

---

# Amnistía Internacional

---

## PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA

### Es hora de tomar una determinación respecto a la prevención de la tortura

Septiembre del 2001

RESUMEN

ÍNDICE AI: IOR 51/006/2001/s  
DISTR: SC/CC/CO

Amnistía Internacional está a favor de un Protocolo Facultativo para la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante la Convención contra la Tortura) de redacción enérgica que establezca un comité poderoso de expertos internacionales que visiten los lugares de detención y formulen recomendaciones relativas a la prevención de la tortura.

La campaña llevada a cabo este año por Amnistía Internacional contra la tortura ha demostrado al mundo que ésta, así como el trato cruel, inhumano o degradante siguen siendo prácticas habituales en muchos Estados. Las víctimas son de cualquier edad, proceden de numerosos países y pertenecen a todos los sectores sociales. Con frecuencia, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes tienen lugar en centros de detención estatales, como comisarías de policía, prisiones y otros lugares donde se recluye a personas para privarlas de su libertad.

La Convención contra la Tortura es el tratado internacional que prohíbe la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y dicta las normas que deben respetar los Estados al diseñar los métodos con los que harán efectiva tal prohibición a nivel nacional e internacional, como la investigación y el procesamiento de los responsables de tales abusos.

El proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (en adelante el Protocolo Facultativo) es el borrador de un texto complementario de dicha Convención que ayudaría a hacer efectiva una obligación contenida en sus artículos 2, 11 y 16: la necesidad de tomar medidas para impedir la tortura. El Protocolo Facultativo es el acuerdo legal por el que se crearía un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante el Subcomité). Éste estaría compuesto por un grupo de expertos independientes que ofrecerían experiencia profesional a título individual, sin actuar

en ningún momento en calidad de representantes de sus gobiernos. Los expertos internacionales sobre la cuestión de la tortura han defendido las visitas a los centros de detención por considerarlas un método poderoso y eficaz para garantizar la prevención de la tortura.

Para ser realmente eficaz, el Protocolo Facultativo debe incluir los siguientes puntos clave:

1. El texto debe hacer explícita una invitación permanente al Subcomité internacional.
2. El Subcomité debe tener garantizado el acceso ilimitado a todos los lugares de detención y a todas las personas privadas de libertad, así como el derecho a entrevistarlas en privado.
3. El Subcomité debe estar facultado para publicar informes.
4. El Protocolo Facultativo no debe permitir la formulación de reservas.
5. El Protocolo Facultativo no debe permitir referencia alguna a legislación nacional que pudiera inhibir la labor del Subcomité.

Varias organizaciones no gubernamentales, incluida Amnistía Internacional, han insistido en que un Protocolo Facultativo sin fuerza sería peor que no disponer de uno.

A Amnistía Internacional le preocupa que, si los Estados, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil carecen de voluntad política firme para abordar de manera seria y eficaz las condiciones de reclusión y los métodos empleados en los centros penitenciarios, la elaboración del proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura pueda resultar un fracaso.

Todos los días, Amnistía Internacional recibe informes y emprende acciones sobre prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes ocurridos en prisiones, comisarías y otros lugares de detención. Una vez establecido, y guiado por un Protocolo Facultativo eficaz, el Subcomité de expertos internacionales podría contribuir sobremedida a crear unas condiciones en las que la tortura sea cada vez menos frecuente, y podría representar una verdadera ayuda en la lucha mundial contra la tortura.

Si el proceso de elaboración del proyecto de Protocolo Facultativo fuera un fracaso, no sólo supondría una gran oportunidad perdida, sino una tragedia para todas las personas que corren el riesgo de ser torturadas en lugares de detención de todo el mundo.

**PALABRAS CLAVE:** CONVENCION DE LA ONU CONTRA LA TORTURA1 / TORTURA/MALOS TRATOS1 / ONU / UNIVERSALIDAD /

Este informe resume el documento *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura: Es hora de tomar una determinación respecto a la prevención de la tortura* (Índice AI: IOR 51/006/2001/s), publicado por Amnistía Internacional en septiembre del 2001. Si desean información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en < <http://www.amnesty.org>>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico: <<http://www.web.amnesty.org/web/news.nsf/thisweek?openview>>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección «centro de documentación» de las páginas web de EDAI en <<http://www.edai.org/centro/>>.

---

# Amnistía Internacional

---

## PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA

Es hora de tomar una determinación respecto  
a la prevención de la tortura



Septiembre del 2001  
Índice AI: IOR 51/006/2001/s  
Distr: SC/CC/CO

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS E HISTORIA DEL PROTOCOLO FACULTATIVO .....	1
1. La prevención de la tortura: un asunto de interés internacional .....	1
2. ¿Qué es el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura?.....	2
3. Estado actual de las negociaciones para redactar el texto del Protocolo Facultativo .....	4
RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES .....	6
1. DEBE FIJARSE UNA INVITACIÓN PERMANENTE AL SUBCOMITÉ INTERNACIONAL PARA VISITAR EL TERRITORIO DE CUALQUIER ESTADO PARTE EN EL PROTOCOLO .....	6
(a) La importancia de la vigilancia de un subcomité internacional para que la vigilancia nacional sea efectiva. ....	7
(b) La necesidad de establecer unas directrices para los mecanismos nacionales.....	9
(c) La prohibición universal de la tortura requiere una aplicación igualitaria y universal de las normas para su prevención.....	10
(d) El Subcomité debe tener libertad para planificar su trabajo y realizar las visitas que considere precisas de sus conocimientos periciales .....	11
2. ÁMBITO Y ALCANCE DE LAS MISIONES Y VISITAS .....	12
Las diversas modalidades de visita no deben socavar las normas existentes en el derecho internacional.....	12
3. PUBLICACIÓN DE LOS INFORMES DEL SUBCOMITÉ .....	14
4. UN ARTÍCULO QUE PROHÍBA LA FORMULACIÓN DE RESERVAS .....	14
5. LEGISLACIÓN NACIONAL.....	15
CONCLUSIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL .....	16

# PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA

## Es hora de tomar una determinación respecto a la prevención de la tortura

### INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS E HISTORIA DEL PROTOCOLO FACULTATIVO

#### 1. La prevención de la tortura: un asunto de interés internacional

Amnistía Internacional está a favor de un Protocolo Facultativo para la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante la Convención contra la Tortura) de redacción enérgica que establezca un comité poderoso de expertos internacionales *que visiten los lugares de detención y formulen recomendaciones relativas a la prevención de la tortura.*

*La campaña llevada a cabo este año por Amnistía Internacional contra la tortura ha demostrado al mundo que ésta, así como el trato cruel, inhumano o degradante siguen siendo prácticas habituales en muchos Estados. Las víctimas son de cualquier edad, proceden de numerosos países y pertenecen a todos los sectores sociales, aunque lo más común es que estas víctimas sean presuntos delincuentes o personas que sufren discriminación por motivos de raza, género o identidad sexual.<sup>1</sup> La diversidad y la dureza de los métodos de tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes son difíciles de imaginar. Hasta los niños son víctimas de estos abusos.<sup>2</sup> Con frecuencia tienen lugar en centros de detención estatales, como comisarías de policía, prisiones y otros lugares en los que se recluye a personas para privarlas de su libertad.<sup>3</sup>*

