



association pour la prévention de la torture  
asociación para la prevención de la tortura  
association for the prevention of torture

- **PREVENIR LA TORTURA -  
UNA RESPONSABILIDAD  
COMPARTIDA**

Foro Regional sobre el  
OPCAT en América Latina





association pour la prévention de la torture  
asociación para la prevención de la tortura  
association for the prevention of torture

# Prevenir la tortura: una responsabilidad compartida

---

## **Foro Regional sobre el OPCAT en América Latina**

Panamá,  
30 septiembre - 2 octubre 2014

La [Asociación para la Prevención de la Tortura](#) (APT) es una organización no gubernamental independiente con sede en Ginebra, que trabaja a nivel mundial para la prevención de la tortura y otros malos tratos.

La visión de la APT es un mundo libre de tortura en el que los derechos y la dignidad de todas las personas privadas de libertad sean respetados.

La APT fue fundada en 1977 por el banquero y abogado suizo Jean-Jacques Gautier. Desde entonces, la APT se ha convertido en una organización líder en su área de trabajo. Su conocimiento y consejo son requeridos por organizaciones internacionales, gobiernos, instituciones de derechos humanos y otros actores. La APT ha jugado un rol clave en el establecimiento de estándares internacionales y regionales, así como de mecanismos de prevención de la tortura, entre los cuales, el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (OPCAT).

En 2010, la APT abrió una Oficina Regional en la Ciudad de Panamá para apoyar a los Estados latinoamericanos y otros actores nacionales en la implementación efectiva del OPCAT.

Copyright © 2014, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).  
Todos los derechos reservados.

Los materiales contenidos en esta publicación pueden ser citados o reimprimos libremente, citando adecuadamente la fuente. Cualquier solicitud para reproducir o traducir la publicación debe ser dirigida a la APT.

ISBN 978-2-940337-80-4

Diseño original: minimum graphics

Diseño: Anja Härtwig, APT

Traducción: Anna Sanchis Ferrer

Fotos: Alberto Quiros Bonett

Logo del Foro Regional: Shazeera Zawawi

Impresión: Villi®, Francia

# Índice

---

|                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Resumen ejecutivo                                                                                                                                   | 1         |
| Agradecimientos                                                                                                                                     | 7         |
| Acrónimos                                                                                                                                           | 9         |
| Prólogo                                                                                                                                             | 11        |
| <b>I. Introducción</b>                                                                                                                              | <b>15</b> |
| 1. Contexto del Foro Regional                                                                                                                       | 16        |
| 2. Sobre este informe                                                                                                                               | 19        |
| <b>II. Panorama de la implementación del OPCAT en América Latina</b>                                                                                | <b>21</b> |
| 1. Ratificación del OPCAT y MNP en América Latina                                                                                                   | 22        |
| 2. El SPT en América Latina                                                                                                                         | 24        |
| <b>III. Desafíos en el establecimiento de MNP efectivos – y cómo responder ante ellos</b>                                                           | <b>27</b> |
| 1. Introducción                                                                                                                                     | 28        |
| 2. Instituciones nacionales de derechos humanos como MNP                                                                                            | 29        |
| 3. Instituciones de nueva creación como MNP                                                                                                         | 33        |
| 4. Sistemas nacionales de prevención en Estados federales                                                                                           | 37        |
| 5. Principales desafíos comunes a todos los tipos de MNP y MLP                                                                                      | 41        |
| <b>IV. Desafíos para los MNP en el cumplimiento del mandato del OPCAT</b>                                                                           | <b>43</b> |
| 1. Entender el enfoque preventivo para luchar contra la tortura                                                                                     | 44        |
| 2. Cumplimiento con el amplio alcance del mandato                                                                                                   | 47        |
| <b>V. Vulnerabilidades en detención – ¿Qué pueden hacer los mecanismos de prevención para proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad?</b> | <b>51</b> |

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Introducción                                                                                                   | 52        |
| 2. Mujeres                                                                                                        | 53        |
| 3. Personas LGBTI                                                                                                 | 58        |
| 4. Pueblos indígenas                                                                                              | 63        |
| 5. Personas con problemas de salud mental                                                                         | 69        |
| <b>VI. Incrementar el impacto del trabajo de los MNP</b>                                                          | <b>75</b> |
| 1. La prueba de fuego: el impacto                                                                                 | 76        |
| 2. Calidad de las recomendaciones y necesidad de priorizarlas                                                     | 77        |
| 3. Obstáculos para la implementación                                                                              | 78        |
| 4. Desarrollo de una estrategia y un sistema de seguimiento de las recomendaciones                                | 79        |
| 5. Instrumentos y herramientas para el seguimiento, incluyendo la cooperación con otros actores                   | 80        |
| 6. Acciones en caso de no implementación                                                                          | 82        |
| <b>VII. Mitigar los riesgos de represalias: la ética del monitoreo</b>                                            | <b>85</b> |
| 1. El fenómeno de las represalias – un desafío común                                                              | 86        |
| 2. Medidas para mitigar el riesgo de represalias                                                                  | 88        |
| <b>VIII. Más allá del Foro Regional: recomendaciones para compartir la responsabilidad de prevenir la tortura</b> | <b>91</b> |
| Anexo I: Programa                                                                                                 | 99        |
| Anexo II: Lista de participantes                                                                                  | 103       |
| Anexo III: Documento introductorio general                                                                        | 111       |
| Anexo IV: Selección de recursos útiles                                                                            | 121       |
| Anexo V: Sitios web útiles                                                                                        | 123       |

# Resumen ejecutivo

---



En fecha de diciembre de 2014, 14 Estados de América Latina habían ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas (OPCAT, por sus siglas en inglés) y 12 habían designado o creado su Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). En Argentina y Brasil, además, varios Mecanismos Locales de Prevención (MLP) han sido establecidos a nivel de provincia o de estado respectivamente.

Sin embargo, persisten importantes desafíos en la implementación del OPCAT en la región. Siguiendo una petición de los participantes de Latinoamérica en el Foro Mundial de APT sobre el OPCAT que tuvo lugar en Ginebra en el 2011, la APT decidió organizar el primer Foro Regional sobre la implementación del OPCAT en América Latina. El evento de tres días tuvo lugar en Panamá del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2014 y consistió en una conferencia de dos días con 120 participantes de diferentes espacios (MNP, MLP, las tres ramas del Estado, sociedad civil, órganos internacionales, ONG y expertos y expertas) y un día de trabajo entre los MNP, los MLP y el Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT).

El objetivo principal del Foro Regional era promover una cooperación más fuerte entre todos los actores relevantes en el área de prevención de la tortura a nivel nacional, regional e internacional, en aras de fortalecer a los mecanismos nacionales y locales de prevención de la tortura.

Este informe contiene un resumen analítico de las principales cuestiones discutidas, así como de los resultados obtenidos, incluyendo sugerencias dirigidas a orientar acciones para el fortalecimiento del trabajo de los MNP y los MLP, así como el de otros actores involucrados en la prevención de la tortura en América Latina.

Los mecanismos de prevención de América Latina pueden categorizarse en tres tipos:

1. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH),
2. Instituciones especializadas de nueva creación, y
3. Sistemas nacionales de prevención de la tortura en Estados federales, los cuales consisten en un sistema de prevención que combina mecanismos nacionales y locales.

El establecimiento de mecanismos efectivos plantea varios desafíos que, en parte, son comunes a todos los MNP y otros que son específicos, dependiendo del tipo de MNP escogido. Se resaltó la necesidad de las INDH de asegurar una base legal adecuada y una estructura dedicada a la función preventiva del MNP (separada de la función reactiva de la INDH), además de una composición pluridisciplinar. Las instituciones de nueva creación se enfrentan a mayores desafíos en lo que se refiere a su independencia (financiera) y a la construcción de un perfil público, mientras que los sistemas nacionales de prevención deben buscar soluciones apropiadas para la coordinación efectiva de los mecanismos locales y los nacionales y asegurar la conformidad de todos los mecanismos existentes con los requisitos del OPCAT. Más allá de esto, la falta de recursos financieros, materiales y humanos apropiados para los MNP y los MLP, así como las deficiencias en cuanto a su independencia financiera e institucional (si el presupuesto y/o el diseño institucional se encuentran bajo el control del ejecutivo) son desafíos comunes a cualquier tipo de mecanismo en toda la región.

Los MNP y los MLP también enfrentan desafíos al implementar el mandato preventivo del OPCAT. Se coincidió en que la prevención de la tortura supone, necesariamente, la adopción de una visión amplia y sistémica. Esto implica el examen y abordaje de todo el espectro de factores que pueden conducir a situaciones de tortura, incluyendo las políticas públicas. Los órganos de monitoreo han estado teniendo dificultades para cubrir la amplia variedad de lugares de detención contemplados por el OPCAT, incluyendo lugares menos habituales como los hospitales psiquiátricos, centros juveniles y hogares para ancianos. Esto se debe, en parte, a la falta de recursos, pero también a la falta de conocimientos técnicos para el monitoreo de estos lugares.

Aunque todas las personas privadas de libertad se encuentran en situación de vulnerabilidad debido al desequilibrio de poder creado por la detención en sí misma, algunas personas se encuentran en situaciones específicas de vulnerabilidad. Las discusiones se centraron en la forma de abordar la situación de mujeres, personas LGBTI, pueblos indígenas y personas con problemas de salud mental. Se constató que estos grupos suelen permanecer invisibilizados, sus necesidades no son tomadas en cuenta de forma apropiada y, además, son expuestos al riesgo de malos tratos. Las actitudes



discriminatorias que prevalecen en la sociedad contra estos grupos son reproducidas y magnificadas en el interior de los lugares de detención, especialmente en las prisiones. Un enfoque basado en los derechos humanos, que sitúe la prevención de la tortura en su contexto más amplio, esto es antes incluso del inicio de la detención, fue sugerido como medio para fortalecer la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad. Una perspectiva tal debe ser reflejada en la composición y los métodos de trabajo de los MNP para asegurar que estos órganos están preparados de manera adecuada para abordar las necesidades específicas de personas y grupos en situación de vulnerabilidad en detención.

La implementación de las recomendaciones – produciendo cambios reales en las vidas de las personas privadas de libertad – constituye la prueba de fuego del trabajo de todos los órganos de monitoreo. Para conseguir esto, estos órganos deben aplicar un enfoque amplio, estratégico y sistémico para el seguimiento de las recomendaciones. Las recomendaciones deben alinearse con los estándares de buenas prácticas y deben usarse todos los medios a disposición para asegurar su implementación, basándose en un análisis sólido, una visión estratégica, y en cooperación con otros actores.

Se reconoció un hecho preocupante: a pesar de la clara prohibición del OPCAT al respecto, las represalias forman parte del escenario del monitoreo de los lugares de detención. Esto socava el principio más esencial del monitoreo: “no provocar daño”. Las represalias pueden constituir tanto un obstáculo operativo a la efectividad del monitoreo como una seria violación de los derechos humanos. Los órganos de monitoreo deben ser conscientes de esto y desarrollar una estrategia sistemática para mitigar el riesgo de represalias, incluso a través de una metodología profesional de monitoreo y de la colaboración con otros actores.

La necesidad de una cooperación sistemática entre distintos actores en el área de la prevención de la tortura surgió como una cuestión transversal durante las discusiones. Este tipo de cooperación no sólo ayuda a los actores a comprender y ampliar el abanico de diferentes puntos de vista sobre las cuestiones en juego, sino que, además, contribuye de manera importante a fortalecer el impacto de los órganos de monitoreo.

A través de estos intercambios, este evento alcanzó de manera exitosa su objetivo de promover una mayor cooperación y, por lo tanto, cambios positivos en la implementación del OPCAT a nivel nacional en la región. Por otro lado, el evento también sirvió para reforzar las relaciones entre MNP, MLP y el SPT, así como aquellas entre los mecanismos nacionales y locales quienes, de forma unánime, acordaron la creación de una plataforma en línea para intercambiar de manera regular, así como para la consulta de sus respectivas prácticas.



# Agradecimientos

---

Este informe ha sido redactado por Walter Suntinger, miembro de la Junta Directiva de la APT. Es el producto de debates muy ricos y de ideas surgidas a lo largo del Foro Regional, gracias a las contribuciones de todas las personas presentes en el evento, entre las cuales se incluyeron: representantes de todos los MNP y MLP, miembros del SPT, autoridades estatales, organizaciones de la sociedad civil, la OACNUDH, la CIDH y otras personas expertas comprometidas con la prevención de la tortura en América Latina.

La APT agradece a todas estas personas por haber respondido tan positivamente a nuestra invitación y por hacer de este Foro un encuentro tan productivo. La APT agradece en particular a Elizabeth Odio Benito, por su inspirador discurso inaugural sobre la génesis del OPCAT, y por haber accedido amablemente a que publiquemos esta reflexión personal en el prólogo de este informe.

