



POSTURA DE LA APT

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: su rol en la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

En la última década, numerosos estados crearon o consideraron la posibilidad de crear Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) para la promoción y protección de los derechos humanos como una herramienta eficaz para fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y los procesos de paz. El papel de dichas instituciones, en la prevención de la tortura y otras formas de malos tratos, es fundamental. La APT propone en este documento seis pasos concretos que pueden ser implementados por las INDH para reducir significativamente este tipo de violaciones. Estas sugerencias no pretenden ser exhaustivas y deberían considerarse a la luz de las particularidades de cada institución y cada contexto nacional.

A. INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (INDH)

Las INDH son organismos públicos establecidos específicamente para promover y proteger los derechos humanos en el ámbito nacional. En la práctica, dada la amplitud de este mandato, cada una de estas instituciones opera de forma muy diferente de las demás. Sin embargo, comparten características comunes y necesidades fundamentales que les permiten lograr su propósito de manera efectiva e independiente. Algunas de estas características se reflejan en los "Principios de París"¹ que establecen su competencia, responsabilidades, composición y garantizan su independencia, pluralismo y métodos de funcionamiento. Dichos principios se han convertido en el fundamento y punto de referencia para la creación y funcionamiento de las INDH en todo el mundo.

Estas instituciones supervisan la administración pública, impiden abusos cometidos por organismos públicos y, en general, promueven el respeto por los derechos humanos. En algunos casos, las INDH tienen poderes cuasi-judiciales, que les autoriza a oír y estudiar denuncias y peticiones sobre situaciones individuales. Su papel debería considerarse complementario al de otras instituciones establecidas que trabajan por la protección y promoción de derechos fundamentales, tales como las ramas judicial y legislativa, comisiones parlamentarias, agencias estatales y organizaciones no-gubernamentales (ONG).

Las INDH pueden adoptar la forma de organismos de derechos humanos oficialmente reconocidos con mandato nacional, tales como las comisiones nacionales de derechos humanos o las defensorías del pueblo. Algunas instituciones tienen un mandato restringido geográfica y/o temáticamente, como las defensorías del pueblo locales o instituciones nacionales cuyo mandato consiste en promover o proteger los derechos de grupos particulares. Aunque estas instituciones no puedan considerarse, bajo los Principios de París, como INDH *per se*, la APT considera que estos principios pueden aplicarse también a estas instituciones, aunque su mandato sea geográfica y temáticamente más restringido.

¹ El texto de los Principios de París está disponible en Internet en:
<http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>

B. SEIS PASOS CONCRETOS DESTINADOS A LAS INDH PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA

Las INDH pueden adoptar los siguientes pasos concretos para combatir la tortura y los malos tratos con mayor efectividad:

1. Promover la aplicación de los estándares internacionales y regionales que prohíben la tortura

(a) En coordinación con los medios de comunicación y la sociedad civil, las INDH deberán desempeñar un papel pro-activo en la promoción de la **adopción y ratificación** de instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales relevantes. Para lograr esto, deberán ejercer el cabildeo y propugnar aquellos instrumentos ante los organismos relevantes, particularmente en el seno de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Las INDH se encuentran en una situación ideal para promover la ratificación, así como la aplicación, de normas internacionales y regionales que se ocupan de la protección general de los derechos humanos así como instrumentos más específicos para combatir la tortura y los malos tratos e instrumentos relacionados con la protección de grupos específicos como, por ejemplo, las mujeres, los/las menores, los/las migrantes y las personas detenidas.

(b) Las INDH pueden garantizar que las normas internacionales y regionales ratificadas sean incorporadas íntegramente en la **legislación nacional**.² En conformidad con los Principios de París,³ las INDH tienen la facultad de poder presentar ante el gobierno, el parlamento y ante cualquier otro organismo competente, sus opiniones, recomendaciones y propuestas, las cuales podrán también ser difundidas al público. Las INDH pueden utilizar dichas competencias para promover la adecuación de la legislación nacional en conformidad a las normas internacionales de derechos humanos. Las INDH pueden estudiar la legislación vigente, así como los anteproyectos de ley y las propuestas legislativas en discusión, y recomendar posibles enmiendas. Pueden además promover la adopción de nuevas medidas legislativas.

Otro aspecto importante que la legislación nacional debe considerar es la **criminalización de la tortura**. Las INDH deberían verificar que la tortura y los malos tratos estén definidos claramente bajo la legislación nacional como ofensas criminales diferenciadas. Si no es el caso, medidas adecuadas deberían ser tomadas para que, cuanto antes, la ley criminalice explícitamente la tortura y los malos tratos.