La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante son prácticas reconocidas desde hace tiempo como asuntos de legítima preocupación internacional. La comunidad internacional, a través de órganos intermediarios creados en virtud de las normas internacionales de derechos humanos (como el relator especial sobre la cuestión de la tortura, el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos), está facultada para someter a escrutinio las prácticas de los Estados en este terreno y formular recomendaciones que resuelvan el problema de la tortura y del trato cruel, inhumano o degradante. La prohibición internacional de la tortura es tan rotunda que, como se demostró con el proceso relativo a la extradición de Augusto Pinochet desde el Reino Unido a España, nadie es inmune a la extradición y el enjuiciamiento cuando hay sospechas de que ha cometido tortura o ha hecho posible que se cometa.<sup>4</sup> De hecho, existe la consideración generalizada de que la prohibición de la tortura constituye en el derecho internacional una norma perentoria o norma de *jus*

---

<sup>1</sup> Véanse: *Crímenes de odio, conspiración de silencio* (Índice AI: ACT 40/016/2001/s), para más información sobre el uso de la tortura contra las minorías sexuales; *Cuerpos rotos, mentes destrozadas* (Índice AI: ACT 40/001/2001/s), sobre el uso de la tortura contra las mujeres, y *Racismo y la administración de justicia* (Índice AI: ACT 40/020/2001/s), sobre la tortura y la discriminación racial.

<sup>2</sup> Para más información sobre el uso de la tortura contra los niños, véase *Un escándalo oculto, una vergüenza secreta* (Índice AI: ACT 40/38/00/s).

<sup>3</sup> Véase *¡Actúa ya! Tortura, nunca más* (Índice AI: ACT 40/13/00/s).

<sup>4</sup> *R v. Bow Street Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte* (Nº 3) (Cámara de los Lores) 2 All England Law Reports 1999, página 97.

*cogens*,<sup>5</sup> lo que la dota de un carácter inequívoco: la tortura está absolutamente prohibida en cualquier circunstancia.

---

<sup>5</sup> Véanse *The Prosecutor v Furundzija* (IT-95-17/1-T), Sentencia, 10 de diciembre de 1998, párrafos 153-157, y *Siderman de Blake v Republic of Argentina* (9º Circ. 1992) 965 F.2d 699, 717.

La prevención de la tortura es, por tanto, una cuestión de prevención del delito y un asunto de interés internacional. Es una obligación fundamental contenida en la Convención contra la Tortura.<sup>6</sup> Además, es una cuestión de interés humanitario y de compasión el adoptar todas las medidas posibles para evitar que cualquier persona pueda ser víctima de torturas.

## **2. ¿Qué es el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura?**

[E]l relator especial ha destacado la importancia de un sistema de visitas periódicas por expertos independientes a los lugares de detención y lo ha considerado una de las mejores medidas preventivas de la tortura.<sup>7</sup>

La Convención contra la Tortura es el tratado internacional que prohíbe la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y dicta las normas que deben respetar los Estados al diseñar los métodos con los que harán efectiva tal prohibición a nivel nacional e internacional, como la investigación y el procesamiento de los responsables de tales abusos.

El proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (en adelante el Protocolo Facultativo) es el borrador de un texto complementario de dicha Convención que ayudaría a hacer efectiva una obligación contenida en sus artículos 2, 11 y 16: la necesidad de tomar medidas para prevenir la tortura. El Protocolo Facultativo es el acuerdo legal por el que se crearía un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante el Subcomité). Éste estaría compuesto por un grupo de expertos independientes que ofrecerían experiencia profesional a título individual, sin actuar en ningún momento en calidad de representantes de sus gobiernos. Tal como lo demuestra la cita introductoria de este apartado, los expertos internacionales sobre la cuestión de la tortura han defendido las visitas a los centros de detención por considerarlas un método poderoso y eficaz para garantizar la prevención de la tortura.

La misión del Subcomité consistiría en poner en práctica un sistema de visitas periódicas a lugares de detención de cualquier país que haya ratificado el Protocolo, con vistas a formular recomendaciones prácticas para prevenir la tortura y los malos tratos. Los miembros del Subcomité, basándose en los resultados de la

---

<sup>6</sup> El artículo 2(1) de la Convención contra la Tortura dice así: «Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción».

El artículo 11 establece: «Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura».

El artículo 16(1) dispone: «Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona».

<sup>7</sup> Informe del relator especial sobre la cuestión de la tortura, P. Kooijmans; Doc. ONU E/CN.4/1989/15, 23 de enero de 1989, página 3, párrafo 10.



visita, harían recomendaciones confidenciales a los gobiernos sobre cómo mejorar la situación de los detenidos y cómo prevenir la tortura. Se esperaría que los Estados Partes cumplieran estas recomendaciones.

El Subcomité sería un órgano compuesto por expertos de diversos campos —como la gestión penitenciaria, la justicia penal, la medicina, la psiquiatría y los derechos humanos— que actuarían a título individual. El Subcomité realizaría misiones y visitas a los Estados Partes y estaría facultado para visitar todos los lugares en los que hubiera personas privadas de libertad en cualquier país que hubiera ratificado el Protocolo. Las misiones y visitas serían de dos tipos: periódicas (efectuadas con regularidad, recurrentes y preventivas) y especiales o *ad hoc*. Las delegaciones, compuestas de al menos dos miembros del Subcomité ayudados por expertos en los campos que así lo requieran, como la psiquiatría y la criminología, además de los intérpretes, llevarían a cabo misiones y visitas a un determinado país. Deberían poder inspeccionar cualquier lugar del centro de detención objeto de su visita, entrevistar a cualquier detenido sin testigos y obtener plena colaboración de las autoridades pertinentes. Cuando una delegación completara su misión, redactaría un informe con recomendaciones para mejorar la situación de las personas privadas de libertad con el fin de prevenir la tortura, informe que se enviaría al gobierno del país visitado.

El enfoque preventivo puede resultar especialmente eficaz si combina dos técnicas: la investigación, consistente en identificar las prácticas que facilitan la comisión de violaciones de derechos humanos, y el diálogo con los gobiernos para discutir posibles medidas correctivas. Las relaciones entre el Subcomité y los gobiernos deberán regirse por los principios de cooperación y confidencialidad. El mejor método para fomentar la prevención de la tortura lo constituiría un diálogo constructivo y confidencial entre el Subcomité y los gobiernos. No obstante, en el caso de que un gobierno no colaborara con el Subcomité o se negara a cumplir las recomendaciones contenidas en el informe, el Subcomité podría, como último recurso, realizar una declaración pública sobre la cuestión objeto de controversia o hacer público su informe.

