

Documento del Encuentro de Buenos Aires

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDDHH) y la aplicación de las recomendaciones del EPU relativas a la Prevención de la Tortura 13-14 de diciembre de 2011

Facultad de Derecho, Universidad de Palermo, Buenos Aires, Argentina

1. El taller organizado por Par Engstrom, de la Universidad de Londres, y Thomas Pegram del Trinity College Dublín abordó el tema *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDDHH) y la Implementación de las Recomendaciones del EPU Relacionadas a la Prevención de la Tortura*.
2. Los participantes expresan su agradecimiento al apoyo muy apreciado del Ministerio de Relaciones Exteriores (FCO) del Gobierno Británico, a la Universidad de Palermo y al Consorcio de Derechos Humanos, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres. La conferencia también tuvo el privilegio de contar con la participación del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Roberto P. Saba, y representación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Argentina.
3. El encuentro se celebró en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, durante los días 13 y 14 de diciembre de 2011 bajo el auspicio de la Universidad de Palermo. El taller contó con la participación de representantes de la mayoría de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDDHH) y otras agencias de control ubicadas en la región de América Latina.
4. El taller contó con la participación del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, de la Defensoría del Pueblo de Colombia, de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, de la Comisión Nacional de Protección de los Derechos Humanos de Honduras, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, de la Defensoría del Pueblo de Perú, de la Defensoría del Pueblo de Venezuela, y del Comisionado Parlamentario de Cárceles de la República de Uruguay. La Procuraduría Nacional de los Derechos Humanos de Guatemala contribuyó al taller con un informe sobre sus actividades en el área de prevención de la tortura.
5. Los participantes acogieron con agrado las presentaciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santiago Cantón, el representante de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra, la Directora Adjunta de la Asociación para la Prevención de la Tortura-América Latina (APT-LA), María José Urgel, el Profesor

Richard Carver de la Universidad de Oxford Brookes, y la Directora del Programa de Justicia Democrática del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Paula Litvachky.

6. Los participantes también expresan su agradecimiento a los representantes del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, a la Procuración Penitenciaria de la Nación de la República de Argentina, a las organizaciones no gubernamentales, y a los distinguidos colegas de las Universidades, quienes asistieron y enriquecieron el debate y las deliberaciones colectivas de los participantes.
7. Después de los discursos de apertura siguieron debates interactivos y productivos que reflejaron la experiencia, la diversidad y las perspectivas de todas las INDDHH así como de los representantes de una pluralidad de organizaciones, internacionales y no gubernamentales.
8. Los participantes notaron el contexto actual de la República Argentina e instaron a las autoridades políticas argentinas a que activen el Mecanismo Nacional de Prevención en conformidad con sus obligaciones internacionales. Se espera que los resultados de este encuentro puedan alimentar el trabajo de esta nueva entidad.

El taller tenía los objetivos siguientes:

9. *Incrementar* el conocimiento sobre las obligaciones derivadas de la Convención contra la Tortura (CAT), su Protocolo Facultativo (OPCAT) y el papel de las instituciones nacionales en la vigilancia del cumplimiento con las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) por los Estados.
10. *Construir* un foro para los profesionales en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDDHH) y otras agencias de control y facilitar un intercambio constructivo relacionado con el papel de estas instituciones en la implementación de las recomendaciones del EPU que se refieren a la prevención de la tortura.
11. *Promover* un enfoque holístico que aborda otros mecanismos de la ONU (incluido el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura) y los mecanismos regionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
12. *Enfocar* en la calidad de las relaciones entre las INDDHH y otras instituciones (tanto agencias de la rendición de cuentas dentro del Estado como la sociedad civil) dedicadas a la erradicación de este delito.

13. *Profundizar* la comprensión de la experiencia de las INDDHH y otras agencias de control en la región de América Latina en los últimos años y discutir el papel futuro de estas organizaciones en el área de prevención de la tortura con expertos internacionales en el campo.
14. *Evaluar* las implicaciones de la designación de las INDDHH como mecanismos nacionales de prevención bajo el OPCAT y asistir en el desarrollo de una red de profesionales de INDDHH, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos.
15. *Identificar* las mejores prácticas adoptadas y las lecciones aprendidas por las oficinas de INDDHH con el fin de facilitar métodos de trabajo eficaces y procedimientos de operación en la preparación para el comienzo del segundo ciclo del EPU en 2012.
16. El taller utilizó un formato de mesas de discusión para iniciar diálogos entre los participantes y con el fin de fomentar la coherencia entre las perspectivas que eran expresadas durante el encuentro.

