

IPPDH

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS **MERCOSUR**

Aportes para la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en los países del MERCOSUR

Documento de Trabajo

JUNIO DE 2012



Sarmiento 552, Piso 16 (1041)
Tel. +5411- 5217 1288
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.mercosur.int/ippdh
ippdh@mercosur.org.uy

Aportes para la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en los países del MERCOSUR

1. Presentación del documento

El Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos¹ es un organismo del MERCOSUR que funciona como una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y coordinación de las políticas públicas en derechos humanos de los países que integran el bloque regional, creado por el Consejo de Mercado Común del MERCOSUR a través de la Decisión N° 14/09 del 23 de julio de 2009. Tiene como contrapartes nacionales principales a las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR, quienes se reúnen semestralmente en un espacio especializado conocido como la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADDHH) en el cual se coordinan actividades e iniciativas a nivel regional.

Entre las líneas temáticas prioritarias, el IPPDH se planteó trabajar sobre la cuestión de la prevención de la violencia institucional y las políticas de seguridad ciudadana². En ese orden de ideas, y a fin de colaborar con los Estados, el IPPDH ha realizado un seguimiento de la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura³, ideados por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas⁴.

El IPPDH advierte que, aunque el nivel de avance varía, la mayoría de los países que integran el MERCOSUR no ha puesto aún en funciones a su Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Por ello, y teniendo en cuenta que entre las misiones del IPPDH se cuenta la coordinación regional de políticas públicas y la de brindar asistencia técnica a los poderes públicos nacionales en el diseño e implementación de políticas sobre derechos humanos, se aspira a que este documento sea un aporte para los Estados y las instancias del MERCOSUR en la concreción de una de las medidas más importantes contra la tortura.

¹ De aquí en adelante, IPPDH.

² Durante el 2011, el IPPDH ha llevado adelante un proyecto de investigación —con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) — que se propuso avanzar en el fortalecimiento de las instancias de coordinación de políticas regionales que articulen derechos humanos y seguridad pública desde una perspectiva integral de los derechos humanos. Específicamente, la investigación apuntó a relevar los sistemas de producción de información estadística sobre violencia y seguridad de los cuatro países del MERCOSUR. Durante el segundo semestre de 2012, también junto al ACNUDH, se impulsará otra investigación, en este caso, sobre políticas eficaces para prevenir y combatir la tortura.

³ En adelante, indistintamente, Mecanismo Nacional, Mecanismo Nacional de Prevención o MNP.

⁴ En adelante, Protocolo Facultativo y Convención contra la Tortura, respectivamente.

A partir de documentos oficiales, decisiones de organismos internacionales de protección de derechos humanos, publicaciones y entrevistas con funcionarios y referentes de la sociedad civil, el IPPDH ha relevado la situación de discusión y el estado de implementación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura en todos los países del MERCOSUR, y particularmente en los miembros plenos, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay⁵, y presenta este documento con la intención de favorecer el debate regional y contribuir al delineamiento y puesta en marcha de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura.

2. La práctica de la tortura

La tortura es una de las más graves violaciones a los derechos humanos, prohibida en forma absoluta por los ordenamientos internos e internacionales, así como por el *ius cogens*. A pesar de la gravedad, la comunidad internacional ha advertido que los esfuerzos llevados adelante para combatir la tortura han sido hasta ahora insuficientes.

En cuanto a nuestra región, los Estados que integran el MERCOSUR han dejado atrás regímenes dictatoriales y han impulsado diversas iniciativas para prevenir y sancionar este crimen. La práctica de la tortura en los lugares de encierro sigue siendo en América Latina, sin embargo, una preocupante realidad.

Durante las dictaduras que asolaron el cono sur, la tortura era una práctica deliberada y sistemática, debidamente planificada desde las altas esferas de autoridad, por lo que puede categorizarse conforme el derecho internacional como “crimen de lesa humanidad”⁶. En la actualidad, si bien la práctica de la tortura no se planifica o programa como política de Estado, tampoco es un hecho aislado. Por el contrario, existe un patrón de

⁵ El orden en que se hace referencia en todo el documento a los cuatro países es estrictamente alfabético. En tanto se trata éste de un primer relevamiento analiza con mayor detalle sólo a los cuatro Estados miembros plenos del MERCOSUR.

⁶ Ver Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 7: “Crímenes de lesa humanidad: 1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) *Tortura*; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física” (A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998 (destacado agregado).

violencia intramuros, en tanto la tortura suele ser utilizada como mecanismo disciplinario y de castigo por infracción de normas o reglamentos internos en muchas de las instituciones penales o de encierro⁷.

Es posible identificar otra nota diferencial de la práctica de la tortura de las dictaduras y las democracias. Como todas las violaciones a los derechos humanos sucedidas al amparo del terrorismo de Estado, la tortura afectaba a todas las clases sociales, pues era una herramienta de persecución política en sentido amplio —partidaria, gremial, barrial, religiosa, estudiantil, entre otras—. La tortura que se padece en la actualidad, en cambio, es socialmente selectiva, ya que los sujetos a quienes alcanza el derecho penal y que padecen las instituciones de encierro suelen ser personas jóvenes, en general del sexo masculino, que viven en los grandes centros urbanos y que pertenecen a grupos sociales desaventajados económicamente, o racial o étnicamente minoritarios.

De aquí se deduce la importancia de implementar políticas de prevención de la violencia, entre ella la institucional, en el marco de la agenda de las políticas de seguridad pública.

3. Los compromisos asumidos por los Estados del MERCOSUR para prevenir y sancionar la tortura

El IPPDH reconoce que los países del MERCOSUR han asumido el compromiso y el firme propósito de combatir la práctica de la tortura, de investigar y sancionar a los responsables de su aplicación y, en particular, de generar las condiciones para prevenir su existencia. Prueba de ello es la ratificación de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁸ hace ya varios años, así como la ratificación de la mayoría de ellos de su Protocolo Facultativo, que se sostiene sobre dos pilares: el Subcomité de Prevención de la Tortura⁹, que el propio tratado crea, y los mecanismos

⁷ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha remarcado que aún sin ser crímenes de lesa humanidad, pues no forman parte de un contexto de ataque generalizado o sistemático contra la población civil, las torturas pueden darse en “contextos de violencia institucional”, o dentro de un “patrón generalizado”, que debe tenerse en cuenta para definir el alcance de las obligaciones estatales de prevenir, investigar y eventualmente sancionar estas violaciones de derechos humanos (Cf. Caso Bueno Alves vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 5 de julio de 2011, párrs.31, 39 y 40).

⁸ La Convención contra la Tortura fue firmada el 10 de diciembre de 1984 y entró en vigor el 26 de junio de 1987. El Protocolo Facultativo fue firmado el 18 de diciembre de 2002 y su entrada en vigor se produjo el 22 de junio de 2006.

⁹ En adelante, Subcomité o SPT.

nacionales, que los Estados partes se comprometen a poner en marcha¹⁰. Está previsto que ambas herramientas actúen coordinadamente a través de la estrategia que se ha reportado como la más eficaz en materia de prevención de la tortura: las visitas periódicas intempestivas a las instituciones de privación de la libertad de las personas¹¹.

En este sentido, la experiencia ha demostrado que las personas privadas de su libertad están más expuestas a ser objeto de tortura y otras violaciones a los derechos humanos, y que las visitas sorpresa a los lugares de encierro, realizadas por expertos independientes, suelen ser estrategias eficaces para prevenir o disuadir dicha práctica, y para conocer de forma directa las condiciones de detención y procurar su mejora.

Pero, además, los Estados que integran el MERCOSUR han admitido ante distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos la situación de la tortura en sus países, y han asumido voluntariamente, en los últimos años, el compromiso de adoptar diferentes medidas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; en particular, el de avanzar en el establecimiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención delineados por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura.

Así, por ejemplo, al revisar los compromisos asumidos ante el Consejo de Derechos Humanos, en el marco del examen periódico universal (EPU)¹², las torturas y las inadecuadas condiciones de detención aparecen como una de las preocupaciones de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en relación a las cuales contrajeron deberes específicos¹³.

¹⁰ Los cuatro países plenos del MERCOSUR han manifestado su consentimiento en obligarse por estos dos tratados en las siguientes fechas, respectivamente: Argentina, el 24 de septiembre de 1986 y el 15 de noviembre de 2004; Brasil: el 28 de septiembre de 1989 y el 12 de junio de 2007; Paraguay: el 12 de marzo de 1990 y el 2 de diciembre de 2005; Uruguay: el 24 de octubre de 1986 y el 8 de diciembre de 2005. Ver "Situación de ratificaciones, reservas y declaraciones" de la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cat>.

¹¹ El propio instrumento internacional aclara que se abarca a las personas sometidas a cualquier tipo de *privación de libertad*. Sobre este tema, ver el siguiente acápite.

¹² El Consejo de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, fue creado por resolución 60/51, publicada el día 3 de abril de 2006 y adoptada el 15 de marzo, el que vino a reemplazar a la anterior Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social. De acuerdo con la resolución 60/51 de la Asamblea General de la ONU que creó el Consejo de Derechos Humanos, una de sus funciones es la de "e) Realizar un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados".

¹³ Vale destacar que en el EPU se suele llamar la atención sobre aquellas temáticas que han merecido pronunciamientos de otros mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

El Estado argentino, en el proceso del EPU del año 2008, fue interpelado por los integrantes del Consejo de Derechos Humanos acerca de las denuncias de torturas y malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad. El gobierno manifestó que era consciente de esos malos tratos y que, en el marco de la lucha contra la impunidad, se estaban imponiendo condenas muy severas a los agentes de policía que cometían estos delitos. Asimismo, se comprometió a adoptar medidas para que este delito no quede impune, a mejorar las condiciones en las cárceles —en especial, el hacinamiento—, los tiempos de detención preventiva y a fomentar medidas alternativas a la detención provisional¹⁴. Finalmente, el Estado asumió el compromiso implementar cuanto antes el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ordenado por el Protocolo Facultativo¹⁵.

Brasil, por su parte, también en el 2008 y en el marco del mismo mecanismo de supervisión internacional, destacó la necesidad de fortalecer la labor de la lucha contra la tortura. En ese sentido, recordó su ratificación del Protocolo Facultativo y la creación de un Comité Nacional sobre la Tortura, y se obligó a adoptar medidas para mejorar las condiciones en las prisiones y a seguir las recomendaciones formuladas por el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos a ese respecto¹⁶.

En el caso de Paraguay, en el examen periódico ante el Consejo de Derechos Humanos que tuvo lugar en el mes de marzo de 2011¹⁷, el gobierno destacó que había recibido con mucho interés las recomendaciones efectuadas por el Relator Especial contra la Tortura y del Subcomité para la Prevención de la Tortura —que recientemente habían visitado el país—, y se había propuesto mejorar de forma progresiva las condiciones de los centros penitenciarios, para lo cual había creado una Comisión Nacional de Reforma Penitenciaria para la elaboración de un plan de reforma integral. Pero además informó que, para ese entonces, el Congreso estaba examinando un Proyecto de Ley del Mecanismo

¹⁴ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Argentina, 8° período de sesiones, 13 de mayo de 2008, A/HRC/8/34, párrafo 56 y las recomendaciones que aparecen en el párrafo 64, puntos 7, 8 y 12.

¹⁵ *Ibidem*. Ver concretamente el punto 7.

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Brasil, 1er. período de sesiones, 15 de abril de 2008, A/HRC/WG.6/1/BRA/4, punto 43 y puntos 3 y 6 de las conclusiones y recomendaciones.

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Paraguay, 17° período de sesiones, 28 de marzo de 2011, A/HRC/17/18, puntos 51, 85 y 86.

Nacional de Prevención contra la Tortura, que ya había sido aprobado por el Senado¹⁸ el que, como veremos más adelante, fue sancionado poco tiempo después.

