observar traslados de detenidos; e inspectores realizaron al menos 1.500 inspecciones por todo el Reino Unido¹⁰.

29. Además de las visitas para supervisar los lugares de privación de libertad, el mecanismo nacional de prevención lleva a cabo actividades de coordinación y promoción en el marco de su mandato relativo al Protocolo Facultativo. Por ejemplo, todos los miembros realizan una autoevaluación anual de su cumplimiento del Protocolo Facultativo, utilizando una matriz de autoevaluación elaborada por el Subcomité¹¹.

30. El mecanismo ha establecido cuatro subgrupos para proporcionar foros de intercambio de información, fortalecimiento de los enfoques de supervisión y coordinación de las respuestas al desarrollo de las políticas de los gobiernos. Hay tres subgrupos temáticos (niños y jóvenes, policía y salud mental) y un subgrupo para gestionar a los miembros del mecanismo en Escocia.

31. De conformidad con el artículo 19 c) del Protocolo Facultativo, el mecanismo nacional de prevención presenta propuestas y observaciones relativas a la legislación vigente o los proyectos de ley. Además, ha publicado datos que muestran el número de personas detenidas en diferentes centros y jurisdicciones, con miras a subsanar la falta de datos fácilmente disponibles o comparables. En 2017, tras una investigación conjunta, el mecanismo publicó una orientación amplia sobre la supervisión del aislamiento en los centros de detención. El mecanismo ha contribuido a numerosos debates de políticas, consultas de

⁹ Los miembros del grupo directivo en el momento de la visita eran: Peter Clarke (Inspector Principal de Prisiones (Inglaterra y Gales)), John Powell (Inspección de los Servicios de Atención de la Salud de Gales), Colin McKay (Director General, Comisión de Bienestar Mental de Escocia), Katie Kempen (Directora General, Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos) y Rachel Lindsay (Inspección de la Justicia Penal de Irlanda del Norte).

¹⁰ *Ninth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism, 1 April 2017–31 March 2018* (2019), pág. 35.

¹¹ Disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx.

gobiernos e investigaciones parlamentarias relacionados con la prevención de los malos tratos.

32. El mecanismo coopera estrechamente con muchos otros mecanismos nacionales de prevención y redes de esos mecanismos en la región. También mantiene un contacto periódico y un diálogo permanente con el Subcomité, de conformidad con el párrafo 40 de las Directrices del Subcomité relativas a los mecanismos nacionales de prevención.

33. **De conformidad con sus Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, el Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención siga utilizando sus recursos para que los lugares de privación de libertad se visiten de una manera y con una frecuencia suficiente que permitan contribuir eficazmente a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además, se alienta al mecanismo a que siga formulando propuestas y observaciones a las autoridades estatales competentes en relación con las políticas o las leyes existentes y en proyecto que sean pertinentes para su mandato. De ese modo, el mecanismo debería asegurarse de hablar con una sola voz como órgano de prevención del Reino Unido, de conformidad con el Protocolo Facultativo.**

III. Recomendaciones dirigidas al mecanismo nacional de prevención

A. Marco institucional y mandato

34. El mecanismo nacional de prevención no tiene una identidad jurídica propia. Esta falta de un texto legislativo oficial que establezca el mecanismo ha sido durante mucho tiempo motivo de preocupación para el Subcomité, preocupación que comparten tanto el mecanismo como el Estado parte. La opinión ponderada del Subcomité es que la situación del mecanismo nacional de prevención del Reino Unido tiene una complejidad que menoscaba su eficacia y la falta de una legislación adecuada contribuye en gran medida a su insuficiencia. Por ese motivo, el Subcomité insta al mecanismo a que siga colaborando con el Estado parte a fin de obtener una base legislativa oficial apropiada con una definición clara de las facultades del mecanismo y sus funciones, papeles y responsabilidades, de modo que el Estado parte pueda cumplir eficazmente sus obligaciones y su mandato preventivo con arreglo al Protocolo Facultativo.

35. A este respecto, el Subcomité aprecia la conciencia propia, la promoción proactiva y la búsqueda de cambios legislativos del mecanismo nacional de prevención. El Subcomité coincide con la opinión del mecanismo de que la falta de legislación tiene consecuencias importantes, no solo en lo que respecta al cumplimiento formal del Protocolo Facultativo por el mecanismo, sino también para su credibilidad y eficacia. El Subcomité también comparte la preocupación del mecanismo de que las facultades y las obligaciones del Presidente del mecanismo y la función de coordinación de la Inspección de Prisiones de Su Majestad aún no se han reconocido en la legislación.

36. Además, es necesario modificar los estatutos de los distintos órganos a los que se han confiado labores del mecanismo nacional de prevención, puesto que no se da necesariamente a las actividades específicas relacionadas con el mecanismo nacional de prevención la importancia que merecen cuando los miembros trabajan en el marco de su mandato estatutario.

37. El Subcomité acoge con beneplácito el diálogo entre el Ministerio de Justicia y el mecanismo nacional de prevención sobre el proyecto de protocolo relativo a la regulación del mecanismo y observa que el proyecto de protocolo incluye disposiciones para que el mecanismo imparta orientación estatutaria con respecto a las enmiendas de los estatutos de las organizaciones miembros. No obstante, el Subcomité considera que la elaboración del protocolo no sustituye a un texto legislativo adecuado para el mecanismo. El Subcomité está preocupado por que la demora en la promulgación de una legislación adecuada pueda tener un efecto negativo en todos los aspectos de las funciones del mecanismo, incluida su independencia.

