



NACIONES UNIDAS
ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA EN MEXICO

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN MEXICO

Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Foro sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

(Auditorio Franco Sodi PGJDF 11 de julio de 2007)

La tortura es una de las más aberrantes violaciones a los derechos humanos de las personas que provoca daños físicos y psicológicos muchas veces irreparables que vulneran la dignidad humana.

A pesar de los muchos esfuerzos que se han realizado tanto a nivel internacional como en el interior de los Estados por erradicar este fenómeno, diversos estudios e informes nos muestran que la tortura y los malos tratos son una realidad presente en casi todos los países del mundo¹. Por otra parte, los recientes acontecimientos a nivel mundial nos llevan a pensar que existen nuevos riesgos de que ésta práctica adopte nuevas formas e, incluso, llegue a tratar de legitimarse en ciertos supuestos.

En el ámbito internacional el instrumento más importante para erradicar la tortura es, sin lugar a dudas, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes del 10 de diciembre de 1984. En ella se contemplan un importante conjunto de obligaciones que los Estados parte asumen sobre todo en el campo de la investigación, la persecución y la reparación del daño causado por el fenómeno de la tortura.

Sin embargo, a pesar de la importancia que ha tenido la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, a partir de la década de los ochenta diversas organizaciones internacionales y nacionales empezaron a subrayar la necesidad de crear, dentro del sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, un mecanismo consagrado a la prevención de la tortura y los malos tratos, pues la mayoría de las medidas e instrumentos que surgen de la Convención intervienen *a posteriori*, es decir, sólo una vez que se cometieron los actos de tortura y malos tratos.

Inspirándose en la experiencia que el Comité Internacional de la Cruz Roja había adquirido en el campo del Derecho Internacional Humanitario de hacer visitas periódicas a los lugares de detención en una situación de conflicto armado, un grupo de países y organizaciones liderados por el señor Jean Jacques Gautier, fundador de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), propusieron implementar un mecanismo similar que pudiera actuar en todo momento y que tuviera alcances universales. Después de un primer intento infructuoso en 1980 y tras recoger la experiencia de la implementación de un mecanismo similar en el ámbito europeo, en 1990 el gobierno de Costa Rica

¹ Cfr. Reporte del Relator de las Naciones Unidas para el tema de Tortura, tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, Manfred Nowak, A/HCHR/4/33/Add, 15 de marzo de 2007.

tomó la iniciativa de presentar un proyecto de Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura ante la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas².

Unos años después, la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 secundaría esta iniciativa y subrayaría la idea de que “los esfuerzos por erradicar la tortura deben concentrarse ante todo en las acciones y medidas prevención”. Consideró además, que la medida más eficaz para la prevención de la tortura es el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los centros de detención.

No obstante este gran apoyo, el proceso de gestación del Protocolo Facultativo duró más de 10 años. Las negociaciones entre las distintas delegaciones de los Estados fueron muy difíciles, pues la discusión se centraba en cuáles serían los alcances del mecanismo que se crearía, si las visitas podrían hacerse en todo momento y a cualquier centro de detención y cuáles serían las facultades y herramientas con las que contaría para poder prevenir la tortura y los malos tratos.

Para 1999 el proceso de discusión había llegado a un punto muerto, lo único que pudo destrabar la discusión y avanzar hacia la aprobación del Protocolo Facultativo, fue la propuesta presentada por el Estado mexicano de integrar de manera paralela un mecanismo nacional de visitas que facilitara los trabajos del mecanismo internacional y, sobre todo, que redujera significativamente los costos de funcionamiento del sistema de visitas. De esta manera quedaba también más clara la responsabilidad de los Estados de prevenir la tortura dentro de su territorio.

Finalmente, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002. Hasta el día de hoy 57 Estados han firmado el Protocolo y 34 países lo han ratificado. El Protocolo Facultativo entró en vigor el 22 de junio del 2006.

Cómo se menciona en el propio preámbulo del Protocolo Facultativo, el combate a la tortura exige que los Estados asuman un conjunto amplio de medidas legislativas, administrativas y judiciales que pueden ir, desde una adecuada tipificación de la tortura y los malos tratos, hasta la obligación de asistir a las víctimas y reparar el daño causado.

Así, pues, teniendo como objeto central el establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad, el Protocolo Facultativo se presenta como un instrumento central en una estrategia integral de prevención, investigación, persecución y reparación para prevenir el fenómeno de la tortura.

La pertinencia y necesidad de este instrumento internacional queda plenamente justificada si se toma en cuenta, como lo señala el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura, que “la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención asilados en donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz³”. Si a ello le sumamos los grandes obstáculos que generalmente enfrentan las víctimas para denunciar los

² Para un desarrollo histórico del Protocolo Facultativo véase: Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura; Una manual para la prevención. San José, OACNUDH, APT, Embajada del Reino de los Países Bajos, APT y IIDH, 2004. pp. 41-75.

³ Informe del Relator de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, A/61/259 (14 de agosto de 2006), párrafo 67.

actos de tortura, es evidente que una manera idónea para romper con el círculo vicioso que genera la *impunidad* es el de someter a los lugares de detención al escrutinio público.

Frente a esta realidad el Protocolo Facultativo contempla dos instrumentos concretos: por una parte, la creación de un Subcomité internacional de Prevención de la Tortura y, por otra parte, la obligación de los Estados parte de crear o designar uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional, denominados Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP), cuya función principal es la de implementar un sistema de visitas periódicas a los centros de detención con el fin de prevenir y fortalecer la prevención de la tortura, así como de emitir las recomendaciones que sean necesarias para mejorar el trato y las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad.