La APT se siente profundamente agradecida por la cooperación del Parlatino, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá y de la OACNUDH en garantizar que el Foro resultara un encuentro exitoso para las personas que trabajan en materia de prevención de la tortura.

La APT desea expresar su especial gratitud a Walter Suntinger, por haber analizado detenidamente todo el material proveniente de las distintas sesiones para producir el presente informe. La APT quisiera agradecer, también, al equipo de trabajo que ha contribuido a la elaboración de este informe: Isabelle Heyer (Responsable del Programa para las Américas) por la revisión y coordinación general de esta publicación; Barbara Bernath (Jefa de operaciones), Sylvia Dias (Directora, Oficina para América Latina), María José Urgel (Directora adjunta, Oficina para América Latina), Jean-Sébastien Blanc (Asesor en materia de detención) y Veronica Filippeschi (Asesora sobre el OPCAT) por sus muy valiosos comentarios y contribuciones a lo largo del proceso de revisión; Claire Nevache (Responsable de proyecto) y Anna Sanchis (Pasante) por la compilación de toda la

información pertinente y por haber transcrito tan meticulosamente el contenido de las discusiones del Foro.

Asimismo, la APT quisiera manifestar su gratitud a Jem Stevens por la edición de la versión inglesa de este informe y a Anna Sanchis por la traducción al castellano.

Finalmente, la APT quisiera agradecer a su Excelencia Hermann-Josef Sausen, embajador de Alemania en Panamá, por haber confiado firmemente en que este proyecto merecía la pena, y por su apoyo en obtener la financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno Federal de Alemania.



Embajada  
de la República Federal de Alemania  
Panamá



GOVERNMENT  
OF LIECHTENSTEIN

*La APT quisiera agradecer al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania por apoyar el proyecto del Foro Regional, incluyendo la publicación de este informe, y al Gobierno de Liechtenstein por el apoyo a la Oficina para América Latina de la APT.*

# Acrónimos

---

|           |                                                                                                                           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| APT       | Asociación para la Prevención de la Tortura                                                                               |
| CAT       | Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas                                                                               |
| CPT       | Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes                           |
| CIDH      | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                                                                               |
| CICR      | Comité Internacional de la Cruz Roja                                                                                      |
| ILANUD    | Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente                                  |
| INDH      | Institución Nacional de Derechos Humanos                                                                                  |
| LGBT      | Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersex                                                                        |
| OACNUDH   | Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos                                                          |
| OIT       | Organización Internacional del Trabajo                                                                                    |
| ONG       | Organización no gubernamental                                                                                             |
| ONU       | Organización de las Naciones Unidas                                                                                       |
| OPCAT     | Protocolo Facultativo a la Convención de la ONU contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes |
| MLP       | Mecanismo Local de Prevención (en Estados federales)                                                                      |
| MNP       | Mecanismo Nacional de Prevención                                                                                          |
| Parlatino | Parlamento Latinoamericano                                                                                                |
| SPT       | Subcomité de la ONU para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes              |
| UNCAT     | Convención de la ONU contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes                            |



# Prólogo

---





Les agradezco la oportunidad de contar de nuevo la historia sobre cómo el OPCAT surgió ya que muchos de los aquí presentes lo desconocen y ciertamente vale la pena saberlo.

En los años 70, un filántropo suizo, Jean-Jacques Gautier, inspirado por el modelo de visitas a prisioneros de guerra llevadas a cabo por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), concibió la idea de expandir este modelo y adaptarlo a la prevención de la tortura, incluso en tiempos de paz. Los principios de cooperación y confidencialidad, por los que se caracteriza el trabajo del CICR, podrían, por lo tanto, aplicarse también durante las visitas preventivas.

Con este propósito, fundó lo que más tarde se convertiría en la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), la cual, junto con un grupo de académicos y con la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), trabajó en la implementación de esta innovadora idea.

A finales de los años 70, por azares misteriosos del destino, recibí en mi oficina como Ministra de Justicia de Costa Rica, la visita de dos miembros de la CIJ que sugerían que Costa Rica podía tener las credenciales morales para presentar un anteproyecto de este nuevo instrumento ante las Naciones Unidas.

Con el apoyo del Presidente de Costa Rica, Roderico Carazo, formalmente presentamos el borrador del Protocolo Facultativo a la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1980. Sin embargo, todavía no era el momento propicio para esta idea en las Naciones Unidas así que fue, en primer lugar, puesta en marcha en el contexto europeo con la adopción, en 1987, de la Convención Europea para la Prevención de la Tortura.

No obstante, en 1998, otra vez los astros interfirieron y fui llamada a Ginebra, a petición de los Gobiernos de Costa Rica, Suiza y Suecia, para presidir un Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con el mandato de seguir trabajando en este Protocolo. Trabajamos durante 3 años, con gran ayuda de la APT. Existían diferencias y discrepancias en el interior del Grupo de Trabajo, y el grupo regional de América latina estaba muy decidido en alcanzar un buen Protocolo.

Un día, la delegación de México, país que había cambiado su política internacional, convirtiéndose en un paladín de la defensa de los derechos humanos, apareció con una propuesta para avanzar en el

proceso. No sé a quién se le ocurrió la idea, pero procedía de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y era una propuesta muy simple: establecer, además del Subcomité internacional, mecanismos nacionales de prevención de la tortura. Se me abrió el cielo. Rápidamente me di cuenta: ésta era la solución. Yo había sido Ministra de Justicia dos veces en mi país, por lo que estaba familiarizada con lo que sucedía en el interior de las cárceles, y sabía por lo que niños y niñas, mujeres y hombres pasaban allí. Los mecanismos nacionales eran la solución. Me pareció una idea brillante.

Sin embargo, varios Estados europeos no estaban contentos con esta propuesta ya que creían que los mecanismos nacionales socavaban la idea misma del Protocolo e incluso lo destruirían. Por lo tanto, fue un duro proceso de negociaciones, con la oposición de los enemigos del Protocolo – y había muchos – y la oposición de los amigos del Protocolo que no creían en los mecanismos nacionales. Nuestro grupo, sin embargo, siguió trabajando y, a principios del 2002, sabíamos que era ahora o nunca. Los enemigos y enemigas de nuestro trabajo decían que no se alcanzaría el consenso sobre el texto y que acabaría siendo enterrado. En ese momento – como presidenta del Grupo de Trabajo – tomé una de esas decisiones heroicas al someter el texto a votación, un movimiento inusual y por el que nos enfrentamos a algunas reacciones bastante hostiles. A pesar de todo, lo conseguimos y una mayoría del Grupo de Trabajo, incluyendo a las partes amigas escépticas, votaron a favor. El texto fue luego adoptado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y, finalmente, por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2002.

Este Protocolo está ahora en manos de ustedes, tanto del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) que realiza, como todo órgano de las Naciones Unidas, un importante trabajo, como, en particular, de ustedes: los Mecanismos Nacionales de Prevención. Ustedes son los ojos capaces de identificar fallos sistémicos en nuestros lugares de detención y tienen que alertar a las autoridades sobre estos y mostrarles cómo cambiar el sistema; todo esto teniendo en mente los principios de imparcialidad, objetividad, no selectividad, y un fuerte compromiso con los derechos humanos.

Parece bastante claro que la nuestra es una ardua tarea. Tal y como Amnistía Internacional nos recordó en mayo de 2014 en su informe “Parar la Tortura”, la tortura y otras formas de malos tratos se han venido practicando en 141 países en todo el mundo en los últimos cinco años. Es nuestra labor luchar de manera creativa contra estas malas prácticas yendo al origen, creando las condiciones para prevenirlas antes de que ocurran. El coraje, la honestidad y la lealtad a esta idea con que ustedes trabajan serán los que hagan de este continente y del mundo, un lugar libre de tortura.<sup>1</sup>

**Elizabeth Odio Benito, Costa Rica**

*Expresidenta del Grupo de Trabajo de composición abierta para la redacción del texto preliminar del Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y antigua Magistrada de la Corte Penal Internacional (CPI) y del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY)*

---

<sup>1</sup> Este prólogo es un extracto del [discurso inaugural pronunciado por Elizabeth Odio Benito durante la ceremonia de apertura del Foro Regional](#).

# I. Introducción

---



## 1. Contexto del Foro Regional

Desde los años 80, los Estados latinoamericanos han estado al frente en el impulso de la idea de un Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura (OPCAT) y han jugado un papel clave en el proceso de negociaciones que condujo a su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2002. Latinoamérica es la región con el segundo número más alto de ratificaciones del OPCAT después de Europa, con 14 Estados Partes. A la luz de este contexto, y debido a su tradicionalmente fuerte compromiso en la región, la APT decidió abrir una oficina regional en Panamá en el 2010 para apoyar a estos Estados y a otros actores nacionales en la implementación del OPCAT a nivel local.

---

*“Yo veo muy importante parte del título con que se ha denominado a este Foro: la responsabilidad compartida. Yo creo que ha sido de toda la importancia que aquí hayan coincidido no sólo miembros de los mecanismos, sino también autoridades estatales, sociedad civil, del poder judicial que han venido a aportar y enriquecer de gran manera lo desarrollado en estas jornadas de ayer y hoy.”*

(Fernando Morazán, MNP, Honduras)

---

En 2011, la APT organizó un Foro Mundial sobre el OPCAT, con mesas de trabajo dedicadas a cada una de las regiones. Los y las participantes en la mesa de trabajo de las Américas subrayaron algunos desafíos clave a los que se enfrentan en la región al implementar el OPCAT, incluyendo: una falta de voluntad política para implementar el OPCAT, desafíos relacionados con la efectividad de los Mecanismos Nacionales de Prevención, problemas para la implementación en países federales y fuertemente descentralizados, y la necesidad de movilizar la opinión pública para la defensa de la prevención de la tortura. Uno de los elementos para el avance que fueron identificados fue la necesidad de “crear una red regional para intercambiar experiencias y construir de manera conjunta una estrategia común para la promoción y el fortalecimiento de la implementación del OPCAT.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> APT, *Foro Mundial sobre el OPCAT: Informe de Resultados*, 2012, p.66.

Como respuesta a esta petición y a la necesidad de un intercambio mayor entre los MNP en la región, la APT tomó la iniciativa de organizar el primer Foro Regional sobre la implementación del OPCAT en América Latina. El evento, de tres días, fue convocado en la Ciudad de Panamá del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2014 en el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), con el auspicio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y del Gobierno panameño. El evento estaba dividido en dos partes: una conferencia de dos días, con la participación de diversos actores del área de prevención de la tortura y un día de trabajo entre mecanismos nacionales y locales de prevención y el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT).

---

*“Yo quiero agradecer que hayan escogido a Panamá como anfitriona de este Foro. Ha sido muy interesante. Nosotros que hemos estado trabajando durante dos años muy intensivos sobre esto, para establecer el mecanismo, que aún no tenemos, pero esto nos va a dar un gran impulso.”*

(Elsie Saavedra, Pastoral Penitenciaria, Panamá)

---

El objetivo general del Foro Regional era promover una mayor cooperación entre todos los actores relevantes en materia de prevención de la tortura a nivel nacional, regional e internacional, en particular en aras de fortalecer la eficacia de los mecanismos nacionales y locales de prevención.

Los objetivos específicos de la conferencia de dos días eran:

- Identificar soluciones a los desafíos en la implementación del OPCAT en América Latina;
- Enfatizar la responsabilidad de las autoridades estatales así como el rol de la sociedad civil y otros actores en cooperar con los Mecanismos Nacionales y Locales de Prevención para el cabal cumplimiento de sus recomendaciones; y
- Definir estrategias de cooperación entre los diferentes actores para responder a las problemáticas específicas a las que se enfrentan las personas privadas de libertad, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad.

Entre los 120 participantes de la conferencia se incluían: miembros de todos los MNP y MLP de América Latina, representantes de los 14 Estados Partes de la región, incluyendo autoridades nacionales (ejecutivo, legislativo y judicial), representantes de organizaciones de la sociedad civil y la academia, así como representantes de órganos internacionales (SPT, OACNUDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y CICR) así como otros expertos y expertas internacionales y organizaciones que trabajan en este campo (ver la lista completa de participantes en el Anexo II).

El tercer día se dedicó a un encuentro de trabajo – el primero en la historia – entre miembros de todos los MNP y MLP de la región y miembros del SPT. Representantes de la OACNUDH y del CICR asistieron como observadores y observadoras. Los objetivos específicos del encuentro eran:

- Identificar soluciones concretas a los desafíos y obstáculos enfrentados por los MNP y MLP en el cumplimiento de su mandato en virtud del OPCAT;
- Diseñar estrategias de cooperación con distintos actores (autoridades, medios de comunicación, sociedad civil) para conseguir superar estos obstáculos;
- Consolidar la cooperación entre MNP/MLP en la región con vistas a crear una red regional; y
- Fortalecer la cooperación entre MNP/MLP y el SPT.