(c) **Implementación efectiva de la legislación existente:** Las INDH deberían también examinar y supervisar la implementación de la legislación vigente. Con el fin de garantizar el conocimiento adecuado y la aplicación de los estándares internacionales y regionales de derechos humanos por el poder judicial, las INDH deberían seguir y observar las acciones legales y los juicios relacionados con casos de violaciones de los derechos humanos, en particular los casos de tortura y malos tratos. Si se presentara algún problema, las INDH podrían ayudar a resolverlo proponiendo la adopción de medidas adecuadas, como por ejemplo una reforma legislativa.

² Incluyendo las legislaciones locales en sistemas federales.

³ Principio 3, bajo *Competencias y atribuciones*.

2. Cooperar con órganos de derechos humanos internacionales y regionales

- (a) Las INDH deberían estar involucradas en el proceso de presentación de información, casos o informes a los diferentes órganos internacionales y regionales de derechos humanos existentes.

Entre los órganos de tratados y los procedimientos especiales con los que las INDH pueden cooperar en la prevención de la tortura y los malos tratos se incluyen:

- i) Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura de las Naciones Unidas;
- ii) Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas;
- iii) Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas;
- iv) Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria;
- v) Para el continente americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- vi) Para el continente europeo, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura; y
- vii) Para el continente africano, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Es importante tener en cuenta que también otros órganos de tratados y procedimientos especiales, sean temáticos o regionales, pueden ocuparse de asuntos relacionados con casos de tortura y malos tratos. En el seno del sistema de las Naciones Unidas, se incluyen sin estar restringidos a ellos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Representante Especial del Secretario General sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y el Relator Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, entre otros.⁴

- (b) Cada INDH debería estar atenta en particular a los informes que su Estado debe presentar periódicamente ante dichos órganos internacionales y regionales. Se recomienda que las INDH participen en este proceso proporcionando al órgano internacional o regional informaciones y observaciones relevantes, ya sea mediante su participación en el proceso de elaboración del informe oficial, asistiendo al Estado, o mediante la redacción de informes alternativos independientes que son tradicionalmente redactados por las ONG.

- (c) La INDH puede igualmente prestar asistencia a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos que examinan la situación de los derechos humanos realizando visitas *in situ* en determinado país, proveyéndoles de información actualizada, facilitándoles contactos y aportando sugerencias para la elaboración de la agenda de visita, entre otras cosas.

⁴ Si desea mayor información y obtener los detalles de contacto del secretariado para Procedimientos especiales en las Naciones Unidas, consulte <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes.htm>

- (d) Cuando los organismos internacionales y regionales presentan informes pertinentes, particularmente si son informes que consideran cuestiones específicas al Estado en cuestión, la INDH de ese Estado desempeña un papel insustituible en la difusión de sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones a través de los medios de comunicación. Dichos informes son interesantes para la opinión pública así como para los actores de la sociedad civil y organismos gubernamentales relevantes, tales como parlamentarios, instituciones sociales y oficinas específicas del poder ejecutivo y judicial. Además, las INDH pueden desempeñar un papel decisivo en el seguimiento de las recomendaciones específicas realizadas por dichos órganos y asegurarse que dichas recomendaciones sean efectivamente implementadas.

3. Monitorear los lugares de detención

- (a) Las INDH deberán crear programas de monitoreo de lugares de detención. Tales programas constituyen una de las herramientas más importantes para prevenir la tortura y los malos tratos. Mediante visitas preventivas realizadas de forma regular a lugares de detención, cada INDH debería instar al Estado a cumplir con sus obligaciones relativas a la prohibición absoluta y bajo cualquier circunstancia de la tortura y a garantizar condiciones de detención adecuadas.
- (b) Con el fin de dirigir una labor de monitoreo eficaz, las INDH deberían tener acceso ilimitado a cualquier lugar donde se encuentren personas privadas de libertad, incluyendo las comisarías, prisiones, centros de detención administrativos, centros de detención militar, centros de detención de menores e instituciones de asistencia social tales como hospitales psiquiátricos. Las INDH deben contar con las facultades necesarias para llevar a cabo su labor de monitoreo de manera eficaz, como, por ejemplo, poder entrevistarse con cualquier persona de su elección, poder realizar entrevistas en privado, así como poder acceder a toda información relevante.⁵
- (c) Además, la experiencia ha demostrado que las visitas de monitoreo son más efectivas cuando son realizadas por equipos pluralistas y multidisciplinarios, cuando además incluyen, en la medida de lo posible, médicos y abogados. Las visitas a lugares de detención deberían ser lo más regulares posible y el equipo de monitoreo debería estar suficientemente capacitado para desempeñar esta tarea.
- (d) Dichas visitas ayudarían a establecer un diálogo constructivo de cooperación con las autoridades concernidas para buscar conjuntamente soluciones a los problemas identificados. Por consiguiente, las INDH deberían transmitir sus conclusiones y recomendaciones a las autoridades del establecimiento visitado, y a otros ministerios u oficinas de gobierno a cargo de personas privadas de libertad.