El Protocolo Facultativo, sin embargo, no define de manera rígida y acabada el modelo que deberán de adoptar el MNP que se implemente en cada país, esto bajo la lógica de que cada mecanismo deberá adecuarse a las circunstancias concretas de cada Estado parte. Sin embargo, sí establece un conjunto de principios y criterios que el MNP deberá observar de manera necesaria. Entre ellos destacan: la independencia funcional (conforme a los Principios de París), la capacidad técnica y profesional de sus integrantes, la diversidad y la pluralidad de sus miembros, los recursos económicos necesarios para llevar a cabo sus objetivos, las garantías de acceso a los lugares de detención y a las personas privadas de su libertad y la necesidad de contar con información relevante y adecuada.

Para garantizar la *independencia* del MNP, de conformidad con los Principios de París, éste no debe estar adscrito institucionalmente a ninguna de las dependencias del Poder Ejecutivo; debe contar con un presupuesto suficiente para la realización de sus funciones; debe contar con un procedimiento imparcial, transparente y participativo en la elección de sus miembros y que estén en el cargo por un plazo razonable que garantice estabilidad y seguridad en el desempeño de las tareas del MNP⁴.

En relación con el principio que exige la *pluralidad* en su composición, el Protocolo Facultativo establece de manera clara, que entre los miembros del MNP exista un equilibrio de género, así como una adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país⁵. La pluralidad y representatividad del MNP es una exigencia fundamental para la plena efectividad del mismo, pues además de dotarlo de una importante dosis de legitimidad ante la población en general, garantiza una perspectiva de género y una especial sensibilidad y atención a los grupos que enfrentan un alto grado de vulnerabilidad a actos de tortura o malos tratos.

De la mano de la pluralidad de sus miembros, el Protocolo Facultativo exige que se garantice que los expertos que integran el MNP cuenten con las capacidades y con los conocimientos profesionales necesarios para desempeñar debidamente sus tareas. En este sentido, los términos de referencia que se establezcan para la elección de sus miembros sean los adecuados para garantizar la multidisciplinariedad del mecanismo, así como para asegurar la más alta capacidad técnica y profesional de sus miembros.

Otro de los requisitos exigidos por el Protocolo Facultativo es que el MNP cuente con toda la información pública que resulte relevante para desempeñar sus tareas, así como del pleno acceso a todos los centros en los que es posible que se encuentren personas privadas de su libertad, incluidas, no

⁴ Estos requisitos se establecen de manera más detallada en los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París) de 20 de diciembre de 1993. El artículo 18 del Protocolo Facultativo establece que los Estados al establecer los mecanismos nacionales tomarán debidamente en cuenta los Principios de París.

⁵ Cfr. Artículo 18 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura

solamente las cárceles y los centros penitenciarios, sino también lugares que tradicionalmente han recibido menos atención, tales como estaciones migratorias, hospitales psiquiátricos, centros de detención militar, centros de detención de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y centros para adultos mayores.

Por otra parte, es importante mencionar que una de las obligaciones centrales asumidas por los Estados al momento de ratificar el Protocolo Facultativo es la de permitir las visitas tanto de los miembros del Subcomité, como de los miembros del MNP a todos los centros de detención donde se pudieran encontrar personas privadas de su libertad. Esta obligación incluye en ambos casos el que las diversas autoridades responsables de los centros de detención otorguen un acceso sin restricción a los centros de detención, cómo a toda la información que pueda ser útil para llevar a cabo el mandato que el Protocolo otorga tanto a la Subcomisión como al MNP.

Un elemento sumamente interesante de tomarse en cuenta, es la relación que se establece entre el Subcomité y el MNP lo que conlleva a reconocer la naturaleza dinámica y evolutiva del mecanismo. El inciso IV del artículo 11 del Protocolo faculta al Subcomité para hacer recomendaciones y observaciones a los Estados partes con miras a fortalecer la capacidad y el mandato del MNP.

El MNP por lo tanto, no es una herramienta estática, sino que, por el contrario, de acuerdo a la propia experiencia que vaya teniendo en cada país y con miras a mejorar su eficacia en la prevención de la tortura, el Subcomité podrá ir orientando al Estado sobre las medidas que debe asumir para mejorar el desempeño del mecanismo nacional implementado.

Con la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura por parte de México, el 11 de abril de 2005, el país dio un paso muy importante en su compromiso por combatir y erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Como parte del esfuerzo de implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en el país, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, en conjunción con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Asociación para la Prevención de la Tortura y la Comisión Europea, coordinaron la realización de cuatro foros en lo que participaron diversas organizaciones de la sociedad civil, expertos internacionales y representantes de las autoridades mexicanas que tienen competencia en relación a la prevención de la tortura o que son responsables de la administración de los diversos centros de detención. En estos eventos se tuvo la oportunidad también para conocer las experiencias de otros países en la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención. Se contó, además, con interesantes propuestas sobre la posible conformación del mecanismo nacional.

Es importante resaltar que la obligación asumida por el Estado mexicano en su conjunto en relación con el MNP vincula a todas las autoridades Federales, Estatales y Municipales relacionadas con el tema, y abre las puertas para que tanto el Subcomité como los mecanismos nacionales de prevención que sean creados en virtud del Protocolo puedan tener acceso a los centros de detención administrados por los tres niveles de gobierno.

En este sentido la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera que de manera paralela a los esfuerzos que se están realizando a nivel federal, son muy importantes los trabajos y las decisiones que puedan tomarse a nivel local para garantizar la eficacia del Mecanismo Nacional de Prevención a nivel de los Estados y del Distrito Federal.

Tengo la confianza de que los trabajos y las conclusiones del presente foro ayudarán a dar un paso importante para que en el Distrito Federal se pueda aprovechar al máximo esta herramienta de prevención contra la tortura y otro tipo de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Muchas gracias