



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

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

Instrumento analítico de autoevaluación de los mecanismos nacionales de prevención

Guía preliminar del Subcomité para la Prevención de la Tortura sobre el funcionamiento de un mecanismo nacional de prevención

Índice

Párrafos Página

I. Introducción 1–33

II. Estrategia de desarrollo del mecanismo nacional de prevención 4–73

III. Organización interna 85

IV. Realización de actividades 9–295

A. Planificación 9–125

B. Metodología de las visitas 13–185

C. Informes de las visitas 19–216

D. Seguimiento de las recomendaciones sobre cambios formuladas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y por el mecanismo nacional de prevención 22–246

E. Prevención de las represalias contra las personas entrevistadas durante las visitas y las que proporcionan al mecanismo nacional de prevención información después de una visita 257

F. Cuestiones relativas a la Constitución y al marco legislativo 26–297

V. Cuestiones intersectoriales 30–388

A. Cooperación y comunicación 30–338

B. Sistematización de las experiencias 348

C. Presupuestos; prioridad de los recursos 35–369

D. Fomento de la capacidad interna 379

E. Informe anual 389

I. Introducción

1. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes estipula que el mecanismo nacional de prevención visitará los lugares de detención con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (tortura y malos tratos). Las visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y los malos tratos. El mecanismo nacional de prevención examinará periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y los malos tratos; y hará recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y los malos tratos. Además, el mecanismo nacional de prevención podrá presentar propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia. Corresponde al Estado velar por tener implantado un mecanismo nacional de prevención que cumpla con los requisitos exigidos en el Protocolo Facultativo.

2.El Estado parte garantizará la independencia funcional del mecanismo nacional de prevención y le proporcionará los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones de conformidad con los requisitos del Protocolo Facultativo. Las autoridades competentes tendrán la obligación de examinar las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y de entablar un diálogo con él sobre la aplicación de sus recomendaciones.

3.El establecimiento de mecanismos nacionales de prevención se considerará una obligación permanente, y los aspectos formales y los métodos de trabajo se perfeccionarán y desarrollarán en forma gradual. Una vez creado el mecanismo nacional de prevención, el Subcomité para la Prevención de la Tortura mantendrá contacto directo, de ser necesario confidencial, con dicho mecanismo y le ofrecerá formación y asistencia técnica con miras a aumentar su capacidad. Además, lo ayudará y asesorará en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y los malos tratos. Por lo tanto, el Subcomité debe formarse una opinión sobre la manera en que el mecanismo nacional de prevención aborda los ámbitos esenciales de su mandato con el fin de asesorarlo en su labor de proteger a las personas privadas de libertad.

II.Estrategia de desarrollo del mecanismo nacionalde prevención

4.Habida cuenta de la naturaleza de su labor, es casi inevitable que el mecanismo nacional de prevención se enfrente a dificultades tales como la renuencia de las burocracias a modificar las estructuras y las prácticas, la falta de recursos para aplicar las recomendaciones y, en ocasiones, una opinión pública adversa. Algunas de esas dificultades quedan fuera de su control y, hasta cierto punto, de las autoridades competentes con las cuales ha establecido un diálogo. De ahí la necesidad de ser realistas en cuanto a los resultados que puede obtener en la práctica el mecanismo nacional de prevención en unas circunstancias determinadas. Sin embargo, en una situación así, el mecanismo nacional de prevención debe esforzarse por encontrar e indicar soluciones creativas que permitan abordar gradualmente un problema observado. El mecanismo nacional de prevención debe estudiar la posibilidad de crear alianzas con interlocutores nacionales e internacionales y sensibilizar a los encargados de adoptar decisiones y al público en general sobre las obligaciones del Estado parte a fin de alentar y facilitar la modificación de la legislación, las políticas de las autoridades, las actitudes generales y las condiciones y las prácticas en los lugares de detención. El mecanismo nacional de prevención debe asimismo organizar su utilización de los recursos humanos y financieros de tal manera que se asegure de poder abordar todos los aspectos de su mandato, e incluir a todo tipo de instituciones en su programa de visitas.