Los participantes reunidos enfatizaron los siguientes puntos:

Prevención y respuesta a la tortura: Normas Internacionales y su Operatividad

17. Las diversas maneras en las que las INDDHH pueden relacionarse con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos incluyen: (i) visitas de la CIDH, (ii) medidas cautelares, (iii) casos específicos, y (iv) relatores especiales en distintas temáticas. Las INDDHH constituyen un interlocutor importante para la CIDH y es importante fomentar una colaboración estratégica con la Comisión y los Relatores Especiales, especialmente con el Relator Especial para las Personas Privadas de la Libertad.
18. La problemática de seguimiento de las recomendaciones de la CIDH merece una atención especial. Por ejemplo, las medidas cautelares de la CIDH tienen un papel importante en los esfuerzos de protección de personas privadas de la libertad. Sería de valor evaluar cómo estas medidas pueden alimentar campañas locales de alto perfil en la defensa de derechos humanos de personas privadas de la libertad.
19. Hay 14 Estados en América Latina que han ratificado el OPCAT (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Nicaragua, Uruguay) y un estado ha firmado el OPCAT (Venezuela). De estos 14 países, solo seis mecanismos nacionales de prevención (MNP) han sido designados. Y actualmente solo tres MNP están funcionando (Costa Rica, Honduras y México). Es importante que los países que han ratificado el OPCAT activen los MNP lo más pronto posible.

20. Se señaló la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de designación del MNP. Las consultas a organizaciones no gubernamentales en el proceso de designación son indispensables para asegurar que el nuevo mecanismo tenga legitimidad y apoyo institucional.
21. Los participantes llamaron la atención sobre la necesidad de realizar estudios de investigación de alta calidad y que sean fácilmente accesibles sobre los factores que pueden detener crímenes de tortura, así como para la formulación de políticas efectivas de prevención.
22. Reafirmaron la importancia de la Convención Contra la Tortura y el Protocolo Facultativo y en particular sus fines preventivos. La Convención contiene una gran cantidad de medidas como la criminalización de tortura, la no devolución, la reparación para las víctimas y la exclusión de evidencia conseguida por tortura. Estas medidas tienen funciones preventivas importantes. También se destacó que muchas de las medidas punitivas tienen efectos preventivos importantes.
23. Expresaron la importancia adoptar un enfoque más amplio en el debate sobre las causas de la tortura más allá de los instrumentos legales. Así, atendieron a factores sociales como los valores en las sociedades en la región de América Latina. Enfatizaron la importancia de adoptar un método holístico en la evaluación de los factores de la tortura en las sociedades de América Latina. Las INDDHH tienen responsabilidades en la disseminación de información, en el cambio de valores sociales, y en el debate público relacionado con la ilegitimidad de las prácticas de tortura.

El compromiso de las INDDHH con el EPU y otros mecanismos internacionales ('Oportunidades y Desafíos')

24. La reforma reciente del Consejo de Derechos Humanos que formalizó el papel de las INDDHH en el proceso del EPU ofrece una oportunidad importante para que las instituciones nacionales tengan un impacto clave en el segundo ciclo del EPU que se iniciará en el 2012.
25. El representante de la ACNUDH distribuyó entre los participantes un documento de buenas prácticas dirigido a las INDDHH con la intención de fortalecer su impacto en el proceso del EPU. Particularmente, el representante señaló la importancia del seguimiento de las recomendaciones del primer ciclo. Las INDDHH tienen un papel importante en las áreas claves siguientes: exigiendo a los estados que cumplan con las recomendaciones que ya han sido emitidas, y asegurando que el EPU esté bien informado de los resultados conseguidos y pendientes desde el último examen.

26. Los participantes lamentaron las oportunidades limitadas para la participación significativa de las INDDHH en el primer ciclo del EPU, y apoyaron firmemente los procedimientos revisados adoptados para el segundo ciclo del EPU que han fortalecido substantivamente la capacidad de las INDDHH para colaborar con los mecanismos del EPU.
27. Los participantes también expresaron la intención de que las INDDHH se beneficien de su estatus formalizado para participar más activamente en el proceso del EPU, particularmente con el objetivo de aprovechar el proceso del EPU para presionar a las autoridades estatales en la implementación de las recomendaciones del EPU acordadas durante el primer ciclo.
28. Señalaron que, para que las recomendaciones del EPU sean útiles para el trabajo de las INDDHH en el área de la prevención de la tortura, éstas deben estar claramente formuladas y firmemente basadas en las realidades nacionales de los países examinados.
29. Reafirmaron la importancia de impartir cursos de capacitación para los funcionarios en lugares de detención, incluso para los funcionarios de alto nivel, y notaron los programas con resultados positivos desarrollados en el caso de Nicaragua.