---

*“Para nosotros en el SPT, es clave tener espacios como este Foro Regional. Clave en varios sentidos, en establecer vínculos directos con los Mecanismos, con los Estados partes y con la sociedad civil. Realmente, encuentros como ése nos permiten clarificar y concretar cuestiones para las cuales hubiéramos necesitado cinco o seis viajes.” (Enrique Font, SPT)*

---

Para orientar y facilitar el debate en cada sesión de trabajo, la APT preparó unos documentos para contextualizar las discusiones y resaltar puntos a debatir. Estos documentos se encuentran disponibles en la página web de la APT.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ver [www.apr.ch](http://www.apr.ch)

## 2. Sobre este informe

El objetivo de este informe es presentar un resumen analítico de las principales cuestiones tratadas en las diferentes sesiones y grupos de trabajo (ver agenda en anexo I) durante los tres días del Foro Regional y sus principales resultados. El informe está dirigido a las y los participantes del Foro Regional, además de a otros actores que trabajan en el sistema del OPCAT y a fortalecer la prevención de la tortura en la región latinoamericana.

El informe se organiza como sigue:

- La sección II da una visión general sobre la situación de la implementación del OPCAT en América Latina.
- Las secciones III a VII resumen el principal contenido de las discusiones y los resultados de las diferentes sesiones del evento, incluyendo:
  - Desafíos encontrados en el establecimiento de MNP efectivos y cómo enfrentarlos (sesión 1);
  - Desafíos relacionados con el mandato del OPCAT y cómo enfrentarlos (tratado transversalmente y durante el tercer día);
  - Cómo los MNP pueden proteger a grupos específicos o personas en situación de vulnerabilidad en detención (sesión 2);
  - Cómo aumentar el impacto de los MNP a través del seguimiento de las recomendaciones (sesión 3); y
  - Cómo mitigar el riesgo de represalias (panel de discusión).
- La sección VIII recoge recomendaciones e ideas para acciones futuras con vistas al fortalecimiento de los MNP y al trabajo de una variedad de actores relevantes en la prevención de la tortura en la región.





## II. Panorama de la implementación del OPCAT en América Latina

---



### ¿Qué es el OPCAT?

El Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura (OPCAT) es un tratado internacional para los derechos humanos único, que apoya a los Estados a prevenir la tortura y otras formas de malos tratos a través de la instauración de un sistema de visitas regulares a lugares de detención. Estas son llevadas a cabo por órganos nacionales, los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP), y por un órgano internacional, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT). El OPCAT es, por lo tanto, un tratado operacional que contribuye a la efectiva implementación de la obligación de los Estados de prevenir la tortura, contenida en la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura (UNCAT).

Los órganos del OPCAT trabajan en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, identificando lagunas legales y fallos en las prácticas para la protección de los derechos y la dignidad de todas las personas privadas de libertad.

El OPCAT fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002. Entró en vigor el 22 de junio de 2006. En fecha de diciembre de 2014, 76 Estados son partes del tratado.

## 1. Ratificación del OPCAT y MNP en América Latina

Catorce Estados latinoamericanos son partes del OPCAT: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay. Entre otros Estados de América Latina que son partes de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, Venezuela es signataria del OPCAT, pero aún no lo ha ratificado, y Colombia, Cuba, República Dominicana y El Salvador no lo han firmado ni ratificado.

De los 14 Estados Partes de la región, 12 han cumplido la obligación de designar o establecer su Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) y algunos Mecanismos Locales de Prevención (MLP) han sido establecidos a niveles provinciales o estatales en los Estados federales de Argentina y Brasil. El OPCAT no prescribe ningún modelo específico para los MNP y deja una flexibilidad considerable a los Estados para decidir cuál es el modelo que mejor se adapta a su contexto nacional. Sin embargo, el MNP elegido debe cumplir algunos requisitos mínimos establecidos por el OPCAT (ver abajo en Sección III.1). Además, para identificar el modelo apropiado de MNP

debe ser llevado a cabo un proceso transparente, abierto e inclusivo, que incluya un amplio espectro de actores relevantes, incluyendo a la sociedad civil.<sup>4</sup>

### ¿Qué es un Mecanismo Nacional de Prevención?

Los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP) son órganos de monitoreo establecidos por los Estados Partes del OPCAT que deben ser independientes de las autoridades estatales y que tienen como mandato:

- Llevar a cabo visitas a todos los lugares donde existan o puedan existir personas privadas de libertad en cualquier momento (art. 19(a));
- Examen y comentarios sobre leyes, políticas y prácticas relacionadas con la privación de libertad (art. 19(c));
- Hacer recomendaciones a las autoridades para mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y el funcionamiento de los lugares de detención (art. 19(b))
- Mantener contacto directo y, si necesario, confidencial con el SPT (art. 20(f)).

Los mecanismos de América Latina pueden ser categorizados en tres tipos:<sup>5</sup>

1. **Instituciones Nacionales de derechos humanos:** Costa Rica (Defensoría de los Habitantes), Chile (Instituto Nacional de Derechos Humanos), Ecuador (Defensoría del Pueblo), México (Comisión Nacional de Derechos Humanos), Nicaragua (Defensoría del Pueblo) y Uruguay (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)
2. **Instituciones especializadas de nueva creación:** Paraguay, Honduras, Guatemala y Bolivia
3. **Sistemas nacionales de prevención de la tortura,** que incluyen no sólo la creación de un mecanismo a nivel federal, sino también mecanismos de prevención en los niveles provinciales o estatales: Argentina y Brasil.

<sup>4</sup> Ver SPT, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención* (Doc. Naciones Unidas CAT/OP/12/5), §16.

<sup>5</sup> Para más información sobre la situación de cada país, ver la tabla en el Anexo III, el recientemente publicado informe de la APT y la ACNUDH, *Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina*, y la base de datos de la APT sobre el OPCAT.

## 2. El SPT en América Latina

### ¿Qué es el SPT?

El Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) es el órgano de monitoreo internacional establecido por el OPCAT. Está compuesto por 25 expertos y expertas independientes de todas las regiones del mundo (incluyendo siete de Latinoamérica), elegidos y elegidas por los Estados Partes del tratado. El mandato del SPT es:

- Realizar visitas a cualquier lugar de privación de libertad en cualquiera de los Estados Partes del OPCAT y hacer recomendaciones a las autoridades para una mejora en la prevención de la tortura y otras formas de malos tratos. Tras cada visita, el SPT presenta un informe confidencial al Estado Parte que puede ser público por petición del Estado. Los Estados son alentados, por el SPT, a hacer públicos estos informes (art. 11(a));
- Dar consejo a las autoridades estatales sobre la implementación del OPCAT y la creación de MNP (art. 11(b)(i)); y
- Mantener un contacto directo con los MNP, asistiéndoles y asesorándoles en su función (art. 11(b) ii and iii).

Desde su creación en el 2007, el SPT ha llevado a cabo visitas en los siguientes países latinoamericanos: México (2008), Paraguay (2009), Honduras (2009), Bolivia (2010), Brasil (2011), Argentina (2012), Perú (2013), Nicaragua (2014) y Ecuador (2014). El SPT realizó una segunda visita a Paraguay en el año 2010 (la única visita de seguimiento llevada a cabo, hasta el momento, en América Latina). Además, realizó una “visita de asesoramiento al MNP” en Honduras (2012) y Ecuador (2014) –éste es un nuevo tipo de visita que el SPT inició en 2012 para fortalecer su mandato de apoyo a los MNP.

Muchos Estados han publicado los informes del SPT, con la excepción de Bolivia y Perú (los informes de las últimas visitas a Nicaragua y Ecuador aún no han sido enviados a sus respectivos gobiernos).<sup>6</sup>

El SPT ha desarrollado varias herramientas para ayudar tanto a los Estados (en la designación y procesos de creación de los MNP) como a los MNP (en el ejercicio de su mandato):

---

<sup>6</sup> Ver [sitio web del SPT](#).

- Directrices relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención<sup>7</sup>
- Instrumento analítico de autoevaluación de los Mecanismos Nacionales de Prevención, complementado por una matriz de autoevaluación.<sup>8</sup>

El SPT ha organizado su estructura en cuatro equipos regionales, incluyendo el de las Américas. Cada equipo está dirigido por un coordinador regional y tiene la labor de llevar a cabo y coordinar las actividades del SPT, relativas a los MNP, en la región asignada. Dentro de los equipos regionales, cada miembro del SPT tiene asignados, de manera individual, uno o más países y debe referir actualizaciones en cuanto a la situación general de la creación y el trabajo de los MNP en esos países. La composición del equipo regional y los puntos focales para cada país pueden encontrarse en el sitio web del SPT.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> SPT, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención* (Doc. Naciones Unidas CAT/OP/12/5), 9 de diciembre de 2010.

<sup>8</sup> Ver SPT, *Instrumento analítico de autoevaluación de los mecanismos nacionales de prevención* (CAT/OP/1), 6 de febrero de 2012.

<sup>9</sup> Ver [sitio web del SPT](#).



### **III. Desafíos en el establecimiento de MNP efectivos – y cómo responder ante ellos**

---





## 1. Introducción

Los MNP y MLP de América Latina se enfrentan a distintos desafíos en el cumplimiento del OPCAT, al igual que les ocurre a otros MNP en todas partes del mundo. Sin embargo, es evidente que existen desafíos específicos a cada mecanismo en función del contexto nacional, otros están relacionados con el tipo de mecanismo y algunos son comunes a todo tipo de mecanismos en todas las regiones del mundo.

### Requisitos mínimos del OPCAT para un MNP efectivo

- Independencia funcional y de sus miembros (art. 18 (1))
- Recursos humanos, financieros y logísticos adecuados (art. 18 (3))
- Perfil multidisciplinario de los miembros, equilibrio de género y una adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios (art. 18 (2))
- Acceso a todos los lugares de detención y a todas sus instalaciones y servicios (art. 20 (c))
- Acceso a toda la información relevante sobre los lugares de privación de libertad, así como al trato de las personas detenidas y sus condiciones de detención (art. 20 (a)(b))
- Acceso a todas las personas privadas de libertad, incluyendo la posibilidad de mantener entrevistas privadas con ellas, sin testigos (art. 20 (d))
- Potestad para hacer recomendaciones a las autoridades relevantes (art. 19 (b))
- Potestad para presentar propuestas y observaciones sobre la legislación y las políticas públicas (art. 19 (c))
- Comunicación directa con el SPT (art. 20 (f))
- Protección contra represalias de cualquier persona que se comunique o de información al SPT (art. 21)
- Privilegios e inmunidades de los miembros y el personal de los mecanismos, necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 35)
- Diálogo y cooperación entre autoridades y MNP para la implementación de las recomendaciones del MNP (art. 22)

La sesión empezó con una presentación introductoria del SPT sobre algunos de los desafíos derivados de la implementación del OPCAT en la región. Después, los participantes se dividieron en tres

grupos de trabajo diferentes en los que se debatió sobre desafíos específicos para cada tipo de MNP en América Latina.

Cada grupo de trabajo contaba entre sus participantes con: representantes de MNP o MLP, autoridades estatales (del ejecutivo, del legislativo o del judicial), sociedad civil (ONG y academia), el SPT y otros expertos y expertas internacionales.

## 2. Instituciones nacionales de derechos humanos como MNP

### El contexto

Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua han designado a una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) existente como MNP, mientras que Chile y Uruguay han asignado esta función a una INDH especializada de nueva creación. En el Perú, la legislación que designa a la Defensoría del Pueblo como MNP fue aprobada en diciembre de 2014, pero todavía no ha entrado en vigor. En Chile, el debate sobre la modalidad de creación del MNP aún está abierto. Hay, por lo tanto, cinco MNP operativos actualmente en el seno de una INDH en la región.

Las discusiones que se llevaron a cabo se basaron en las siguientes preguntas, las cuales fueron [identificadas durante la preparación de la sesión](#):

- ¿Tiene la función del MNP una **base legal** explícita en la ley de la INDH?
- ¿Hasta qué punto las INDH **han instituido una unidad separada** para desarrollar el mandato preventivo en relación a las funciones reactivas de la INDH? ¿Qué se necesita para desarrollar una relación apropiada y de apoyo mutuo entre las funciones preventivas y las reactivas de las INDH?
- ¿Cómo se asegura el enfoque **multidisciplinario** del MNP en vista de que la mayoría de miembros/defensores del pueblo y sus equipos tienen un perfil jurídico?
- ¿Cómo se asegura la **independencia funcional** de las INDH – y, por lo tanto, de los MNP que operan bajo el paraguas de estas instituciones – y que se perciban como independientes?

- ¿Cómo se puede desarrollar una **interacción y una cooperación con la sociedad civil** en el contexto del mandato preventivo dado que, en la mayoría de los casos, la relación entre sociedad civil e INDH se ha venido desarrollando en el contexto del mandato reactivo de estas instituciones?