5.El mecanismo nacional de prevención debe elaborar una estrategia en su trabajo para lograr las mayores repercusiones posibles en los problemas y desafíos que guardan relación con su mandato en el contexto local. Las actividades y su resultado deben ser objeto de supervisión y análisis permanentes, y las enseñanzas obtenidas deben utilizarse para perfeccionar sus prácticas. Esa evaluación podría basarse en un marco y partir de los desafíos existentes, como las cuestiones relacionadas con la dotación de recursos, y de una evaluación de las actividades realizadas, y abarcar una serie de factores adicionales como los siguientes:

Criterios de selección de las actividades previstas;

Criterios para la composición de grupos de trabajo, grupos visitantes, etc., incluida la utilización de conocimientos profesionales específicos;

Análisis de problemas y desafíos, y de las buenas prácticas identificadas;

Tácticas en los planteamientos, incluida la cooperación con otros interlocutores;

Recursos presupuestados;

Estrategias y métodos de trabajo que deben adoptarse para realizar las actividades;

Recomendaciones presentadas a las autoridades;

Medidas de seguimiento en relación con las recomendaciones, incluido el diálogo con las autoridades;

Posibles cambios observados y evaluación de la aplicación de las recomendaciones;

Sistematización de observaciones, recomendaciones formuladas y respuestas recibidas al respecto de las autoridades, especialmente sobre su seguimiento;

Análisis de las causas de los cambios, tanto éxitos como fracasos;

Recursos utilizados;

Examen de la necesidad de elaborar estrategias o enfoques alternativos.

6.Las actividades básicas serían las visitas a las instituciones penitenciarias y la evaluación de la legislación relacionada con el mandato del mecanismo nacional de prevención. Las experiencias derivadas de las visitas podrían considerarse individualmente en el caso de cada institución penitenciaria o de manera genérica.

7.La labor del mecanismo nacional de prevención debe entenderse como un proceso contextual de desarrollo permanente basado no solo en las experiencias del propio mecanismo sino también en información, asesoramiento y experiencias de otras fuentes fiables y pertinentes. Los miembros y el personal deben recibir formación continua, entre otras cosas sobre cuestiones metodológicas, estratégicas y éticas, y participar en la elaboración de los métodos de trabajo.

III.Organización interna

8.El mecanismo nacional de prevención debe elaborar políticas y reglamentos referentes, entre otros, a los siguientes aspectos:

Contratación y despido de personal;

Adopción de decisiones;

Organización de la oficina, sus tareas y presupuestos, incluidas las visitas a los lugares de detención y la elaboración de informes;

Intercambio de información dentro del mecanismo nacional de prevención;

Comunicación con otros interlocutores, como el Subcomité y la prensa;

Protección de datos;

Contratación de expertos externos ad hoc, cualificaciones necesarias y objeto de su trabajo.

IV.Realización de actividades

A.Planificación

9.El mecanismo nacional de prevención debe disponer de inventarios de todos los lugares de detención y con un archivo de toda la información disponible y pertinente sobre ellos y sobre el trato dispensado a las personas retenidas.

10.El mecanismo nacional de prevención debe contar con criterios para elegir los lugares que visitará de manera que se garantice que todos ellos sean visitados periódicamente, en función del tipo y el tamaño de la institución y la gravedad de los problemas de derechos humanos de que se tenga conocimiento (dejando al mismo tiempo un margen de flexibilidad en la asignación de recursos a fin de que se puedan realizar visitas urgentes y de seguimiento).

11.La composición del grupo visitante debe tener en cuenta los conocimientos, la experiencia y la competencia requeridas, así como las consideraciones de equilibrio entre los géneros y de representación adecuada de los grupos étnicos y minorías. El grupo visitante debe disponer de los recursos humanos necesarios y del tiempo suficiente para desempeñar debidamente sus tareas.

12.El mecanismo nacional de prevención debe contar con una estrategia para establecer prioridades en la legislación que habrá de comentarse, para abordar los casos en los que la legislación es insuficiente o inexistente y para el seguimiento de las recomendaciones.

B.Metodología de las visitas

13.El mecanismo nacional de prevención debe diseñar de manera continuada directrices para las visitas a las diversas categorías de lugares de detención, por ejemplo directrices para la realización de entrevistas privadas, y políticas para tratar con grupos vulnerables de reclusos y para asegurarse que se reúna información de todas las fuentes disponibles, es decir, la administración de la institución visitada, el personal y los reclusos de todas las zonas y pabellones, y otros visitantes, cuando proceda.

14.Deben visitarse todas las instalaciones de las instituciones y evaluarse los registros existentes y ejemplos de expedientes, así como las actividades y los servicios para los reclusos.

15.Deben elaborarse prácticas de cotejo y evaluación de las observaciones, y sistematizarse los datos que reflejen problemas genéricos y graves.

16.Debe establecerse una política que disponga la celebración inmediata de reuniones informativas con las autoridades al final de la visita.

