

La urgencia de su aprobación. Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura

Margarita Mondaca¹

La prevención de la tortura y malos tratos es un tema prioritario con vigencia plena en nuestra sociedad actual. Es conocida la devastación que provoca la violación del derecho a la integridad física, psíquica y moral no sólo en la persona directamente afectada sino también en su entorno familiar y social, impactando sobre varias generaciones.

En este contexto el camino de la prevención de la tortura y la promoción de los derechos humanos cobra un valor inapreciable, ya que se anticipa a la asistencia de daños crónicos.

Un hito importante en este sentido lo constituye la aprobación, el 22 de abril de 2002, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pues demuestra el compromiso real de diversos Estados por establecer un mecanismo internacional efectivo para la prevención de la tortura a través de la visita a los lugares de detención.

La historia del Protocolo Facultativo se remonta al año 1980, en que Costa Rica presentó un proyecto respectivo ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, recién en 1992 dicha Comisión adoptó una Resolución (presentada por Costa Rica y alrededor de 40 copatrocinantes) que estableció un Grupo de Trabajo abierto para examinar el proyecto. Luego de 10 años de trabajo, intensas negociaciones y un último debate controvertido en el seno de la Comisión, el texto finalmente fue adoptado por una mayoría de 29 votos a favor, 10 en contra y 14 abstenciones.

La adopción fue posible en gran medida gracias al apoyo de numerosas ONG, diplomáticos, expertos, parlamentarios, periodistas y otros, suscitado por una declaración conjunta emitida por organismos internacionales, algunos de ellos con larga trayectoria en el tema de la tortura, como la Asociación para la Prevención de la Tortura, APT, el Consejo Internacional para la Rehabilitación de Víctimas de la Tortura, IRCT, Amnistía Internacional y la Organización Mundial contra la Tortura, OMCT. En esta declaración, que recorrió el mundo en los días previos a la 58ª Asamblea de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se hacía un encarecido llamado a la adopción del texto consensuado propuesto por la Presidenta del Grupo de Trabajo, Elizabeth Odio Benito de Costa Rica, encargada de la redacción y negociación del Protocolo Facultativo.

Luego de la adopción por parte de la Comisión de Derechos Humanos, siguiendo las etapas propias de los mecanismos de Naciones Unidas el tratado debía ser sometido a la aprobación del Consejo Económico y Social (ECOSOC) con sede en Nueva York. En este órgano, Estados Unidos trató de impulsar una enmienda para extender el debate sobre el tema, aduciendo que el tratado no tenía consenso y podría violar la Constitución estadounidense al no reconocer la autonomía penitenciaria de sus estados federados. La propuesta de Estados Unidos fue rechazada por amplia mayoría y el 24 de julio de 2002 el ECOSOC adoptó el Protocolo Facultativo por 35 votos a favor y 10 abstenciones.

¹ *Terapeuta ocupacional, CINTRAS.*

El próximo paso lo constituye la Asamblea General de la ONU que sesionará entre octubre y diciembre de este año, donde para su aprobación requiere el apoyo de la mayoría de sus miembros. Si es adoptado, entrará en vigor con la ratificación por parte de 20 Estados.

Aspectos relevantes

Si bien es cierto que este Protocolo Facultativo establece un marco regulatorio de alcance internacional en torno a la prevención de la tortura, reconoce y enfatiza la responsabilidad que le concierne a cada Estado miembro en el establecimiento de políticas nacionales tendientes a la promoción de los derechos humanos.

La Convención contra la Tortura, que entró en vigor el 26 de junio de 1987, a través de su artículo 17 instituyó la creación de un Comité contra la Tortura -compuesto de diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos- al que el Art. 20 confiere la facultad de realizar visitas inspectivas a un determinado Estado Parte. Sin embargo, esas visitas sólo pueden tener lugar cuando existe información fidedigna sobre la práctica sistemática de tortura y previa autorización del Estado Parte en cuestión. Es decir, se trata de una aproximación reactiva al problema.

En contraste con este modo tradicional de actuar, el Protocolo Facultativo contempla el establecimiento de mecanismos de visita internacionales y nacionales proactivos, que ponen el acento en la prevención de la práctica de la tortura. Su artículo 2 sienta las bases para el establecimiento del primer pilar del sistema preventivo a través de la creación de un “Subcomité” del Comité contra la Tortura, que será el encargado de realizar las visitas a los lugares de detención. Este Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes realizará su labor en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y se guiará por los principios de confidencialidad, imparcialidad, universalidad y objetividad (Art. 3). Estará compuesto por 10 expertos independientes de diferentes disciplinas, elegidos por los Estados Partes, asegurando una conformación representativa, equitativa e idónea (Art. 5). Su tarea principal será visitar los lugares de reclusión y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de libertad.

El segundo pilar del sistema preventivo previsto en el Protocolo Facultativo lo constituye el establecimiento de uno o varios órganos propios del Estado Parte como mecanismo nacional de prevención, que tendrá la tarea de realizar visitas regulares a los lugares de reclusión (Art. 3). Estos órganos nacionales deben estar en función a más tardar un año después de la entrada en vigor del Protocolo, o de su ratificación o adhesión (Art. 17). A fin de asegurar la independencia y el funcionamiento efectivo de estos mecanismos nacionales de prevención, el Art. 18 señala que los Estados Partes tienen la obligación de garantizar su independencia funcional, asegurar la capacidad e idoneidad de sus miembros cuidando mantener un adecuado equilibrio de género así como la representatividad de los grupos étnicos minoritarios del país, además de poner a su disposición los recursos necesarios para que realicen su labor.