Uruguay, en tanto, en el año 2009, reconoció como una de las situaciones que merecía mayor atención la del sistema penitenciario y consignó que, en los últimos años, había adoptado tres mecanismos de prevención de la tortura: el comisionado parlamentario para el sistema penitenciario, el Comité de Observadores para el monitoreo de la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal y un inspector para personas con problemas psiquiátricos. Aclaró que esos mecanismos estarán coordinados con la Institución Nacional de Derechos Humanos, creada por ley en 2009¹⁹. Como compromisos específicos, Uruguay asumió el de asegurar que el mecanismo nacional de prevención se ajuste a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y a asignarle suficientes recursos humanos, financieros y logísticos.

4. Las principales características que deben tener los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, conforme el Protocolo Facultativo²⁰

Como adelantáramos, el Protocolo diseña un sistema de prevención de la tortura que consiste fundamentalmente en la realización de visitas periódicas y sorpresivas —que pueden estar combinadas con visitas planificadas—, a los lugares de encierro por parte de expertos independientes, y la elaboración y seguimiento de recomendaciones posteriores. Este sistema está compuesto por dos herramientas: un Subcomité para la Prevención de la Tortura²¹ y el establecimiento de Mecanismos Nacionales. Se trata, sin lugar a dudas, de un instrumento internacional innovador, pues enfatiza la prevención y la cooperación con los

¹⁸ En particular, se comprometió a: “aprobar y aplicar lo antes posible el Proyecto de Ley del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” e “incluir en el Proyecto de Ley del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura un artículo relativo a la rehabilitación de las víctimas de tortura”. Similar compromiso asumió ante el Comité contra la Tortura, cuya supervisión tuvo lugar también en el mes de marzo de 2011 (ver “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Comité contra la Tortura”, 9 de marzo de 2011, CAT/C/PRY/4-6, párrafo 268).

¹⁹ Informe del Grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Uruguay. Consejo de Derechos Humanos, 12^a período de sesiones. Asamblea General, 4 de junio de 2009. A/HRC/12/12. Ver puntos 11, 19, 20 y 40.

²⁰ Para un estudio profundo de este y otros temas vinculados, puede consultarse: Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*, San José, Costa Rica, 2010. Disponible en: http://www.apr.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=172&Itemid=250&lang=en

²¹ El Subcomité inició su labor en febrero de 2007 con diez miembros. A principios del 2011, cuando el Protocolo logró 50 ratificaciones, el número de miembros del SPT aumentó a 25, convirtiéndose en el órgano de tratados sobre derechos humanos más grande de las Naciones Unidas. Entre los miembros hay un experto argentino (Mario Luis Coreolano), uno uruguayo (Wilder Tyler Souto) y una experta brasileña (Maria Margarida Pressburger).

Estados parte, y prevé un sistema en el cual se integran los esfuerzos nacionales e internacionales.

Se parte de la idea de que los Mecanismos Nacionales, al estar situados en el propio país, pueden complementar al Subcomité —y al resto de los organismos internacionales de protección de derechos humanos— al realizar visitas más frecuentes, y que pueden mantener un diálogo más fluido y continuo con las autoridades encargadas de cuidar y proteger los derechos de las privadas de libertad.

De acuerdo con el artículo 17 del Protocolo Facultativo, los Estados parte se obligan a contar con uno o varios MNP un año después de la ratificación o adhesión²². Este compromiso puede concretarse a través del establecimiento de un nuevo órgano con este mandato; de la designación como MNP de un órgano ya existente pero que no tuviera esta potestad; o a partir del mantenimiento de alguno que, aunque no ostente esa denominación, ya se encontrara realizando tareas de la misma índole que las que propone el Protocolo²³.

Además, el propio instrumento internacional contempla un conjunto de criterios que deben tenerse en cuenta al momento de designar, establecer o mantener el Mecanismo Nacional de Prevención. En tal sentido, si bien el Protocolo no regula la forma que debe tener esta institución, sí prevé requisitos mínimos pensados para garantizar su funcionamiento eficaz e independiente²⁴.

Asimismo, el Subcomité elaboró unas Directrices relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención²⁵, que contienen pautas aún más precisas sobre los procedimientos de selección de sus integrantes, sus criterios de idoneidad, atribuciones y garantías de independencia, entre otros aspectos.

²² Cabe aclarar que el Protocolo prevé, en su artículo 24, la prórroga de este plazo, por resolución fundada del Subcomité, y luego de una declaración expresa del Estado parte: “1. Una vez ratificado el presente Protocolo, los Estados Partes podrán hacer una declaración aplazando la aplicación de sus obligaciones en virtud de la parte III [sobre el mandato del Subcomité de visitar los países] o de la parte IV [sobre la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura] del Protocolo. 2. Este aplazamiento tendrá validez por un período máximo de tres años. Después de oír los argumentos del Estado Parte y en consulta con el Subcomité para la Prevención, el Comité contra la Tortura podrá prorrogar este período por otros dos años”. Es preciso remarcar que ninguno de los países del MERCOSUR ha realizado dicha declaración (cf. “Situación de ratificaciones, reservas y declaraciones” de la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies>).

²³ El artículo 17 del Protocolo sostiene que cada Estado Parte “mantendrá, designará o creará” uno o varios Mecanismos Nacionales.

²⁴ Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, parte IV.

²⁵ Cf. CAT/OP/12/5, 9 de diciembre de 2010, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm>

Como regla general, el Protocolo propone que, al establecer los Mecanismos Nacionales de Prevención, los Estados Partes deberían utilizar como guía, en la medida de lo conducente, los *Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, conocidos como “Principios de París”²⁶.

A continuación, se reseñarán algunos de esos criterios.

4.1. Sobre el procedimiento de selección de los miembros:

Si bien los Estados pueden escoger el procedimiento de selección, es fundamental que éste sea transparente, inclusivo y participativo, y que incorpore, en dicho proceso, a la sociedad civil y a otros sectores interesados en la prevención de la tortura. Al respecto, señala el Subcomité en su directriz 16 que “El mecanismo nacional de prevención 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. Este mismo tipo de proceso debe emplearse en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos”.

Es importante señalar que en los países del MERCOSUR existen algunas experiencias interesantes de procedimientos de este tipo para la designación de ciertas autoridades públicas, que pueden servir de modelo²⁷.

Es fundamental entonces que, independientemente de sus particularidades, el procedimiento de designación del Mecanismo (por ejemplo si se atribuye esta facultad a un organismo ya creado), así como el de nombramiento de sus miembros, sea transparente. Ello implica que debería estar previamente establecido, debería darse a publicidad los criterios que orientarán la decisión sobre la designación de sus integrantes; y propiciarse y posibilitarse instancias de participación y control por parte de la ciudadanía.

²⁶ Cf. Protocolo Facultativo, artículo 18.4. Estos principios fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (órgano reemplazado desde el 2006 por el Consejo de Derechos Humanos), en marzo de 1992.

²⁷ Ver, a modo de ejemplo, el Decreto 222/2003 de la República Argentina sobre “Procedimiento para el ejercicio de la facultad que el inciso 4 del artículo 99 de la Constitución de la Nación Argentina le confiere al Presidente de la Nación para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Marco normativo para la preselección de candidatos para la cobertura de vacantes”. La norma prevé la publicación en el Boletín Oficial y en dos diarios de circulación nacional la nómina de las personas preseleccionadas para ocupar la/s vacante/s, tras lo cual se establece que: “Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán en el plazo de QUINCE (15) días a contar desde la última publicación en el Boletín Oficial, presentar al MINISTERIO DE JUSTICIA SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos”. Ver también la Reforma del Reglamento del Senado de la Nación Argentina (reformado por resolución D.R. 198/03), en materia de audiencias públicas.

El IPPDH entiende que cuanto más transparente y participativo sea el mecanismo de designación de sus integrantes, el MNP tendrá mayor legitimidad para ejercer su función.

4.2. Sobre la composición:

Un aspecto esencial para garantizar la eficacia y la independencia de los MNP es asegurar la idoneidad ética y técnica de sus miembros, mediante criterios de selección previamente establecidos.

Al respecto, el Protocolo contempla en su artículo 18.2 que “Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país”²⁸.

Por su parte, el Subcomité aclara en sus directrices 17, 18 y 19 que “los miembros del mecanismo nacional de prevención deben poseer colectivamente los conocimientos y la experiencia necesarios que garanticen la eficacia de su funcionamiento”, y que no se podrá “nombrar miembros que ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses”, aspecto sobre el que volveremos en el próximo apartado.

Como se advierte, el Subcomité escogió un criterio pluralista²⁹ más que individual sobre las aptitudes que deben poseer los miembros del Mecanismo Nacional, que apunta a designar personas que, en su conjunto, cuenten con las capacidades y conocimientos profesionales necesarios.

Es indudable, por supuesto, que todos los miembros deben demostrar un probado compromiso con el respeto de los derechos humanos.

²⁸ Es interesante complementar estos criterios, con los que establece el Protocolo para designar a los integrantes del Subcomité de Prevención de la Tortura en su artículo 5.2. Allí regula que “los miembros del Subcomité serán elegidos entre personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en las esferas del derecho penal, la administración penitenciaria o policial, o en las diversas esferas de interés para el tratamiento de personas privadas de su libertad”.

²⁹ Este mismo criterio es el que siguen los “Principios de París” sobre la integración de las instituciones nacionales de derechos humanos, al establecer que “1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de: (a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio-profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas; (b) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; (c) los universitarios y especialistas calificados; (d) el Parlamento; (e) Las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo)”.

Al tratarse de un órgano colegiado, sus integrantes, así como su personal, deben ser representativos de la diversidad de género, y de la diversidad racial o étnica del país³⁰, así como también de los grupos particularmente en riesgo en los lugares de detención; por ejemplo, las personas con discapacidades, adultas mayores, grupos religiosos, y los sobrevivientes de la tortura³¹. Es importante también que en su composición se contemple la integración por parte de referentes de las organizaciones o movimientos sociales³².

En cuanto a la formación profesional, sus integrantes, así como su personal, deberían incluir juristas; trabajadores sociales; psicólogos y psiquiatras; médicos forenses; especialistas en derechos humanos, sistemas penitenciarios y policiales, y demás³³.

4.3. Sobre las garantías de su independencia:

Uno de los puntos más significativos para asegurar que los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura cumplan adecuadamente con su función es garantizar su independencia, tanto de sus integrantes como funcional.

Al respecto, en su artículo 18.1, el Protocolo prevé que: “Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal”; en tanto que en el inciso 3 contempla que “Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención”.

En cuanto a la independencia de sus miembros, éstos deben demostrar autonomía de las autoridades a quienes deberán supervisar. Es por ello que el Subcomité establece la prohibición de designar personas que ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de interés. El IPPDH entiende que, entre ellas, se deben incluir a quienes actualmente ocupen cargos en el gobierno, el sistema de justicia penal o las autoridades encargadas de la implementación de las privaciones de la libertad³⁴.

³⁰ Protocolo Facultativo, artículo 18.2.

³¹ Cf. APT, IIDH, *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*, cit., página 61.

³² Cf. “Principios de París”, principio B.1.

³³ El Subcomité, por su parte, en la Directriz 20 sostiene: “Habida cuenta de las disposiciones del artículo 18, párrafos 1 y 2, del Protocolo Facultativo, el mecanismo nacional de prevención deberá velar por que su personal sea ampliamente representativo y tenga las aptitudes y los conocimientos profesionales necesarios para que el mecanismo pueda desempeñar cumplidamente su mandato. Ello deberá incluir, entre otras cosas, conocimientos especializados pertinentes en materia jurídica y de atención de la salud”. Ver también APT, IIDH, *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*, cit., página 97.

³⁴ Ver Principios de París (“composición y garantías de independencia y pluralismo”), y APT, IIDH, *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*, cit., página 97.

Asimismo, una vez designados, los/as integrantes del MNP tienen que contar con ciertas inmunidades, para poder llevar a cabo sus funciones con libertad e independencia³⁵. Es importante advertir que, sin embargo, ni el Protocolo ni el Subcomité especifican cuáles deben ser estas inmunidades, a diferencia de lo regulado para los integrantes del Subcomité, en cuyo caso se ordena garantizarles inmunidades de arresto o detención personal y de interferencia con las comunicaciones³⁶. Es por ello que cada Estado debería definir estas inmunidades de acuerdo con su propio ordenamiento constitucional y legal.