38. **El Subcomité considera que es necesario aprobar legislación relativa al mecanismo nacional de prevención y sus miembros a fin de que el Reino Unido cumpla plenamente sus obligaciones internacionales en virtud del Protocolo Facultativo. Los deberes y las facultades del mecanismo, dirigido por un Presidente independiente y con el reconocimiento oficial de la función de coordinación del mecanismo, se deben incorporar en un texto legislativo y en los propios estatutos de los miembros se deben incorporar referencias explícitas a las responsabilidades en relación con el mecanismo nacional de prevención y el Protocolo Facultativo. El Subcomité apoya plenamente los esfuerzos del mecanismo nacional de prevención a ese respecto y seguirá planteando esas preocupaciones al Estado parte.**

Acceso a las instalaciones militares de detención y supervisión independiente en los territorios de ultramar y las dependencias de la Corona

39. El Subcomité observa que, desde su creación, el mecanismo nacional de prevención se ha esforzado por determinar las zonas de detención que no estaban sujetas al examen independiente de sus miembros. En la actualidad, la supervisión del mecanismo abarca numerosos lugares de privación de libertad, incluidas las celdas de los tribunales, los medios de transporte y las instalaciones de expulsión y detención en virtud de la legislación sobre el terrorismo.

40. Se informó al Subcomité de que la Inspección de Prisiones de Su Majestad inspecciona las instalaciones militares del Reino Unido cada dos o tres años. Ello incluye el Centro Militar de Instrucción Correccional y las instalaciones militares de detención, que son celdas donde la marina, la fuerza aérea y la policía militar retienen al personal militar que ha sido detenido. Sin embargo, las visitas solo se realizan con el acuerdo y previa invitación de las fuerzas armadas, lo cual es incompatible con el propósito y los objetivos del Protocolo Facultativo¹².

41. Además, ningún miembro del mecanismo nacional de prevención tiene facultades expresas para visitar los lugares de detención extraterritoriales, incluidas las instalaciones de detención temporal establecidas por el ejército del Estado parte en el extranjero¹³, los territorios de ultramar y las dependencias de la Corona del Reino Unido, lo cual deja una importante laguna territorial en la obligación del Estado parte de proteger de la tortura y los malos tratos a las personas privadas de libertad.

42. El Subcomité observa las recomendaciones del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes relativas al papel del mecanismo nacional de prevención en los territorios de ultramar, a raíz de la visita del Comité al sector de bases sujetas a soberanía en Chipre. El Comité pidió a las autoridades del Reino Unido que adoptaran facultades legislativas específicas para el mandato del mecanismo nacional de prevención, que deberían incluir el derecho automático a visitar todos los lugares de privación de libertad en el Reino Unido, así como los de los territorios británicos de ultramar y el sector de bases sujetas a soberanía¹⁴.

43. El Subcomité subraya que, para cumplir los requisitos del Protocolo Facultativo, un mecanismo nacional de prevención debe tener la capacidad de realizar visitas sin previo aviso a todos los lugares de detención y tener acceso a toda la información relativa al trato de los detenidos y las condiciones de su detención. A ese respecto, el Subcomité apoya plenamente al mecanismo en sus esfuerzos por comunicar sus preocupaciones acerca de las limitaciones de acceso a las instalaciones militares de detención, así como la falta de supervisión

¹² Protocolo Facultativo, art. 20.

¹³ En sus observaciones finales y en relación con las intervenciones militares del Estado parte en el Afganistán y el Iraq, el Comité contra la Tortura expresó preocupación por las conclusiones contenidas en los informes del Comité Parlamentario de Inteligencia y Seguridad de 2018, publicados tras su investigación de las acciones de los organismos de seguridad e inteligencia del Reino Unido en relación con el trato de los detenidos en el extranjero y las entregas. Véase CAT/C/GBR/CO/6, párrs. 32 a 35.

¹⁴ “Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom sovereign base areas on Cyprus carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 11 February 2017”, pág. 10.

independiente de los lugares de privación de libertad en todos los territorios de ultramar y las dependencias de la Corona del Estado parte.

44. **El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención siga colaborando activamente con el Estado parte para lograr un acceso inmediato y sin trabas a todos los lugares de privación de libertad, definidos en el artículo 4 del Protocolo Facultativo. En ese sentido, el Subcomité destaca que el Estado debe permitir las visitas a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito. Por lo tanto, cualquier lugar donde se encuentren personas privadas de libertad o donde pudieran encontrarse personas privadas de libertad debería entrar en el ámbito del mecanismo nacional de prevención.**

45. El Subcomité acogería con beneplácito las opiniones del mecanismo sobre soluciones viables para asegurar una supervisión preventiva adecuada en los territorios de ultramar y las dependencias de la Corona. El Subcomité planteará estas preocupaciones en su informe al Estado parte.

B. Independencia

46. La independencia del mecanismo nacional de prevención y sus miembros es un principio fundamental que permite a los mecanismos prevenir eficazmente la tortura y los malos tratos. A este respecto, los requisitos del Protocolo Facultativo se refieren específicamente a la independencia funcional del mecanismo, la independencia de su personal y su autonomía financiera.

1. Independencia funcional

47. A fin de garantizar la independencia funcional, el mecanismo nacional de prevención debe contar con un fundamento legislativo claro que garantice su autonomía estructural respecto de todos los poderes del Estado. Si bien la elección del modelo de mecanismo nacional de prevención es prerrogativa de un Estado parte, en función de las características políticas y socioculturales del país, la independencia constituye la característica fundamental que debe poseer todo mecanismo, cualquiera que sea su forma.

48. El Subcomité aprecia que el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido haya emprendido un ejercicio de autocrítica y reflexión y se hace eco de su preocupación por que las garantías de independencia sigan siendo uno de los principales retos del mecanismo. El Subcomité observa que, en enero de 2017, el Presidente del mecanismo escribió al Ministerio de Justicia destacando la falta de garantías estatutarias de independencia del mecanismo y sus miembros. En su noveno informe anual, el mecanismo indicó que la falta de una base legislativa clara para el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido se traduciría en la falta de garantías estatutarias de independencia.