## Base legal y relaciones entre los MNP y otros departamentos de la INDH

El SPT recomienda que “*en los casos en que el órgano designado como MNP desarrolle otras funciones además de aquellas bajo el mandato del Protocolo Facultativo, sus funciones como MNP deberán estar ubicadas en una unidad o departamento separado, con su propio personal y presupuesto.*”<sup>10</sup> Esto está directamente relacionado con la necesidad de proporcionar una base legal apropiada a los MNP que se ubican en las INDH.

Esta idea surgió discutiendo sobre la tendencia a establecer bases legales específicas para los MNP en las INDH de la región. Esto es especialmente evidente en el caso de Costa Rica en el que el MNP es operativo desde el 2009, pero no se le ha proporcionado una base legal robusta hasta el 2013, la cual le garantiza una amplia autonomía como unidad descentralizada en el interior de la Defensoría de los Habitantes.<sup>11</sup> En México, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue revisado en 2007 para asignar la función de MNP a un departamento ya existente (*Tercera Visitaduría*) en el cual se creó una unidad específica para el MNP. La ley uruguaya que establece la Institución Nacional de Derechos Humanos tiene un único artículo que define la base legal del MNP, pero se apuntó durante la discusión que las disposiciones del OPCAT son directamente aplicables en la ley uruguaya. La INDH estableció una unidad específica para el MNP en el 2013, pero éste no tiene ninguna base legal adicional. Se explicó que esta unidad está separada de la función reactiva de la INDH, pero necesita incrementar sus capacidades institucionales.

En Nicaragua y Ecuador, donde fueron creadas unidades para los MNP en el interior de sus respectivas Defensorías del Pueblo a través de una decisión del Ejecutivo, las legislaciones específicas

<sup>10</sup> SPT, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, §32.

<sup>11</sup> Consultar el texto completo de la legislación y cualquier otra legislación de los MNP en la [base de datos de la APT sobre el OPCAT](#).

que determinan las funciones del MNP están siendo debatidas en la actualidad para crear una base más sólida para los MNP. Sin embargo, en Chile, donde la INDH también fue designada como MNP a través de una decisión del Ejecutivo, la institución no tiene ninguna base legal relativa a su mandato como MNP.

## Multidisciplinariedad

La perspectiva operacional y preventiva del OPCAT significa que es importante asegurar la multidisciplinariedad del MNP, tanto en términos de su composición (existencia de diferentes perfiles profesionales entre los miembros del MNP) como en su enfoque. En las discusiones se resaltó que éste es uno de los principales desafíos que contemplan las INDH como MNP en la región. Cabe subrayar que los participantes llegaron a las siguientes conclusiones:

- Hubo un claro reconocimiento de la necesidad de una composición multidisciplinar del MNP. Algunos MNP ya han fortalecido o se encuentran en el proceso de fortalecer la base multidisciplinar de su trabajo.
- Los recursos limitados parecen ser el principal obstáculo para asegurar la multidisciplinariedad. En varios países se han intentado soluciones innovadoras y creativas para alcanzar un enfoque multidisciplinar más fuerte, por ejemplo, incluyendo voluntarios y voluntarias como especialistas en las visitas (en Nicaragua).
- La necesidad más fuerte de experiencia adicional parece estar en relación con la comprensión y evaluación de los aspectos del cuidado de la salud en los lugares de privación de libertad. Esto puede ser solventado a través de la existencia de miembros con un perfil médico o psiquiátrico o apoyándose en expertos y expertas externas.
- Existe una necesidad de integrar los respectivos conocimientos de las diferentes disciplinas representadas en el MNP en un enfoque auténticamente transdisciplinar del mecanismo. Un enfoque tal permitiría la fusión del conocimiento de las distintas disciplinas, resultando, particularmente, en un entendimiento más completo de la realidad y de las causas de la tortura y los malos tratos, así como en soluciones más efectivas para abordarlas.

## Interacción y cooperación con otros actores, incluyendo la sociedad civil

De las discusiones, se desprendió que las relaciones entre los MNP y la sociedad civil (especialmente con las ONG) varían según el país. En algunos países, como Uruguay, la sociedad civil fue un instrumento en el proceso de creación de la INDH y del MNP. Esto se ve reflejado en la ley de la INDH, la cual crea un espacio de discusión entre la sociedad civil y la INDH (*Asamblea Nacional de Derechos Humanos*). En otros países (México y Nicaragua) hay menos, o ninguna, cooperación entre los MNP y las ONG. Esto se relaciona con la percepción de falta de independencia del MNP. Sin embargo, la discusión permitió algunos intercambios sinceros sobre esta cuestión y se mostraron, por ambas partes, algunas voluntades de compromiso para el futuro. Las ONG presentes expresaron un fuerte interés en contribuir con el trabajo del mecanismo – no sólo en el contexto específico de las visitas, sino también en la elaboración de políticas públicas y en aumentar el conocimiento sobre las recomendaciones del MNP y la necesidad de su implementación efectiva (ver sección VI).

Se señaló que uno de los roles principales de la sociedad civil (ONG y academia) debería ser el de dar apoyo experto para complementar la falta de multidisciplinariedad en la composición del MNP, cuando éste sea el caso. El caso de Chile, donde existe una gran tradición de investigación académica sobre la situación en las cárceles, se mencionó como ejemplo de cómo la futura cooperación con el MNP podría desarrollarse.

### Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Los Estados deberían garantizar que todos los MNP sean establecidos mediante una ley que cumpla con el OPCAT y que se cree una unidad o departamento separado en el interior de la INDH para llevar a cabo la función del MNP, de acuerdo con las directrices del SPT.
- ⇒ Los Estados y los MNP deberían hacer un esfuerzo para asegurar la multidisciplinariedad en la composición de la institución y la transdisciplinariedad en el enfoque de trabajo de los MNP.
- ⇒ Fortalecer la interacción y la cooperación de los MNP con las ONG, por ejemplo incluyendo una disposición sobre esta cooperación en la ley que establece el MNP.

### 3. Instituciones de nueva creación como MNP

#### Contexto

Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay optaron por crear nuevas instituciones a las que designar como MNP. En Panamá, está en curso un proceso de consulta – el cual incluye a organizaciones de la sociedad civil – sobre el tipo de MNP que se creará, con preferencia hacia una institución de nueva creación.

La creación de nuevas instituciones como MNP tiene – a primera vista – la ventaja evidente de que el enfoque preventivo y el mandato pueden ser garantizados desde el inicio. Más allá de esto, una amplia consulta realizada entre todos los actores relevantes puede aumentar el conocimiento y concientizar sobre el mandato preventivo del MNP. Sin embargo, hay también desafíos específicos a este tipo de nuevas instituciones. La discusión en este caso se fundamentó en las siguientes preguntas [identificadas durante la preparación de la sesión](#):

- ¿Cómo se pueden garantizar **recursos** apropiados para una nueva institución?
- ¿Cómo se lleva a cabo el **proceso de selección** de los miembros?
- Dado que todas las nuevas instituciones tienen una estructura colegiada, ¿Cómo pueden garantizarse **procesos de toma de decisión** apropiados y la formación de la identidad?
- ¿Cómo resuelve la nueva institución el hecho de necesitar **construirse un perfil público**, generando la credibilidad y legitimidad indispensables para un trabajo efectivo del MNP?
- ¿Cómo puede trabajar el MNP en **cooperación** con otros actores, incluyendo a los internacionales?

#### Recursos financieros

La mayoría de los MNP de nueva creación se enfrentan a serias dificultades al intentar asegurar los recursos financieros necesarios para realizar su trabajo. Incluso cuando se le asigna un presupuesto, el MNP a menudo encuentra obstáculos para acceder a estos fondos. Esta es una problemática que también ha afectado a los MLP creados en Brasil y Argentina. El problema se agudiza cuando el presupuesto del MNP está ubicado en la rama del ejecutivo (y,

por lo tanto, dependiendo de la administración general), aunque en algunos casos los mecanismos también han tenido dificultades para acceder a su presupuesto asignado por la Asamblea Legislativa. En estos casos, contextos políticos cambiantes pueden tener una fuerte influencia en los recursos de los mecanismos, suscitando preocupaciones sobre su independencia financiera.

Los participantes y las participantes recomendaron que el presupuesto de las instituciones de nueva creación como MNP sea incluido en el presupuesto anual del Estado y, preferiblemente, bajo el control del Parlamento antes que del Ejecutivo.

### Selección de los miembros del MNP

Otra cuestión que sobresalió fuertemente en las discusiones derivaba del proceso de selección de los miembros del MNP. El proceso paraguayo es un ejemplo claro de buenas prácticas debido a la participación de una amplia variedad de actores (tanto del Estado como de la sociedad civil) en la selección de los miembros del MNP. Sin embargo, en otros países el proceso no fue ni público ni transparente, hecho que tiene consecuencias sobre la percepción pública del MNP.

### Construcción del perfil público y la legitimidad del MNP

Algunos y algunas participantes sugirieron que debería realizarse una “auditoría social” sobre el desempeño de los MNP, contribuyendo así a un proceso de auto-reflexión y al fortalecimiento de su trabajo. Una auditoría de estas características podría elaborarse basándose en el *“Instrumento analítico de autoevaluación de los Mecanismos Nacionales de Prevención”* del SPT.<sup>12</sup> La sociedad civil tendría un papel vital en estas auditorías.

El MNP paraguayo proporcionó un buen ejemplo de cómo un pensamiento estratégico puede ser utilizado para establecer la credibilidad y la legitimidad del MNP en la fase inicial de su trabajo. Este órgano eligió, de manera estratégica, realizar sus primeras visitas a centros de abrigo para niños y niñas, basándose en la idea de que la cuestión del trato a los niños y niñas podría servir para generar una respuesta empática del público en general hacia su trabajo.

---

<sup>12</sup> Ver SPT, *Instrumento analítico de autoevaluación de los Mecanismos Nacionales de Prevención*.

## Cooperación con la sociedad civil y con actores internacionales

---

*“La cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos nacionales no debe ser solamente para las visitas. Hay facultades que se les dan a los mecanismos nacionales que son más amplias, con las cuales se pueden hacer reformas estructurales. Hablo de la propuesta legislativa, de la propuesta de políticas públicas.”*

(Lucía Chávez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México)

---

En cuanto a la cooperación con otros actores relevantes, algunos ejemplos positivos pueden ser resaltados en términos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil, las cuales están estrechamente integradas en el trabajo de algunos mecanismos. En Honduras y Paraguay, los mecanismos tienen acuerdos con organizaciones no gubernamentales – cooperación que ha tomado forma en la participación de expertos y expertas de la sociedad civil en las visitas de los MNP (en el caso de Honduras, para solventar la falta de experticia médica del MNP), y en la redacción conjunta de proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con la privación de libertad. En el caso de Guatemala, las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar candidatas y candidatos para ser miembros del Consejo Consultivo del MNP.

La relación entre los MNP y los actores internacionales, en particular la que deriva del papel del SPT en el fortalecimiento del trabajo de las instituciones de nueva creación como MNP, apareció de manera recurrente durante las discusiones. Los miembros del SPT presentes en el grupo de trabajo pusieron de relevancia la necesidad de obtener información sólida y detallada sobre cualquier cuestión relevante para ser capaces de proporcionar un apoyo adecuado, ya sea en el contexto de las visitas de país o para las cartas que el SPT envía a las autoridades estatales. En el caso de Honduras, la interacción constante y positiva entre el SPT y el MNP – más allá de las visitas del SPT – fue subrayada. Los y las participantes también hicieron referencia a la relación de cooperación que existió entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el MNP hondureño, durante



la preparación de la visita de la Comisión a este país, tras el incendio de una cárcel que causó la muerte de 360 personas en febrero de 2012.

### Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Los Estados deberían asegurarse de que los MNP tengan los recursos financieros, materiales y humanos adecuados, así como libre acceso a ellos.
- ⇒ Los Estados deberían incluir el presupuesto de los MNP de nueva creación en el presupuesto general del Estado, bajo el control del Parlamento.
- ⇒ Los MNP deberían fortalecer la interacción y la cooperación con otros actores, incluyendo los órganos internacionales y las ONG.
- ⇒ Los MNP deberían participar en un proceso de evaluación sistemática de su trabajo, guiado por el “Instrumento analítico de autoevaluación para mecanismos nacionales de prevención” del SPT.
- ⇒ Deberían llevarse a cabo auditorías sociales sobre el trabajo de los MNP, con la participación de la sociedad civil.

## 4. Sistemas nacionales de prevención en Estados federales

### El contexto

Para los Estados federales, representa un desafío especial establecer un mecanismo nacional de prevención que cumpla con el OPCAT. Los desafíos son de naturaleza legal, política y territorial. En América Latina, Argentina y Brasil han optado por la creación de un sistema nacional de prevención de la tortura. Estos sistemas nacionales están compuestos por diferentes instituciones a nivel federal y a nivel estatal o provincial, que son, o bien creadas específicamente para este propósito, o bien designadas para formar parte de él. El núcleo de estos sistemas son los mecanismos de prevención a nivel federal, que son complementados por los mecanismos locales de prevención (ver tabla en el Anexo III y la base de datos del OPCAT de la APT para más información en relación a los sistemas de Argentina y Brasil).