Un aspecto sí previsto por el Subcomité en sus Directrices es lo atinente a la duración del mandato de los miembros del MNP. En tal sentido, la directriz 9 establece que “La legislación pertinente debe especificar la duración del mandato del miembro o los miembros del mecanismo y los motivos de su destitución. La duración del mandato, que podrá ser prorrogable, debe ser la suficiente como para garantizar la independencia del funcionamiento del mecanismo nacional de prevención”.

En cuanto a la independencia funcional, los MNP deberían llevar a cabo sus mandatos sin interferencia de poder alguno, por lo que aparece como recomendable que funcionen en el marco de una estructura en la que estén dadas las condiciones para que no se vean sometidos a recibir instrucciones de los poderes del Estado y/o de cualquier otro grupo de presión³⁷.

Es importante que los MNP cuenten también con sus propios recursos, tanto humanos como materiales, los que deben ser suficientes para la labor asignada. En esta línea, es crucial que gocen de autonomía en la elaboración y ejecución de su presupuesto.

4.4. Sobre las atribuciones:

En primer lugar, es importante señalar que, tal como ha sostenido el Subcomité, la normativa que crea o regula los MNP —idealmente de rango constitucional o legal— debe

³⁵ El artículo 35 del Protocolo establece que deben disponerse las inmunidades “que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones”. En tanto que el Subcomité, en su directriz 26, previó que “El Estado debe garantizar que tanto los miembros del mecanismo nacional de prevención como su personal gocen de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones”.

³⁶ En lo respectivo a los miembros del Subcomité, se prescribe que se les otorgarán las prerrogativas e inmunidades especificadas en la sección 22 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, del 13 de febrero de 1946.

³⁷ Al respecto, el Subcomité en su directriz 12 regula que “El mecanismo nacional de prevención debe gozar de una total autonomía financiera y funcional en el ejercicio de las funciones, que se le encomiendan en el Protocolo Facultativo”.

especificar con la mayor claridad y amplitud posible las atribuciones de que dispone³⁸, entre las que deberían contemplarse al menos las siguientes.

a) Acceso a los lugares de privación de la libertad

En cuanto a sus funciones, la más importante, sin lugar a dudas, es que los miembros y el personal del MNP tengan *acceso a todos los lugares de privación de libertad*³⁹, lo que comprende, en los términos del Protocolo Facultativo, a cualquier lugar bajo jurisdicción y control del Estado parte, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o con su consentimiento expreso o tácito⁴⁰.

Ello implica que deben contar con amplias facultades para ingresar, sin previo aviso ni mucho menos autorización alguna, a todas las instalaciones y servicios de privación de libertad, incluyendo cárceles, estaciones de policía; institutos de jóvenes, adolescentes, niños y niñas; centros de atención social; instituciones psiquiátricas; centros de detención de inmigrantes y solicitantes de asilo, lugares de detención extraoficiales, entre otras⁴¹.

Es importante destacar que, de acuerdo con algunos especialistas, tales como Nowak —ex Relator Especial contra la Tortura de Naciones Unidas— y Mc Arthur⁴², el acceso también abarca a las *instalaciones privadas*, tales como hospitales privados, asilos de ancianos u hogares infantiles, que retienen a las personas *en contra de su voluntad con el simple conocimiento y consentimiento de una autoridad pública*, sea éste expreso o tácito.

Existen asimismo privaciones de libertad en instituciones privadas en las que, incluso sin mediar orden de autoridad pública, el Estado asume un deber de debida diligencia relativo a la prevención de la tortura, de acuerdo con lo establecido por la Convención contra

³⁸ Cf. Subcomité de Prevención de la Tortura, Directrices relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención, Directriz 7: “El mandato y las facultades del mecanismo nacional de prevención deberán enunciarse de manera clara en forma de texto constitucional o legislativo”.

³⁹ Protocolo Facultativo, artículo 19 a).

⁴⁰ Asimismo, a los efectos del Protocolo se entiende por *privación de libertad* cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública (cf. Protocolo Facultativo, artículos 4 y 20 c).

⁴¹ Cf. Subcomité de Prevención de la Tortura, Directrices relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención, Directriz 24: “El Estado deberá permitir las visitas del mecanismo nacional de prevención a todos los lugares donde se encuentren o se sospeche que puedan encontrarse personas privadas de libertad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo, que estén bajo su jurisdicción. A los efectos de las presentes directrices, la jurisdicción del Estado comprende todos los lugares sobre los que ejerce un control efectivo”.

⁴² Nowak, Manfred y McArthur, Elizabeth, *The United Nations Convention against Torture: A commentary*, páginas 931 y 932, disponible en <http://www.scribd.com/embeds/51297730/content> APT, IIDH, *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*, cit., páginas 23 y 56.

la Tortura⁴³. En esa línea, este compromiso se traduce en un deber positivo de proteger a las personas contra actos cometidos por sujetos privados o actores no estatales. Es por ello que, a criterio del IPPDH, los MNP deben tener la facultad de realizar visitas también a las instituciones públicas y privadas de alojamiento de personas adultas mayores.

Los Mecanismos Nacionales de Prevención deberán estar facultados para visitar dichos lugares de detención con *regularidad y frecuencia*, la cual se establecerá de acuerdo con diferentes variables⁴⁴. Algunas instituciones, donde las personas detenidas tienen un contacto más limitado con el exterior, y aquéllas donde se produce un movimiento de ingresos y salidas más intenso deberán ser visitadas con más frecuencia que otros establecimientos. Debe considerarse asimismo el aspecto de la rotación usualmente rápida de los detenidos en los centros de detención y las instalaciones policiales, para planificar visitas con más asiduidad⁴⁵.

Al igual que a los integrantes del SPT, a los MNP deberán estar en condiciones de realizar *entrevistas privadas* con aquellas personas seleccionadas en el lugar de su elección y con su consentimiento previo. También deberán poder entrevistar al personal que presta funciones en los lugares de encierro y a cualquier otra persona pertinente a su mandato⁴⁶.

Asimismo, cualquier persona u organización que se comunice con los miembros o el personal de los MNP deberá beneficiarse de la protección contra represalias⁴⁷, lo cual es fundamental para la eficacia de una vigilancia preventiva, ya que garantiza una relación de confianza entre los MNP y sus interlocutores.

b) Acceso a la información

⁴³ Comité contra la Tortura, *Observación General n° 2*, 39° período de sesiones, 24 de enero de 2008, CAT/C/GC/2, párrafo 18.

⁴⁴ Protocolo Facultativo, artículo 20 e). Ver también Subcomité de Prevención de la Tortura, Directrices relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención, “El Estado debe garantizar que el mecanismo nacional de prevención pueda llevar a cabo visitas en la forma y con la frecuencia que el propio mecanismo decida. Ello incluye la posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad y el derecho a realizar visitas sin previo aviso y en cualquier momento a todos los lugares de privación de libertad, de conformidad con las disposiciones del Protocolo Facultativo” (directriz 25). “El mecanismo nacional de prevención deberá establecer un plan o programa de trabajo que con el tiempo prevea visitas a todos los lugares donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo, que estén bajo la jurisdicción del Estado...” (directriz 33). “El mecanismo nacional de prevención debe planificar su trabajo y el uso de los recursos de tal modo que se puedan visitar los lugares de privación de libertad en la forma adecuada y con la frecuencia suficiente para lograr una contribución real a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (directriz 34).

⁴⁵ Cf. APT, IIDH, *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: Manual para su Implementación (edición actualizada)*, cit., página 100.

⁴⁶ Protocolo Facultativo, artículo 20 d) y e).

⁴⁷ Protocolo Facultativo, artículo 21.

Otra facultad esencial es que los Mecanismos Nacionales de Prevención tengan acceso a toda la información relacionada con los lugares de detención y su administración, y con el tratamiento y las condiciones de las personas privadas de su libertad⁴⁸. Las autoridades públicas o privadas deben facilitar que los integrantes de los MNP tomen contacto con los archivos, registros, expedientes médicos y provisiones alimenticias de los centros de detención, entre otros, ya sea durante las visitas, o si fueran solicitados antes o después de su realización.

El Protocolo Facultativo dispone algunas pautas para la protección de la información que reciban los miembros del MNP. Así, estipula que la información confidencial en su poder no debe divulgarse, salvo que el (los) interesado(s) consientan de manera expresa en su difusión⁴⁹.

Resulta recomendable que la normativa que regule los Mecanismos Nacionales de Prevención contenga expresamente su facultad de acceder a la información así como también la prohibición de que el MNP, las autoridades del Estado o los particulares difundan la información confidencial a la que accedan los Mecanismos.

c) Elaboración de informes con recomendaciones posteriores a las visitas

Luego de las visitas o inspecciones, los MNP deben tener la potestad mínima de realizar recomendaciones a las autoridades competentes, con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y, consecuentemente, prevenir la tortura⁵⁰.

El informe con las recomendaciones debería contemplar no sólo la situación concreta del lugar de encierro visitado, sino también aquellas fallas sistémicas o patrones estructurales sobre las condiciones de detención detectados.

Al respecto, sostiene el Subcomité de Prevención de la Tortura en su directriz 36 que “El mecanismo nacional de prevención debe preparar informes tras sus visitas, así como un informe anual y cualquier otro tipo de informe que considere oportuno. En los informes, cuando proceda, se formularán recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes. En las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención se deberán tener en cuenta las normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención de la tortura y

⁴⁸ Protocolo Facultativo, artículo 20 a) y b).

⁴⁹ Protocolo Facultativo, artículo 21.2.

⁵⁰ Protocolo Facultativo, artículo 19 b).

otros malos tratos, incluidas las observaciones y recomendaciones del Subcomité para la Prevención de la Tortura”.

Un aspecto crucial en este sentido es el seguimiento para el cumplimiento de estas recomendaciones. El objetivo es que los mecanismos nacionales de prevención y las autoridades de las instituciones y el resto de las autoridades competentes entablen un diálogo constante sobre la base de los cambios recomendados a raíz de las visitas y de las medidas adoptadas en respuesta a esas recomendaciones⁵¹.

d) Producción de información y presentación de propuestas para modificar políticas públicas en la temática

El Protocolo también establece que los Mecanismos Nacionales de Prevención deben estar facultados y contar con los recursos necesarios para producir información, realizar investigaciones, análisis y formular propuestas sobre las políticas públicas (leyes, prácticas) vigentes en materia de privación de la libertad de personas y prevención de la tortura⁵².

En tal sentido, corresponden dos aclaraciones. Por un lado, a partir de lo relevado, el IPPDH entiende que los MNP deberían no sólo poder acceder, sino también poder producir información estadística o elaborar bases de datos, que permitan elevar los niveles de información disponible en materia de tortura y condiciones de detención que favorezca el diseño de políticas de prevención más eficaces.

Por otro, en cuanto la participación en el debate sobre las iniciativas, el Subcomité recomienda en su Directrices que “El Estado debe informar al mecanismo nacional de prevención de todo proyecto de ley que pueda estar examinándose y que sea pertinente para su mandato y permitir al mecanismo hacer propuestas u observaciones sobre toda política o ley en vigor o en proyecto. El Estado debe tomar en consideración las propuestas u observaciones que reciba del mecanismo en materia de esa legislación” (directriz 28); y también que “El mecanismo nacional de prevención debe presentar a las autoridades competentes del Estado propuestas y observaciones sobre la política y la legislación en vigor o en proyecto que considere pertinentes para su mandato” (directriz 35).

⁵¹ Al respecto sostiene el Subcomité de Prevención de la Tortura en su directriz 38 que “El mecanismo nacional de prevención debe velar por tener la capacidad de entablar y por entablar un diálogo significativo con el Estado sobre la aplicación de sus recomendaciones. Asimismo, deberá hacer todo cuanto esté a su alcance para hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que el Subcomité haya podido formular en relación con el país y a tal fin se coordinará con el Subcomité para la Prevención de la Tortura”.