49. Como se ha mencionado en el párrafo 35, el Subcomité apoya inequívocamente las opiniones del mecanismo nacional de prevención. Cabe mencionar que, en una carta al mecanismo, de fecha 29 de enero de 2018, el Subcomité declaró lo siguiente:

La experiencia del Subcomité para la Prevención de la Tortura es que la situación de un mecanismo nacional de prevención sigue siendo precaria si no está respaldado por una base legislativa clara. Lamentablemente, hemos visto demasiados ejemplos de casos en los que los Estados han presionado a los mecanismos nacionales de prevención, directa o indirectamente, sin que estos se hayan podido oponer por falta de una base clara para hacerlo. La eficacia práctica depende de la independencia funcional y la independencia está amenazada cuando el mecanismo nacional de prevención es vulnerable a presiones o exigencias políticas. La función del Subcomité para la Prevención de la Tortura en relación con los mecanismos nacionales de prevención incluye asegurar que estén protegidos de esas presiones.

50. **La independencia funcional de un mecanismo nacional de prevención supone que este no puede estar sujeto a ninguna orden o instrucción de ninguna autoridad estatal.**

El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención siga planteando proactivamente a las autoridades del Reino Unido la necesidad de una legislación sólida como salvaguardia esencial de la independencia, eficacia y credibilidad del mecanismo, tanto en el plano nacional como en el internacional.

2. Independencia del personal del mecanismo nacional de prevención

51. Además de la falta de legislación general sobre el mecanismo nacional de prevención, se informó al Subcomité de que dos miembros del mecanismo —las Juntas Independientes de Supervisión y los observadores legos— habían planteado a las autoridades del Reino Unido su preocupación por la falta de base legal para el desempeño adecuado de su mandato de mecanismo nacional de prevención de conformidad con los principios de independencia y buena gobernanza. Además, en enero de 2017, el Presidente expuso su preocupación por el hecho de que la secretaría de las Juntas Independientes de Supervisión siguiera estando gestionada directamente por funcionarios del Ministerio de Justicia, que también tiene la responsabilidad operacional sobre la mayoría de los lugares supervisados por las Juntas Independientes de Supervisión¹⁵.

52. El Subcomité reitera que la independencia del mecanismo nacional de prevención, tanto real como percibida, se debería fomentar mediante un proceso transparente de selección y nombramiento de miembros que sean independientes y no ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses¹⁶. A ese respecto, el Subcomité observa que el Inspector Principal de la Inspección de Prisiones de Su Majestad es nombrado por el Secretario de Estado previa recomendación del Ministerio de Justicia. Dado que la Inspección funciona como órgano de coordinación del mecanismo nacional de prevención, la percepción de la participación del Estado podría ir en detrimento de la credibilidad de todo el mecanismo y socavar la confianza de la población.

53. Además, el Subcomité también desea señalar a la atención la cuestión de la adscripción de personal a los miembros del mecanismo. El Subcomité toma nota de la orientación del mecanismo titulada “Ensuring the independence of NPM personnel: guidance for members of the UK National Preventive Mechanism” (Asegurar la independencia del personal del mecanismo nacional de prevención: orientación para los miembros del mecanismo nacional de prevención del Reino Unido), en la que se establece la intención de los miembros de trabajar progresivamente para reducir la dependencia del personal adscrito para la labor del mecanismo nacional de prevención. La orientación da respuesta a una recomendación de 2013 del Comité contra la Tortura, en la que se pedía al Reino Unido que pusiera fin a la práctica de adscribir a personas que trabajan en lugares de privación de libertad a los órganos del mecanismo nacional de prevención (CAT/C/GBR/CO/5, párr. 14). Sin embargo, el Subcomité considera que los funcionarios del mecanismo deben hacer más para asegurarse de que no ocupan o adquieren puestos que puedan plantear cuestiones de conflicto de intereses o doble lealtad.

54. El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención siga esforzándose por lograr la independencia funcional, crear conciencia de la obligación de independencia establecida en el Protocolo Facultativo y abogar por una base legislativa sólida que asegure las garantías estatutarias de la independencia del mecanismo.

55. El Subcomité insta al mecanismo nacional de prevención a que siga adoptando medidas internas para que se salvaguarde rigurosamente y se refuerce constantemente la independencia de su personal, entre otras cosas, reduciendo la dependencia de los miembros del personal adscrito de lugares de privación de libertad y aumentando la transparencia del proceso de selección del personal del mecanismo.

¹⁵ *Eighth Annual Report of the United Kingdom’s National Preventive Mechanism, 1 April 2016–31 March 2017* (2018), pág. 58.

¹⁶ Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, párrs. 16 y 18.

C. Recursos humanos y financieros

56. El Subcomité observa que el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido, con sus 21 miembros, abarca una gran variedad de lugares de privación de libertad y que puede contar con los recursos financieros y humanos de las organizaciones miembros para realizar actividades conjuntas.

57. No obstante, se informó al Subcomité de que algunos miembros del mecanismo se enfrentaban a dificultades con los presupuestos necesarios para desempeñar sus funciones en relación con el mecanismo nacional de prevención. Ello se debe a diversos factores, entre ellos los recientes recortes presupuestarios y el hecho de que los presupuestos para la labor del mecanismo en los 21 órganos no se han delimitado para llevar a cabo la labor de prevención y, por lo tanto, se han asignado a prioridades que compiten entre sí. El Subcomité está preocupado por la información que figura en el informe anual del mecanismo correspondiente a 2017/18, según la cual varios miembros del mecanismo nacional de prevención comunicaron que el Gobierno del Reino Unido les iba a exigir que hicieran recortes en sus presupuestos¹⁷.