Las INDH deberían además realizar el monitoreo de lugares de detención ya visitados por organismos regionales o internacionales, para asegurar el seguimiento de sus recomendaciones, particularmente sobre casos de tortura y malos tratos.

- (e) Las INDH podrían ser designadas para desempeñar la función de mecanismo nacional de prevención previsto por el Protocolo Facultativo de la Convención contra

⁵ En otras palabras, las INDH tendrán los mismos poderes previstos para los mecanismos de prevención nacional, según el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (artículo 20).

la Tortura de las Naciones Unidas. Dicho nombramiento podría realzar significativamente su papel de supervisión. Sin embargo, esta función no es exclusiva de las INDH. Para garantizar la designación de un mecanismo preventivo eficaz, es importante que la instancia que se vaya a nombrar en cada Estado sea el resultado de un amplio debate público.

4. Investigar las alegaciones de tortura y malos tratos para luchar contra la impunidad

- (a) Las INDH deberían tener la capacidad y facultad de recibir quejas sobre tortura y malos tratos, investigar su veracidad y detalles y, si corresponde, garantizar que el caso sea llevado a los tribunales de forma efectiva, de acuerdo con los procedimientos establecidos.
- (b) Las INDH deberían promover el derecho a la reparación, rehabilitación y compensación para los sobrevivientes de la tortura y para sus familiares. Deberían apoyar a las víctimas, proporcionándoles información sobre los procedimientos legales en vigor y asesoría legal para presentar sus casos ante un tribunal. Asimismo, las INDH deberían instar al gobierno a proporcionar una asistencia adecuada para las víctimas de la tortura.
- (c) De esta forma, las INDH lograrían además difundir un mensaje claro de una sociedad solidaria con las víctimas y los sobrevivientes de la tortura que repudia los violadores, quienes deberán ser entregados a la justicia.

5. Educación pública, concientización y capacitación

- a) Las INDH tienen la posibilidad de jugar un papel importante en la elaboración e implementación de programas de educación pública y sensibilización sobre la prohibición y prevención de la tortura con el fin de fomentar una cultura de respeto de los derechos humanos.

Los programas de educación pública deberían ser realizados con colaboradores tales como ONG de derechos humanos locales e internacionales, incluyendo además a los medios de comunicación.

Por ejemplo, en situaciones de post-conflicto o en procesos de transición a la democracia, las INDH podrían sostener proyectos tendientes a la recuperación y preservación de una memoria colectiva de la sociedad entera sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos cometidas en el pasado. Esta tarea puede llevarse a cabo gracias a la recopilación de datos y de testimonios que se conservarán para generaciones presentes y futuras. De esta forma, las INDH alimentarían un debate nacional que trate el tema de la reconciliación y la necesidad de garantizar que tales violaciones no vuelvan a repetirse nunca más.

- b) Las INDH deberían asegurarse que la enseñanza de las normas relativas a los derechos humanos sea parte integral de la formación profesional de ciertos funcionarios públicos tales como:
 - Policías
 - Personal penitenciario
 - Personal de hospitales psiquiátricos e instituciones de asistencia social

- Personal de centros de detención de menores
- Miembros del ejército
- Jueces, fiscales y abogados
- Médicos forenses
- Parlamentarios

Además, la INDH pueden orientar y organizar, conjuntamente con aquellos grupos, programas de capacitación específicos sobre los aspectos prácticos de la aplicación de normas de derechos humanos para fortalecer el rol de estos profesionales en la prevención de la tortura y los malos tratos.

- c) De ser necesario, las INDH también pueden asistir algunos de estos grupos en la elaboración de códigos de conducta conformes con los estándares internacionales pertinentes, asegurándose que estos mismos guíen sus actividades. Cuando un marco de este tipo ha sido ya establecido, las INDH pueden asesorar a los órganos profesionales para asegurarse una implementación lo más efectiva posible.

6. Participar en la formulación de políticas públicas

Las INDH deberían comprometerse activamente en el proceso de formulación de políticas públicas relacionadas con el trato y el cuidado de las personas privadas de libertad. En colaboración con otros actores relevantes, las INDH pueden participar en el diseño de estrategias generales y planes de acción destinados a responder a problemas concretos desde la perspectiva de los derechos humanos. Asimismo, las INDH deberían abogar para que suficientes recursos económicos sean destinados a la implementación de dichas políticas como, por ejemplo, la utilización de recursos suficientes destinados a órganos públicos tales como la policía, el sistema penitenciario y el poder judicial.

APT
Febrero de 2005