No faltan normas internacionales contra la tortura y los malos tratos y, de hecho, el proyecto de Protocolo Facultativo no intenta crear nuevos derechos sustantivos. Pero con demasiada frecuencia los gobiernos, incluidos los de muchos Estados Partes en la Convención contra la Tortura, no cumplen con sus obligaciones internacionales en este terreno. El Subcomité previsto en el Protocolo trataría de garantizar el cumplimiento de las normas mencionadas. No obstante, no sería como un órgano semijudicial encargado de investigar las presuntas violaciones de las obligaciones contenidas en los tratados. Antes bien, los miembros del Subcomité irían a ver con sus propios ojos las condiciones de reclusión en los centros de detención y las prácticas concretas que pudieran contribuir a la incidencia de la tortura y los malos tratos, y de este modo accederían a una información de la que a veces carecen los gobiernos, incluso aunque tengan la voluntad política necesaria para iniciar reformas. El Subcomité entablaría un diálogo con los gobiernos y haría recomendaciones prácticas y confidenciales sobre posibles formas de prevenir la tortura y los malos tratos.

El Protocolo Facultativo postula un tipo de mecanismo internacional radicalmente diferente de los ya existentes (el relator especial sobre la cuestión de la tortura, el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos), ya que pretende *prevenir* la tortura, más que responder a los casos en que se comete. Aunque los tres órganos mencionados formulan recomendaciones útiles sobre la prevención de la tortura desde sus ámbitos de actuación, no pueden —porque no están autorizados a ello— ir a un país para evaluar las condiciones de los lugares de detención y hacer recomendaciones específicas adaptadas a dichas condiciones. Ésta sería la contribución clave del Protocolo Facultativo a la lucha internacional contra la tortura, y es la razón por la que Amnistía Internacional apoya con fuerza la conclusión satisfactoria del proceso de negociación. Tal como señaló el señor Kooijmans, ex relator especial sobre la cuestión de la

tortura, el Protocolo Facultativo sería en cierta manera la última piedra del edificio construido por las Naciones Unidas en su campaña contra la tortura.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Informe del relator especial sobre la cuestión de la tortura, P. Kooijmans; Doc. ONU E/CN.4/1988/17, 12 de enero de 1988, página 21, párrafo 65.

El apoyo a un Protocolo Facultativo eficaz y el reconocimiento del papel clave que desempeñaría se han manifestado además durante la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena.<sup>9</sup> El principio de que los lugares de detención deben ser visitados por expertos está contenido en el Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.<sup>10</sup> El actual relator especial sobre la cuestión de la tortura también ha expresado su apoyo a la práctica de inspeccionar los centros de detención.<sup>11</sup>

Varias organizaciones no gubernamentales, incluida Amnistía Internacional, han insistido en que un Protocolo Facultativo sin fuerza sería peor que no disponer de uno. Un Protocolo Facultativo sin fuerza no sólo no sería de ninguna utilidad para prevenir la tortura, sino que además podría servir de excusa a los Estados para prohibir otras visitas a lugares de detención —como las realizadas por organizaciones no gubernamentales y por el Comité Internacional de la Cruz Roja— o para impedir a las organizaciones no gubernamentales nacionales planificar visitas de ámbito interno. Un resultado de este tipo sería contrario a los objetivos del Protocolo Facultativo.

### 3. Estado actual de las negociaciones para redactar el texto del Protocolo Facultativo

La exposición de objetivos y preocupaciones clave relativos al contenido del Protocolo Facultativo no ha variado sustancialmente desde 1996, fecha en que Amnistía Internacional redactó su último extenso informe sobre este tema,<sup>12</sup> por lo que el presente documento debe leerse junto con el anterior. No obstante, la dinámica de las negociaciones sí que ha variado sustancialmente desde entonces, y han surgido nuevas cuestiones que preocupan a Amnistía Internacional y a otras organizaciones de derechos humanos. Las recomendaciones del presente documento están basadas en una propuesta conjunta elaborada por Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y la Comisión Internacional de Juristas, que fue enviada a la presidenta del Grupo de Trabajo en julio del 2001.

---

<sup>9</sup> «La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que los esfuerzos por erradicar la tortura deben concentrarse ante todo en la prevención y pide, por lo tanto, que se adopte rápidamente un protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinado a establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención.» Doc. ONU A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrafo 61.

<sup>10</sup> «A fin de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos pertinentes, los lugares de detención serán visitados regularmente por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o prisión, y dependientes de esa autoridad.» Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principio 29.

<sup>11</sup> «La inspección regular de los lugares de detención, especialmente cuando se realiza como parte de un sistema de visitas periódicas, constituye una de las medidas preventivas más eficaces contra la tortura.» *Informe del relator especial sobre la cuestión de la tortura*, N. Rodley; Doc. ONU E/CN.4/1995/34, 12 de enero de 1995, párrafo 926 (c).

<sup>12</sup> *El proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura: Una herramienta contra la tortura*, julio de 1996, Índice AI: IOR 51/01/96/s.

El primer borrador del Protocolo Facultativo, presentado por Costa Rica en 1991, preveía la creación de un órgano internacional compuesto por expertos de diferentes países. Cuando se celebró el periodo de sesiones del Grupo de Trabajo de febrero del 2001, las negociaciones llevaban varios años paralizadas.

Algunos Estados expresaron temores relacionados con la soberanía nacional: temían perder el control sobre el acceso a su país, ya que, una vez que ratificaran el Protocolo Facultativo, el Subcomité tendría derecho a entrar en su territorio libremente. También temían que su política en materia de justicia penal fuera dictada por extranjeros con posibles motivaciones políticas para criticar su sistema. Concretamente, existía el temor de que los países desarrollados criticaran a los países en desarrollo por no cumplir unas condiciones de detención que sencillamente no estaban a su alcance. A otros Estados les preocupaba la posibilidad de que, al conceder plenos poderes al Subcomité para acceder a «cualquier lugar» donde hubiera personas privadas de libertad, la seguridad estatal pudiera verse en peligro, ya que los miembros de la Subcomisión podrían querer visitar instalaciones militares o similares para comprobar si había en ellas personas detenidas.

Para salir de este punto muerto, los representantes de México, con un amplio apoyo de otros países latinoamericanos, presentaron el 13 de febrero del 2001 un proyecto alternativo de Protocolo Facultativo basado en una premisa radicalmente distinta: que los encargados de visitar los lugares de detención y formular recomendaciones para prevenir la tortura fueran mecanismos *nacionales* de los propios países que hubieran ratificado el Protocolo. Se esperaba que, al sustituir el órgano internacional previsto en el borrador inicial por un órgano nacional, desaparecerían las objeciones mencionadas en el párrafo anterior.

Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y la Comisión Internacional de Juristas manifestaron inmediatamente su preocupación ante la posibilidad de que, al emplear mecanismos nacionales en vez de un órgano internacional, las visitas pasaran a ser ineficaces.<sup>13</sup>

Durante varios días de negociaciones, el Grupo de Trabajo estudió las nuevas ideas presentadas en el borrador mexicano, comparándolas con las de la propuesta inicial de Costa Rica, pero sin analizar el borrador a fondo. En lugar de este análisis, el Grupo inició un debate general sobre el concepto de prevención de la tortura, la función de los mecanismos nacionales e internacionales en el marco del Protocolo Facultativo y las relaciones entre ellos.