58. Además, y aunque observa que la dotación de personal de la secretaría del mecanismo nacional de prevención ha aumentado recientemente de dos puestos a tiempo parcial a un Jefe de Secretaría a tiempo parcial y un Coordinador Auxiliar a tiempo completo, el Subcomité considera que los recursos proporcionados a la secretaría siguen siendo insuficientes, sobre todo teniendo en cuenta la compleja estructura institucional del mecanismo. A este respecto, el Subcomité observa que, en su informe anual correspondiente a 2017/18, el mecanismo declaró que la falta de recursos adicionales para su secretaría impedía la realización de todo el potencial de la labor conjunta de las organizaciones miembros, cuatro naciones y los diferentes centros de detención.

59. El Subcomité considera que los recortes presupuestarios a los miembros del mecanismo nacional de prevención pueden poner en peligro su labor de prevención y, como consecuencia, debilitar su ejecución de las funciones encomendadas en relación con el Protocolo Facultativo. El Subcomité también considera que la insuficiencia de los recursos de que dispone la secretaría del mecanismo para coordinar la labor de un mecanismo muy complejo y de múltiples órganos y asegurar que sus actividades se centren en la prevención constituye una grave limitación.

60. El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención siga manteniendo un debate proactivo con las autoridades competentes, en particular el Parlamento y el Ministerio de Justicia, solicitando un aumento de los recursos financieros y de personal, en particular para la secretaría del mecanismo.

61. Teniendo en cuenta que el Protocolo Facultativo es inequívoco en cuanto a la necesidad de que el Estado parte asigne recursos específicos al mecanismo nacional de prevención (art. 18, párrs. 1 y 3), a fin de garantizar la independencia funcional del mecanismo¹⁸, y que en las Directrices del Subcomité relativas a los mecanismos nacionales de prevención se indica explícitamente que el mecanismo debería gozar de una total autonomía financiera y funcional¹⁹, el Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención en su conjunto, así como los 21 órganos que lo componen, aboguen por una asignación específica de fondos para el funcionamiento del mecanismo.

D. Visibilidad

1. Identidad colectiva del mecanismo nacional de prevención

62. El mecanismo nacional de prevención del Reino Unido es un modelo único, integrado por 21 entidades diferentes que tratan de desempeñar colectivamente la función de

¹⁷ *Ninth Annual Report*, pág. 38.

¹⁸ Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, párr. 8.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 12.

prevención de la tortura prevista en el Protocolo Facultativo. Si bien la designación de instituciones preexistentes como mecanismo nacional de prevención es una opción válida y, en última instancia, una prerrogativa del Estado parte, el carácter pionero del Protocolo Facultativo es tal que exige cambios profundos en la labor de las entidades preexistentes para que la labor del mecanismo nacional de prevención pase a ser una parte esencial de sus actividades, alejándose de su práctica habitual.

63. La ejecución de la labor del mecanismo nacional de prevención por 21 órganos diferentes tiene sus puntos fuertes y sus desafíos. Por ejemplo, reduce al mínimo las lagunas en la protección contra la tortura al asegurar que los lugares de detención se visiten periódicamente por más de un mecanismo de supervisión. Sin embargo, esta estructura “estratificada” de supervisión puede constituir un riesgo de duplicación y un riesgo de discrepancia en las conclusiones. Por consiguiente, un mecanismo nacional de prevención de múltiples órganos requiere una gran coordinación y una dirección estratégica bien articulada para el mecanismo en su conjunto, a fin de lograr resultados en términos de prevención de la tortura.

64. El Subcomité agradece la información proporcionada por el mecanismo nacional de prevención sobre la colaboración entre los diferentes órganos del mecanismo y los ejemplos de la manera en que esa colaboración funciona en la práctica. Por ejemplo, en Irlanda del Norte, la Inspección de la Justicia Penal de Irlanda del Norte y la Inspección de Prisiones de Su Majestad prepararon en 2009 un protocolo específico de colaboración en las inspecciones conjuntas de las cárceles²⁰. Del mismo modo, la Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos y el Revisor Independiente de la Legislación sobre Terrorismo han establecido vínculos más fuertes entre sus respectivas tareas relacionadas con los detenidos en virtud de la Ley de Terrorismo. El Subcomité observa con reconocimiento también la página web y la cuenta de Twitter del mecanismo.

65. Sin embargo, varios interesados mencionaron al Subcomité en el curso de su visita que no siempre se da prioridad a la prevención en la labor de los distintos órganos del mecanismo nacional de prevención. Además, el Subcomité observó que las autoridades encargadas de los lugares de privación de libertad, así como las personas privadas de libertad y la sociedad civil, a menudo perciben la labor de la Inspección de Prisiones de Su Majestad, las Juntas Independientes de Supervisión, la Autoridad de Regulación y Mejora de la Calidad, el Revisor Independiente de la Legislación sobre Terrorismo y otros componentes del mecanismo nacional de prevención como algo que no está relacionado y no forma parte del mismo órgano colegiado.

66. El Subcomité es consciente de que la visibilidad del mecanismo nacional de prevención del Reino Unido es una cuestión compleja que también requiere la adopción de medidas por el Estado parte, puesto que la falta de incorporación específica de la función del mecanismo nacional de prevención en los requisitos estatutarios de los miembros afecta al cumplimiento del mandato general del mecanismo en la práctica. Al mismo tiempo, el Subcomité considera que el propio mecanismo debe hacer más para fortalecer su identidad colectiva.

67. El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención reflexione sobre la manera en que podría construir la identidad de un órgano colegiado, integrado por entidades individuales con diferentes antecedentes y conocimientos especializados. Por ejemplo, durante las visitas de supervisión, el mecanismo podría utilizar una presentación normalizada destinada a las personas privadas de libertad y las autoridades encargadas de los centros de detención, haciendo hincapié en la aplicación colectiva del mandato del Protocolo Facultativo. Además, el mecanismo podría considerar la posibilidad de desarrollar su “marca”, mediante un emblema o un código de vestimenta distintivo o diseñando una campaña de comunicación estratégica.

