

Intervención para Primeras Jornadas
sobre Prevención de la Tortura en el Cono Sur

Buenos Aires, 14 de agosto de 2013

La tortura sigue siendo hoy una de las violaciones de derechos humanos más graves e invisibilizada en nuestra región y en el mundo. Justamente en aquellos lugares donde no penetra la luz, donde la opinión pública no tiene acceso, donde las cosas se hacen detrás de las paredes de la impunidad, es donde lamentablemente se siguen cometiendo estos hechos sumamente brutales.

La tortura y los malos tratos continúan siendo prácticas actuales y por desgracia bien extendidas en una variedad de contextos y situaciones, como las cárceles civiles y militares, comisarías de policía, centros de detención preventiva y de reclusión, instituciones psiquiátricas, centros de salud mental, instituciones de cuidados sociales, centros de reclusión de migrantes y de adolescentes y en general en la mayoría de los lugares de privación de libertad.

Aunque nuestra Oficina Regional tiene constancia de la existencia de esta práctica recurrente en América latina, no es tarea sencilla ofrecer una cifra representativa a nivel regional, dado que es muy frecuente encontrar datos desactualizados, dispersos y de difícil acceso. Además, es comúnmente reconocido que muchos casos de tortura y malos tratos no son denunciados como tales a las autoridades competentes o éstas no las investigan debidamente. Asimismo, la definición del delito de tortura y su tipificación en la legislación penal interna no está siempre en consonancia con la Convención contra la Tortura, tal como lo señaló el Comité contra la Tortura en sus

observaciones finales a varios países de la región.

Por lo tanto, la ausencia de estadísticas homogéneas que den cuenta de la realidad actual, es uno de los obstáculos para la prevención y erradicación de la tortura. En este sentido, los mecanismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos recuerdan constantemente, a los países de la región, la necesidad de contar con fuentes estadísticas fiables en la materia.

Los malos tratos y en ocasiones la tortura y contra las personas privadas de libertad constituyen un lamentable denominador común para los países de América del Sur. A ello se suma a la compleja situación que atraviesan los sistemas penitenciarios en esta parte del mundo.

No es una coincidencia que en los últimos años se hayan multiplicado los motines e incendios con desenlaces trágicos en cárceles de Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, entre otras. Altos niveles de hacinamiento, encierro prolongado, condiciones de detención precarias y deplorables, deficiencias en la provisión y el acceso a servicios básicos tales como agua potable, alimentos, atención médica, saneamiento e higiene, la violencia y malos tratos son algunos de los retos pendientes de la mayoría de los sistemas penitenciarios latinoamericanos. Estas condiciones se ven agravadas por las demoras judiciales y, en ocasiones, el recurso excesivo a la prisión preventiva.

Precisamente, sobre este particular, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias alertó sobre el uso excesivo de la privación de libertad en el marco de su visita a Brasil en marzo de este año. El Grupo recordó que este país tiene una de las mayores poblaciones penitenciarias del mundo, con cerca de 550 mil personas, de las cuales 217 mil están en prisión preventiva.

El deber ineludible y urgente de parte del Estado no se limita a **prohibir** todo acto de tortura, sino que incluye también un deber mucho más amplio de **prevenir** su ocurrencia y de asegurar justicia y **reparación** a sus víctimas, como una de las garantías básicas para la no repetición.

Es por ello que la Convención contra la Tortura –ratificada al día de hoy por 153 Estados- dispone claramente la obligación del Estado de realizar una investigación pronta e imparcial de todo acto de tortura, así como la obligación de que toda queja por tortura sea examinada pronta e imparcialmente por una autoridad competente, y que los testigos estén protegidos por toda forma de intimidación.

El mensaje que se desprende de estas provisiones es claro: la responsabilidad del Estado y de sus agentes frente a los actos de tortura recae no sólo por acción directa sino también por la omisión de su deber de prevención, sanción y reparación.