Prevención - Acceso a la Información y el Control del Estado

30. El acceso a la información y su diseminación al público es un reto clave para las INDDHH. A menudo hay dudas sobre la información oficial más básica, por ejemplo el número de detenidos en el país. Las INDDHH deberían fomentar relaciones de coordinación con las entidades especializadas dedicadas al acceso a la información cuando existen.
31. En términos de la prevención de la tortura, la falta de información es particularmente preocupante respecto a los detenidos en detención preventiva y otros sujetos bajo detención que se encuentran incomunicados. El MNP debe prestar atención a estas “cifras negras” de los casos que no están presentados frente a la autoridad judicial.
32. Un protocolo de prevención debería estar formulado de manera que tenga en cuenta las etapas distintas de prevención y protección. Un prototipo consiste de tres etapas: (1) preparación (recopilación de informes, pruebas de cumplimiento con recomendaciones anteriores, análisis normativo, un programa de visitas), (2) la visita, enfocada en observación y entrevistas (infraestructura, régimen disciplinario etc.), y (3) reuniones con las autoridades de los centros de detención. El objetivo es fomentar una cultura de prevención y reducir la necesidad de las acciones reactivas de investigación.

33. Es importante tomar en cuenta las necesidades de grupos vulnerables dentro del sistema penitenciario, por ejemplo los jóvenes, mayores de edad, mujeres, personas con SIDA/VIH, indígenas, personas con discapacidad y extranjeros. El OPCAT y la designación del MNP ofrece una oportunidad para impulsar esta agenda al nivel nacional.
34. El trabajo de control también debería averiguar las condiciones laborales de los funcionarios de los centros de detención (recursos materiales y humanos, la condición de los dormitorios etc.). Unas condiciones laborales adecuadas de los funcionarios fomentará una mejor cultura de trato dentro de instituciones de detención.
35. El monitoreo de los centros de detención es central a la prevención. Cuando un individuo está privado de su libertad queda sujeto a la responsabilidad del estado y cualquier violación de sus derechos es responsabilidad del estado. La ignorancia sobre quiénes o cómo se cometieron las violaciones no es una defensa ante los ojos de la ley; y las INDDHH deben informar a los agentes del estado sobre sus obligaciones legales en esta materia.
36. Una buena práctica identificada es el uso de “mesas penitenciarias”, un espacio creado por las INDDHH para facilitar el diálogo sin miedo entre distintos actores involucrados en la prevención y control de las violaciones de la tortura. Este grupo incluye a las autoridades del estado (como los Directores de los centros de detención, la policía, los jueces de vigilancia penitenciarios) y también a los representantes legales y miembros de la familia de los detenidos. Este último grupo (la familia) a menudo es una fuente crucial de información de lo que está pasando dentro de los centros de detención. Otra buena práctica identificada consiste en la creación de comités de derechos humanos en los establecimientos de reclusión integrados por personas privadas de la libertad que son elegidas por los internos recluidos en el respectivo centro penitenciario o carcelario. Estos comités actúan de manera organizada y se encargan de presentar ante las autoridades penitenciarias peticiones, sugerencias y propuestas de acciones dirigidas a mejorar la protección de los derechos humanos de la población reclusa y, en general, las condiciones de vida en la cárcel.
37. Es necesario tener en cuenta los distintos desafíos que se enfrentan a nivel doméstico en materia de la prevención de la tortura. Muchos países manifiestan deficiencias graves en términos de la protección de derechos humanos, acceso a la información, y la severidad de las violaciones. También, los retos logísticos pueden variar (por ejemplo el número de centros de detención, su ubicación y cuestiones del acceso, etc.).

Respuesta – Modos de Intervención y Recursos Efectivos para las Víctimas de Tortura Incluyendo las Medidas de Responsabilidad Penal

38. Aunque los desafíos relacionados con la erradicación de la tortura son considerables, es importante que las INDDHH tengan una visión de una sociedad sin estas prácticas.
39. El papel que tienen las INDDHH en el fortalecimiento de las normas jurídicas a nivel nacional es importante, incluso el rol que tienen las INDDHH para promover la ratificación del OPCAT y la implementación de las obligaciones bajo el OPCAT. Los participantes señalaron la importancia de la incorporación efectiva en las jurisdicciones de los Estados de la región de América Latina. Adicionalmente, llamaron la atención a los Estados de la región que aún no han reformado sus códigos penales y donde la tortura no figura como un delito.
40. También existe un desafío considerable en relación con el desconocimiento por parte de muchos jueces, fiscales, oficiales de las fuerzas de seguridad en la región de América Latina. Las organizaciones internacionales tienen un papel importante en apoyar a las autoridades nacionales en esta área de capacitación.
41. En relación con el área de reparaciones para las víctimas de tortura, señalaron la importancia de que las autoridades estatales otorguen recursos suficientes para apoyar a las víctimas y para desarrollar programas holísticos de reparación. Las INDDHH también tienen un papel importante en la promoción del fortalecimiento de medidas de protección para testigos y en la lucha contra la impunidad dentro de lugares de detención.