²⁰ El papel de la Inspección de Prisiones de Su Majestad en la inspección de las cárceles con la Inspección de la Justicia Penal de Irlanda del Norte asegura la paridad entre la manera en que se inspeccionan las cárceles en Irlanda del Norte y en Inglaterra y Gales, puesto que la Inspección de la Justicia Penal de Irlanda del Norte utiliza las mismas expectativas y metodología que la Inspección de Prisiones de Su Majestad.

68. **A la luz de lo que antecede, el Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención aumente su visibilidad institucional como órgano colegiado, diseñe una estrategia para aumentar la conciencia pública sobre las tareas que le encomienda el Protocolo Facultativo y siga esforzándose por estrechar la coordinación y aumentar la coherencia mediante medidas estratégicas. Esas medidas deberían reforzar los valores comunes del mecanismo, a fin de construir la identidad colectiva como el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido, mediante un marco jurídico adecuado.**

2. Informe anual

69. El Subcomité observa con reconocimiento que el mecanismo nacional de prevención hace aportaciones sobre cuestiones cruciales relacionadas con la detención y presenta propuestas y observaciones sobre la legislación vigente o los proyectos de ley²¹. Acoge con beneplácito también los informes anuales preparados por los órganos del mecanismo nacional de prevención y el mecanismo como órgano colectivo.

70. Sin embargo, el Subcomité observa que el Lord Canciller y Secretario de Estado de Justicia presenta los informes anuales colectivos del mecanismo al Parlamento. A este respecto, el Subcomité comparte la opinión del mecanismo de que el propio mecanismo debería rendir cuentas al Parlamento. En ese sentido, la presentación de las conclusiones del mecanismo al Parlamento por los representantes del poder ejecutivo es contraria a la línea de responsabilidad pública del mecanismo, que consiste en evaluar de manera independiente e imparcial la manera en que el Gobierno cumple su obligación nacional e internacional de derechos humanos de prevenir la tortura. Esto también ayudaría a fortalecer la visibilidad del mecanismo, como se menciona en los párrafos anteriores.

71. **El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención siga abogando por la aprobación de legislación que le permita presentar su informe anual directamente en el Parlamento y rendir cuentas a este sobre el cumplimiento de su mandato.**

E. Cooperación

72. El Subcomité observa los más de diez años de intercambios entre el Subcomité y el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido, en forma de correspondencia, informes anuales y reuniones. El Subcomité espera que la visita al Reino Unido y el presente informe contribuyan aún más a la cooperación entre el Subcomité y el mecanismo en un espíritu de diálogo constructivo. El Subcomité observa con reconocimiento también que el plan de actividades del mecanismo incluye el objetivo de aumentar el número de referencias al Protocolo Facultativo y la función del mecanismo nacional de prevención en los documentos básicos de los órganos del mecanismo.

Relación entre el mecanismo nacional de prevención y las organizaciones de la sociedad civil

73. La comunicación y la colaboración entre los mecanismos nacionales de prevención y las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para la prevención de la tortura. Teniendo esto en cuenta, el Subcomité recomendó que los mecanismos nacionales de prevención establecieran líneas de comunicación sostenibles con esas organizaciones²². Asimismo, la referencia a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) que figura en el artículo 18 del Protocolo Facultativo indica que los mecanismos nacionales de prevención deben mantener buenas relaciones con otros órganos, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG).

74. El Subcomité está preocupado porque en las reuniones celebradas con organizaciones de la sociedad civil algunos representantes expresaron su insatisfacción con el actual nivel

²¹ De conformidad con el artículo 19 c) del Protocolo Facultativo y el párrafo 35 de las Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención.

²² Instrumento analítico de autoevaluación de los mecanismos nacionales de prevención, párrs. 13 y 36.

de cooperación con el mecanismo nacional de prevención. Además, en la reunión del Subcomité con los órganos del mecanismo nacional de prevención, los representantes de la Inspección de Prisiones de Su Majestad y el Comisionado para la Infancia de Inglaterra aludieron a la necesidad de mantener la distancia para asegurar la independencia de la labor del mecanismo nacional de prevención. La secretaría del mecanismo, sin embargo, admitió que la colaboración del mecanismo con las ONG se podía mejorar, pero sostuvo que el nivel actual de colaboración es un reflejo de la falta de fondos.

75. El Subcomité hace hincapié en el conocimiento que tienen las organizaciones de la sociedad civil de los lugares de privación de libertad. Entre esas organizaciones figuran asociaciones de víctimas, instituciones académicas y asociaciones médicas y de abogados, además de ONG. También cumplen una función importante en el examen de la manera en que los mecanismos nacionales de prevención llevan a cabo su labor.

76. El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido adopte medidas para mejorar su cooperación y sus canales de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, mediante un foro anual u otras vías, y se esfuerce por mantener un diálogo proactivo con la sociedad civil. En cuanto a las preocupaciones expresadas por el mecanismo, el Subcomité recomienda que el mecanismo recabe la participación de las ONG en su labor de manera transparente y estrictamente desde la perspectiva de la prevención de la tortura.

F. Metodología

77. El Subcomité observó que las inspecciones profesionales y los órganos de voluntarios del mecanismo nacional de prevención están bien considerados y son influyentes. Su labor está bien estructurada, se basa en pruebas y se fundamenta en protocolos, encuestas y entrevistas con personas privadas de libertad y con el personal encargado de los centros de detención.