17.El mecanismo nacional de prevención debe considerar la elaboración de un código de conducta para el grupo visitante, que incluya, entre otras cosas, la manera en que dirigirse a los reclusos y al personal y la manera y el momento en que realizar entrevistas individuales o de grupos, abordar las cuestiones de seguridad, garantizar la confidencialidad y gestionar las reuniones informativas internas, entre otras cosas.

18.El mecanismo nacional de prevención debe disponer de directrices claras para la denuncia de casos concretos de malos tratos deliberados, solicitar investigaciones y respetar el anonimato de la víctima, así como para la protección de esas personas frente a posibles represalias.

C.Informes de las visitas

19.Los informes de las visitas deben centrarse en los aspectos más importantes que reflejen una falta sistemática de protección de los derechos de los reclusos, a saber, las denuncias de malos tratos y las deficiencias en materia de políticas, reglamentos y prácticas, así como las condiciones en que viven los reclusos. Las buenas prácticas deben recogerse y registrarse y ser objeto de análisis sistemáticos. Deben analizarse los casos de malos tratos deliberados para determinar las deficiencias en la protección de las personas privadas de su libertad.

20.Las recomendaciones deben estar bien fundadas y centrarse de manera preventiva en las deficiencias del sistema y las prácticas (causas básicas), y ser factibles en la práctica.

21.El mecanismo nacional de prevención debe crear, a partir de la experiencia, una estrategia de utilización del informe que prevea la

presentación de este a los órganos oficiales e instancias gubernamentales competentes para su publicación y difusión y para entablar un diálogo al respecto.

D. Seguimiento de las recomendaciones sobre cambios formuladas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y por el mecanismo nacional de prevención

22. El mecanismo nacional de prevención debe mantener un diálogo con el gobierno y la dirección de las instituciones penitenciarias sobre la aplicación de las recomendaciones. Ese diálogo abarcará comunicaciones orales y por escrito. Se publicarán informes sobre las visitas, con las recomendaciones correspondientes, cuando el mecanismo lo considere oportuno. También deben publicarse informes anuales en los que figuren, además de los cambios recomendados, los resultados del diálogo con las autoridades. El mecanismo podrá publicar asimismo informes temáticos.

23. El mecanismo nacional de prevención debe entablar un diálogo con otros interlocutores nacionales e internacionales pertinentes, como la sociedad civil, y tener en cuenta toda la información de interés que le proporcionen.

24. El mecanismo nacional de prevención debe comprobar periódicamente la aplicación de las recomendaciones mediante visitas de seguimiento a las instituciones más problemáticas.

E. Prevención de las represalias contra las personas entrevistadas durante las visitas y las que proporcionan al mecanismo nacional de prevención información antes o después de una visita

25. El mecanismo nacional de prevención debe elaborar una estrategia de prevención de las represalias o de las amenazas del personal o de otros reclusos contra las personas entrevistadas durante las visitas y las que le proporcionan información sensible o esencial antes o después de una visita. Esa estrategia podría incluir las siguientes prácticas:

El mecanismo nacional de prevención debe formular una política en la que se indiquen los tipos de información que pueden reunirse durante las entrevistas de grupo y los que únicamente deberían reunirse en entrevistas privadas. Cada vez que se obtenga información sensible o crítica durante una entrevista privada, deben realizarse diversas entrevistas privadas adicionales con el fin de preservar el anonimato de la fuente de información.

Los casos especialmente problemáticos deben ser objeto de seguimiento y vigilancia, incluso después del traslado de los reclusos a otras instituciones.

Pueden solicitarse y facilitarse la intervención y la asistencia de otros interlocutores, como las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Cuando se reciba de otros interlocutores, como las ONG que trabajan directa o indirectamente con los reclusos, información pertinente que suscita preocupación por la posibilidad de represalias, deberá actuarse inmediatamente.

Con el consentimiento de los reclusos afectados, los casos de personas concretas que podrían ser objeto de represalias pueden plantearse ante las autoridades y ser objeto de seguimiento.

En caso de presuntas represalias, el mecanismo nacional de prevención debe velar por que se inicie una investigación disciplinaria o penal.

F. Cuestiones relativas a la Constitución y al marco legislativo

26. La Constitución y/o el marco legislativo pertinente deben incluir una prohibición absoluta de la tortura y una definición de tortura en conformidad con el artículo 1 de la Convención contra la Tortura, y el castigo de las infracciones debe ser proporcional a la gravedad del delito.