El 22 de febrero del 2001, un día antes de que acabaran las negociaciones, la Unión Europea, representada por Suecia, presentó un tercer borrador, que estaba basado a grandes rasgos en las ideas de la propuesta costarricense pero que hacía referencia al importante papel que podían desempeñar los mecanismos nacionales en la prevención de la tortura y proponía que el órgano internacional actuara en colaboración con ellos. Un grupo de países manifestaron su deseo de volver al examen del borrador inicial de Costa Rica.<sup>14</sup> Así pues, el Grupo de Trabajo cerró su periodo de sesiones con tres borradores propuestos a consulta: el de Costa Rica (1991), el de México (2001) y el de la Unión Europea (2001).

La presidenta del Grupo de Trabajo está consultando a numerosos gobiernos y organizaciones no gubernamentales con el fin de preparar la próxima fase de negociaciones, que se desarrollará entre el 14 y el 25 de enero del 2002.

---

<sup>13</sup> Declaración de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas, 14 de febrero del 2001.

<sup>14</sup> Suiza, Georgia, Japón, Nueva Zelanda y Canadá presentaron su declaración al Grupo de Trabajo el 22 de febrero del 2001.

La necesidad de conducir la labor del Grupo de Trabajo hacia una conclusión positiva es hoy una cuestión urgente, ya que el Grupo lleva reuniéndose periódicamente desde 1991. La señora Robinson, alta comisionada para los Derechos Humanos, expresó su preocupación en el último periodo de sesiones del Grupo de Trabajo y señaló que el proceso de negociación no podía prolongarse indefinidamente.<sup>15</sup>

A Amnistía Internacional le preocupa que, si los Estados, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil carecen de voluntad política firme para abordar de manera seria y eficaz las condiciones de reclusión y los métodos empleados en los centros penitenciarios, la elaboración del proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura pueda resultar un fracaso. Todos los días, Amnistía Internacional recibe informes y emprende acciones sobre prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes ocurridos en prisiones, comisarías y otros lugares de detención. Una vez establecido, y guiado por un Protocolo Facultativo eficaz, el Subcomité de expertos internacionales podría contribuir sobremedida a crear unas condiciones en las que la tortura sea cada vez menos frecuente, y podría representar una verdadera ayuda en la lucha mundial contra la tortura. Si el proceso de elaboración del proyecto de Protocolo Facultativo fuera un fracaso, no sólo supondría una gran oportunidad perdida, sino una tragedia para todas las personas que corren el riesgo de ser torturadas en lugares de detención de todo el mundo.

## **RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES**

Amnistía Internacional está a favor de un Protocolo Facultativo de redacción enérgica que establezca un mecanismo internacional poderoso, el Subcomité del Comité contra la Tortura (en adelante el Subcomité), para que visite lugares de detención y formule recomendaciones relativas a la prevención de la tortura.

Para ser realmente eficaz, el Protocolo Facultativo debe incluir los siguientes puntos clave:

1. El texto debe hacer explícita una invitación permanente al Subcomité internacional.
  2. El Subcomité debe tener garantizado el acceso ilimitado a todos los lugares de detención y a todas las personas privadas de libertad, así como el derecho a entrevistarlas en privado.
  3. El Subcomité debe estar facultado para publicar informes.
  4. El Protocolo Facultativo no debe permitir la formulación de reservas.
  5. El Protocolo Facultativo no debe permitir referencia alguna a legislación nacional que pudiera inhibir la labor del Subcomité.
- 1. DEBE FIJARSE UNA INVITACIÓN PERMANENTE AL SUBCOMITÉ INTERNACIONAL PARA VISITAR EL TERRITORIO DE CUALQUIER ESTADO PARTE EN EL PROTOCOLO**  
**Este elemento es fundamental para el Protocolo Facultativo y debe quedar claramente expresado en el texto. El Subcomité debe estar facultado para realizar misiones y visitas a**

---

<sup>15</sup> La alta comisionada para los Derechos Humanos se dirigió al Grupo de Trabajo el 16 de febrero del 2001.

**cualquiera de los Estados que ratifiquen el Protocolo Facultativo sin necesidad de pedir permiso para cada una de ellas individualmente.**

Dado el carácter secreto de la práctica de la tortura, es importante poder llevar a cabo una inspección en cualquier momento. Resulta útil para recordar a las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y, en concreto, a los propios funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que sus actos pueden ser inspeccionados en todo momento y que tienen el deber constante e ininterrumpido de adoptar todas las medidas posibles para prevenir la tortura.<sup>16</sup> En efecto, tales visitas, que permiten evaluar directamente la práctica de estos funcionarios, pueden ser de gran ayuda a las autoridades nacionales para cumplir con su obligación de prevenir la tortura, sobre todo cuando ésta es obra de funcionarios que la aplican deliberadamente en contravención de las normas dictadas por las autoridades nacionales y sin el conocimiento de éstas.

Si estas misiones y visitas se realizan sólo con expreso consentimiento previo, se corre el peligro de visitar únicamente instalaciones «modelo», especialmente preparadas al efecto. Las visitas a estas instalaciones modelo no pueden garantizar que se estén aplicando procedimientos a largo plazo bien afianzados para prevenir la tortura en toda la jurisdicción del Estado Parte. Para poder hacer recomendaciones útiles enfocadas a la prevención de tortura, el Subcomité debe comprobar las condiciones reales que imperan en los lugares de detención.

Del mismo modo, son importantes las visitas de seguimiento sin previo aviso para desarrollar la colaboración entre el Subcomité y el Estado Parte, y para evaluar y mantener bajo observación los resultados a fin de garantizar un avance efectivo. Algunos Estados han expresado su preocupación ante la posibilidad de que, al permitir al Subcomité realizar visitas *ad hoc*, ciertos países fueran visitados con mayor frecuencia, lo cual podría inducir a creer que tales países practican la tortura y, evidentemente, una insinuación así tendría consecuencias muy negativas para ellos. También se ha dicho que la frecuencia de las visitas podría aumentarse obedeciendo a motivos políticos, con el objetivo de criticar o poner en evidencia a determinados Estados. Amnistía Internacional cree firmemente que estas críticas carecen de fundamento, ya que los miembros del Subcomité serían expertos internacionales que actuarían en calidad de profesionales independientes, y no como representantes de sus gobiernos.

**(a) La importancia de la vigilancia de un subcomité internacional para que la vigilancia nacional sea efectiva.**

Si el Protocolo Facultativo establece un mecanismo internacional poderoso para realizar misiones y visitas, con el mandato de trabajar con mecanismos nacionales, las capacidades de unos y otros para prevenir la tortura se reforzarán notablemente en un círculo eficaz de cooperación y apoyo mutuo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Véanse los artículos 2(1), 11 y 16 de la Convención contra la Tortura, expuestos en la nota núm 6 de este documento.

<sup>17</sup> En su libro *Preventing Torture*, los profesores Evans y Morgan señalan que las recomendaciones del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura se cumplen con más frecuencia y eficacia cuando los grupos de la sociedad civil pertenecientes a un Estado las hacen suyas y colaboran con las autoridades en la tarea de darlas a conocer y aplicarlas.