⁵² Protocolo Facultativo, artículo 19 c).

e) Intervención en casos individuales

Los Mecanismos Nacionales de Prevención podrían además tener la facultad de intervenir en el esclarecimiento o juzgamiento de casos individuales o colectivos de hechos de tortura. Se trata ésta de una competencia adicional y complementaria a las funciones esenciales previstas en el Protocolo y reguladas por el Subcomité en sus Directrices. La capacidad de intervenir en estos casos puede contemplar la atribución de presentar denuncias judiciales ante hechos sobre los que toma conocimiento, o de elaborar y presentar dictámenes o *amicus curiae*, y hasta de intervenir en las causas en carácter de parte o tercero interesado, más allá de la participación directa de la víctima o las víctimas.

Ahora bien, es importante regular esta facultad de modo que no obstaculice o colisione con sus otras facultades o funciones del Mecanismo de Prevención. En tal sentido, la posibilidad de denunciar o constituirse como parte judicial ante hechos sobre los que tome conocimiento debe tener en cuenta el alto nivel de impunidad que suelen tener estos casos, y procurar su superación. La elección de los casos, entonces, debe ser estratégica y nunca debe contemplarse como una obligación, pues en ciertas circunstancias podría obstaculizar el logro del fin primordial para el cual fue previsto. Al respecto, las propias víctimas o testigos de estos hechos podrían verse desalentados a conversar libremente con los miembros del MNP, por temor a las represalias, si éstos tienen la obligación legal de poner en marcha acciones judiciales⁵³. Asimismo, en ciertas circunstancias, la facultad de presentar denuncias judiciales puede también impedir el afianzamiento de una relación de confianza y diálogo constructivo con las autoridades encargadas de implementar las recomendaciones elaboradas por el Mecanismo de Prevención.

En todo caso, la posibilidad de que los MNP realicen denuncias o intervengan en las causas judiciales iniciadas por casos de tortura debe contemplarse como una contribución a la lucha contra la impunidad de la práctica de la tortura y como un ejercicio de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado. En tal sentido, la regulación debe preverla como una facultad, y no una obligación, pero tiene que tender a superar el bajo nivel de denuncia y protección judicial en estos casos, y servir para fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades encargadas de la investigación y sanción de los responsables.

⁵³ Ver Oficina del [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México](http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/Facultativo2.pdf), "Aportes al Debate sobre el Diseño e Implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes", página 306, disponible en <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/Facultativo2.pdf>

f) Actividades de capacitación y sensibilización

Entre las distintas facultades que los Mecanismos deberían tener se encuentra la de realizar actividades de sensibilización y formación de distinto tipo de funcionarios con responsabilidad en la prevención de la tortura. Estos programas deberían incluir a su propio personal, a fin de fortalecer las capacidades en las visitas sorpresivas; así como también a funcionarios a cargo de los lugares de privación de libertad de las personas; a aquellas autoridades a cargo de implementar sus recomendaciones.

Es importante resaltar que el propio Protocolo establece la obligación de conformar un fondo a fin de fortalecer la implementación de las recomendaciones del Subcomité y la capacitación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura⁵⁴.

4.5. Sobre la rendición de cuentas:

Como cualquier organismo —con mucho más rigor si se trata de uno público o mixto—, los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura deberán contar con un sistema de rendición de cuentas, a fin de garantizar su transparencia y legitimidad frente a la sociedad, y también fortalecer sus capacidades y eficiencia en su labor⁵⁵.

Entre los distintos mecanismos de rendición de cuentas, el Protocolo prescribe la obligación de producir y publicar un informe anual del Mecanismo Nacional, el que debe ser ampliamente difundido⁵⁶.

Si bien es facultad de cada Mecanismo determinar el contenido de este informe periódico, éste debe incluir por lo menos un reporte de sus actividades, los informes de las visitas efectuadas y sus recomendaciones, e incluir también un diagnóstico sobre la situación de la prevención de la tortura y otros malos tratos en el país; el avance y seguimiento de las recomendaciones previas, los dictámenes sobre los proyectos y políticas evaluadas, y la información atinente a su gestión y ejecución presupuestaria.

⁵⁴ El artículo 26 del Protocolo dispone la creación de un Fondo Especial con arreglo a los procedimientos financieros de Naciones Unidas, y establece que éste servirá “para contribuir a financiar la aplicación de las recomendaciones del Subcomité para la Prevención a un Estado Parte después de una visita, *así como los programas de educación de los mecanismos nacionales de prevención*” (el resaltado nos pertenece).

⁵⁵ Entre sus directrices, el Subcomité establece que “El funcionamiento eficaz del mecanismo nacional de prevención es una obligación permanente. La eficacia del mecanismo nacional de prevención debe ser evaluada periódicamente por el Estado y el propio mecanismo, teniendo en cuenta el parecer del Subcomité, a fin de mejorarla y fortalecerla en la manera necesaria y el momento oportuno” (directriz 15).

⁵⁶ Artículo 23 del Protocolo Facultativo: “Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención”.

La divulgación sobre las actividades de los MNP, con excepción de los datos personales y otra información de carácter confidencial, es de especial significación para fortalecer su independencia, pero también para favorecer el conocimiento y el control por parte de la ciudadanía.

Los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir también regulaciones precisas sobre las causales y procedimientos para la remoción de los integrantes, que permitan desplazamientos ante casos de mal funcionamiento, incumplimiento de sus deberes o conflictos de intereses⁵⁷.

4.6. Las particularidades en los países federales:

El Protocolo Facultativo consagra, al igual que la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, una cláusula federal que dispone que “Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna” (artículo 29).

Es importante mencionar que, si bien de acuerdo con el artículo 3 del Protocolo los Estados parte cuentan con la potestad de implementar en su territorio uno o varios Mecanismos de Prevención de la Tortura —lo que podría llevar a la hipótesis de la coexistencia de varios órganos nacionales con similares competencias—, el Subcomité en sus Directrices se refiere al deber de los Estados de implementar *un* Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en singular.

En tal sentido, la referencia en plural del artículo 3 del Protocolo estaría orientada a permitir la designación de varios órganos, de acuerdo con la temática, o bien según la división territorial y política, o de descentralización administrativa, de cada Estado parte. Sin embargo, en todos estos casos, lo fundamental es advertir que el espíritu del Protocolo es la previsión de un “sistema de prevención de la tortura”⁵⁸, integrado por órganos mixtos: por un lado, un organismo internacional, el Subcomité, y un organismo nacional, el MNP; y por otro, por un órgano federal, el MNP, y órganos provinciales o estatales, si correspondiere.

Entonces, para los países federales, en la tarea de prevenir la tortura, concurren competencias nacionales y estatales, puesto que aún cuando existan facultades

⁵⁷ Directriz 19 del Subcomité: “Los miembros del mecanismo nacional de prevención también deben asegurarse de no ocupar o acceder a cargos que puedan suscitar conflictos de intereses”.

⁵⁸ Al respecto, el Preámbulo del Protocolo Facultativo establece “que los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar estos artículos, que el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de libertad y el pleno respeto de sus derechos humanos es una responsabilidad común compartida por todos, y que los mecanismos internacionales de aplicación complementan y fortalecen las medidas nacionales”.

provinciales o locales (en asuntos judiciales, penitenciarios, etc.), y por ello se implementan mecanismos de prevención estaduales, el Estado Nacional, que es el sujeto de derecho internacional, asume una posición de garante, en el marco de la cual ejerce funciones de supervisión.

Y es en este contexto en el que debe diseñarse el sistema nacional de prevención de la tortura, con un rol específico del Estado nacional, en el que se encuentren articulados cada uno de estos mecanismos locales de prevención.

Por un lado, el Estado nacional debe contar con facultades para fijar pisos o estándares mínimos en cuanto a las condiciones de detención de las personas y las herramientas para la prevención de la tortura. Por otro, es importante que las competencias de cada jurisdicción estén claramente delimitadas en la normativa que cree este sistema nacional, así como la regulación sobre su articulación o coordinación.

5. Estado actual de implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención en los países del MERCOSUR

En este apartado, el IPPDH repasará el estado de la implementación de los MNP en los Estados partes del MERCOSUR. En el caso de los países federales, como Argentina y Brasil, también se identificarán los avances que han tenido lugar en los Estados federados o provincias.

ARGENTINA

Sobre el Mecanismo Nacional:

Con fecha 7 de septiembre de 2011, la Cámara de Diputados de la Nación le otorgó media sanción al proyecto de ley (0956-D-2011)⁵⁹ que crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Se trata de una iniciativa que había sido elaborada e impulsada por un colectivo de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la prevención de la tortura, luego complementada con otros proyectos en trámite. A la fecha de cierre de este informe, el proyecto aún no había sido tratado por la Cámara de Senadores⁶⁰.

⁵⁹ Proyecto de ley sobre “Creación del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Número de expediente 0956-D-2011 (17/03/2011).

⁶⁰ En el mes de abril de 2012, en ocasión de la visita al país de una delegación del Subcomité contra la Tortura, senadores de distintos bloques manifestaron su voluntad para un pronto tratamiento del proyecto de ley.

El Proyecto crea un Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el que estará integrado por: un Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, un Consejo Federal de Mecanismos Locales, los mecanismos provinciales que se designen de conformidad con la ley nacional, y aquellas instituciones gubernamentales, entes públicos y organizaciones no gubernamentales interesadas en el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

El Comité Nacional se instituye en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación y está previsto que ejerza las funciones que establece la ley sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura contará con un/a Presidente y una Secretaría Ejecutiva, que le dará apoyo técnico y funcional. Estará integrado por nueve miembros. Seis de ellos se designarán mediante un procedimiento específico previsto por la ley, que contempla la posibilidad de postulaciones abiertas, criterios de selección transparentes, participación ciudadana y audiencias públicas⁶¹. Otros dos integrantes serán representantes de los Mecanismos Locales, elegidos por el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura. El noveno integrante será el Procurador Penitenciario de la Nación, que, como veremos, actuará como Mecanismo de Prevención para las dependencias federales.

⁶¹ El artículo 18 del proyecto prevé que estas seis personas sean elegidas por el Congreso de la Nación del siguiente modo: "a) La Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo creada por ley 24.284, abrirá un período de recepción de postulaciones para el cargo, detallando los criterios pautados en el artículo 20 de la presente ley. Este llamado a postulaciones se publicará en el Boletín Oficial, en al menos dos (2) diarios de circulación nacional, y en la página web de la Comisión Bicameral. b) Vencido el plazo para las postulaciones, la Comisión Bicameral hará público el listado completo de candidatos presentados y realizará una preselección de las o los candidatos que mejor satisfagan los criterios exigidos en la presente ley. Esta preselección incluirá entre seis (6) y dieciocho (18) candidatos. Para ello, la Comisión Bicameral podrá realizar consultas con profesionales de la prevención de la tortura y/o representantes de la sociedad civil con experiencia en aquel ámbito. Al menos la mitad de los candidatos preseleccionados deben haber sido postulados y/o contar con el apoyo de asociaciones no gubernamentales interesadas en la defensa de las personas privadas de libertad, mientras que el resto podrá haber sido propuesto por los distintos bloques parlamentarios del Senado y la Cámara de Diputados. c) Una vez efectuada la preselección, la Comisión Bicameral difundirá públicamente los antecedentes de las y los candidatos. La publicación se realizará en el Boletín Oficial, en al menos dos (2) diarios de circulación nacional y la página web de la Comisión. Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán presentar observaciones, apoyos e impugnaciones, por escrito y de modo fundado y documentado en un plazo de quince días (15) hábiles a contar desde la última publicación. d) La Comisión Bicameral convocará a los candidatos preseleccionados a una audiencia pública. Asimismo, convocará a quienes hayan presentado observaciones, apoyos o impugnaciones, quienes serán escuchados de modo previo al candidato. Durante la audiencia pública, los ciudadanos en general y cualquier institución asistente, podrán realizar preguntas con miras a conocer los objetivos de los candidatos, su plan de trabajo y su visión estratégica del cargo. e) Finalizada la audiencia pública, la Comisión Bicameral realizará un dictamen proponiendo a los seis (6) candidatos para ocupar los cargos del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. Al menos tres de estos candidatos deben haber sido postulados por las organizaciones no gubernamentales que participaron en el procedimiento. El dictamen se elevará a ambas Cámaras, aunque la Cámara de Senadores actuará como cámara de origen".