27. El mecanismo nacional de prevención debe considerar la posibilidad de supervisar y analizar sistemáticamente los procedimientos contra los sospechosos de cometer actos de tortura y malos tratos, y promover o facilitar la creación de un registro nacional de las denuncias de tortura, las investigaciones o los procedimientos penales entablados y los resultados subsiguientes.

28. El mecanismo nacional de prevención tiene el mandato de evaluar la legislación vigente y los proyectos de ley en función de las obligaciones internacionales del Estado y otras normas internacionales. Por consiguiente, propondrá y defenderá las modificaciones necesarias de la legislación y realizará actividades de cabildeo para promover su aplicación, por ejemplo ante los parlamentarios y el gobierno, en alianza con otros interlocutores pertinentes, cuando proceda.

29. El mandato y las facultades del mecanismo nacional de prevención deberán enunciarse de manera clara en forma de texto constitucional o legislativo. El mandato y las facultades del mecanismo nacional de prevención deberán ajustarse a las disposiciones del Protocolo Facultativo.

V. Cuestiones intersectoriales

A. Cooperación y comunicación

30. El mecanismo nacional de prevención debe establecer vías de comunicación sostenibles con los ministerios competentes y los responsables de la administración y gestión de los lugares de detención, con otros interlocutores nacionales e internacionales pertinentes en el ámbito de la prevención de la tortura, como el Subcomité para la Prevención de la Tortura, y con las organizaciones

de la sociedad civil.

31.El mecanismo nacional de prevención debe establecer: a) un mecanismo para comunicarse y cooperar con las autoridades nacionales competentes en la aplicación de las recomendaciones, con procedimientos de actuación urgente; b) medios de abordar y resolver las posibles dificultades operacionales que encuentre en el ejercicio de sus funciones, en particular durante las visitas; c) una política para dar publicidad a los informes o partes de los informes, incluidas las principales conclusiones y recomendaciones, y d) una política para la elaboración y publicación de los informes temáticos.

32.El mecanismo nacional de prevención debe establecer una estrategia de cooperación con otros interlocutores nacionales e internacionales, como el Subcomité para la Prevención de la Tortura, en materia de prevención de la tortura y seguimiento de los casos sospechosos o documentados de tortura o malos tratos.

33.El mecanismo nacional de prevención debe establecer una estrategia para dar a conocer su mandato y su trabajo entre el público en general, así como un procedimiento sencillo y accesible para que el público en general le pueda hacer llegar información pertinente.

B.Sistematización de las experiencias

34.El mecanismo nacional de prevención debe velar por que las observaciones concretas y contextuales de importancia derivadas de sus visitas a las instituciones penitenciarias, sus recomendaciones y las correspondientes respuestas de las autoridades se clasifiquen, archiven y procesen periódicamente para su utilización en el diálogo con las autoridades y para la planificación continuada del trabajo y el ulterior desarrollo de sus estrategias.

C.Presupuestos; prioridad de los recursos

35.El mecanismo nacional de prevención debe procurar que su presupuesto se determine sobre la base de un análisis periódico de su práctica y de su experiencia, y a la luz de su propia evaluación de las necesidades y de los medios que se requieren para desempeñar su mandato de manera adecuada, y establecer en consecuencia las prioridades para la utilización de sus recursos. El mecanismo nacional de prevención debe procurar que se le proporcionen los recursos necesarios para el ejercicio efectivo de su mandato, con ayuda del Subcomité para la Prevención de la Tortura y/o de otros interlocutores pertinentes, si procede.

36.El mecanismo nacional de prevención debe otorgar prioridad a los problemas más importantes y a las instituciones más problemáticas, pero sin excluir del ámbito de su labor a ningún tipo de institución ni a ninguna zona geográfica.

D.Fomento de la capacidad interna

37.El mecanismo nacional de prevención debe contar con una estrategia —que refleje su composición y se base en su experiencia práctica— para impartir formación continua y desarrollar los métodos de trabajo, con la posible participación del Subcomité para la Prevención de la Tortura.

E.Informe anual

38.El informe anual del mecanismo nacional de prevención puede incluir:

Una reseña de los problemas que se plantean actualmente para la protección de los derechos de las personas privadas de su libertad y para la aplicación efectiva del mandato del mecanismo nacional de prevención, con planes estratégicos a corto y a más largo plazo, incluido el establecimiento de prioridades;

Un análisis de las conclusiones más importantes y una reseña de las recomendaciones y de las respuestas de las autoridades a esas recomendaciones;

El seguimiento de las cuestiones pendientes desde los informes anteriores;

El examen de las cuestiones temáticas;

Una reseña de la cooperación con otros interlocutores en la prevención de la tortura.