En ambos países, el establecimiento de mecanismos locales de prevención ha precedido al del mecanismo nacional. En Argentina, varias leyes que establecen mecanismos locales de prevención fueron promulgadas y dos ya estaban operativos (Chaco y Río Negro) cuando la ley nacional fue adoptada a finales del 2012. En Brasil, cinco estados han promulgado leyes que establecen MLP y un MLP (Río de Janeiro) estaba ya operativo antes de que la ley nacional entrara en vigor a mediados de 2013.

Las discusiones se basaron en las siguientes preguntas, [identificadas durante la preparación de la sesión](#):

- ¿Cómo se puede asegurar que todos los mecanismos de prevención del sistema cumplan con los **requisitos del OPCAT**?
- ¿Cuál es la **división de competencias** y de jurisdicciones más apropiada entre los niveles federal y estatal/provincial?
- ¿Cómo puede garantizarse una **coordinación y cooperación** efectiva entre las distintas partes del sistema nacional?
- ¿Cómo afrontar los **lentos procesos** para establecer los MLP y el hecho de que, en muchos estados, todavía no se hayan establecido?
- ¿Cómo se lleva a cabo la **comunicación con el SPT**, en vista de que las leyes nacionales de Argentina y Brasil asignan la tarea

de comunicación con este órgano al Mecanismo Nacional de Prevención?

### **Conformidad con los requisitos del OPCAT de las leyes provinciales o estatales que establecen los MLP**

En las discusiones se subrayó claramente la necesidad de asegurar que las leyes que establecen los Mecanismos Locales de Prevención se alineen con los requisitos del OPCAT. En Brasil, a pesar de que las leyes que crean estos órganos, al igual que sus afiliaciones institucionales (bajo el Ejecutivo o el Legislativo), varían, la estructura de estos órganos es similar ya que la mayoría sigue el modelo propuesto a nivel federal (creación de dos órganos: un Comité y un Mecanismo elegido por el Comité). Se hicieron propuestas para elaborar unas directrices sobre cómo establecer los MLP, con el fin de orientar a los políticos a nivel estatal. El Comité Nacional para la Prevención y la Lucha contra la Tortura – cuyos miembros fueron elegidos en julio de 2014 – sería el principal actor a este efecto y podría elaborar las directrices en un diálogo abierto con actores locales y así guiar el proceso de integración de los MLP en el sistema nacional. Según la legislación que crea el sistema nacional, esta integración no es automática, sino que depende del cumplimiento de ciertos criterios que son establecidos por el Comité Nacional. Integrarse en el sistema nacional daría a los MLP la posibilidad de conseguir fondos federales para realizar su trabajo.

La situación en Argentina representa un desafío similar ya que muchos de los mecanismos locales de prevención parecen no estar alineados con los requisitos del OPCAT. El desarrollo de los MLP siguió una fuerte “lógica local” sin unos criterios claros y, a menudo, sin los recursos adecuados. Esto supone un desarrollo potencialmente peligroso. Tal y como dijo uno de los participantes: “matas al MLP antes de que nazca”. Los y las participantes propusieron que se elabore una ley modelo para los MLP – que luego podría ser modificada para adaptarse al contexto local. El futuro “Consejo Federal de MLP” y el futuro Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura tendrán un papel central en la promoción del establecimiento de mecanismos locales que estén conformes con los requisitos del OPCAT. Las dificultades con las que se están encontrando actualmente derivan del hecho de que estos órganos nacionales/federales aún no han sido creados.

## **Coordinación y cooperación entre los MNP y los MLP para fortalecer su impacto**

Una clara necesidad de asegurar una adecuada coordinación y cooperación entre los MNP y los MLP fue recalcada. Esto es importante tanto para evitar la duplicidad como para asegurar una apropiada cobertura de todos los lugares de privación de libertad, teniendo en cuenta la limitación de los recursos.

Un principio que fue mencionado de manera recurrente fue el de la subsidiariedad, pero entendido de una forma dinámica y flexible para que esté abierto y se pueda adaptar a posibles cambios a nivel provincial o estatal. Se trataron diferentes formas de subsidiariedad: los MNP podrían, basándose en una estrategia nacional general, seleccionar los lugares a ser visitados, en función del trabajo realizado por los MLP. Otra forma de subsidiariedad podría consistir en que los MLP lleven a cabo el grueso del trabajo de monitoreo, mientras que el MNP podría adoptar un enfoque más estructural y político, desarrollando las estrategias de implementación. Esto apoyaría el trabajo de los MLP y tiene el potencial de fortalecer su impacto. Los y las participantes apuntaron, de manera muy clara, que cualquier enfoque rígido de la subsidiariedad debería ser evitado ya que éste podría tener consecuencias negativas sobre el impacto del trabajo del MNP.

## **Interacción con otros actores, incluyendo el papel de la sociedad civil**

Los y las participantes recalcaron el importante papel que una gran variedad de actores tienen en la lucha contra la tortura en ambos países y que tanto los mecanismos locales como los nacionales deberían establecer una relación sistemática con ellos. Esto es especialmente cierto cuando hablamos de organizaciones de la sociedad civil, las cuales jugaron un rol fundamental durante la creación de los sistemas locales y nacionales de prevención, tanto en Argentina como en Brasil.

## **Comunicación con el SPT**

A pesar de que las leyes nacionales que establecen los MNP asignaron la tarea de comunicación con el SPT a los mecanismos nacionales de prevención, los participantes señalaron que esto no

debería excluir la comunicación entre los MLP y el SPT. De hecho, cuando el SPT visitó Brasil, trabajó estrechamente con el MLP de Río de Janeiro en distintas cuestiones.

## **Diseño institucional e independencia presupuestaria de los MLP**

Tal y como se ha comentado antes, algunos MLP parecían no estar en conformidad con los requerimientos del OPCAT. Se discutieron algunos puntos específicamente:

- El diseño institucional de algunos mecanismos los sitúa bajo el control de la función ejecutiva del Estado, lo que socava su independencia; y
- En relación con esto, los presupuestos de los MLP son, a menudo, parte del presupuesto del gobierno y no se someten a votación por el correspondiente órgano parlamentario.

### **Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►**

- ⇒ El Comité Nacional (en Brasil) y la futura Comisión Nacional o el futuro Consejo Federal de Mecanismos (en Argentina) deberían definir una estrategia para asegurar el establecimiento de mecanismos locales que cumplan con los requisitos del OPCAT. Esta estrategia podría incluir la publicación de estándares y directrices para la creación de los MLP y/o la elaboración de una “ley modelo” para los MLP.
- ⇒ Crear un sistema de cooperación e interacción entre las distintas partes del sistema nacional de prevención, basándose en un principio de subsidiariedad adecuado que evolucione a lo largo del tiempo, según aumente el número de MLP creados.

## 5. Principales desafíos comunes a todos los tipos de MNP y MLP

En las tres sesiones centradas en los diferentes tipos de MNP, se pusieron de relieve los desafíos transversales para todos los tipos de MNP y MLP. Los resumimos brevemente aquí.

### Recursos adecuados

---

*“Es necesario que se desarrolle un trabajo con el SPT para velar por la autonomía de los MNP (...), de tal manera que la autonomía, garantizada en la normativa, sea garantizada presupuestariamente con un manejo libre de recursos que asigna el parlamento. Esta fue una necesidad diagnosticada en todos los países.” (Roque Orrego, MNP, Paraguay)*

---

Las limitaciones de recursos aparecieron como uno de los desafíos transversales fundamentales, con importantes consecuencias directas sobre otros aspectos del trabajo de los MNP. La cuestión de los recursos cubre dos aspectos distintos.

La falta de recursos afecta a muchos de los MNP y MLP de América Latina ya que los Estados no les garantizan necesariamente los recursos financieros necesarios para actuar de manera apropiada y llevar a cabo su función básica de realizar visitas con cierta regularidad. Algunos MNP y, en particular, los MLP, están compuestos o deben apoyarse en voluntarios para realizar estas visitas. Otros mecanismos no disponen de recursos para tener una oficina física o viajar. En algunos países, las consideraciones financieras están contribuyendo al estancamiento del proceso de designación de los MNP o de que éstos sean operativos.

Otro problema se refiere a la disposición del presupuesto, el proceso decisorio y a la ubicación del presupuesto del MNP dentro de la función ejecutiva del Estado. Esta es una cuestión particularmente importante cuando nos referimos a las instituciones de nueva creación que actúan como MNP y MLP y que tiene, como se mencionó antes, fuertes implicaciones en cuanto a la independencia del mecanismo.

## Independencia

Asegurar la independencia de los MNP supone otro desafío fundamental y que es relevante para los tres tipos de MNP. Los puntos discutidos incluyeron:

- Falta de independencia financiera:
- Falta de independencia funcional: el diseño institucional de algunos mecanismos preventivos los sitúan bajo el control de la función ejecutiva; y
- Falta de independencia del personal: algunos mecanismos de prevención incluyen funcionarios del gobierno o miembros nombrados directamente por el Ejecutivo.

## IV. Desafíos para los MNP en el cumplimiento del mandato del OPCAT

---





## 1. Entender el enfoque preventivo para luchar contra la tortura

---

*“Las visitas regulares son un elemento de prevención si se realizan de manera sistemática y sin previo aviso. Sin embargo, atendiendo al OPCAT, éste no es el único propósito de las visitas. Sirven, además, para obtener conocimiento específico sobre las condiciones que hacen posible la tortura y los malos tratos; algunas de ellas son específicas a cada situación, otras son sistémicas o profundamente estructurales.”*

(Enrique Font, SPT)

---

El desafío al que se enfrentan los MLP y los MNP para adoptar un enfoque preventivo para luchar contra la tortura fue objeto de una discusión específica durante la reunión de trabajo del tercer día en el Foro Regional. Este tema también apareció durante los días 1 y 2 de la conferencia. El debate se puede resumir en tres titulares.

### El concepto de la prevención

Hubo un acuerdo sobre que la prevención de la tortura pasa necesariamente por la adopción de una visión sistémica y amplia y que esto implica un examen riguroso de todos los factores que puedan conducir a la tortura. Tal esfuerzo sería dirigido a todas las áreas y niveles relevantes que puedan tener una incidencia en la aparición de la tortura, incluyendo la impunidad como factor sistémico, políticas públicas problemáticas y una legislación deficiente. Se sugirió que la prevención de la tortura podría implicar concentrarse en tres variables de manera holística: la víctima, el autor o autora y el sistema. Para poder trabajar de manera efectiva en la prevención, existe una necesidad de definir con cierta especificidad qué factores producen qué resultados y qué actores deben estar involucrados para poder cambiar de manera efectiva una situación indeseable. También se destacó que un enfoque de estas características requiere de una selección apropiada de los miembros del MNP y medidas de mejora de las capacidades del MNP para que se pueda implementar eficazmente un enfoque tan amplio.

## El monitoreo preventivo y cómo tratar los casos individuales

Uno de los desafíos fundamentales a nivel práctico en este sentido es cómo tratar con casos individuales de tortura o malos tratos en el contexto de visitas de prevención. Esta cuestión fue objeto de un intenso debate, sobresaliendo durante todo el Foro Regional. Tal y como un participante declaró, “es imposible ignorar los casos individuales”. Por lo tanto, se hace necesaria una forma adecuada de tratar estos casos. Hubo un acuerdo general sobre que los casos individuales constituyen un indicador importante de que existen causas estructurales que permiten la existencia de tortura y que los factores y causas de riesgo pertinentes deberían ser identificados. No obstante, los MNP no se encuentran en la mejor posición para investigar y resolver los casos individuales.

Es, por lo tanto, imprescindible que los MNP establezcan modalidades de colaboración adecuadas con otros actores, para así poder tratar los casos individuales. Cuando los MNP se crean como parte de una INDH, los casos individuales pueden ser referidos a la sección de denuncias de la INDH para que esta actúe. Los MNP especializados, de nueva creación, pueden referir los casos directamente a la Defensoría del Pueblo o a la Fiscalía. Sin embargo, esta visión no fue unánimemente aceptada. Fue especialmente discutida por las organizaciones de la sociedad civil, pero también por miembros de algunos mecanismos que argumentaron que alguna forma de litigio estratégico de casos individuales debería ser parte del enfoque preventivo.