Entre sus facultades, se cuenta la realización de visitas de inspección a cualquier lugar de detención del país, sin previo aviso. También se prescribe que contará con la facultad de elaborar estándares y criterios de actuación en todas las materias de su competencia, y que promoverá su aplicación uniforme y homogénea, por parte del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura. Al respecto, el proyecto prevé que el Comité Nacional podrá diseñar y recomendar acciones y políticas para la prevención de la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, las que estarán destinadas a las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En cuanto a la posibilidad de realizar denuncias de casos particulares, el proyecto dispone que “de verificarse supuestos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aun en el caso de no contar con el consentimiento del damnificado, *deberán* instarse todas las acciones judiciales que resulten necesarias para salvaguardar su integridad”⁶². Como se advierte, el modelo argentino opta por establecer un mandato obligatorio para incoar acciones judiciales en estos casos. Sin embargo, dispone que en estos supuestos se procurará la elaboración conjunta de estrategias con la víctima, su entorno familiar o comunitario, en la medida que ello proceda y sea posible, y que se instarán las acciones de protección, articulando todas las medidas de resguardo para sus derechos.

La norma también sostiene que el Comité podrá impulsar las acciones judiciales o administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines, como así también podrá promover presentaciones en calidad de "amigo del tribunal" (*amicus curiae*).

El proyecto establece además que el Comité Nacional tendrá la obligación de recopilar y sistematizar información de todo el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, así como de cualquier otra fuente que considere relevante, sobre la situación de las personas privadas de libertad en todo el territorio⁶³. Al respecto, se dispone que en su ámbito se establecerá el Registro Nacional de casos de Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes y de un Registro Nacional de Acciones Judiciales de Hábeas Corpus, motivadas en el agravamiento de condiciones de detención. Asimismo, elaborará estándares mínimos de producción de información destinados a todas las autoridades competentes.

⁶² Artículo 46 del proyecto de ley.

⁶³ El Comité, al igual que los otros organismos que integran el Sistema, tendrá la capacidad de solicitar información y acceder a la documentación, archivos y/o expedientes administrativos y/o judiciales donde conste información sobre personas privadas de libertad y/o sobre sus condiciones de detención y/o sobre el funcionamiento de los lugares de encierro, así como entrevistar a personas privadas de libertad en forma individual o colectiva, de modo confidencial y sin la presencia de testigos.

Otra interesante competencia con la que se ha dotado al Comité es la de supervisar el funcionamiento de los sistemas disciplinarios y de ascensos de aquellas instituciones del Estado Nacional, de las provincias y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tengan a su cargo la administración, control, seguridad o custodia de los lugares de detención y promover la aplicación de sanciones administrativas por las violaciones a las disposiciones legales o reglamentarias, así como la de emitir opinión en los procesos de designación y ascenso de magistrados y funcionarios judiciales vinculados con sus competencias.

Por último, se dispone la facultad del Comité de diseñar y proponer campañas públicas de difusión sobre los derechos de las personas en situación de encierro.

El proyecto de ley crea además un Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura, que estará integrado por los mecanismos locales que se creen o designen. Tendrá la misión de elevar al Comité propuestas y estudios destinados a mejorar su plan de trabajo, y criterios y estándares de actuación, a partir del diagnóstico nacional que se realice en las reuniones plenarias del Consejo. Éste colaborará también en la difusión de la información y las recomendaciones generadas por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. El proyecto prevé que el Consejo sea el órgano que controle que los mecanismos locales cumplan las prescripciones de la ley, tanto en lo relativo a su puesta en marcha, al diseño institucional, a la selección de sus miembros como a su funcionamiento.

El proyecto de ley prescribe que la Procuración Penitenciaria de la Nación — institución creada hace ya varios años, dedicada a velar por los derechos de las personas privadas de su libertad fundamentalmente en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal— cumpla las funciones de Mecanismo de Prevención de la Tortura, en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal.

La iniciativa prevé controles mixtos: los mecanismos locales podrán realizar visitas y monitoreo en los lugares de detención dependientes de autoridad nacional que se encuentren localizados en su ámbito territorial de actuación, y la Procuración Penitenciaria de la Nación podrá hacerlo en centros de detención dependientes de autoridad local, en ambos casos bajo la coordinación del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, en su carácter de órgano rector.

En cuanto al diseño de los mecanismos locales, se contemplan algunos requisitos mínimos, tales como su independencia funcional y autarquía financiera; la publicidad y participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de creación o designación y

funcionamiento, con equidad de género, no discriminación y multidisciplinariedad en su composición. Todos ellos, además, tendrán la facultad de acceder a la información y documentación sobre personas privadas de libertad y/o sobre sus condiciones de detención y/o sobre el funcionamiento de los lugares de encierro, y la posibilidad de entrevistar a personas privadas de libertad en forma individual o colectiva, de modo confidencial y sin la presencia de testigos, en el lugar que se considere más conveniente. También se establece que deberán tener la facultad de ingresar a los lugares de detención en los que se encuentren o pudieren encontrarse personas privadas de su libertad; mantener reuniones con familiares de personas privadas de libertad, magistrados/as y funcionarios/as judiciales, abogados/as, médicos/as y otros/as profesionales de la salud, integrantes de los distintos servicios penitenciarios o instituciones de detención o alojamiento, y con todas aquellas personas y organismos públicos o privados que el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura considere necesario para el cumplimiento de su mandato.

Entre los mecanismos de rendición de cuentas, el proyecto de ley estipula las causales de inhabilitación, incompatibilidades y cese de los cargos de los miembros del Comité Nacional, así como las garantías e inmunidades de que gozan. También establece que el Comité Nacional deberá presentar un informe anual ante la Comisión Bicameral, que contendrá un diagnóstico de la situación de las personas privadas de libertad en el país y una evaluación del cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia.

Sobre los mecanismos provinciales:

La Provincia de Chaco fue la primera de las 24 en sancionar una ley de creación de un Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura⁶⁴. A la fecha de cierre de este informe, ya se han designado a sus integrantes —a través del mecanismo de audiencia pública⁶⁵—, pero aún no está en funcionamiento pues falta prever la estructura, aprobar la reglamentación, y resolver algunas cuestiones presupuestarias que necesariamente deben ajustarse para la puesta en marcha del Mecanismo Provincial.

El Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes estará integrado por el Comité Provincial de Prevención de la

⁶⁴ Ley provincial N° 6483, publicada en el Boletín Oficial el 1 de febrero de 2010.

⁶⁵ Conforme el artículo 9 de la ley N° 4654 de la provincia, que crea el mecanismo de audiencias públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo y de la Legislatura de Chaco, la audiencia pública en este caso fue convocada por la Cámara de Diputados, a través de su Presidente. A la audiencia con los candidatos preseleccionados, se invitó a participar a los Diputados Provinciales, a las universidades de la región, a los Colegios y Consejos Profesionales, a organizaciones no gubernamentales, y demás actores de la sociedad civil, relacionados con la temática. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto por esa ley, también se invitó a la ciudadanía a presentar observaciones sobre los candidatos.

Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes, que será un ente autónomo y autárquico⁶⁶, y los demás entes estatales, organizaciones no gubernamentales, y movimientos sociales interesados en la promoción y vigencia de la aplicación de la Convención contra la Tortura.

El Comité estará integrado por nueve miembros, que se desempeñarán *ad honorem*, entre los que se encuentran el Fiscal Especial de Derechos Humanos, dos legisladores provinciales, el Subsecretario de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo provincial y cinco representantes de la sociedad civil, elegidos mediante un procedimiento especial previsto por la propia ley y complementado por una ley posterior de audiencias públicas. Entre sus funciones, reguladas exhaustivamente en la norma, se cuenta la de realizar visitas periódicas generales o de emergencia, sin aviso previo, y con acceso irrestricto a todo el espacio edilicio de los lugares de detención de la provincia; denunciar o intervenir en los casos que tome conocimiento, y formular recomendaciones, así como participar en la elaboración de leyes o políticas vinculadas con la situación de las personas privadas de su libertad. La ley establece asimismo que la actividad del mecanismo local deberá articularse con la del mecanismo nacional que se cree o designe de acuerdo con el Protocolo Facultativo.

También la Provincia de Río Negro creó su Mecanismo Provincial⁶⁷, que en este caso actuará bajo la órbita de la Legislatura. Se trata del Comité de Evaluación del Seguimiento y Aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que estará conformado por un mínimo de seis y un máximo de diez representantes de organismos de derechos humanos no gubernamentales que demuestren experiencia y conocimiento del tema y que se no hubieran desempeñado en funciones de responsabilidad o asesoramiento político en los poderes del Estado, en el curso de los últimos dos años; a los que se adicionan dos miembros del Poder Legislativo, en representación de la primera y segunda minoría; un miembro del Poder Ejecutivo y un/a representante del Poder Judicial. Al igual que en el caso del mecanismo de Chaco, se contemplan amplias funciones, que incluyen desde las visitas sorpresivas, hasta la denuncia de casos individuales y la elaboración de propuestas de políticas públicas en la materia. También en este caso se dispone que se desempeñará en forma coordinada y articulada con el Mecanismo Nacional de Prevención.

⁶⁶ Cf. Artículo 7, ley N° 6483 de la Provincia de Chaco.

⁶⁷ Ley N° 4621 de la Provincia de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2011.

En tercer lugar, la Provincia de Mendoza aprobó y reglamentó la ley⁶⁸ que crea el Mecanismo Provincial de Prevención de Torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes contra personas privadas de su libertad. En este caso, se dispuso la formación de una Comisión Provincial de Prevención de la Tortura, conformada por el Procurador de las Personas Privadas de Libertad (nueva figura creada por la ley, que será designado por el Gobernador con acuerdo del Senado provincial) y un Comité local, integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales. Esta Comisión, que funcionará como un organismo descentralizado, independiente y autónomo, con autarquía financiera, tendrá la potestad de actuar en todo tipo de establecimiento bajo jurisdicción y control del Estado Provincial o establecimiento de carácter privado, de acceder ampliamente a la información y de elaborar reportes.

Por último, en la Provincia de La Pampa la Defensoría General provincial estableció⁶⁹ que, hasta tanto no se cree el Mecanismo local previsto por el Protocolo Facultativo, actuará con tales funciones el Mecanismo de Constatación de Estándares de Derechos Humanos en Contextos de Encierro, que tendrá por objeto realizar un relevamiento inicial de la realidad vigente en la provincia en la materia y llevar a cabo un actualizado seguimiento.

Al cierre de este informe, en las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Neuquén había proyectos de ley, pero aún no habían sido discutidos o aprobados por sus respectivas legislaturas.

Evaluación preliminar:

El IPPDH celebra que el proyecto de ley que creará el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura haya avanzado significativamente en su tratamiento, y que tres provincias argentinas hayan creado sus Mecanismos Provinciales y se encuentren en pleno proceso de implementación.

Asimismo, el IPPDH valora como positivo el diseño institucional dispuesto por la propuesta del Mecanismo Nacional, en cuyo proyecto hubo un fuerte involucramiento de las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad, pues respeta los principales requisitos establecidos por el Protocolo, y refleja una alternativa seria y creativa a los desafíos que plantea el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en los Estados federales. Una vez puesto en marcha

⁶⁸ Ley N° 8284 de la Provincia de Mendoza, publicada el 16 de mayo de 2011, reglamentada por el Decreto 2207, del 2 de septiembre de 2011.

⁶⁹ Resolución D.G. N° 02, 20 de julio de 2011.

todo el sistema (con sus componentes federales, nacional y provinciales) se podrá evaluar si se logró o no una correcta articulación entre todos los órganos, evitando superposiciones y lagunas.