78. El Subcomité también desea reconocer la amplia supervisión llevada a cabo por el mecanismo nacional de prevención en su conjunto. El Subcomité reconoce que las visitas sin previo aviso, frecuentes y sin obstáculos a los lugares de privación de libertad por el gran número de instituciones que componen el mecanismo tienen un efecto positivo y duradero en la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

1. Enfoque preventivo de la labor del mecanismo nacional de prevención

79. El Subcomité considera que las visitas de supervisión realizadas por los órganos del mecanismo nacional de prevención se están orientando en gran medida a la evaluación de las necesidades de las personas privadas de libertad y tienen por objeto velar por que los lugares de privación de libertad, incluidos los establecimientos psiquiátricos, se ajusten a las normas nacionales vigentes. A este respecto, el Subcomité considera que se debe reforzar el enfoque preventivo de las visitas realizadas por el mecanismo a los lugares de privación de libertad. Esto es particularmente pertinente para los órganos del mecanismo que combinan mandatos preventivos y normativos (la Comisión de Calidad de los Servicios de Atención y la Oficina de Control de los Niveles de Educación, Servicios y Formación de la Infancia).

80. El Subcomité señala a la atención de las autoridades competentes el documento en el que se expone el enfoque del concepto de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por parte del Subcomité en el marco del Protocolo Facultativo (CAT/OP/12/6). En ese documento, el Subcomité explicó que la finalidad de la labor de los mecanismos nacionales de prevención era no solo lograr el cumplimiento de las obligaciones y las normas internacionales, sino también ofrecer propuestas, tras las visitas de supervisión realizadas, sobre la manera de reducir la probabilidad o el riesgo de tortura o malos tratos. A este respecto, la secretaría debería proporcionar orientación a todos los miembros del mecanismo nacional de prevención sobre maneras concretas de fortalecer su función de prevención mediante, entre otras cosas, capacitación y la publicación de orientaciones de asesoramiento.

81. **El Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención refuerce el enfoque preventivo e integre un enfoque basado en los derechos humanos en su labor de supervisión, a fin de contribuir a los cambios sistémicos para la protección de las personas contra la tortura y los malos tratos.**

2. Comentarios sobre la metodología de las visitas realizadas por el mecanismo nacional de prevención y observadas por el Subcomité

82. En el curso de su visita, el Subcomité observó la metodología de trabajo de la Inspección de Prisiones de Su Majestad, los observadores legos, las Juntas Independientes de Supervisión, la Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos y la Inspección de Policía de Su Majestad de Escocia. Las observaciones y las recomendaciones que figuran a continuación se limitan a las visitas observadas por el Subcomité mientras acompañaba a esos órganos.

83. Debido a la historia de los distintos órganos del mecanismo nacional de prevención y a la ausencia de legislación sobre el mecanismo, las metodologías de supervisión y los resultados de esas actividades varían de un miembro a otro. Algunos miembros presentan informes muy estructurados y detallados, basados en pruebas, que contienen recomendaciones que dan lugar a visitas de seguimiento y un diálogo continuo con las autoridades respectivas, mientras que otros elaboran breves notas informativas, introducidas en bases de datos, que se examinan en el plano de las dependencias. Algunos utilizan encuestas largas y exhaustivas caso por caso, y otros desarrollan una labor de supervisión secuencial en lugar de continua. Algunos órganos de supervisión llevan a cabo actividades conjuntas coordinadas, basándose en los mandatos y las competencias de los demás, mientras que otros trabajan principalmente por su cuenta.

a) Inspección de Prisiones de Su Majestad

84. El Subcomité observó a representantes de la Inspección de Prisiones de Su Majestad llevando a cabo una inspección en la Institución de Jóvenes Infractores de Cookham Wood. El Subcomité desea felicitar a la Inspección por lo siguiente:

a) La visita objeto de observación fue llevada a cabo por un equipo cualificado y profesional;

b) Los entrevistadores establecieron una buena relación con las personas privadas de libertad y el personal encargado de ellas; se tuvieron debidamente en cuenta las vulnerabilidades particulares y el interés superior de los jóvenes infractores;

c) Había una metodología de visitas sólida y bien establecida, con una recopilación sistemática de datos, protocolos y una definición clara de los papeles y las funciones;

d) Las visitas se realizaron durante dos semanas, tras una preparación a fondo, y a continuación se hizo un seguimiento de las conclusiones y las recomendaciones principales de las visitas anteriores;

e) La Inspección contaba con un personal multidisciplinario;

f) Hubo una estrecha coordinación con las Juntas Independientes de Supervisión y participaron en la inspección la Comisión de Calidad de los Servicios de Atención y la Oficina de Control de los Niveles de Educación, Servicios y Formación de la Infancia, lo que refuerza las conclusiones y reduce la carga de la administración de las cárceles, que de otro modo tendría que organizar tres inspecciones separadas.

85. El Subcomité encomia, en particular, la capacidad del equipo de la Inspección para analizar la aplicación de la política de gestión y reducción al mínimo de la inmovilización física, mediante la selección aleatoria de imágenes de televisión de circuito cerrado y cámaras adosadas al cuerpo.

86. Sin embargo, y con la salvedad de que el Subcomité estuvo presente solo en una pequeña parte de la visita de la Inspección a Cookham Wood, el Subcomité observa que la prohibición de las represalias no se mencionó explícitamente en las entrevistas realizadas por el personal de la Inspección. Si bien coincide con la evaluación de la Inspección de que el

riesgo de represalias era bastante bajo, el Subcomité hace hincapié en que la prevención de las represalias debería ser un procedimiento habitual.

b) Juntas Independientes de Supervisión

87. El Subcomité acompañó a tres miembros de las Juntas Independientes de Supervisión y su Presidenta Nacional, Dame Anne Owers, durante una visita de un día de duración al Centro de Expulsión de Inmigrantes de Heathrow.