Hubo un común entendimiento sobre que la labor de prevención implica trabajar sobre y con la Fiscalía y el Poder Judicial, sobre los cuales se afirmó que carecen de la conciencia y de las capacidades técnicas para hacer frente a los casos de tortura. Sugerencias concretas en este sentido incluyeron:

- Presionar para la creación de una unidad específica en la Fiscalía que trate los casos de tortura;
- Sensibilizar sobre el Protocolo de Estambul<sup>13</sup> y proponer y/u organizar medidas de capacitación para las y los fiscales y el

---

<sup>13</sup> [Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.](#)

Poder Judicial, incluyendo a los jueces y juezas de garantía, a los defensores y defensoras públicos, y a los médicos y las médicas de las cárceles; y

- Construir un registro de casos relacionados con tortura y malos tratos llevados ante los tribunales nacionales.

---

*“No sabemos cómo poder entrar a los centros de recuperación de adicciones y a las clínicas de “des-homosexualización” donde las condiciones son gravísimas. El reto que enfrentamos es que esos lugares, por lo general, son ilegales y privados y sobre los cuales no hay mucho control.”*

(María del Cisne Ojeda, MNP, Ecuador)

---

## La prevención más allá de las visitas

En general, se entiende que las visitas de los MNP o MLP tienen un efecto disuasorio. No obstante, para que el monitoreo preventivo sea totalmente efectivo, estos mecanismos tienen que ir más allá de las simples visitas llevando a cabo las siguientes actividades adicionales:

- Observar e intentar influenciar las políticas públicas que sean, en un sentido amplio, relevantes para su mandato. Esta labor fundamental depende del contexto del país pero puede incluir, entre otras cosas, políticas de lucha contra el crimen y políticas de salud mental. Pueden incluso incluir políticas sociales cuando éstas sean relevantes para la aparición de la tortura, por ejemplo la criminalización de la pobreza.
- Abogar por medidas apropiadas de capacitación como parte de un enfoque preventivo global. Estas capacitaciones deberían ser dirigidas a distintos actores relevantes, incluyendo personal de hospitales (psiquiátricos), la Fiscalía, el Poder Judicial, la Defensoría pública, el personal penitenciario y la Policía.
- Buscar acuerdos institucionales con diferentes autoridades con el fin de implementar acciones necesarias para la prevención de la tortura.

## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►

- ⇒ Los MNP y los MLP deberían desarrollar una definición de trabajo de la prevención de la tortura y comprometerse con una amplia variedad de actores con el fin de influir en las políticas y acciones de los Estados, en vistas de prevenir la tortura.
- ⇒ El SPT debería seguir contribuyendo al desarrollo de una definición de trabajo de la prevención de la tortura, para facilitar un entendimiento compartido por todos los actores de lo que esto significa en la práctica.<sup>14</sup>

## 2. Cumplimiento con el amplio alcance del mandato

Con el OPCAT, se espera que los MNP monitoreen una amplia variedad de lugares en los que se encuentren personas privadas de libertad, desde los tradicionales, como las cárceles y las postas policiales, hasta los centros de menores e instituciones psiquiátricas. El desafío que esto supone fue específicamente discutido en la reunión de trabajo del día tres del Foro Regional.

---

*“Un reto grande para nosotros van a ser los centros psiquiátricos. Empezamos desde cero y no tenemos la experticia para saber cómo abordar las visitas a estos lugares. Por esa razón, necesitamos el apoyo de otros mecanismos para capacitarnos.” (Álvaro Osorio, MNP, Nicaragua)*

---

### Situación actual

Durante la discusión quedó claro que, hasta el momento, ningún MNP de la región ha sido capaz de cubrir el amplio espectro de lugares de privación de libertad contemplado en el OPCAT. Algunos mecanismos informaron que realizaron una expansión gradual de su trabajo para cubrir lugares de privación de libertad menos tradicionales, que no fuesen postas policiales o penitenciarias, mientras que otros decidieron centrarse inicialmente en estos lugares. En el caso de Uruguay, el MNP ha estado monitoreando lugares en los que los niños y las niñas, así como adolescentes en

---

<sup>14</sup> SPT, *El concepto de la prevención* (Doc. Naciones Unidas CAT/OP/12/6).

conflicto con la ley, están siendo detenidos y detenidas, así como las condiciones y el trato en los hogares para menores. Además, reconociendo su situación de vulnerabilidad, el MNP de Guatemala ha empezado a visitar hogares para mayores.

---

*“En el vasto universo del artículo 4 del Protocolo, nosotros hemos tratado de pararnos frente a la realidad y gradualmente ir abarcando cada vez más los espacios en los cuales tenemos que intervenir. Empezamos a trabajar con el sistema penal de justicia juvenil y ahora abordamos el sistema de niñez y adolescencia con derechos vulnerados.”*

(Álvaro Colistro, MNP, Uruguay)

---

Los siguientes lugares no tradicionales de detención fueron, entre otros, señalados como un desafío para el monitoreo: hospitales psiquiátricos, servicios para personas con algún tipo de discapacidad, autobuses policiales (a los que el Instituto Nacional de Derechos Humanos chileno ha conseguido acceder), centros privados de detención de migrantes (en la Patagonia), clínicas privadas no autorizadas (en Ecuador), y centros militares (en Paraguay). También resultan labores complicadas el monitoreo de las detenciones a corto plazo en las postas policiales (p.ej. en el contexto de protestas sociales) y el de las redadas policiales.

Los obstáculos a la completa cobertura de los lugares de privación de libertad que caen bajo el mandato del MNP están vinculados a los siguientes factores:

- Falta de los recursos financieros y personales adecuados para realizar el trabajo, dada la gran cantidad de instituciones relevantes;
- Falta de miembros expertos y expertas para formar parte del equipo de visitas (ya sea como miembro del MNP o reclutados y reclutadas externamente);
- Falta de conocimiento técnico y de capacidades por parte del MNP para realizar un monitoreo profesional en distintas instituciones que resulten particularmente difíciles de monitorear;
- Falta de experiencia psiquiátrica apropiada para el monitoreo de hospitales psiquiátricos;

- Falta de conciencia y/o de información entre los miembros del MNP sobre el hecho de que existen problemas específicos a cierto tipo de instituciones que entran dentro del mandato del MNP; y
- Falta de un planeamiento y estrategia adecuados en el MNP.

### Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►

- ⇒ Los MNP deberían incluir la problemática que supone cubrir todo el alcance del mandato de forma sistemática en su estrategia y procesos de planificación: teniendo en cuenta la selección de lugares a ser visitados, la composición del equipo de visita, la elección de los interlocutores y las interlocutoras (durante la visita, pero también fuera de ella, p.ej. en el caso de una detención a corto plazo). Un análisis de los problemas y vulnerabilidades existentes puede aportar un criterio útil, así como un punto de partida, para el desarrollo de estas estrategias.
- ⇒ Los MNP deberían llevar a cabo capacitaciones para sus miembros, con el objetivo de desarrollar las habilidades técnicas necesarias y el conocimiento sobre las características de las instituciones no tradicionales.
- ⇒ Los MNP deberían trabajar en estrecha colaboración con otros actores (sociedad civil, universidades, etc.) para que aporten el conocimiento y las capacidades técnicas necesarias, entre otras cosas, contando con personas expertas externas que participen en las visitas del MNP.



## **V. Vulnerabilidades en detención - ¿Qué pueden hacer los mecanismos de prevención para proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad?**

---





## 1. Introducción

---

*“La cárcel potencia, incrementa y profundiza todo lo que tiene que ver con las desigualdades y los mecanismos discriminadores extramuros.”*

(Ana Juanche, SERPAJ, Uruguay)

---

Todas las personas privadas de libertad son vulnerables debido al desequilibrio de poder creado por la situación de detención en sí misma. No obstante, algunas personas, en detención, se encuentran en situaciones específicas de vulnerabilidad – a menudo por el contexto social y por su estatus en la sociedad.

No hay una lista exhaustiva de grupos de personas en situación de vulnerabilidad ya que esto depende mucho del contexto específico. Sin embargo, los siguientes grupos suelen encontrarse de manera frecuente en situación de vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con algún tipo de discapacidad, personas LGBTI, migrantes, pueblos indígenas y personas con problemas de salud mental.

La conciencia sobre la relevancia de la vulnerabilidad en detención está aumentando y las organizaciones internacionales y regionales, así como los órganos de monitoreo, han empezado a abordar estas cuestiones poniendo sobre la mesa estándares específicos para la protección de ciertos grupos de personas.

En un enfoque sistémico para el monitoreo preventivo, resulta útil distinguir las siguientes categorías de factores de riesgo:

- Factores personales: edad, género, nivel de educación, etnia, salud mental/física, situación legal, dependencia económica, falta de lazos familiares, traumas del presente o del pasado;
- Factores contextuales: actitudes del personal a cargo de la supervisión de la privación de libertad, entornos de privación de libertad, hacinamiento, ratio entre personal y personas privadas de libertad, actitud de las personas privadas de libertad, acceso a servicios sociales, legales y de salud; y
- Factores socio-culturales: actitud de la sociedad y de los medios de comunicación hacia las personas privadas de libertad,

estigmas sociales y prejuicios hacia ciertos grupos, exclusión social o invisibilidad.

En este contexto, el objetivo de esta sesión era discutir sobre la situación de algunos grupos o personas en situación de vulnerabilidad y:

- Analizar su situación específica;
- Identificar factores de riesgo a los que se enfrentan;
- Identificar buenas prácticas en relación al trato y a las condiciones de detención; y
- Discutir desafíos particulares a los que se enfrentan los MNP.

## 2. Mujeres

---

*“Uno de los problemas más severos que hemos encontrado es que tratamos de aplicar modelos generales a todas las personas que están privadas de libertad y no construimos la atención a partir de la persona real y concreta que tenemos en frente. (...) La ruptura con la visión androcéntrica es fundamental. Es el mismo reglamento que se usa para todos los centros penales cuando no es lo mismo gestionar un centro de varones, un centro de mujeres o un centro de menores.”*  
(Guillermo Arroyo, ILANUD)

---

### Contexto

Con el fin de entender la situación de las mujeres en detención, es necesario tener en mente los patrones históricos de discriminación contra las mujeres y la dominación de los hombres, los cuales encuentran su forma de expresión en, y son perpetuados por, la violencia hacia las mujeres, entre otras cosas. La situación en el interior de los lugares de detención es un reflejo de la situación en el exterior. Además, debe tenerse en cuenta que las prisiones, tradicionalmente, fueron construidas para los hombres. Estas están, por tanto, moldeadas por una visión del mundo claramente masculina. Estas condiciones estructurales tienden a agravar, desde el primer momento, la situación de las mujeres privadas de libertad.

Las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas (2010)<sup>15</sup> reconocen las distintas necesidades específicas, relativas al género, de las mujeres privadas de libertad, introducen garantías en respuesta a los riesgos de tortura y malos tratos a los que las mujeres se enfrentan y proponen alternativas a la encarcelación.

En este contexto, las siguientes cuestiones fueron **identificadas durante la preparación de la sesión**:

- La deficiente infraestructura de las cárceles para satisfacer las necesidades de las mujeres;
- La provisión inadecuada de servicios higiénicos y de salud sexual y reproductiva para las mujeres;
- La falta de tratamiento adecuado para mujeres víctimas de violencia o dependientes de drogas u otras sustancias;
- La falta de implicación de mujeres en los procesos decisorios en materia de privación de libertad; y
- Comprensión inadecuada de las consecuencias que la privación de libertad tiene para las mujeres, sus hijos e hijas y la sociedad en general.

## **La situación de las mujeres privadas de libertad en América Latina**

El perfil de las mujeres privadas de libertad en América Latina surgió de una discusión que puede ser descrita de la siguiente manera: es una población relativamente joven, que procede principalmente de los segmentos más pobres de la sociedad. Casi todas las mujeres detenidas han sido víctimas de violencia, normalmente violencia sexual. La mayoría de estas mujeres son sentenciadas por crímenes relacionados con la droga, a menudo, en conexión con las actividades de sus compañeros. Algunas son sentenciadas por homicidio, especialmente como reacción a la violencia sufrida previamente por ellas. Muchas mujeres que se encuentran detenidas tienen problemas de drogodependencia, debido a diferentes factores. Los suicidios de las mujeres en la cárcel son un fenómeno común.

Los siguientes factores contextuales fueron mencionados como antecedentes a la situación de las mujeres privadas de libertad en

---

<sup>15</sup> Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

la región: la “guerra contra las drogas” ha supuesto un aumento, en los últimos años, de las detenciones de mujeres. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres detenidas en Brasil ha aumentado del 5% al 7%, y hasta un 10% en los estados fronterizos con otros países. Las situaciones de pobreza y de violencia contra las mujeres son factores fundamentales que deben ser tenidos en cuenta al analizar su situación de vulnerabilidad. Hay un entendimiento general de que las políticas sociales para mujeres han sido reemplazadas por políticas criminales contra las mujeres a lo largo de toda la región. Además, la perspectiva masculina que domina todo el sistema de justicia criminal apareció como un factor relevante y que recibe demasiada poca atención.