En febrero del 2001, algunas delegaciones del Grupo de Trabajo apoyaron la idea de crear un tratado que estableciera sólo mecanismos *nacionales* de visita, sin aportaciones de vigilancia internacional de ninguna clase. Amnistía Internacional considera que, sin el elemento internacional, el Protocolo Facultativo no añadiría nada a los mecanismos jurídicos internacionales existentes relativos a la prevención de la tortura. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ya ofrece servicios técnicos confidenciales a los Estados que solicitan asesoramiento sobre el modo de cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura. Los artículos 2, 11 y 16 de la Convención contra la Tortura exigen a los Estados Partes que adopten medidas eficaces para prevenir la tortura. Establecer un mecanismo nacional —o promover las actividades de la sociedad civil— para visitar lugares de detención y asesorar sobre formas de mejorar parece una medida evidente y muy básica para la prevención eficaz de la tortura, que se aplica a todos los Estados Partes de la Convención contra la Tortura. El Comité de Derechos Humanos,<sup>18</sup> el Comité contra la Tortura<sup>19</sup> y el relator especial sobre la cuestión de la tortura<sup>20</sup> vienen fomentando desde hace algún tiempo la creación de mecanismos nacionales para visitar lugares de detención.

Podría resultar útil que el Protocolo Facultativo fijara los requisitos que deben cumplir los mecanismos nacionales, ya que son un elemento importante para prevenir la tortura. Pero que el tratado se limitara a exponer tales requisitos socavaría las obligaciones que ya existen en virtud de los artículos 2, 11 y 16 de la Convención contra la Tortura, ya que los Estados que han ratificado la Convención pero no su Protocolo Facultativo podrían alegar que, al no haber ratificado el Protocolo, no están obligados a establecer mecanismos nacionales que realicen visitas ni tienen por qué permitir que lo hagan las organizaciones no gubernamentales.

Además, Amnistía Internacional considera que la obligación de adoptar medidas eficaces para prevenir la tortura —entre ellas la creación de mecanismos nacionales para visitar lugares de detención— ya existe en la Convención contra la Tortura, y que sería una redundancia redactar un nuevo tratado simplemente para establecer mecanismos nacionales. Amnistía Internacional cree que los nuevos tratados internacionales de derechos humanos deben avanzar en la protección de estos derechos.

Para prevenir eficazmente la tortura, los mecanismos nacionales deben ayudar al órgano internacional aportando informes pormenorizados sobre las condiciones de reclusión en lugares concretos de detención. Deben promover las recomendaciones del mecanismo internacional entre una y otra visita al Estado Parte, dando a conocer dichas recomendaciones al público en general y estableciendo enlaces con grupos de la sociedad civil a los que también preocupan las condiciones penitenciarias. Además, deben visitar lugares de detención con mayor frecuencia que el mecanismo internacional y mantener informado al Subcomité de sus conclusiones y recomendaciones. Es posible que los mecanismos nacionales no puedan trabajar eficazmente por su cuenta. El Subcomité puede ayudar incluso a los mecanismos nacionales más eficaces e independientes cuando requieran su apoyo en el ámbito internacional, como, por ejemplo, en el caso de que un gobierno intente limitar sus actividades o no cumpla sus recomendaciones.

---

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos a Sri Lanka, publicadas el 3 de octubre de 1995 (Doc. ONU CCPR/C/79/Add.56), a Uzbekistán, del 26 de abril del 2001 (Doc. ONU CCPR/CO/71/UZB) y a la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), del 26 de julio del 2001 (Doc. ONU CCPR/CO/72/PRK).

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, las recomendaciones del Comité contra la Tortura a Armenia, publicadas el 17 de noviembre del 2000, Doc. ONU CAT/C/XXV/Concl/1.

<sup>20</sup> Véanse las notas 7, 8 y 11 de este documento.

Durante el último periodo de sesiones del Grupo de Trabajo, en febrero del 2001, ciertos Estados propusieron que el Comité contra la Tortura asumiera la función de apoyar a los mecanismos nacionales, y así no habría necesidad de crear un nuevo subcomité. Amnistía Internacional, junto con otras organizaciones no gubernamentales afines, examinó detenidamente las ventajas e inconvenientes de esta alternativa antes de decidir su posición actual. Basándose en este análisis exhaustivo, Amnistía Internacional expresa su firme desacuerdo con la propuesta de que el Comité contra la Tortura asuma tal función. Las condiciones que pueden favorecer la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante en los lugares de detención exigen atención y acción internacionales urgentes. El Comité contra la Tortura sólo se reúne tres veces al año, y, como señaló el Dr. Mavromatis, miembro del Comité, al dirigirse al Grupo de Trabajo el 20 de febrero del 2001, el Comité ya está sobrecargado de trabajo. De hecho, insinuó que éste vería con agrado el establecimiento de un subcomité poderoso que asumiera parte de su trabajo. Por consiguiente, la creación de un nuevo órgano internacional dotado de suficientes recursos económicos, humanos y de otra índole, es fundamental.

Amnistía Internacional considera que el subcomité internacional propuesto debe ser poderoso e independiente, plenamente facultado para realizar visitas eficaces. Como señaló el relator especial sobre la cuestión de la tortura, sir Nigel Rodley, ante el Grupo de Trabajo el 15 de febrero del 2001, es importante visitar personalmente un lugar si se quieren evaluar las condiciones de reclusión. Si el órgano internacional internacional no está facultado para emprender visitas por iniciativa propia, no podrá evaluar debidamente las condiciones de reclusión, ni el trabajo de una institución nacional o la pertinencia de sus acciones en relación con las verdaderas condiciones de reclusión. A Amnistía Internacional le preocupa especialmente que el artículo 22 del proyecto alternativo presentado por la delegación de México pudiera tener como consecuencia que se realizaran visitas ineficaces con un carácter puramente superficial, tras las cuales el Subcomité no tendría autoridad para realizar otras, aun cuando no hubiera tenido lugar una evaluación efectiva de las condiciones imperantes en los lugares de detención. Esto echaría por tierra la razón de ser del Protocolo Facultativo.

Todo Estado Parte en el Protocolo Facultativo tiene la obligación fundamental de aceptar que se efectúen visitas *eficaces* a los lugares de detención, a fin de que los expertos puedan hacer recomendaciones para prevenir la tortura; el mecanismo internacional debe tener plenos poderes para emprender tales misiones y visitas y debe contar con recursos adecuados, tanto económicos como humanos, para llevar a cabo su labor.

#### **(b) La necesidad de establecer unas directrices para los mecanismos nacionales**

Por otra parte, Amnistía Internacional ve con preocupación cómo los debates en el seno del Grupo de Trabajo siguen tratando sobre la posible función de los mecanismos nacionales, sin que se propongan unas directrices firmes para el funcionamiento independiente y eficaz de estos mecanismos ni unos métodos o condiciones de trabajo apropiados para ellos. Se debe exigir de tales mecanismos que utilicen las normas más actualizadas para llevar a cabo su trabajo, como los Principios de la ONU relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de promoción y protección de los derechos humanos<sup>21</sup> (los «Principios de París»), y manuales como *Making Standards Work* (Hacer funcionar las normas), elaborado por la organización *Penal Reform International* (Segunda edición, 2001), y el Manual sobre la investigación y documentación eficaces de los casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (conocido como el «Protocolo de Estambul», publicado por *Physicians for Human Rights*, 1999). Se debería pedir al Subcomité que, consultando con mecanismos nacionales, Estados, organizaciones no gubernamentales y expertos

<sup>21</sup> Véase Doc. ONU A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.



independientes, preparase con carácter urgente un nuevo conjunto de directrices detalladas sobre la independencia y el funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales —basándose en las prácticas más recientes con instituciones nacionales de derechos humanos— y sobre los mecanismos existentes para visitar lugares de detención.