Las INDDHH y sus Relaciones con Otros Actores Locales e Internacionales en la Prevención de la Tortura

42. Las INDDHH podrían tener un papel significativo en el proceso de designación de los MNP. Su papel no solo es importante para establecer si las INDDHH son instituciones apropiadas para ser designadas, sino también para fomentar el interconocimiento y las buenas relaciones entre la INDDHH y el MNP.
43. Para determinar si las INDDHH son los mecanismos ideales para ser designados como MNP es importante considerar las capacidades de las instituciones. Algunas INDDHH tienen una larga historia de trabajo en el área de la prevención de la tortura y están bien preparadas para asumir las responsabilidades adicionales que vienen con la designación.
44. Es importante realizar estudios sobre la posibilidad de una división de tareas entre las INDDHH y otros actores dedicados a la erradicación de la tortura al nivel local. A menudo las INDDHH gozan de una credibilidad distinta a la de otros actores locales debido a sus estatus de instituciones del estado y a su cobertura del territorio nacional.

Por su parte, las ONGs pueden aportar su propia legitimidad, recursos y experiencia en estrategias de promoción y litigación, entre otras.

45. Los participantes destacaron la necesidad de realizar más investigación de alta calidad que se centre en los beneficios y costos asociados con distintos modelos de MNP. Todavía no hay suficiente información y/o evidencia sobre los méritos relativos de los diferentes modelos: (i) el MNP subsumido dentro de una INDDHH, o (ii) el MNP creado como una entidad distinta. En conformidad con una temática continua de la reunión, los participantes destacaron la importancia del contexto doméstico político, institucional y social en el proceso de designación.
46. Las INDDHH deben fomentar una estrecha coordinación con actores sociales como los medios de comunicación y ONGs para enfrentar la realidad de que los centros de detención son instituciones cerradas y alejadas de la sociedad, lo que dificulta la difusión de la información y la atención de la opinión pública. La secrecía de la tortura es lo que sitúa la condición de los detenidos fuera del debate público. Los participantes destacaron que las INDDHH tienen una responsabilidad de visibilizarla.
47. La designación como MNP implica un cambio de metodología para las INDDHH a dos niveles: (i) a nivel nacional: el liderazgo en la promoción y la aplicación efectiva de convenios internacionales y regionales (en los ámbitos judicial, ejecutivo y legislativo); y (ii) un papel más activo a nivel internacional, por ejemplo en la vigilancia de los procesos de presentación de informes que su Estado debe presentar periódicamente ante órganos internacionales y regionales.
48. Es importante reflexionar sobre la aptitud de las INDDHH para ser designadas como MNP. Algunas consideraciones incluyen: ¿hasta qué punto puedan priorizar un enfoque específico en la tortura dentro de un mandato amplio de protección y promoción? ¿Qué normas, códigos y otras reglas son necesarios para cumplir con el mandato del MNP y fomentar una buena coordinación con otros actores dentro (fiscalías, procuradores, jueces etc.) y fuera del estado (los medios, ONGs, organizaciones cívicas)?
49. Es importante difundir el trabajo de las INDDHH en foros públicos para demostrar la efectividad de las instituciones en la prevención de la tortura. Eso incluye la publicación de información y datos sobre sus actividades con el fin de aumentar la transparencia del trabajo de las INDDHH. La transparencia puede ser el mecanismo de rendición de cuentas más importante frente a la opinión pública, y es esencial para fomentar alianzas con actores de la sociedad civil. Este es un tema político infrecuentemente tocado en las discusiones sobre el OPCAT, pero es central para la credibilidad del MNP tomando en cuenta la complejidad social del tema de la tortura.

Los participantes reunidos convinieron en:

50. El valor de este tipo de intercambio de conocimiento y experiencias entre profesionales de las INDDHH, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos.
51. Las oportunidades para un diálogo de reflexión abierta con la participación de estos distintos actores e instituciones siguen siendo insuficientes. Estas actividades pueden desempeñar un papel importante en la promoción de investigación rigurosa y basada en evidencia concreta sobre uno de los temas más importantes de hoy en día: la prevención de la tortura.
52. La importancia de realizar actividades de seguimiento a partir de 2012 para desarrollar y consolidar las bases establecidas en este primer taller. Los organizadores se comprometieron a producir un informe oficial del encuentro que reflejará los resultados de la discusión y establecerá los próximos pasos del proyecto.
53. La esperanza de que podamos facilitar la colaboración y la comunicación entre las INDDHH y las personas encargadas de la formulación de políticas públicas a través de la creación de una herramienta de difusión multimedia.