Con la perspectiva de fortalecer la lucha contra la tortura, la Alta Comisionada, Navi Pillay, ha reiterado que los elementos claves para enfrentar el problema son: prohibir de manera absoluta la tortura, eliminar las amnistías y la impunidad para tales casos, fomentar el apoyo psicológico y económico de las víctimas, aumentar la fiscalización de las prisiones y los centros de detención donde se pueden producir torturas u otros tratos crueles, y crear mecanismos de prevención a nivel nacional de conformidad con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

El Artículo 2(1) de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes consagra la obligación general de los Estados partes de tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción. La prevención de la tortura forma parte de esta obligación general y conlleva una serie

de medidas positivas de parte de cada Estado. Según el Comité contra la Tortura, la obligación de adoptar medidas preventivas eficaces “trasciende los aspectos enumerados específicamente en la Convención” e incluye, por ejemplo, que “las fuerzas del orden y otras personas reciban una formación que les permita detectar o impedir los actos de tortura y malos tratos”.

En materia de prevención de la tortura, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, aprobado por la Asamblea General en diciembre de 2002 y en vigor desde junio de 2006 con 69 Estados partes actualmente, ofrece un enfoque innovador al prever un sistema de visitas periódicas a todo lugar de privación de libertad a cargo de un órgano internacional (Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes) y de órganos nacionales independientes, con el fin de prevenir la tortura y todas las formas de malos tratos. Este sistema de visitas es una medida fundamental para traer luz a los oscuros rincones donde se produce la tortura y los malos tratos, para que no quede un lugar sin escrutinio, donde los torturadores puedan sentirse libres de actuar con impunidad.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), que empezó a funcionar en febrero de 2007, es un nuevo tipo de órgano de tratados dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, con un mandato puramente preventivo. De conformidad con el Artículo 11 del Protocolo Facultativo, este mecanismo integrado por 25 expertos independientes e imparciales – entre los cuales siete son latinoamericanos- ejerce una función operativa, que consiste en visitar sin restricciones todos los lugares de detención en los Estados partes, así como una función consultiva para prestar asistencia y asesoramiento a los Estados partes. En cumplimiento de su mandato, el SPT se guía por los principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad.

El SPT realiza misiones a los Estados partes, mediante el envío de una delegación que visita los lugares de privación de libertad. Durante esas visitas, el SPT observa las condiciones cotidianas de vida de las personas en los centros de reclusión, los marcos legislativo e institucional y otros ámbitos que pueden guardar relación con la prevención de la tortura y los malos tratos. Al final de la visita al país, transmite sus recomendaciones y observaciones al Estado por medio de un informe confidencial y, si es necesario, a los mecanismos nacionales de prevención. Más allá de la confidencialidad, se alienta a los Estados partes a que soliciten al SPT la publicación de los informes de las visitas.

Desde el 2007, el Subcomité ha efectuado 17 visitas oficiales a países, entre las cuales 6 se realizaron en un país latinoamericano, a saber, México (2008), Paraguay (2009 y visita de seguimiento en 2010), Honduras (2009), Bolivia (2010), Brasil (2011) y Argentina (2012). Del 10 al 20 de septiembre de este año, el SPT realizará una misión a Perú. Hasta la fecha, México, Paraguay y Brasil han expresamente aceptado la publicación de los informes de visitas correspondientes. Dichos informes deben ser considerados por todos los actores involucrados como una herramienta sumamente útil para guiar los esfuerzos nacionales hacia la prevención y erradicación de la tortura. En este sentido, es conveniente que los países soliciten al SPT la publicación de estos informes de visitas, para luego difundirlos ampliamente y trabajar en el seguimiento e implementación de las recomendaciones contenidas en dichos informes.

De conformidad con el artículo 17 del Protocolo Facultativo, los Estados partes tienen la obligación de establecer mecanismos nacionales de prevención, que son organismos nacionales independientes, para la prevención de la tortura y los malos tratos en el ámbito nacional. En el Protocolo Facultativo se establecen los principales estándares

para la creación de esos órganos, incluidos su mandato y sus facultades. Incumbe al Estado velar por que el establecimiento de un mecanismo nacional de prevención cumpla con los requisitos del Protocolo Facultativo.

En cumplimiento de su función consultiva, el SPT asiste y asesora a los Estados partes para el establecimiento, la constitución y el funcionamiento de mecanismos nacionales de prevención, y ayuda a los mecanismos ya existentes a reforzar las salvaguardias en materia de privación de libertad, así como sus competencias e independencia. Para ello, en el año 2010, el SPT ha elaborado unas directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención a fin de ofrecer una mayor claridad con respecto a la creación y al funcionamiento de dichos mecanismos. Según estas directrices, los MNPT deben ser un **complemento y no un sustituto** de los actuales sistemas de supervisión de los lugares de privación de libertad y los Estados partes deben garantizar la independencia funcional de dichos mecanismos y proporcionar recursos suficientes para desempeñar su labor con eficacia.