Las negociaciones del Grupo de Trabajo durante el periodo de sesiones de febrero del 2001 demostraron que ya existe una gran diversidad de mecanismos nacionales de inspección. Por ejemplo, la legislación nacional puede encomendar al fiscal general o director de la fiscalía, a comités de jueces o a otros organismos la realización de visitas a lugares de detención para inspeccionar las condiciones de reclusión. Amnistía Internacional considera que, si bien no existe un modelo único para todos los mecanismos nacionales, cualquiera de ellos debe ser capaz de funcionar con eficacia y con independencia de toda influencia indebida por parte del Estado, de forma coherente y con las salvaguardias más rigurosas.

Asimismo, a Amnistía Internacional le preocupa que el artículo 23 del texto presentado por la delegación mexicana permita a los Estados Partes «declarar que aceptan» recibir a una delegación del Subcomité. Nuestra organización cree firmemente que todo Estado que ratifique el Protocolo Facultativo se debe comprometer en firme con el concepto de inspección internacional total. Como máximo, sería aceptable una disposición limitada para sustraerse de las visitas internacionales durante un periodo breve y expresamente delimitado, que no superara el plazo de uno o dos años, siempre que fuera unida al compromiso de elaborar, en colaboración con el Subcomité, un programa de acción eficaz para lograr que las prisiones y otros lugares de detención se ajusten a las normas y el derecho internacionales. Algo menos concreto convertiría las obligaciones contraídas en virtud del tratado en ambiguas e inciertas, y los Estados Partes podrían retrasar indefinidamente la «aceptación» de recibir a una delegación del Subcomité, en cuyo caso no habrían añadido ninguna obligación a las ya existentes, aunque sí podrían exigir reconocimiento por haber ratificado un instrumento de derechos humanos.

**(c) La prohibición universal de la tortura requiere una aplicación igualitaria y universal de las normas para su prevención.**

Amnistía Internacional ve con preocupación que la falsa oposición entre el «modelo europeo» y un «modelo mundial» ha llevado a un comprometido énfasis sobre los mecanismos nacionales en detrimento de un mecanismo internacional poderoso.

La prevención de la tortura es un valor universal. Las ideas consagradas en el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes son la base del texto costarricense y del texto de la Unión Europea, presentado en el último periodo de sesiones del Grupo de Trabajo. Sin embargo, preocupa la oposición que algunos Estados han establecido entre el modelo «europeo» (el borrador de la Unión Europea y el borrador de Costa Rica) y un modelo «mundial» o específicamente dirigido al «mundo en desarrollo». Amnistía Internacional apoya un modelo internacional dotado de recursos adecuados y basado en el borrador costarricense que incorpore los cinco principios clave reseñados en este documento, ya que dicho modelo permitiría una inspección y evaluación eficaces de las prácticas penitenciarias, a fin de prevenir la tortura.

Aunque algunas delegaciones del Grupo de Trabajo aludieron a la necesidad de que exista flexibilidad para acomodar las diferencias regionales, la experiencia de nuestra organización es que las herramientas que se precisan para evaluar las condiciones imperantes en los lugares de detención y hacer recomendaciones para prevenir la tortura son las mismas en todo el mundo. Una de esas herramientas consiste en un grupo de expertos internacionales facultado para entrar en los lugares de detención y realizar una investigación completa, abierta y exhaustiva sobre las condiciones reales; gracias a su experiencia sobre los

numerosos problemas y obstáculos que presenta la gestión penitenciaria, están en condiciones de proponer soluciones basadas en la promoción de las mejores prácticas observadas en países de todo el mundo. A través de las visitas, los expertos comparten directamente el beneficio de sus conocimientos.

Aunque existan grandes diferencias en las condiciones penitenciarias de todo el mundo según las políticas y recursos disponibles en cada país, hay asuntos que no están sujetos a interpretaciones relativas: son las normas acordadas por la comunidad internacional, como las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos.

Las condiciones penitenciarias deficientes y la tortura se dan en países desarrollados y en países en desarrollo. El hecho de que la práctica de la tortura y la impunidad de que siguen disfrutando sus autores no sean combatidas se debe a la ausencia de voluntad política más que a problemas de desarrollo. Amnistía Internacional ha documentado numerosos ejemplos de cárceles situadas en países en desarrollo donde, pese a que las condiciones eran básicas, los detenidos recibían un trato humano; igualmente, ha documentado ejemplos de prisiones del mundo desarrollado donde la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante son habituales.

No se debe olvidar que la Convención contra la Tortura ha sido ratificada por países de todo el mundo. Un Protocolo Facultativo eficaz sería una herramienta que complementaría las obligaciones ya contraídas por los Estados Partes en la Convención y facilitaría la correcta aplicación de las normas acordadas por ellos. En agosto del 2001, la Convención contra la Tortura había sido ratificada por 126 países de todas las regiones del mundo. Por tanto, el Protocolo Facultativo podría tener amplias repercusiones a escala mundial: una razón más para garantizar la eficacia de este mecanismo.

**(d) El Subcomité debe tener libertad para planificar su trabajo y realizar las visitas que considere precisan de sus conocimientos periciales**

Amnistía Internacional ve con preocupación que, en el último periodo de sesiones del Grupo de Trabajo, los Estados seguían considerando que, si el Subcomité tiene un amplio margen de discreción para realizar misiones y visitas, especialmente visitas de seguimiento, ello podría llevar a una politización del proceso y proporcionar un método para debilitar o criticar a Estados en desarrollo.

Lo primero y más importante de todo es que el Subcomité propuesto no es un órgano político, sino un órgano de expertos con el cometido de proporcionar experiencia profesional. El primer borrador de Costa Rica permitía que se efectuaran visitas y se hicieran recomendaciones con carácter confidencial, con la opción excepcional de hacer públicos los motivos de preocupación si las recomendaciones del Subcomité se topaban con la inacción absoluta del Estado Parte. El propósito inicial y verdadero de este instrumento es prevenir la tortura, es decir, que el Subcomité y el Estado Parte trabajen juntos para mejorar las condiciones penitenciarias.

En segundo lugar, el hecho de que se realice una visita de seguimiento no tiene por qué significar necesariamente que las condiciones penitenciarias de un Estado son especialmente graves. En estos casos, la transparencia (por ejemplo, si el Estado y el Subcomité hacen pública una declaración en favor de un intercambio productivo de ideas y experiencias, y se demuestra que el Estado está cooperando en una evaluación amplia y exhaustiva de sus prácticas en una serie de lugares de detención dentro de su territorio) puede favorecer a un Estado al demostrar su verdadero compromiso con la prevención de la tortura.