En cuanto a las garantías de independencia, habrá que esperar ver cómo funciona para analizar si su creación bajo la órbita del Poder Legislativo —teniendo en cuenta las limitaciones que surgen del diseño constitucional para crear nuevas instituciones extra poder— permite o no su actuación libre y sin presiones o intervenciones arbitrarias. En tal sentido, es preciso advertir que entre los Mecanismos Provinciales ya creados se optó por naturalezas jurídicas diferentes, ya sea bajo la órbita del Poder Legislativo o bien como organismo autónomo y descentralizado.

Es interesante que tanto el proyecto nacional como las leyes provinciales ya aprobadas hayan regulado el mecanismo de designación de sus integrantes, contemplando criterios adecuados para la selección y conformación plural, y que, además, prevean la participación y la transparencia en el procedimiento. La selección de quienes serán sus miembros demostrará hasta qué punto esta regulación es la adecuada para asegurar la integración del Mecanismo con personas idóneas, comprometidas e independientes.

En el caso de los Mecanismos de Chaco y Río Negro, el hecho de que sean integrados por un/a representante del Poder Ejecutivo local —y uno/a del Poder Judicial, en el de Río Negro— se apartaría de lo dispuesto por el Protocolo Facultativo. Habrá que evaluar si el órgano colegiado, en su conjunto, cumple o no con el mandato de autonomía e independencia.

Por último, es positivo que el proyecto nacional y las leyes provinciales hayan reconocido a los mecanismos amplias facultades y funciones —en particular se destaca como novedoso el sistema de seguimiento de las recomendaciones establecido en el proyecto nacional—, así como sistemas de rendición de cuentas, para asegurar un desempeño acorde con tales responsabilidades.

BRASIL

Sobre el Mecanismo Nacional:

El 3 de octubre de 2011, el Poder Ejecutivo Nacional presentó formalmente al Congreso un proyecto de ley para crear el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

A la fecha de cierre de este informe, el proyecto de ley se encontraba aguardando el despacho del Presidente de la Cámara de Diputados (Sección de Registro y Control de Análisis de Propuestas)⁷⁰.

La iniciativa propone la creación de lo que denomina “Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura”, que estará integrado por órganos y entidades públicas y privadas con atribuciones legislativas o estatutarias para realizar el monitoreo, supervisión y control de los establecimientos y unidades donde se encuentren personas privadas de su libertad, así como la promoción de la defensa de sus derechos.

El Sistema Nacional estará formado por el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura, el Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura⁷¹, el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, y el órgano del Ministerio de Justicia responsable del Sistema Penitenciario Nacional, que es el Departamento Penitenciario Nacional. El Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura además podrá estar integrado por los siguientes organismos que la ley enumera: Comités o Mecanismos Estaduales de Prevención de la Tortura, órganos y jueces/zas con competencia en ejecución de la pena, órganos del Ministerio de Justicia con actuación en el control externo de la actividad policial, Procuradurías de Infancia y Juventud o relacionadas a la Ejecución Penal, Defensorías Públicas de los entes federativos, Consejos de Comunidades y Consejos Penitenciarios estaduales, Comisiones de Derechos Humanos de las legislaturas, Consejos Estaduales de Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales, entre otras.

El Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura se insertará en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, la que le brindará apoyo técnico, administrativo y financiero. Estará compuesto por once expertos/as nombrados/as por el Poder Ejecutivo de la Nación —en cuyo proceso intervendrá el Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura— con acuerdo del Senado, a partir de propuestas en terna y a través de concursos públicos, los que deberán incorporar la posibilidad de realizar impugnaciones. Los/as candidatos/as deberán tener notorio conocimiento en la temática y formación disciplinaria plural.

⁷⁰ Proyecto de Ley 2442/2011 sobre el “Sistema Nacional de Prevención y Combate contra la Tortura”, presentado por el Poder Ejecutivo el 3 de octubre de 2011. Puede consultarse en el sitio web del Congreso: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522400>

⁷¹ En junio de 2006 se creó, en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, el Comité Nacional para la Prevención y Control de la Tortura en Brasil. Sus competencias son, entre otras: avalar y acompañar las acciones, programas, proyectos y planes relacionados con el combate contra la tortura en Brasil, proponiendo los cambios que considere necesarios; y proponer mecanismos preventivos nacionales independientes para la prevención de la tortura. El proyecto de ley prevé que este Comité será reemplazado por el que ahora se creará.

En lo que hace a las competencias del Mecanismo Nacional, éste podrá actuar en todo el país y además coordinará la actuación de los mecanismos locales. Tendrá facultades para realizar visitas periódicas a cualquier centro de detención, con la posterior presentación de recomendaciones; el acceso amplio e irrestricto a la información y la elaboración de propuestas de carácter general destinadas a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad. Asimismo, se establece la facultad de requerir a las autoridades competentes que instauren procedimientos criminales y administrativos, a partir de la constatación de indicios de prácticas de tortura u otros malos tratos.

Entre los mecanismos de rendición de cuentas, se prevé que los miembros podrán ser destituidos por el Presidente, ante la comprobación de la comisión de un delito o grave violación de sus deberes de funcionarios, y luego de un procedimiento administrativo en el que se garantice una amplia defensa y el principio de contradicción. También se regula la obligación de confeccionar un informe anual que refleje las visitas realizadas y las recomendaciones formuladas.

El proyecto de ley instituye también al Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura. Estará compuesto por 23 miembros, once de los cuales serán representantes de órganos específicos del Poder Ejecutivo Nacional que la ley determina y doce serán independientes, cuya actividad esté relacionada con la temática de prevención de la tortura, como representantes de organizaciones de la sociedad civil o miembros de consejos profesionales. Asimismo, podrá invitarse a participar en el Comité a representantes del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Defensoría Pública u otras instituciones, los que tendrán derecho a voz. También podrán intervenir en las reuniones, a invitación del presidente, observadores/as, especialistas y representantes de instituciones públicas o privadas que lleven a cabo actividades relevantes en el combate contra la tortura.

Este órgano estará presidido por el Ministro de Estado Jefe de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. El vicepresidente será elegido por un mandato fijo de un año y deberá asegurarse la alternancia entre los representantes del poder público y los miembros independientes. La forma de elección de los miembros será definida en un reglamento, en el que se garantizará la publicación de la convocatoria y la elección de los/as representantes de las organizaciones de la sociedad civil en un foro autónomo.

Entre las funciones que se le confieren al Comité, se encuentran la de evaluar, supervisar y proponer mejoras a las acciones, programas, proyectos y planes desarrollados

a nivel nacional o estadual relacionados con la prevención de la tortura. El Comité también supervisará la realización de propuestas de políticas y monitoreará los proyectos de cooperación firmados entre el gobierno brasileño y organizaciones internacionales. Asimismo podrá recomendar la preparación de estudios e investigaciones y promover la celebración de campañas de sensibilización.

El Comité estará facultado para construir y mantener bases de datos con información sobre el desempeño de las agencias y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y un registro de reclamos, denuncias penales y decisiones de los tribunales; como también proporcionar información sobre el número, el tratamiento y las condiciones de detención de personas privadas de libertad, además de tener a cargo la difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas de órganos y organismos. Por otro lado, cooperará con la implementación de las recomendaciones del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y establecerá con éste un diálogo sobre posibles medidas de aplicación. Como vimos, el Comité participará en el proceso de selección de los miembros del Mecanismo.

El proyecto de ley establece que la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República deberá fomentar la creación de mecanismos locales de prevención de la tortura, conforme las características federales del país y en consonancia con las previsiones del Protocolo Facultativo.

Sobre los Mecanismos Estaduales:

El primer Estado de Brasil en crear un mecanismo local de prevención fue el Estado de Alagoas, cuya ley fue promulgada en diciembre de 2009⁷². A la fecha de cierre de este informe no se había aún nombrado a sus miembros. La ley de Alagoas adopta un diseño institucional similar al previsto a nivel nacional, ya que crea un Mecanismo Estadual para la Prevención y Combate a la Tortura e instituye un Comité Estadual para la Prevención y Combate a la Tortura.

El Mecanismo Estadual deberá implementar las directrices y recomendaciones del Mecanismo Nacional, con el que deberá articular sus acciones. Estará compuesto por tres miembros que tendrán un mandato de tres años, con posibilidad de una reelección, los que deberán tener reconocida competencia en la materia. El proceso de selección será abierto por el Comité Estadual, quien convocará a la inscripción de candidatos/as de diversas disciplinas. Luego se abrirá un proceso de impugnaciones. Por último, cada miembro del

⁷² Ley Nº 7141 del Estado de Alagoas, publicada el 29 de mayo de 2009.

Comité elegirá fundadamente un/a candidato/as, de entre los cuales finalmente escogerá el gobernador de Alagoas. Podrán ser destituidos también por el gobernador, previo procedimiento administrativo que se desenvolverá en el ámbito del Comité Estadual, en el que deberá comprobarse la comisión de un delito o una violación grave a sus deberes de funcionarios. Entre sus capacidades, se cuenta la realización de visitas periódicas e intempestivas a los lugares de privación de libertad, con la posterior elaboración de recomendaciones, que deberá comunicar a las autoridades competentes; asimismo, se prevé la confección de observaciones generales de mejora y de un informe anual. La norma expresa que se garantizará su actuación independiente; el libre acceso a la información y a los lugares de detención; y la posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad.

Por otro lado, se establece un Comité en el ámbito de la Secretaría de la Mujer, la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Estará compuesto por el Secretario de Estado de la Mujer, Ciudadanía y Derechos Humanos y un/a representante de cada una de las siguientes instituciones: la Secretaría de Estado de Defensa Social; la Defensoría Pública General del Estado; el Consejo de Estado para la Defensa de los Derechos Humanos; el Consejo de Alagoas Seccional de la Asociación de Abogados de Brasil; el Consejo Regional de Psicología de Alagoas; la Fiscalía General del Estado de Alagoas; la Fiscalía Federal de Alagoas; la Pastoral Penitenciaria; el Foro Permanente contra la Violencia de Alagoas; el Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle, y dos profesores/as especialistas en derechos humanos, vinculados a instituciones de educación superior, designados por el Secretario de Estado de la Mujer, Ciudadanía y Derechos Humanos, a propuesta de las instituciones. Sus funciones son muy similares a las del Comité que prescribe el proyecto de ley federal, las que se encuentran orientadas a apoyar y acompañar las acciones, programas y proyectos relacionados con el combate a la tortura en Alagoas, y podrá realizar las propuestas que considere oportunas. También se prevé que coordinen el sistema de prevención de la tortura en Alagoas y apoyen y coadyuven las tareas del mecanismo preventivo de ese Estado, inclusive implementando sus recomendaciones. Al igual que el Comité Nacional, tendrá la competencia de establecer bases de datos con información relativa a las personas privadas de libertad, las denuncias y resoluciones judiciales y los informes realizados por los organismos de monitoreo, además de otra información pertinente; así como el deber de difundir buenas prácticas y experiencias exitosas en el tema, entre otras competencias.

El segundo Estado fue el de Río de Janeiro, que en el mes de junio de 2010 promulgó la ley que crea el Mecanismo Local de Prevención y Combate de la Tortura. La ley también establece dos organismos complementarios: un Mecanismo con facultades para monitorear los lugares de detención y un Comité con facultades orientadas a políticas públicas⁷³.

La ley dispone que el Mecanismo Estadual estará integrado por seis miembros, elegidos por el presidente de la Asamblea Legislativa por cuatro años, con posibilidad de una reelección. El proceso de selección comenzará en el ámbito del Comité, el que llevará a cabo un procedimiento público que posibilitará la interposición de impugnaciones. En abril de 2011, la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro dio un nuevo paso en la implementación del mecanismo local, al disponer la creación de seis cargos públicos remunerados para integrar el Mecanismo Estadual. Ya se ha realizado el proceso para la selección de sus miembros⁷⁴. El Mecanismo se encuentra en funciones desde el mes de julio de 2011.