Además de sus visitas periódicas y visitas de seguimiento, el Subcomité decidió que su programa anual incluyera una nueva modalidad de visita, dedicada a profundizar en cuestiones relativas a los mecanismos nacionales de prevención, denominada las "visitas de asesoramiento sobre los mecanismos nacionales de prevención". En estas visitas de asesoramiento, el Subcomité no inspecciona los lugares de reclusión en el marco de su propio mandato de visitas, aunque puede hacerlo a invitación del mecanismo nacional de prevención. El Subcomité emite dos informes: uno para el mecanismo y otro para el Estado parte, cada uno de los cuales es, de conformidad con las disposiciones y los criterios enunciados en el Protocolo Facultativo.

En el año 2012, se realizaron visitas de asesoramiento a los siguientes tres países: Honduras (abril-mayo), República de Moldova (octubre), Senegal (diciembre). En el

año 2013, el Subcomité realizó una visita de este tipo a Alemania (abril) y otra visita de asesoramiento está prevista en Armenia a principios de septiembre.

El establecimiento y fortalecimiento de un mecanismo eficiente y autónomo que cuente con independencia, recursos y demás condiciones necesarias para cumplir con sus funciones es una recomendación recurrente a los países de América del Sur por parte de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, entre los que se destaca el Examen Periódico Universal (“EPU”).

En los EPU de los seis países que cubre la Oficina Regional del primer ciclo, o en su caso, del segundo, se han incluido sendas recomendaciones al respecto. Si a éstas le añadimos las relativas a la temática más amplia de seguridad y tortura, las cifras resultan todavía más reveladoras: 135 de un total de 731 recomendaciones (o sea 18% de las recomendaciones).

Hasta la fecha, el Protocolo Facultativo ha sido ratificado por un total de 14 países latinoamericanos; Colombia y Venezuela aún no son Estados partes.

De estos 14 países latinoamericanos, seis han creado/designado su mecanismo estando éste en funcionamiento, a saber, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay. En los otros ocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay), el mecanismo se encuentra en diferentes etapas de establecimiento. En Panamá y Bolivia, se está evaluando el tipo de mecanismo y el marco normativo, mientras que en Chile y en Uruguay, los mecanismos han sido designados y están en proceso de establecimiento. Por otro lado, en Perú, se está debatiendo en sede legislativa un proyecto de ley. En Argentina y en Brasil, se aprobó recientemente las leyes de creación a nivel federal y se espera su pronto establecimiento y puesta en funcionamiento. Finalmente, en Guatemala, a pesar de la

aprobación de un decreto legislativo en 2010 que crea el MNPT, la designación de sus miembros sigue pendiente.

Por otro lado, dada la naturaleza federal de Argentina y Brasil, se ha previsto la creación de mecanismos de prevención de la tortura a nivel provincial/estadual y local. Existen cinco Mecanismos Provinciales creados en Argentina (Chaco, Mendoza, Rio Negro, Salta y Tucumán) otros cuatro en proceso de creación (Buenos Aires, La Pampa, Neuquén y Santa Fe). En el caso de Brasil, existen cinco Mecanismos Estaduales (Alagoas, Espirito Santo, Paraiba, Pernambuco y Rio de Janeiro) y uno en proceso de creación (Minas Gerais). Más concretamente, el mecanismo de Rio de Janeiro se encuentra plenamente operativo y acaba de presentar su primer informe anual. Además, un importante número de Estados brasileños han creado Comisiones Estaduales de Prevención de la Tortura con funciones deliberativas, consultivas o de asesoramiento. En la actualidad, existen Comisiones Estaduales en 16 Estados brasileños.

En el caso particular de Argentina, la *Ley que establece el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 26827, sancionada el 28 de noviembre de 2012)* abre el camino para el fortalecimiento de la capacidad del Estado de prevenir la tortura.

Quiero por ello aprovechar esta instancia para alentar al próximo establecimiento de un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en ese país de conformidad con el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura. De implementarse pronta y eficazmente dicho Mecanismo, y en adecuada coordinación con los respectivos mecanismos provinciales, la Argentina podría convertirse en un referente en la región para otros países que están en vías de establecer sus propios mecanismos.