Los y las participantes señalaron la necesidad de que los Estados y la sociedad aborden la cuestión de las mujeres en detención. Tal y como dijo un participante: “El Estado no sabe qué hacer con ellas”. Las mujeres y sus necesidades específicas tienden a ser invisibilizadas en las cárceles, pero incluso más aún en otros centros de privación de libertad, como los centros de detención de inmigrantes u hospitales psiquiátricos. Quedó patente que éste es un problema que existe en toda la región latinoamericana.

En las cárceles, las mujeres son tratadas como “anexas”, p.ej. se las ubica en edificios anejos a los de los hombres o en antiguas cárceles de hombres, después de que los hombres hayan sido transferidos a nuevos lugares. De esta forma, los espacios para las mujeres en las cárceles son más limitados que aquellos destinados a los hombres. En algunos países, como Nicaragua, las mujeres son, frecuentemente, mantenidas en las instalaciones policiales, las cuales son todavía menos adecuadas para satisfacer sus necesidades. El estereotipo de género es altamente intrusivo y excluye a las mujeres del acceso a actividades y servicios.

Las necesidades especiales de las mujeres privadas de libertad en materia de higiene y salud son a menudo ignoradas. Esta negligencia, a su vez, genera más violencia contra las mujeres e incluso situaciones de chantaje sexual por parte de las autoridades a las que les son confiadas. Este sistema, se dijo, promueve la prostitución.

Algunas mujeres enfrentan varias vulnerabilidades, por ejemplo, aquellas que pertenecen a pueblos indígenas, lesbianas, jóvenes o mujeres con alguna discapacidad. Las mujeres extranjeras detenidas

se sienten especialmente afectadas por la privación de libertad debido a la falta de lazos familiares y al hecho de que la repatriación de las mujeres a sus países de origen es raramente efectuada.

Hay una falta de comprensión y de sensibilización en relación a la situación de las mujeres y los niños y las niñas en detención. Al no existir políticas públicas en este sentido, en muchos países, los hijos y las hijas son simplemente recluidos y recluidas con sus madres y el destino de estas niñas y estos niños cuando alcanzan la edad límite para permanecer en los lugares de detención, se desconoce.

Las requisas personales de las mujeres y sus familiares son frecuentemente degradantes y tienen un impacto negativo en la calidad de las visitas que las mujeres reciben. Lo mismo vale para las limitaciones en cuanto a las visitas conyugales. Una de las razones para esta limitación es el miedo de las autoridades a que las mujeres queden embarazadas. Se declaró que en la práctica, se obliga a las mujeres a tomar anticonceptivos, violando así su derecho a la privacidad.

Hay muy pocos ejemplos de buenas prácticas en esta área. Una de ellas es la actividad promovida por la ONG guatemalteca Casa Artesana, la cual ha presentado una política criminal con un enfoque específico de género al Gobierno, además de un protocolo específico para las mujeres privadas de libertad. Por otra parte, ha establecido un modelo de implementación de las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas.

### **El rol de los órganos de monitoreo**

Los aspectos relacionados con el género todavía no se toman en cuenta de manera sistemática por los órganos de monitoreo de la región, los cuales a menudo permanecen en silencio respecto a las cuestiones relativas a las mujeres. Se indicaron algunas razones para esto: la ausencia de una perspectiva y un enfoque sensibles al género en el trabajo de los MNP; y la falta de entendimiento de las necesidades de las mujeres privadas de libertad y de capacitaciones específicas en la materia. Las relaciones con universidades y ONG especializadas en la materia aún no están totalmente desarrolladas (ver abajo).

## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Las y los participantes señalaron la necesidad de tomar una perspectiva amplia al identificar medios para mejorar la situación de las mujeres privadas de libertad.
- ⇒ Las autoridades estatales deberían incluir de manera sistemática una perspectiva de género en el momento de desarrollar las políticas públicas sociales y penales, teniendo en cuenta la conexión entre pobreza y detención de mujeres.
- ⇒ Ya que la situación se asemeja a lo largo de la región, unas directrices regionales sobre mujeres privadas de libertad podrían ser desarrolladas por los MNP en conjunto con actores regionales e internacionales. Estas directrices podrían después ser implementadas por cada país. Todos los actores relevantes, incluyendo los MNP, deberían abordar enérgicamente la presencia de mujeres en las cárceles y desarrollar políticas que presten atención, sistemáticamente, a las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad, así como adoptar legislaciones sobre alternativas a la detención, de conformidad con las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas.
- ⇒ La formación profesional y las capacitaciones que se ofrecen en los centros penitenciarios deberían ser ofrecidas a las mujeres sistemáticamente, sin ningún tipo de discriminación.
- ⇒ Los MNP y los MLP deberían incluir una perspectiva de género de manera sistemática en su trabajo. Esto incluye, entre otras cosas: asegurar una representación adecuada de las mujeres en los MNP y los MLP; adoptar un enfoque de género en la metodología de monitoreo; y capacitar a los miembros del MNP y MLP en esta área.<sup>16</sup>
- ⇒ Los MNP y los MLP deberían establecer relaciones con universidades y ONG que trabajen en derechos humanos de las mujeres, en particular, aquellas que se especializan en salud reproductiva y en el trato de las personas infectadas por el VIH. Estos lazos pueden ser utilizados para capacitar a los miembros de los órganos de monitoreo además de para desarrollar estrategias adecuadas para hacer frente a los problemas que puedan surgir.

<sup>16</sup> Ver APT/PRI, *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, 2013.

### Lecturas adicionales

- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes ([Reglas de Bangkok](#)).
- APT/PRI, *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género* (2013).

## 3. Personas LGBTI

*“¿Qué sucede? Y no es sólo en Brasil sino en el mundo entero, aún vivimos en el llamado binarismo de género y sexual, es decir, o es hombre o es mujer; o es prisión masculina o es prisión femenina, no caben otros modelos. Como consecuencia, no existe una percepción anticipada por parte del Estado de la agresión que supone tratar como iguales a personas diferentes. La consecuencia siendo la exposición, dentro de un ambiente cerrado e invisibilizado por la sociedad, de personas detenidas que, en el exterior, ya son objeto de acoso moral, de escarnio, de prejuicios, de la discriminación.”*  
(Luciano Maia, Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano)

### Contexto

LGBTI es un acrónimo usado para personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersex. Los términos lesbiana, gay y bisexual puede entenderse a través del prisma de la orientación sexual. Según el preámbulo de los Principios Yogyakarta, la orientación sexual se refiere a “*la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género.*”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género.

Transgénero e Intersex, en cambio, pueden ser analizados a través del prisma de la identidad de género entendiendo, según los Principios de Yogyakarta, *“que la identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.”*<sup>18</sup>

En la mayoría de las sociedades de la región, las actitudes discriminatorias imperantes afectan de manera negativa a las personas LGBTI. La discriminación homofóbica y transfóbica en la comunidad es reproducida y magnificada en el interior de los lugares de detención. Esto puede incluir actos de violencia hacia las personas LGBTI, especialmente en las cárceles, las cuales tienden a ser dominadas por una cultura “macho” y por estereotipos en lo que se refiere a las minorías. Hay, además, una fuerte discriminación hacia las personas LGBTI por parte de la policía y en los procedimientos judiciales.

Una perspectiva social que se centre exclusivamente en la categorización “mujeres – hombres” constituye uno de los principales problemas estructurales que contribuyen a la invisibilización de las personas LGBTI en el interior de las cárceles, donde existe un estigma generalizado asociado a las personas de la diversidad sexual.

Las siguientes problemáticas, enfrentadas por las personas LGBTI privadas de libertad, fueron [identificadas durante la preparación de esta sesión](#) y constituyeron la base para las discusiones:

- La invisibilización de las necesidades de las personas LGBTI privadas de libertad;
- La discriminación y estigmatización;
- Una mayor exposición de las personas LGBTI a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes;
- Una atención sanitaria y médica deficiente para las personas de la diversidad sexual, especialmente en el caso de las personas transgénero.

---

<sup>18</sup> Preámbulo, [Principios de Yogyakarta](#).



## La situación de las personas LGBTI privadas de libertad en América Latina

Los y las participantes observaron que las personas LGBTI son, normalmente, ubicadas en las partes más insalubres de los centros de detención y, a menudo, relegadas a espacios concretos en el interior de las instalaciones con muy pocas posibilidades de acceder a los servicios básicos y de participar en las, ya limitadas, actividades existentes en los lugares de detención. Tienden a ser, en palabras de un participante, “confinados dentro del confinamiento”. Casos de violencia contra las personas LGBTI en la cárcel fueron notificados por varios países y, en el caso de Uruguay, se señaló que las personas menores LGBTI se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. Las visitas conyugales son normalmente denegadas en base a criterios discriminatorios, y las necesidades específicas de salud desatendidas.

En algunos países (p.ej. Ecuador), ha habido progresos recientes que han llevado a la adopción de leyes que prohíben la discriminación en base a la orientación sexual. Además, existe un movimiento creciente en el país que llama a la abolición de los centros de rehabilitación para drogodependientes privados (y a menudo ilegales), que proporcionan, además, “terapias” de “des-homosexualización” para los pacientes.

Hubo un dilema crucial que destacó de manera prominente en la discusión: ¿cómo asegurar la protección de las personas LGBTI de la violencia ejercida por otras personas privadas de libertad, evitando su excesiva separación y aislamiento? En otras palabras: ¿Cómo lidiar con la tensión entre los principios de no discriminación y participación por un lado y el derecho a la integridad física y a la vida por el otro? Este dilema caracteriza la situación que se vive en toda la región. En algunos lugares de detención de Brasil, no se comunicaron problemas al integrar a las personas de la diversidad sexual con el resto de la población penitenciaria, mientras que en otras partes del país hubo serias dificultades. Una reciente resolución común de la Presidencia del Consejo Nacional de la República para la Lucha contra la Discriminación y del Consejo Nacional de Políticas Penitenciarias de Brasil, recomienda que se ofrezca la posibilidad de alojar a personas LGBTI en unidades diferentes, así como la posibilidad de ubicar a mujeres transgénero (que están especialmente expuestas a la violencia ya que son percibidas como trabajadoras sexuales) – en instalaciones femeninas.

La segregación sistemática de personas LGBTI privadas de libertad debería ser evitada y se deberían encontrar soluciones basadas en el estudio de casos individuales, siempre tomando en consideración los deseos de la persona privada de libertad. En general, la falta de estándares claros en materia de derechos de las personas LGBTI en el contexto de privación de libertad, es una cuestión problemática. Los órganos de monitoreo necesitan orientación para ser capaces de identificar qué es una buena práctica y hacer frente, de manera adecuada, a los problemas que observen.

## El rol de los órganos de monitoreo

Monitorear los derechos de las personas LGBTI no ha sido el foco de atención del monitoreo de los lugares de detención a nivel nacional en América Latina. Algunas cuestiones interrelacionadas fueron mencionadas en este sentido:

- Hay una falta de sensibilización de los órganos de monitoreo, que perpetúa la invisibilización de las personas LGBTI.
- Muy pocos órganos de monitoreo incluyen a miembros del grupo LGBTI o miembros con conocimientos concretos sobre sus necesidades específicas. El MLP de Pernambuco, en Brasil, constituye, en este sentido, un ejemplo poco común de buena práctica.
- La falta de estándares internacionales claros en materia de satisfacción de las necesidades de las personas LGBTI en los lugares de detención, así como de la salvaguarda de sus derechos, complica las labores del monitoreo.

Los miembros del SPT informaron de que los derechos de la diversidad sexual ya forman parte de su enfoque de monitoreo y que el SPT elaborará un documento sobre el monitoreo de la situación de las personas LGBTI privadas de libertad.

La CIDH informó de que ha empezado a elaborar unas bases en materia de derechos de las personas LGBTI privadas de libertad, en el contexto de las visitas de país. Estas incluyen: permitir las visitas conyugales de las parejas; no imponer obstáculos ni prohibiciones a la expresión de la identidad de género; no imponer sanciones disciplinarias por expresiones de afecto entre personas del mismo sexo, particularmente, lesbianas; falta de representación; no asumir qué está bien y qué no lo está para los detenidos y las detenidas LGBTI (participación activa en

procesos decisorios y consentimiento informado sobre las decisiones tales como la ubicación en unidades femeninas/masculinas de las personas transgénero detenidas); no equiparar a las personas LGBTI con personas con el VIH/SIDA, y no excluir a estas personas del acceso al ocio y a los programas de trabajo.<sup>19</sup>

## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►

Se hicieron muchas sugerencias en referencia a la mejora de la situación de las personas LGBTI privadas de libertad:

- ⇒ Todos los actores relevantes, incluso los MNP, deberían afrontar la presencia de personas LGBTI en las cárceles y desarrollar políticas que presten atención, de manera sistemática, a sus necesidades específicas.
- ⇒ Las autoridades penitenciarias deberían llevar a cabo programas de sensibilización y capacitación para el personal penitenciario, sobre las necesidades y los derechos de las personas LGBTI.
- ⇒ Los MNP y los MLP deberían trabajar en las políticas públicas relevantes para las personas LGBTI. Esto debería incluir un trabajo de cambio sobre el marco legal (descriminalización de la homosexualidad, creación de leyes de no discriminación basada en la orientación sexual) además de combatir los patrones socio-culturales discriminatorios.
- ⇒ Los miembros del MNP y del MLP deberían ser capacitados explícitamente en el monitoreo de la situación de las personas LGBTI.
- ⇒ Los MNP y los MLP deberían intentar incluir personas LGBTI o personas con conocimientos específicos en la materia, en el equipo de monitoreo.
- ⇒ El Relator para los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex y el Relator para los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH deberían realizar acciones conjuntas en esta materia, incluyendo desarrollar los estándares internacionales sobre los derechos de las personas LGBTI privadas de libertad.