88. El Subcomité observa con gran aprecio la dedicación y el compromiso de los miembros de las Juntas Independientes de Supervisión, que son miembros no remunerados de la comunidad. Además, el Subcomité acoge con satisfacción:

a) La presencia continua de las Juntas Independientes de Supervisión en el Centro de Expulsión de Inmigrantes de Heathrow y el acceso sin trabas a todos los locales y personas;

b) Las sólidas conclusiones contenidas en el informe anual de la Junta Independiente de Supervisión del Centro de Expulsión de Inmigrantes de Heathrow para 2018 y las recomendaciones dirigidas al Ministerio del Interior y el contratista encargado de los servicios con indicios de problemas sistémicos, como la detención indefinida de inmigrantes, el uso inapropiado de la detención de personas con problemas agudos de salud mental y las preocupaciones relativas a la capacitación del personal empleado por el contratista.

89. Sin embargo, el Subcomité observa que la Junta Independiente de Supervisión se consideraba a menudo como un órgano que inspeccionaba las condiciones materiales de la vida cotidiana en el centro de expulsión y no como un interlocutor que trabajaba en favor de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Durante la visita al centro de expulsión, el Subcomité observó que algunas personas privadas de libertad percibían a los miembros de la Junta Independiente de Supervisión como insensibles a sus denuncias concretas (por ejemplo, una persona que alegaba que había sido golpeada recientemente y presentaba lesiones en la cabeza y un hombre que informaba de un riesgo de devolución). Algunos llegaron a alegar que la Junta Independiente de Supervisión formaba parte de la administración del Centro de Expulsión de Inmigrantes de Heathrow.

90. Si bien reconoce que los miembros de las Juntas Independientes de Supervisión no están en condiciones de tramitar denuncias individuales y observa los niveles de ansiedad y frustración de las personas que esperan a ser expulsadas, el Subcomité sugiere que se prevea un sistema de remisión, a fin de preservar la reputación de la Junta Independiente de Supervisión como defensora imparcial de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

91. El Subcomité agradece la presencia permanente de las Juntas Independientes de Supervisión en los lugares de detención, lo cual da lugar a una supervisión estrecha (a menudo diaria) de los lugares de privación de libertad. Sin embargo, dado que solo una o dos personas realizan las visitas, es difícil para los equipos de visitas cumplir el requisito de multidisciplinariedad del Protocolo Facultativo.

c) Observadores legos

92. Los observadores legos desempeñan un papel crucial, al supervisar el trato y las condiciones de detención de las personas cuando se encuentran detenidas en los tribunales y en los vehículos que las trasladan a y desde los tribunales.

93. El Subcomité observó la visita de dos observadores legos al Magistrates' Court de Westminster. Encomia el profesionalismo, la dedicación y la empatía demostrados por los observadores legos en el curso de esa visita. En particular, el Subcomité observa con reconocimiento que los observadores legos verificaron minuciosamente los registros de las personas privadas de libertad en el tribunal. Las inexactitudes detectadas se señalaron inmediatamente a la atención del personal de seguridad y se explicaron los motivos por los que podían constituir un riesgo de malos tratos para los detenidos. Además, los observadores legos plantearon adecuadamente la cuestión de un menor que estaba siendo trasladado desde el tribunal esposado y acompañado por tres agentes de policía. Cuando los agentes de policía

declararon que se trataba de un procedimiento rutinario, los observadores legos destacaron la necesidad de una evaluación individualizada y la vulnerabilidad y el interés superior del niño. El Subcomité observa que, en esa ocasión, los observadores legos comprendieron muy claramente su función preventiva, más allá de un mero control del cumplimiento.

94. No obstante, el Subcomité observa que un equipo de visitas de dos personas carece de capacidad multidisciplinaria, en particular en lo que respecta a los conocimientos médicos. Además, no está claro si todos los observadores legos han recibido capacitación sobre la metodología preventiva y tienen las mismas normas elevadas que las observadas por el Subcomité.

d) Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos

95. El Subcomité observó la labor de la Asociación Independiente de Visitadores de Reclusos durante su visita a la comisaría de Charing Cross en Londres. La Asociación, financiada por el Ministerio del Interior y los comisionados de policía y lucha contra el delito, dirige, apoya y representa los programas de visitas dirigidos por los comisionados de policía y lucha contra el delito para comprobar los derechos, las prestaciones, el bienestar y la dignidad de los detenidos y trabaja para que los jefes de policía rindan cuentas²³.

96. La función de mecanismo nacional de prevención de la Asociación consiste en examinar las aptitudes de los visitadores independientes de reclusos, que son voluntarios, y asegurar que realicen las visitas con eficacia. Los visitadores de reclusos tienen la facultad de acceder a las comisarías de policía, examinar los registros relativos a la detención, entrevistar a los detenidos con el fin de hablar de su trato y condiciones e inspeccionar los locales, incluidas las celdas y las instalaciones para la higiene personal y el suministro de alimentos.

97. Si bien la profesionalidad del equipo de visitas de la Asociación es muy encomiable, el Subcomité observa que la capacitación y la labor multidisciplinaria de los voluntarios en los órganos legos del mecanismo nacional de prevención constituyen un desafío, además de cuestiones más amplias relativas a la legislación sobre el mecanismo nacional de prevención, la independencia financiera e institucional del mecanismo y el enfoque preventivo de su labor.

e) Inspección de Policía de Su Majestad de Escocia

98. El Subcomité intercambió opiniones sobre las visitas a las comisarías de policía de Escocia con los representantes de la Inspección de Policía de Su Majestad de Escocia durante su visita a la comisaría de Saint Leonard en Edimburgo.

99. La función de la Inspección es supervisar el estado, la eficiencia y la eficacia del Servicio de Policía de Escocia. Por lo tanto, realiza inspecciones de los calabozos de la policía y supervisa el trato y las condiciones de los detenidos. Las visitas se realizan sin previo aviso y el equipo está integrado por entre dos y cuatro personas, dependiendo del tamaño de las instalaciones.