El Protocolo Facultativo y las Directrices del SPT contienen los requisitos mínimos que deben cumplir los MNPT en cuanto a sus respectivos mandatos, facultades, miembros, recursos y su independencia funcional. En ese sentido, el Artículo 19 del Protocolo Facultativo prevé que los mecanismos nacionales tendrán como mínimo tres facultades, a saber: **examinar periódicamente** el trato de personas privadas de su libertad; **hacer recomendaciones** a autoridades competentes y **formular propuestas** y observaciones acerca de legislación existente o proyectos de leyes.

Sin embargo, los estándares internacionales ni establecen ni promueven un modelo institucional determinado para los mecanismos nacionales, tal como se desprende del Artículo 17 del Protocolo Facultativo que permite a los Estados partes mantener, designar o crear mecanismos nacionales de prevención. En otras palabras, cada Estado parte goza de un margen de apreciación para decidir si crea una nueva institucionalidad o si designa una institución ya existente. La práctica ha mostrado que cada modelo conlleva ventajas y riesgos y se recomienda una evaluación seria e informada de la realidad nacional y de la institucionalidad existente para preferir un modelo sobre otro. Recordamos que según las Directrices del SPT, el mecanismo se “creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil”.

De los seis MNPT establecidos en América latina, cuatro Estados han designado a una institución ya existente (Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua). Los dos restantes han optado por una institución especializada de nueva creación (Honduras y Paraguay). Si tenemos en cuenta los mecanismos establecidos y los que están en proceso de establecimiento, el tipo de mecanismo preponderante en América Latina parece ser la designación de una institución ya existente (siete de un total de 12:

Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Peru y Uruguay). No obstante esta clara tendencia regional, se puede apreciar una diversidad entre los países en cuanto a estructura, funcionamiento, miembros, personal, recursos y prerrogativas de los mecanismos.

Los desafíos comunes durante los procesos de establecimiento de los MNPT han sido las diversas demoras, en particular durante la negociación y discusión parlamentaria, para el proceso de designación de los miembros de los mecanismos y durante la etapa crucial de puesta en funcionamiento. Una vez operativos, los mecanismos nacionales enfrentan también desafíos comunes, principalmente la falta de recursos humanos y financieros suficientes que pone en riesgo la eficacia, sostenibilidad y credibilidad de estos sistemas de supervisión.

La Oficina Regional ha permanecido siempre a disposición de los Estados para acompañar y brindar asistencia técnica en la creación y establecimiento de los mecanismos en los seis países que cubre. Merecen especial mención los casos de Chile y Uruguay, donde la Oficina ha estado colaborando estrechamente con sus respectivas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, participando en visitas a centros penitenciarios, prestando asesoría técnica, impartiendo capacitaciones y organizando encuentros regionales de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, entre otros. En este contexto, la Oficina valora y apoya la organización de estas primeras jornadas sobre prevención de la tortura en el Cono Sur como un espacio único para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas, compartir diagnósticos y fuentes de información e identificar buenas prácticas en materia de prevención de la tortura.

Queda mucho camino por recorrer antes de poder proclamar que la práctica de la tortura ha sido efectivamente erradicada y que sus víctimas han sido adecuadamente

reparadas. Lejos de ello, dicha práctica continúa infligiéndose con demasiada frecuencia y con el respaldo de la impunidad. Para romper definitivamente con esta dinámica es imperante que el Estado adopte un mensaje claro e inequívoco de que la tortura no será tolerada.

La existencia de mecanismos institucionales de inspección de lugares de detención debe ser parte de un sistema integral de prevención, que incluya políticas públicas destinadas a combatir la tortura y los malos tratos. Dichas medidas deberán ir acompañadas de una debida capacitación para los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, que incluya educación sobre la prohibición, prevención e investigación de la tortura, y una rehabilitación a largo plazo de todas las víctimas.

La lucha contra la tortura no solo forma parte del mandato del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, sino que ha constituido uno de los ejes centrales del trabajo de nuestra Oficina Regional para América del Sur, con la más absoluta convicción de que la persistencia de esta práctica pone en jaque al propio estado de derecho. En el marco de dicho mandato, la Oficina Regional del ACNUDH seguirá acompañando los esfuerzos de los países de la región para erradicar definitivamente el flagelo de la tortura.