La experiencia del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes demuestra que, en **todos** los Estados, ciertos aspectos de los regímenes de los centros de detención no son como deberían, con independencia del nivel de desarrollo o de la situación política del país, aunque, naturalmente, el alcance de los problemas difiera considerablemente de unos a otros. Por lo tanto, el hecho de que un Estado sea visitado por el Subcomité no tiene por qué entenderse como una crítica particular hacia las condiciones de reclusión en ese Estado.

El trabajo del Subcomité se debe realizar a través de un programa de visitas meticulosamente estudiado, en función de la necesidad de los expertos internacionales para evaluar las condiciones de reclusión y promover las mejores prácticas. Por lo tanto, Amnistía Internacional considera del todo inapropiada la disposición contenida en el artículo 23.2 del texto mexicano para que el programa de visitas del Subcomité se establezca por sorteo.

## 2. **ÁMBITO Y ALCANCE DE LAS MISIONES Y VISITAS**

El Subcomité debe tener garantizado el acceso ilimitado a todos los lugares de detención y a todas las personas privadas de libertad, en cualquier momento y sin previo aviso, y debe tener derecho a entrevistarlas en privado.

El Protocolo Facultativo tiene por objeto facilitar la cooperación entre el Estado y el Subcomité en la prevención de la tortura. Para ello, el Subcomité debe disponer de información completa facilitada por personas que han padecido o presenciado actos de tortura o que han tenido que hacer frente a sus consecuencias (por ejemplo, el personal médico que ha tratado a víctimas de tortura o los familiares de una persona torturada). Estos individuos han de poder informar plena y claramente, sin miedo a sufrir represalias. Sin esta garantía, el Subcomité no podrá hacerse una composición clara de las causas y circunstancias de la incidencia de la tortura o del trato cruel, inhumano y degradante, composición necesaria, por ejemplo, para evaluar si la tortura es sólo la acción de ciertos individuos, la consecuencia de que no se apliquen los métodos legítimos de investigación tras la denuncia de estos delitos o el resultado de actitudes discriminatorias hacia determinados sectores de la población, ya se trate de la población reclusa o de la comunidad en general.

En negociaciones anteriores se ha debatido mucho acerca del ámbito y alcance de las visitas, sobre si éstas deben restringirse a instalaciones tales como prisiones y comisarías o si deben abarcar cualquier lugar donde haya personas privadas de libertad. La experiencia de las últimas décadas sobre el fenómeno de la «desaparición» y el uso de centros secretos de detención como lugares de tortura demuestra que es fundamental que los miembros del Subcomité tengan el máximo acceso a cualquier lugar donde haya personas privadas de libertad, sin excepción de ninguna clase.

A Amnistía Internacional le preocupa especialmente el artículo 1 del borrador de la Unión Europea, que contiene un grave problema: la exigencia de que la «privación de libertad» se defina como producto de una «orden» cursada por una autoridad pública. Esto podría causar incertidumbre respecto a lo que significa una «orden» en las diversas jurisdicciones nacionales. A esto hay que añadir que las personas que hubieran sido detenidas sin mediar una orden concreta, escrita, judicial o de otra índole, no podrían ser consideradas «privadas de libertad» a los efectos de este Protocolo, y el Subcomité o el mecanismo nacional no tendrían, por tanto, derecho a visitarlas. Además, existen numerosos casos en los que las autoridades públicas no practican la detención pero sí instigan a efectuarla o la consienten. El Subcomité debe estar facultado para visitar a tales detenidos.

### **Las diversas modalidades de visita no deben socavar las normas existentes en el derecho internacional.**

El borrador inicial del Protocolo Facultativo, presentado en 1991, y el propio Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes están inspirados en el trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja. Éste hizo uso del mandato expuesto en los Convenios de Ginebra para alcanzar un acuerdo con los gobiernos que le permitiera visitar a los prisioneros de guerra y a los presos políticos detenidos en relación con «tensiones internas y disturbios interiores», con el fin de garantizar que reciben un trato humano y proporcionarles ayuda humanitaria inmediata, como asistencia médica, alimentos y otros suministros necesarios para cubrir sus necesidades básicas. Al Comité Internacional de la Cruz Roja se le ha permitido frecuentemente acceder a personas privadas de libertad para llevar a cabo su labor humanitaria, sobre todo porque respeta escrupulosamente la condición de guardar silencio sobre lo que averigua.

Tanto el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura como el borrador del Protocolo Facultativo presentado por Costa Rica tratan de hacer aún más eficaz el modelo del Comité Internacional de la

Cruz Roja, prescindiendo de la necesidad de solicitar permiso una vez que el Estado en cuestión ha ratificado el tratado e incluyendo la posibilidad de hacer públicas sus conclusiones en determinadas circunstancias (véase *infra*). No obstante, a pesar de estas diferencias en el método y las condiciones de acceso a los presos, las modalidades de realización de las visitas son un punto clave de los Convenios de Ginebra, núcleo del derecho internacional humanitario, que permiten a los presos acceder sin riesgo a las personas que pueden prestarles ayuda y conceden al visitante la pertinente libertad de acción para cumplir con su función humanitaria.

Por tanto, a la hora de establecer las modalidades de visita a los lugares de detención, tanto los mecanismos nacionales como el Subcomité internacional deberán utilizar como referencia las modalidades que disponen los Convenios de Ginebra de 1949; estas modalidades se deben hacer explícitas en el texto del Protocolo Facultativo y no deben sufrir menoscabo bajo ninguna circunstancia.

Sería paradójico e inaceptable que las normas proclamadas por los Convenios de Ginebra, que se aplican en tiempo de conflicto armado, no fueran aplicables en tiempo de paz o en estados de excepción que no alcanzan la categoría de conflicto armado.

Estas modalidades son:

1. El mecanismo encargado de realizar las visitas debe tener acceso a todos los lugares de detención y a todas las instalaciones donde pueda haber personas recluidas.
2. El mecanismo encargado de realizar las visitas podrá conversar sin testigos con los detenidos, bien personalmente o por mediación del propio intérprete del mecanismo.
3. El mecanismo encargado de realizar las visitas tendrá entera libertad para elegir los lugares que desea visitar.
4. No se impondrán restricciones a la duración y frecuencia de las visitas.<sup>22</sup>

La única razón para negar el acceso a un lugar de detención concreto debe ser un peligro físico equivalente al considerado por los Convenios de Ginebra como un caso de «imperiosa necesidad militar», lo que en la práctica significa que las visitas a un lugar de detención sólo podrán prohibirse cuando esté siendo atacado con armas de fuego, y sólo mientras dure ese peligro. La cuestión de la seguridad del Estado no debe afectar a las visitas. El propio Subcomité deberá analizar y tomar las debidas precauciones en relación con cualquier otro peligro, como los riesgos de contraer enfermedades extendidas dentro de una institución determinada.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Véanse el artículo 126 del III Convenio de Ginebra y el artículo 143 del IV Convenio de Ginebra.