El Art. 19 estipula que las facultades mínimas de estos mecanismos nacionales serán:

“ Realizar un examen periódico del trato dado a las personas privadas de libertad con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura o malos tratos.

“ Hacer recomendaciones a las autoridades competentes a fin de mejorar el trato y las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad.

“ Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.

Conforme a las disposiciones contenidas en el Art. 24, una vez ratificado el Protocolo Facultativo los Estados Partes pueden hacer una declaración aplazando temporalmente (por un máximo de cinco años) parte de la implementación de sus obligaciones, ya sea en relación al mecanismo internacional o al nacional, pero no de ambos. Durante este período se mantendrá un diálogo entre los Estados Partes, el Subcomité y los órganos nacionales.

Cooperación

La efectividad del Protocolo Facultativo como instrumento de prevención reside en el principio de cooperación y diálogo que enfatizan sus disposiciones. Los Estados Partes asumen la obligación general de cooperar con los mecanismos de visita, dándoles la posibilidad de realizar visitas a los lugares de detención. Conforme al Art. 4, cada Estado Parte permitirá el acceso de los mecanismos de visita a *“cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de su autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito. Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*.

En relación a los mecanismos internacionales de visitas, el Art. 12 dispone una obligación de los Estados Partes a cooperar con y a recibir las visitas del Subcomité. Este establecerá, primeramente por sorteo, un programa regular de visitas a los Estados Partes para dar cumplimiento a su mandato y, si lo considera oportuno, podrá proponer una breve visita de seguimiento a la visita regular (Art. 13). Durante su visita el Subcomité tendrá la posibilidad de entrevistarse personalmente y sin testigos con las personas privadas de libertad, así como con cualquier otra persona que considere que puede facilitar información pertinente (Art. 14). En relación a los mecanismos de visita nacionales, el Art. 19 dispone que se les permitirá examinar regularmente el trato dado a las personas privadas de libertad.

El Protocolo Facultativo también contempla la cooperación entre los mecanismos de prevención nacionales y los internacionales. De acuerdo a las diferentes disposiciones de su Art. 11, el Subcomité deberá asesorar y ayudar, cuando sea necesario, a los Estados Partes en la creación de sus mecanismos de prevención. Una vez establecidos éstos, deberá mantener contacto directo con ellos ofreciéndoles formación y asistencia técnica con miras a fortalecer su capacidad. Al mismo tiempo puede hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes a fin de lograr el fortalecimiento de una red protectora de las personas detenidas. Del mismo modo, está contemplado que el Subcomité promueva el trabajo coordinado con las instituciones y organizaciones internacionales, regionales y nacionales ya existentes en torno a la prevención de la tortura.

Efectividad

Organismos internacionales como la Asociación para la Prevención de la Tortura, APT, con sede en Ginebra, han señalado que la efectividad de las visitas a los lugares de detención como medida de prevención de la tortura ha quedado demostrada por el Comité Europeo de Prevención de la Tortura (CPT) creado en 1989. El accionar de este Comité ha probado que los órganos de visita pueden realizar un trabajo coordinado con las autoridades estatales en resguardo de la integridad física, psíquica y moral de las personas detenidas. La

experiencia de la CPT puso de manifiesto que los mecanismos de visita tienen un efecto preventivo por los siguientes motivos:

“ Pueden examinar las condiciones y procedimientos de detención y hacer recomendaciones que deben ser cumplidas de inmediato.

“ Establecen un diálogo continuo con el personal de los lugares de reclusión y las autoridades.

“ Ofrecen un apoyo práctico y moral a las personas privadas de libertad, particularmente a los grupos más vulnerables como las mujeres, los menores de edad y las personas con problemas de salud mental.

“ El conocimiento de su existencia tiene un efecto disuasivo para el personal carcelario y las autoridades.

La aprobación definitiva y entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura sin duda pondrá a disposición de la humanidad una herramienta útil y efectiva para prevenir el terrible flagelo de la tortura. Por eso, es preciso evitar que pase nuevamente una década antes de que en la ONU se dé el próximo paso que nos acerque a esa meta.

Cabe destacar que Chile participó en el Grupo de Trabajo que preparó el texto propuesto para el Protocolo Facultativo y fue uno de sus copatrocinadores.

La sociedad civil y, en especial, los organismos de derechos humanos nacionales, regionales e internacionales están llamados a continuar el trabajo de lobby para lograr que sus gobiernos apoyen con su voto la adopción de un mecanismo internacional que contribuirá a establecer el respeto a la dignidad humana de toda persona, incluso en las condiciones en que ésta es más vulnerable, vale decir, cuando se encuentra privada de libertad y a cargo de agentes del Estado.

Es preciso destacar que la visita del Subcomité de Prevención se decide en primera instancia por sorteo y, por tanto, no significa una acusación previa de que en el país al que acude se practica la tortura, ni menos constituye una ingerencia en sus asuntos internos o violación de su soberanía. Su objetivo es colaborar a solucionar un posible problema que puede ser consecuencia de malas prácticas de algunos agentes del Estado, sin corresponder a una política gubernamental. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU parte de la base que el Estado Parte que suscribe el Protocolo Facultativo lo hace porque está dispuesto a asumir el desafío ético de erradicar en su territorio la práctica inhumana de la tortura y para ello contará con toda la cooperación y el apoyo del organismo internacional.

Publicado en revista Reflexión N° 29, ediciones CINTRAS, Santiago de Chile, julio 2002. Págs. 25-28.