El Comité que también crea la ley estará compuesto por funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial determinados por la propia norma y por representantes de organismos de la sociedad civil interesados en el tema de la tortura.

El tercer Estado brasileiro en aprobar una ley de implementación del Mecanismo de Prevención a nivel local fue el de Paraíba⁷⁵. La reciente norma es prácticamente idéntica a las de Río de Janeiro y Alagoas. Instituye un Mecanismo y un Comité Estadual para la Prevención y Combate a la Tortura. El Mecanismo contará con tres miembros también elegidos por el gobernador, a partir de listas confeccionadas en el ámbito del Comité, previo proceso de publicación e impugnaciones. El Comité estará compuesto por funcionarios de la administración central, descentralizada y del Poder Legislativo que determina la ley y por representantes de la sociedad civil. Las funciones de ambos órganos son similares a las del Comité y el Mecanismo Estadual de Alagoas y de Río de Janeiro.

⁷³ Ley N° 5778 del Estado de Río de Janeiro, del 30 de junio de 2010.

⁷⁴ El proceso de selección para los miembros del mecanismo estuvo a cargo del Comité Estadual de Prevención y Combate a la Tortura de Río de Janeiro,. Se trató de un concurso público que consistió en la inscripción de postulantes, la publicación de la lista de inscriptos, y la apertura de un proceso de impugnaciones para que cualquier ciudadano, con base en hechos y fundamentos que pudiesen comprometer la actuación del candidato en cuestión, presente sus observaciones. Para conocer los perfiles de los miembros, puede consultarse: <http://www.conjur.com.br/2011-abr-27/assembleia-rj-cria-mecanismo-prevencao-combate-tortura>. Para más información ver: http://www.aptr.ch/index.php?option=com_k2&view=item&id=1041:election-of-the-members-of-the-preventive-mechanism-of-the-state-of-rio-de-janeiro&Itemid=226&lang=es..

⁷⁵ Ley N° 9413 del Estado de Paraíba, publicada el 12 de julio de 2011.

Otros dos Estados en los que se está discutiendo la creación de un Mecanismo local son Maranhão y Pernambuco. En el primero, en el mes de marzo de 2012 se decidió formar un grupo de trabajo para debatir la creación del mecanismo de prevención —integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Defensoría Pública, el Consejo Comunitario, el Consejo Regional de Servicio Social y las Secretarías de Derechos Humanos y de Seguridad Pública del Estado de Maranhão—. En Pernambuco, donde existe desde 2009 un Comité Estadual de Prevención y Combate a la Tortura —compuesto por funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil— se está avanzando en la discusión de un Mecanismo acorde con el mandato del Protocolo Facultativo, y tomando como modelo los mecanismos estatales ya establecidos.

Evaluación preliminar:

El IPPDH celebra que el proyecto de ley que crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Brasil ya se encuentre a estudio del Congreso de la República. Asimismo, valora de modo positivo que la propuesta se adecuó en términos generales a las prescripciones del Protocolo Facultativo.

Es interesante también que, al igual que el proyecto de ley argentino, establece el concepto de “sistema” de prevención, el cual incluye y aprovecha el trabajo de organizaciones y autoridades de diverso tenor con experiencia de trabajo en la temática; y que responde a la característica federal del Estado, al prever la articulación del Mecanismo Nacional con los Mecanismos locales. Asimismo, se contempla que el mecanismo tenga una composición plural y multidisciplinaria. Otro aspecto positivo es el mandato legal otorgado a la Secretaría de Derechos Humanos Nacional para impulsar activamente la creación de los Mecanismos locales de prevención de la tortura.

En cuanto a sus competencias, tal como dispone el Protocolo, incluyen las visitas intempestivas, la elaboración de recomendaciones generales y posteriores a las inspecciones, el acceso a información, y la realización de un informe anual. También se incorpora la posibilidad de instar procedimientos ante la observación de casos individuales de tortura.

Dos circunstancias deberán evaluarse respecto del Sistema de Prevención de la Tortura, tanto a nivel nacional como estadual. Por un lado, si el hecho de que, según el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, el Mecanismo Nacional funcione en la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, y que sea

el Presidente quien seleccione y remueva a sus integrantes, pueda afectar su garantía de independencia. Respecto de su inclusión en el organigrama de la Secretaría de Derechos Humanos, sería deseable revisar su diseño en el debate parlamentario a fin de asegurar su independencia funcional, y adoptarse regulaciones claras para que su funcionamiento sea libre de cualquier presión indebida que limite sus atribuciones. En relación al proceso de designación de sus miembros, es importante instaurar un procedimiento de selección público y transparente que favorezca la futura legitimidad del órgano.

Por otro lado, en la implementación del Sistema deberá ponerse especial atención a la articulación de las tareas del Mecanismo y el Comité. Atento a que el Comité se encontrará integrado de manera directa por funcionarios públicos, no puede dejar de advertirse que debe procurarse que ello no genere un obstáculo o tensión que incida negativamente en el trabajo independiente, libre y eficiente del Mecanismo.

A diferencia de lo previsto a nivel nacional y en los Estados de Alagoas y Paraíba, el Mecanismo Estadual de Río de Janeiro dependerá administrativamente de la Asamblea Legislativa del Estado, quien tiene la potestad última de elegir su integración. En este caso, resulta auspicioso que sus miembros ya hayan sido seleccionados, mediante el procedimiento de audiencia pública, con posibilidad de impugnaciones y con la plena participación de la sociedad civil.

PARAGUAY

El 20 de abril de 2011 fue promulgada la ley que crea una nueva entidad que cumplirá las funciones de Mecanismo de Prevención de la Tortura en Paraguay⁷⁶. El Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes será un nuevo ente autónomo y autárquico, con personería jurídica de derecho público.

El Mecanismo estará a cargo de una Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, y también estará integrado por “escabinos” de la sociedad civil.

⁷⁶ Ley N° 4288 “Del mecanismo nacional para la prevención de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, del 20 de abril de 2011, disponible en http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=1183

La Comisión estará integrada por seis comisionados/as titulares y tres suplentes, elegidos/as por un órgano selector compuesto por miembros de los distintos poderes del Estado y de la sociedad civil, el que elaborará una terna que se someterá a consulta mediante audiencias públicas. Además podrán designarse funcionarios técnicos permanentes o temporarios para actividades específicas.

En cuanto a la figura de los/as escabinos/as de la sociedad civil, se trata de ciudadanos/as electos/as por los/as comisionados/as en atención a su idoneidad, para desempeñar las funciones que le asigne la Comisión. Tendrán voz y voto en las decisiones tomadas por la Comisión siempre y cuando estén vinculadas directamente al campo de su intervención específica. Podrán realizar visitas, requerir informes y desarrollar cuanta actividad fuese necesaria para el cumplimiento de su función, por decisión propia, en igualdad de condiciones que los demás comisionados/as. Está previsto que los/as escabinos/as reciban una suma en concepto de “viáticos”, destinados a sufragar los gastos de visitas, viajes y traslados, pero no percibirán un salario.

La ley no define la duración de su mandato, ni cuántos escabinos/as conformarán el Mecanismo, lo cual podría incorporarse en la reglamentación de la norma. La única referencia en este sentido es que por lo menos tres de ellos/as participarán en la elaboración, por parte de la Comisión Nacional, de la planificación anual y el presupuesto del Mecanismo Nacional. Además, se prevé que, en el proceso para la aplicación de sanciones ético-políticas, se deberá contar con la presencia de cuatro escabinos/as, los que serán sorteados públicamente de una lista de notables determinada cada tres años, con la participación de la ciudadanía, a través del reglamento que se establecerá para tal efecto.

La ley establece un deber de todas las instituciones públicas y privadas de colaborar con su mandato y prescribe que las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso funcionen como articuladoras entre el Mecanismo Nacional y el Poder Legislativo.

La Comisión, a través de convenios, podrá incorporar al Mecanismo Nacional, de forma permanente o temporal, a funcionarios/as públicos pertenecientes a otros organismos del Estado los que, en tanto cumplan tareas que hacen al Mecanismo, dependerán funcionalmente de la Comisión. También, mediante convenios, la Comisión Nacional podrá integrar a su acción el concurso permanente o temporal de organizaciones o personas de la sociedad civil para el cumplimiento de los fines de la ley.

Entre sus funciones principales, se encuentran las de organizar programas de monitoreo permanente sobre las condiciones de los lugares en los que existan o pudieran

existir personas privadas de libertad, y realizar visitas sin ninguna restricción, con o sin previo aviso, para examinar directamente el trato a las personas privadas o afectadas en su libertad. Éstas estarán seguidas de recomendaciones que se dirigirán en forma inmediata a las autoridades competentes, con el fin de encarar un diálogo constructivo, las cuales serán sometidas a un seguimiento. Asimismo, podrá hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia, o recomendar políticas públicas para el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. También elaborará un registro documental de las iniciativas promovidas para la prevención y el logro de la erradicación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como las circunstancias en las que se encuentra este fenómeno, para lo cual llevará a cabo los estudios e investigaciones que fuesen pertinentes. La Comisión impulsará programas educativos de formación y concienciación sobre la temática, y estará facultado a promover las sanciones que correspondan a quienes atenten contra los derechos de las personas privadas de su libertad.

Como nota particular, la ley propone la constitución de un Tribunal Ético frente a determinados supuestos, a los efectos de juzgar el mal desempeño de un funcionario que obstaculice el funcionamiento de las tareas de erradicación de la tortura o que propicie su práctica; aunque establece que la actuación de este órgano no sustituirá la labor de los órganos jurisdiccionales competentes. El Tribunal estará conformado por cuatro escabinos/as y tres comisionados/as e impondrá sanciones de carácter ético-político.

En cuanto a los mecanismos de rendición de cuenta, por un lado se prevén las causales de remoción de los miembros por graves irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones; y, por otro, se dispone que se elaborará un informe anual de gestión.

Evaluación preliminar

El IPPDH reconoce gratamente que el Estado de Paraguay ya haya sancionado una ley de creación del Mecanismo Nacional contra la Tortura que, en términos generales, se adecua a los requerimientos del Protocolo Facultativo de la Convención. En este sentido, el modelo escogido también incluye la noción de sistema de prevención, en el que confluyen órganos de diversa composición y extracción, prevé garantías de independencia y composición plural y reconoce al Mecanismo un catálogo amplio de funciones.

Resulta alentador que el Mecanismo tenga carácter autónomo y autárquico, sin depender de forma directa de ningún poder del Estado. El desafío pendiente es garantizar que la composición de la Comisión, que se realizará a partir de un órgano que estará

integrado parcialmente por funcionarios/as públicos/as, se lleve a cabo de forma abierta y transparente, a fin de asegurar su futura legitimidad. Así también, es fundamental que cuente con un presupuesto suficiente para la labor que desarrollará.

Otro aspecto a resaltar es que la ley incorpora una fuerte participación ciudadana y de control social mediante la figura de los/as “escabinos/as” —expertos/as de la sociedad civil, no funcionarios/as— para coadyuvar la labor de los miembros de la Comisión. Cuando el Mecanismo sea puesto en marcha, deberá atenderse a una eficiente articulación entre éstos/as y los miembros de la Comisión.

Es positivo también el hecho de que la norma de Paraguay haya explicitado que entre los lugares sujetos a supervisión del mecanismo de prevención de la tortura se encuentren los hogares de abrigo de personas mayores de edad o adultas mayores.

En cuanto a la novedosa creación del Tribunal Ético, habrá que esperar su desempeño para analizar si cumple o no con los objetivos propuestos, o si se superpone o no con los organismos de control judicial o administrativos ya existentes⁷⁷.

URUGUAY

Hace ya más de tres años, Uruguay sancionó una ley que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH)⁷⁸, que contempla, entre sus varias otras funciones, la de actuar como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

El 8 de mayo de 2012, la Asamblea General del Parlamento uruguayo, por una mayoría de dos tercios del total de los miembros, designó a los primeros cinco integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH. Ellos son: Juan Faroppa, Juan Raúl Ferreira, Mariana González Guyer, Mirtha Guianze y Ariela Peralta. Se trata de un paso fundamental para la puesta en marcha de esta importante institución de derechos humanos.