<sup>23</sup> La propuesta de la Unión Europea tiene un grave defecto, ya que contempla una serie de razones que pueden alegarse para negar el acceso a una determinada institución: véase el artículo 3.3.

### 3. PUBLICACIÓN DE LOS INFORMES DEL SUBCOMITÉ

**En caso de que el Estado se niegue a cooperar o no tome las medidas adecuadas para poner en práctica sus recomendaciones, o publique sólo una parte del informe del Subcomité (a fin de dar una impresión engañosa sobre el alcance de las torturas o las penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes que se practican en su jurisdicción), el Subcomité debe poder realizar una declaración pública o hacer público su informe.**

La publicación de los informes con el consentimiento de los Estados contribuye a la transparencia y favorece el prestigio de los Estados Partes que cooperan con sugerencias y efectúan los cambios oportunos en las condiciones y prácticas de sus centros penitenciarios siguiendo el consejo del Subcomité.

En los casos excepcionales en que el Estado se niegue a cooperar con el Subcomité, ponga obstáculos a su labor o actúe claramente de mala fe, o bien no tome medidas que están a su alcance para efectuar los cambios necesarios, se puede considerar que dicho Estado Parte no está respetando las obligaciones contraídas con el Protocolo Facultativo. En tales casos tendrá que haber una respuesta efectiva, pues, de lo contrario, no habría razón que obligara al mencionado Estado a cooperar con el Subcomité, y aquél podría ignorar impunemente sus obligaciones en virtud del derecho internacional; llegado el caso, el Protocolo Facultativo resultaría un mecanismo completamente ineficaz.

Por consiguiente, el carácter preventivo del Protocolo Facultativo debe ser reforzado con la sanción de la publicación como último recurso. A este respecto, la práctica del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes demuestra que la publicación de un informe sin el consentimiento de un Estado Parte es una medida muy excepcional y a la que se acude únicamente como último recurso.

### 4. UN ARTÍCULO QUE PROHIBA LA FORMULACIÓN DE RESERVAS

**No debe permitirse la formulación de reservas al Protocolo Facultativo.**

Las reservas son limitaciones explícitas por escrito que un Estado pone a las obligaciones contraídas en virtud de su pertenencia a un tratado: por ejemplo, el Estado puede manifestar que no se considera obligado por una disposición concreta de un tratado, o advertir que sólo respetará el tratado en determinadas circunstancias o hasta cierto punto.

El Protocolo Facultativo establece un mecanismo de funciones interrelacionadas integrado por expertos en el análisis de las causas de la tortura y en la aplicación de métodos para prevenirla. Formular reservas sobre algún aspecto del Protocolo Facultativo inhibiría el adecuado funcionamiento del Subcomité.

Si se pretende garantizar la evaluación completa e imparcial de las condiciones que reúnen los lugares de detención, las actividades del Subcomité han de mantener un carácter uniforme, aplicándose por igual en todos los Estados Partes. Si se permitiera la formulación de reservas al Protocolo Facultativo, los Estados que hicieran uso de este derecho estarían facultados para mantener una relación muy distinta con el Subcomité y un nivel de inspección diferente al de los Estados que no formularan reservas. La participación de tales Estados en el tratado podría perder todo su significado.

El Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, un instrumento que, al igual que el Protocolo Facultativo propuesto, complementa las obligaciones jurídicas existentes con un instrumento para reforzar su aplicación, afirma

categoricamente que no se permitirá la formulación de reservas. De igual manera, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional prohíbe formular reservas. Por lo tanto, existen claros precedentes que apoyan la exclusión expresa de reservas en los tratados que establecen mecanismos para promover y hacer respetar los derechos humanos.

## **5. LEGISLACIÓN NACIONAL**

Las referencias al «derecho interno» en el Protocolo Facultativo no deben utilizarse para imponer límites o restricciones al trabajo del Subcomité.

El artículo X propuesto en el borrador costarricense se podría utilizar para inhibir el trabajo del Subcomité. El artículo 23 del actual borrador de Costa Rica confirma la condición diplomática de los miembros del Subcomité, garantiza que respetarán las leyes y normas del Estado visitado y que se abstendrán de cualquier acción o actividad incompatible con el carácter imparcial e internacional de sus obligaciones. No se ve claro por qué son necesarias más limitaciones sobre la actividad del Subcomité.

---

**CONCLUSIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL: LA CREACIÓN DEL MECANISMO INTERNACIONAL DE INSPECCIÓN PROPUESTO EN EL PROTOCOLO FACULTATIVO REPRESENTA UN PASO PEQUEÑO PERO IMPORTANTE; LA ACCIÓN INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA TORTURA DEBE AVANZAR, NO PERMANECER ESTANCADA.**

Al final del periodo de sesiones del Grupo de Trabajo celebrado en febrero, se hizo evidente que la propuesta mexicana en su forma actual es inaceptable para muchos Estados y no logrará el consenso; la Unión Europea ha presentado su propia, y muy distinta, propuesta.

El principal motivo de discusión es si debe existir un mecanismo internacional poderoso para proteger a los presos frente a la tortura, que actúe bien por sí solo o en colaboración con mecanismos nacionales y grupos de la sociedad civil. Tanto la señora Robinson, alta comisionada para los Derechos Humanos<sup>24</sup>, como sir Nigel Rodley, relator especial sobre la cuestión de la tortura, expresaron su apoyo a un mecanismo internacional fuerte para prevenir la tortura.<sup>25</sup> En una declaración conjunta ante el Grupo de Trabajo, Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y la Comisión Internacional de Juristas insistieron en la necesidad de crear un mecanismo internacional.<sup>26</sup> El Dr. Mavromatis, del Comité contra la Tortura, en su intervención ante el Grupo de Trabajo, recalcó que unos mecanismos nacionales débiles pueden servir de «tapadera» a los gobiernos para encubrir la práctica de la tortura y, de este modo, contribuir a perpetuarla.

Así pues, es evidente que la opinión experta y fundamentada sobre las normas de derechos humanos está en contra de un Protocolo Facultativo débil que únicamente establezca la obligación de crear mecanismos nacionales. Un Protocolo así no añadiría nada al derecho internacional y hasta podría servir de escudo a la práctica de la tortura. Por lo tanto, para ser eficaz, el proyecto de Protocolo Facultativo debe crear un órgano *internacional* fuerte.

Amnistía Internacional insta a todos los que participan en las negociaciones a trabajar por la consecución de ese fin.

---

<sup>24</sup> Al dirigirse al Grupo de Trabajo el 16 de febrero del 2001, la señora Robinson recordó que el propósito original del Grupo de Trabajo era «crear un mecanismo internacional fuerte para la prevención de la tortura, conviene no olvidarlo».

<sup>25</sup> En su intervención vespertina del 15 de febrero del 2001, sir Nigel Rodley hizo hincapié en que estaba a favor de un sistema internacional de visitas a prisiones, respaldado con voluntad política, recursos y personal, y en que estaba a favor de la adopción de mecanismos nacionales e internacionales fuertes.

<sup>26</sup> Declaración conjunta de Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y la Comisión Internacional de Juristas, 14 de febrero del 2001.