100. Se proporcionó al Subcomité información sobre la planificación de las visitas, su metodología y las conclusiones recientes. Había 40 celdas en esas instalaciones, que normalmente recibían a unos 10.500 detenidos al año. La Inspección las ha visitado dos veces en los dos últimos años. El Subcomité observa con aprecio el conocimiento de la Inspección sobre el Protocolo Facultativo y la labor meticulosa y competente que ha realizado, en particular examinando las grabaciones de las cámaras de vigilancia, la sala de pertenencias, los registros y los instrumentos utilizados para la inmovilización, como las capuchas antiescupitajos.

101. El representante de la Inspección dijo al Subcomité que, si bien la atención de la salud de los detenidos era motivo de preocupación, la Inspección no tenía los conocimientos técnicos necesarios para supervisar los aspectos médicos de la detención y tendría que colaborar con expertos externos en el futuro.

²³ Véase <https://icva.org.uk/media-centre/>.

f) **Recomendaciones de carácter metodológico**

102. Si bien observa que la armonización de una gran variedad de metodologías en los 21 órganos del mecanismo nacional de prevención sería difícil de lograr, incluso a largo plazo, el Subcomité recomienda que el mecanismo se esfuerce por asegurar que todos sus miembros incorporen los requisitos del Protocolo Facultativo en sus métodos de trabajo.

103. El Subcomité recomienda también que el mecanismo nacional de prevención realice un ejercicio de evaluación de la experiencia adquirida para hacer un balance de la metodología existente y que siga ajustando y examinando los métodos de trabajo y las prácticas de los miembros del mecanismo en su empeño por armonizar la metodología y cumplir su mandato de la manera más eficiente.

104. A la luz de lo anterior, el Subcomité recomienda que el mecanismo nacional de prevención del Reino Unido:

a) Se asegure de que sus prácticas de trabajo sean coherentes con las normas de supervisión preventiva;

b) Imparta capacitación en las entidades legas del mecanismo para asegurar la coherencia de la metodología de los voluntarios y los observadores legos desde el momento de la selección;

c) Realice actividades de capacitación e intercambios interinstitucionales entre diferentes órganos de los mecanismos nacionales de prevención;

d) Establezca y utilice un sistema de remisión de denuncias individuales, cuya gestión no debería estar a cargo del mecanismo nacional de prevención;

e) Aumente la multidisciplinariedad mediante la mejora de la composición de los equipos de visitas, así como la coordinación y las inspecciones conjuntas entre órganos de los mecanismos nacionales de prevención.

g) **Prevención de las represalias**

105. El Subcomité observa con reconocimiento que la Inspección de Prisiones de Su Majestad, las Juntas Independientes de Supervisión y el Defensor de Prisiones y Libertad Condicional elaboraron un protocolo para abordar cualquier sanción que pudieran recibir como resultado de su labor. Sin embargo, durante las visitas realizadas conjuntamente con los órganos del mecanismo nacional de prevención, el Subcomité observó que ni en las entrevistas con las personas privadas de libertad (en el caso de la Inspección) ni en las reuniones de información *a posteriori* con el personal (Juntas Independientes de Supervisión y observadores legos) el mecanismo nacional de prevención mencionó la prohibición de la intimidación y las represalias contra las personas privadas de libertad.

106. El Subcomité recomienda al mecanismo nacional de prevención que tenga siempre presente que hay un riesgo de intimidación, sanciones o represalias y que, por lo tanto, adopte medidas destinadas a hacer frente a ese riesgo. Además de las precauciones mencionadas, el mecanismo debería informar claramente a las autoridades de que no se tolerará ningún acto de represalia y de que todo acto de ese tipo se denunciará a las autoridades respectivas y será sometido a seguimiento por el mecanismo. En el documento CAT/OP/6/Rev.1 se detalla la forma en que el Subcomité aborda la cuestión de las represalias y sanciones.

IV. Próximas medidas

107. El Subcomité espera que su visita al Reino Unido sirva de oportunidad para fortalecer el papel del mecanismo nacional de prevención, su labor y sus repercusiones en la prevención de la tortura y los malos tratos.

108. A pesar de la compleja naturaleza heredada del mecanismo nacional de prevención, el Subcomité recomienda que el mecanismo adopte medidas proactivas encaminadas a transformarse en un órgano preventivo más cohesionado.

109. El Subcomité solicita una respuesta al presente informe en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de su transmisión. En la respuesta se deberían atender directamente todas las recomendaciones y solicitudes de información adicional formuladas en el informe y explicar con detalle las medidas que se hayan adoptado o que esté previsto adoptar para poner en práctica las recomendaciones. Asimismo, se debería incluir información detallada sobre la aplicación de las recomendaciones específicas para cada institución y sobre la política y la práctica general.

110. El Subcomité considera que tanto su visita como el presente informe forman parte de un proceso de diálogo continuo. Espera ayudar al mecanismo nacional de prevención del Reino Unido a cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Protocolo Facultativo mediante la prestación de más asesoramiento y asistencia técnica, a fin de lograr el objetivo común de prevenir la tortura y los malos tratos en los lugares de privación de libertad.

Annex

List of places of detention jointly visited by the national preventive mechanism and the Subcommittee

- Visit with the Independent Custody Visiting Association, Charing Cross Police Station, Agar Street, Charing Cross, London WC2N 4JP.
 - Visit with the lay observers to Westminster Magistrates' Court, 181 Marylebone Road, Marylebone, London NW1 5BR.
 - Visit with Mental Health Act reviewers to Bracton Centre (multi-ward hospital), Leyton Cross Road, Dartford, Kent DA2 7AF.
 - Visit with Independent Monitoring Board members and the National Chair of Independent Monitoring Boards to the Heathrow Immigration Removal Centre.
 - Visit with Her Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland to St. Leonard's police station, 14 St. Leonard's Street, Edinburgh EH8 9QW.
 - Visit with Her Majesty's Inspectorate of Prisons to Cookham Wood Young Offender Institution, Sir Evelyn Road, Rochester, Kent ME1 3LU.
-