⁷⁷ Finalmente, es oportuno remarcar la excelente oportunidad que se crea a partir del proyecto impulsado por el ex Relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak quien, con el apoyo de la Unión Europea, y desde el Ludwig Boltzman Institute of Human Rights, está proveyendo asistencia técnica al Gobierno de Paraguay para la implementación del Protocolo Facultativo. En efecto, el proyecto “Atlas of torture” ha escogido a Paraguay como uno de los países beneficiarios, lo que le permite aprovechar la amplia experiencia del ex Relator Especial en el desafío de poner en marcha del Mecanismo Nacional de Prevención (Cf. Opening remarks by Manfred Nowak. Consultative round-table – torture prevention in Paraguay. “Atlas of torture”. Ludwig Boltzman Institute of Human Rights. Asunción, 24 de marzo de 2011, (traducción libre). Para obtener más información sobre este proyecto, puede consultarse la siguiente página web: <http://www.univie.ac.at/bimtor/news/984>, que pertenece al sitio de “atlas of torture”).

⁷⁸ Ley N° 18.446 sobre la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos de la República Oriental del Uruguay del 17 de diciembre de 2008, publicada D.O. 27 enero de 2009. Disponible en <http://sip.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18446&Anchor>

Según la ley, la INDDHH operará en el ámbito del Poder Legislativo, y tendrá como cometido la defensa, promoción y protección, en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. No se hallará sujeta a ninguna dependencia jerárquica, y tendrá autonomía, al no poder recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad. En esa misma línea, se dispone que deberá contar con un presupuesto adecuado que así lo garantice, y que podrá recibir fondos de fuentes de financiamiento internacional.

El Consejo Directivo tendrá a su cargo la dirección y representación de la Institución, y su mandato durará 5 años, con posibilidad de reelección. Además, el Consejo Directivo podrá solicitar en comisión hasta diez funcionarios. En cuanto a su destitución, se necesitará el mismo número de votos por el que fueron electos —también en sesión especial de la Asamblea General— y procederá siempre que se demostraren supuestos de conducta indigna, negligencia o falta grave en el cumplimiento de sus deberes, o incompatibilidad sobreviniente.

El Consejo Directivo de la INDDHH está obligado a presentar un informe anual —el cual contendrá una memoria de las denuncias recibidas, resoluciones emitidas, estudios realizados, recomendaciones y demás— y los informes especiales que estime necesarios, a los que deberá dársele amplia difusión. Además, la Institución rendirá cuentas anualmente a la Cámara de Representantes.

En lo que atañe al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la única especificación concreta que formula la ley es que la INDDHH llevará a cabo estas funciones, “en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores”, y que, a tal efecto, la INDDHH deberá cumplir con las exigencias que prevé el Protocolo en materia de competencias y atribuciones⁷⁹.

Como se advierte, no obstante la escasa regulación específica, la ley ha dotado a la INDDHH de muchas de las competencias que el Protocolo Facultativo pone en cabeza del Mecanismo Nacional de Prevención. Por ejemplo, en el artículo 35 f) se prescribe que una de las facultades del Consejo Directivo de la INDDHH será “*ingresar, con o sin previo aviso a los lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en régimen de internación*”. Asimismo, de forma genérica, el mismo artículo estipula que tendrá la potestad de efectuar,

⁷⁹ Ver artículo 83, en la sección de las “disposiciones transitorias y especiales”, de la Ley 18.446 de la República Oriental del Uruguay.

con o sin previo aviso, visitas de inspección a cualquier lugar o sector de actividad de los organismos y entidades objeto de su competencia, con el personal y soporte tecnológico que estime pertinente. En la misma línea, se dispone que los miembros de la Institución podrán entrevistarse con cualquier autoridad o cualquier persona, a las que pueden requerirle el acceso a la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus fines. Así también la INDDHH cuenta la facultad de interponer acciones judiciales, como denuncias penales, hábeas corpus, amparos y medidas cautelares. Podrá además dirigir a las autoridades competentes todo tipo de recomendación en relación a la adopción o modificación de proyectos de ley, medidas administrativas, prácticas y políticas públicas, con el propósito de adaptarlas a los estándares internacionales en materia de derechos humanos y, en general, para su mejor protección.

Al momento del cierre de este documento, los/as integrantes del Consejo Directivo aún no han asumido⁸⁰ y tampoco se ha elaborado el reglamento que guiará la actuación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, incluida la función de Mecanismo de Prevención de la Tortura, aunque sí está previsto su presupuesto para el próximo quinquenio⁸¹.

Evaluación preliminar

En primer lugar, el IPPDH celebra la creación de una Institución Nacional de Derechos Humanos, la que jerarquiza la institucionalización en la protección de derechos humanos en el país. Resulta auspicioso, además, que la Institución tendrá un amplísimo catálogo de competencias. Asimismo se advierte positivamente que en la primera integración del Consejo Directivo, se respetaron los requisitos legales que establecían asegurar la representación política pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación. Se trata de un paso muy importante para garantizar la legitimidad de la INDDHH y del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

En lo que respecta al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el desafío es que la reglamentación, que permitirá en todo caso su efectiva puesta en marcha, al definir con mayor claridad sus características, su composición y sus atribuciones específicas, sea dispuesta a través de una normativa de jerarquía similar a una ley nacional, tal como lo

⁸⁰Conforme el artículo 43 de la ley de creación “Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH asumirán funciones dentro de los cuarenta y cinco días corridos posteriores a su elección.

⁸¹ CIDH. Observaciones preliminares de la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a Uruguay, 25 de julio de 2011, párrafo 57.

dispone el Subcomité, y respete los lineamientos que se derivan del Protocolo Facultativo. Esta nueva norma debería explicitar, por ejemplo, el acceso a cualquier lugar de privación de libertad y a toda documentación vinculada, pues la ley sólo tiene algunas disposiciones genéricas al respecto. La ley vigente tampoco estipula ningún sistema de elaboración y seguimiento concreto de las recomendaciones que los miembros del Mecanismo están obligados a confeccionar luego de una visita.

Por otra parte, la reglamentación debería definir qué función desempeñará el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario —cuya coordinación con la INDDHH establece el artículo 10 de la ley— y cómo se sumarán y aprovecharán las experiencias de las instituciones públicas y privadas que vienen realizando el monitoreo de los lugares de encierro en Uruguay, ya que se trata de una institución marco que se deberá nutrir de los aportes e informaciones de todas las instancias y organizaciones existentes⁸².

En tanto el Mecanismo estará inserto dentro de otra estructura del Estado, es importante reforzar su autonomía e independencia, asegurando por ejemplo un presupuesto y recursos propios y diferenciados del resto de la Institución Nacional. Asimismo debe evitarse que las tareas propias del Mecanismo Nacional queden relegadas por el resto de las vastas competencias que tendrá la Institución.

PAÍSES ASOCIADOS DEL MERCOSUR

Ecuador ratificó el Protocolo Facultativo el 20 de julio de 2010 y en febrero de 2012 designó a la Defensoría del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura⁸³. Actualmente se encuentra llevando adelante un proceso de reforma institucional para afrontar esta nueva responsabilidad, crear una unidad especial, y contratar expertos para la función que le fue encomendada.

Según se informa en su sitio de Internet, la Defensoría del Pueblo ya ha comenzado a actuar como Mecanismo de Prevención de la Tortura. En tal sentido, desde febrero de 2012 ha realizado varias visitas a unidades penales y en mayo celebró las primeras reuniones de trabajo, de presentación y articulación, tanto con las diversas autoridades

⁸² Dirección Nacional de Derechos Humanos (Ministerio de Educación y Cultura), *Institución Nacional de Derechos Humanos. Ficha Informativa N° 1*, Montevideo, Uruguay, septiembre de 2010, página 15, disponible en: http://www.impo.com.uy/descargas/boletin_ddhh_web.pdf

⁸³ Cf. http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=455:defensoria-del-pueblo-se-consolida-como-el-mecanismo-nacional-de-prevencion-contra-la-tortura&catid=38:boletines-dpe&Itemid=85

nacionales vinculadas con la misión de prevención de la tortura como con el Subcomité contra la Tortura, en Ginebra.

Por su parte, **Chile** ratificó el Protocolo Facultativo el 12 de diciembre de 2008, y designó oficialmente como Mecanismo Nacional de Prevención al Instituto Nacional de Derechos Humanos, que se creó por ley 20.405. Sin embargo, hasta el momento el Mecanismo no está en funciones.

El INDH ha señalado que para aceptar dicha designación se requieren, en el corto plazo, ciertos actos administrativos que reconozcan las facultades y condiciones mínimas de funcionamiento, así como el respectivo traspaso de recursos; y a mediano plazo, una ley aprobada por el Congreso que regule adecuadamente las funciones y prerrogativas. Para ello, se ha establecido un grupo de trabajo entre el INDH y Ministerio de Justicia, que iniciará su trabajo la primera semana de junio de 2012.

En el caso del **Estado Plurinacional de Bolivia**, que ratificó el Protocolo el 12 de diciembre de 2005⁸⁴ y de **Perú**, que hizo lo propio el 14 de septiembre de 2006, aún no se crearon los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura. Si bien existen debates e, incluso, anteproyectos legislativos, éstos aún no tienen estado parlamentario⁸⁵.

Por último, ni el **Estado Bolivariano de Venezuela**⁸⁶ ni **Colombia** aún han ratificado el Protocolo Facultativo.

⁸⁴ Según la página del Alto Comisionado para los Derechos Humanos la ratificación fue el 22 de mayo de 2006.

⁸⁵ En el caso de Bolivia, el Plan Nacional de Derechos Humanos (2009-2013), aprobado por Decreto Supremo 29.851 del 10 de diciembre de 2008 compromete, entre otras medidas, la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Asimismo, existe un anteproyecto, a estudio del Ministerio de Justicia, que fue elaborado por un anteproyecto de ley elaborado por este Ministerio, la Dirección General de Régimen Penitenciario, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Terapia e Investigación sobre las Secuelas de la Tortura y la Violencia Estatal, con el apoyo de la oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, denominado “Anteproyecto de Ley del Mecanismo de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos, Degradantes o Humillantes del Estado Plurinacional de Bolivia” (cf. Segundo Informe Periódico del Estado boliviano ante el CAT, octubre de 2011, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/413/30/PDF/G1241330.pdf?OpenElement>). En el caso de Perú, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (en Sesión Extraordinaria N° 03 -2010 de fecha 1 de junio de 2010) acordó recomendar al Poder Ejecutivo designar a la Defensoría del Pueblo como entidad encargada de asumir la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en el Perú. En tal sentido, el Consejo Nacional elaboró un proyecto de ley que se encuentra aún en consultas interministeriales a fin de que sea aprobado en sesión de Consejo de Ministros, para su posterior remisión al Congreso de la República (cf. Sexto Informe Periódico del Estado peruano ante el CAT, septiembre de 2011, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/455/64/PDF/G1145564.pdf?OpenElement>).

⁸⁶ Lo ha suscripto el 1 de julio de 2011.

6. Palabras finales

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR ha elaborado este documento con el objeto de contribuir en el proceso de discusión e implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en cada uno de los países.

El IPPDH entiende que a partir de las leyes o iniciativas en debate a nivel nacional y local, están dadas las condiciones para que se avance decididamente, y en el menor plazo posible, en la puesta en marcha de esta importantísima herramienta de prevención de una de las graves violaciones a los derechos humanos que aún padecen, en particular, las personas privadas de su libertad.

Por ello, y teniendo en cuenta que una de las funciones del IPPDH es brindar asistencia técnica en el diseño e implementación de las políticas públicas de derechos humanos, se pone a disposición de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR para acompañar, apoyar y contribuir en este crucial desafío.

IPPDH

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS **MERCOSUR**



Sarmiento 552, Piso 16 (1041)
Tel. +5411- 5217 1288
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.mercosur.int/ippdh
ippdh@mercosur.org.uy