<sup>19</sup> Ver CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, págs. 444-445.

### Lecturas adicionales

- [Principios de Yogyakarta](#) sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.
- APT/PRI, [Personas LGBTI privadas de libertad: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo](#) (2013).

## 4. Pueblos indígenas

---

*“Tenemos que tener mucho cuidado a la hora de visitar los centros de detención porque las personas indígenas son ignoradas e invisibilizadas por la administración. Los guardias siempre los señalan como los “bien portados”. Pero atrás de eso hay que tener un especial cuidado, por ejemplo, si tienen suficiente alimentación, porque todo el mundo los olvida.”*  
(Roger Viquez, MNP, Costa Rica)

---

### Contexto

El Convenio N°169 de la OIT (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales) aplica a los pueblos *“considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”* (art. 1)

El pasado colonial de Latinoamérica se caracterizó por una violación sistemática de los derechos humanos, incluyendo racismo y discriminación hacia los pueblos indígenas. Este pasado, todavía hoy está presente en los ámbitos legales, políticos y sociales, así como en la mentalidad y actitudes de las personas en las sociedades latinoamericanas. Las instituciones públicas como los

centros penitenciarios no son una excepción a esto y existen serias consecuencias para las personas indígenas que se encuentran en las cárceles. En el caso de las mujeres indígenas, existe una doble vulnerabilidad.

El principal problema estructural proviene del hecho de que la cárcel, como institución en sí misma, es ajena a la mayoría de las culturas indígenas y que estas instituciones no se han diseñado teniendo en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas. En su 6º Informe Anual, el SPT planteó este hecho de la siguiente manera: *“La sanción de privación de la libertad que es generalmente aplicada por la justicia estatal en materia penal es un castigo que casi no aparece en el repertorio de la justicia indígena, pues el vínculo con la comunidad es determinante en la estructuración de la identidad individual y colectiva de sus integrantes y la prisión atenta directamente contra esta relación. Puede afirmarse que para muchas personas indígenas la privación de la libertad en cárceles constituye un trato cruel, inhumano y degradante, cuando no inclusive una forma de tortura.”*<sup>20</sup>

Frente a este contexto, las siguientes cuestiones fueron **identificadas durante la preparación de la sesión** y constituyeron la base de las discusiones:

- La falta de información disponible para los pueblos indígenas en su propio idioma;
- Segregación y violencia institucional contra personas indígenas;
- Falta de respeto hacia su cultura y su cosmovisión; y
- Las largas distancias existentes entre los lugares de privación de libertad y sus comunidades y familias.

### **El sistema nacional de justicia y el sistema indígena de justicia, incluyendo los derechos en los procedimientos penales**

La relación entre los sistemas de justicia estatales e indígenas y, por lo tanto, el concepto (legal) de ‘interculturalidad’ fue un elemento prominente en la discusión. Se hicieron referencias continuas al Convenio N°169 de la OIT, que contiene estándares relevantes en esta materia (artículos 8 – 10), incluyendo: el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus derechos e instituciones propias, y el respeto a los métodos a los que los pueblos incumbidos recurren

---

<sup>20</sup> SPT, 6º Informe Anual (Doc. de Naciones Unidas CAT/C/50/2), §93.

tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, siempre que no sean incompatibles con los derechos humanos. En procedimientos penales, deberán tomarse en consideración sus costumbres y características y deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Se señaló a Paraguay como ejemplo de buenas prácticas de 'interculturalidad', donde instituciones costumbristas lidian con causas penales en las que se encuentran envueltas personas indígenas. En los casos que se remiten a la justicia estatal, la ley consuetudinaria debe ser tenida en cuenta y un experto o experta en cultura indígena debe participar en el proceso. La justicia indígena también se reconoce, entre otros, en Bolivia – al mismo nivel que el sistema de justicia – y en Ecuador.

Se mencionaron varios ejemplos concretos en cuanto a la integración de las costumbres indígenas en los procesos judiciales. En Perú, el concepto legal de “error de comprensión culturalmente condicionado” se aplica como base para la exención de castigo. En Brasil, peritajes antropológicos pueden ser utilizados en procesos contra acusados y acusadas indígenas, pero se indicó que este tipo de opiniones expertas rara vez se usan, resultando, por lo general, en un pobre entendimiento de las costumbres indígenas en los procesos judiciales.

En la mayoría de los países, se dijo, existen problemas lingüísticos y de interpretación en los ámbitos policiales y en los tribunales. Esto conlleva una serie de dificultades para las personas indígenas, incluyendo, en algunos casos, la no comprensión de las razones de su detención.

La Defensoría Penal Pública para los pueblos indígenas de Chile representa un ejemplo de buenas prácticas. Otro es el proyecto que existe, en algunos estados de México, para registrar las lenguas indígenas, con el objetivo de encontrar a los y las intérpretes adecuados/as para las personas indígenas durante los procedimientos judiciales.

Finalmente, se indicó que la implementación del artículo 10 del Convenio N°169 de la OIT, en lo que se refiere a formas de castigo otras que el encarcelamiento para acusados y acusadas indígenas, es deficiente en la mayoría de los países de la región que han ratificado el Convenio.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Los siguientes Estados, representados en el Foro Regional, son partes del Convenio N°169 de la OIT: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú.

## **Situación de las personas indígenas privadas de libertad en América Latina**

Las personas indígenas privadas de libertad suelen experimentar una falta de información adecuada sobre sus derechos y de intérpretes en los centros penitenciarios. Se indicó que, en algunos países (p.ej. Panamá), se les prohíbe el uso de su lengua materna en el interior del centro penitenciario y esta prohibición se justifica por razones de seguridad.

Las largas distancias que existen entre los lugares de detención y sus comunidades se agravan por los costes de transporte que sus familias difícilmente se pueden permitir. Esto ocurre, por ejemplo, en una región rural de Nicaragua – a la cual se hizo referencia durante la discusión – en la que las personas indígenas o bien son detenidas en celdas de las postas policiales de su área o son transferidas a centros penitenciarios en otros lugares del país en los que su lengua no se habla y las visitas familiares son prácticamente imposibles de organizar.

Otros puntos de discusión incluyeron:

- El impacto de la detención en las personas indígenas es especialmente grave debido a que los lazos con su tierra, los cuales son de una importancia fundamental para ellas, se rompen.
- El racismo y las actitudes discriminatorias imperantes contra los pueblos indígenas, se manifestaron como factores agravantes.
- En Chile, la práctica de tomar el ADN de personas indígenas detenidas, fue señalada como una fuerte interferencia en su derecho a la privacidad debido a la sustancial contradicción que implica respecto a su cosmovisión.
- En las grandes ciudades de México, las personas indígenas pertenecen a comunidades de la calle y son normalmente llevadas - y retenidas - a instituciones privadas para el tratamiento de la adicción a las drogas.

## **Relación entre justicia consuetudinaria y la prevención de la tortura**

Se discutió también la relación entre justicia consuetudinaria y la prevención de la tortura. Desde Bolivia notificaron casos de linchamientos o de enterramientos de parejas indígenas vivas por haber cometido adulterio. Las formas tradicionales de castigo,

incluyendo la pena de muerte, plantean serias dudas en cuanto a la compatibilidad de las prácticas consuetudinarias con los derechos humanos, en particular, con los derechos humanos de las mujeres, destacando los límites de aceptación de la justicia indígena a la luz del Convenio N°169 de la OIT. En Chile, la propuesta de la Defensoría pública para los pueblos indígenas de tratar los casos de violencia doméstica sobre la base del derecho consuetudinario, se encontró con la resistencia de organizaciones de derechos de las mujeres.

El SPT apuntó a la necesidad de diferenciar entre actos de tortura y otras formas de malos tratos y otras prácticas que son, según las cosmovisiones de los pueblos indígenas, formas de purificación espiritual y de cura para los infractores. Según el SPT, tales prácticas, incluyendo los baños de agua helada o el uso de ortigas, constituyen “sanciones legítimas” y no tortura a los efectos del artículo 1 de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura.<sup>22</sup>

### El rol de los órganos de monitoreo

A efectos de la inclusión de los pueblos indígenas y de su perspectiva en la creación y el trabajo de los MNP, se plantearon los siguientes puntos:

- Consultas sobre la designación del MNP y el proceso de creación: en virtud del artículo 6 del Convenio N°169 de la OIT, los pueblos indígenas deben ser consultados durante el proceso de creación de los MNP. No está claro si esto se ha llevado a la práctica en la región.
- Representación de los pueblos indígenas en los MNP y en los MLP: no hubo consenso sobre si los representantes de los pueblos indígenas deberían o no ser parte de estos órganos. Su inclusión reforzaría claramente la sensibilización y el conocimiento sobre los pueblos indígenas entre los miembros del mecanismo de monitoreo, como es el caso del MLP de la provincia argentina de Chaco, el cual tiene un miembro indígena. Sin embargo, algunos participantes afirmaron que éste sería un enfoque de asimilación.
- Comunicación en lenguas indígenas: en Honduras, el MNP organizó la traducción de los textos del CAT y del OPCAT a dos lenguas indígenas. En Paraguay, el MNP ha estado recibiendo formación, a través del Secretariado de Políticas Lingüísticas para aumentar su capacidad de comunicación en guaraní.

<sup>22</sup> Ibid., §91.



## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Los Estados deberían implementar de manera sistemática los estándares internacionales sobre los derechos de las personas indígenas en el contexto de justicia penal y privación de libertad. Al hacerlo, deberían tener en cuenta las directrices proporcionadas por el SPT en su 6° Informe Anual.<sup>23</sup>
- ⇒ Los MNP y los MLP deberían asegurarse de incluir a personas indígenas o a personas con un conocimiento relevante en la materia en su composición.
- ⇒ Los MNP y los MLP deberían implicarse con más ímpetu en la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas y usar su poder para sugerir cambios estructurales pertinentes en las políticas públicas, incluyendo reformas legislativas.
- ⇒ Durante las visitas, los MNP y los MLP deberían analizar las necesidades específicas de las personas indígenas privadas de libertad. Esto podría incluir una información adecuada sobre sus derechos, el uso de su lengua, lazos familiares, comida y vestimenta.
- ⇒ Los MNP y los MLP deben prestar especial atención a si los derechos de los acusados y las acusadas indígenas han sido respetados durante los procesos judiciales, incluso mediante el estudio de los archivos.

### Lecturas adicionales

- SPT, [6° Informe Anual](#), Documento de Naciones Unidas CAT/C/50/2, sección V.B. sobre “Justicia indígena y prevención de la tortura”.

---

<sup>23</sup> Ibidem.

## 5. Personas con problemas de salud mental

---

*“Como órgano de monitoreo, nosotros mismos tenemos que superar primero los prejuicios [hacia una persona privada de libertad en un psiquiátrico] y dar valor a la palabra de esta persona como a cualquier otra víctima de violación de derechos humanos, más allá de su dolencia psiquiátrica. Si nosotros no superamos primero el prejuicio del abordaje cuando tratamos esta temática, nunca vamos a poder monitorearlo efectivamente.” (Mario Bosch, MLP, Chaco)*

---

### Contexto

Las personas con problemas de salud mental pueden ser objeto de privación de libertad en instituciones especializadas únicamente *“como último recurso, y únicamente cuando exista una seria posibilidad de daño inmediato o inminente para la persona o terceros. La mera discapacidad no deberá en ningún caso justificar la privación de libertad.”* (Principio III, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas).<sup>24</sup> Tal enfoque requiere que los Estados adopten medidas especiales destinadas a la gradual desinstitucionalización y a la creación de modelos de servicios alternativos.

Las siguientes cuestiones se [identificaron durante la preparación de la sesión](#) y constituyeron la base de las discusiones:

- Privación de libertad en instituciones especializadas sin el consentimiento de la persona afectada y sin una orden judicial;
- Tipos de tratamiento, incluyendo formas graves de restricción, que conllevan el riesgo de malos tratos;
- El uso del aislamiento sin procedimientos claros al respecto ni controles regulares;
- El uso de experimentos y tratamientos médicos alteradores e irreversibles sin su consentimiento;
- Condiciones de vida precarias en el interior de las instituciones especializadas;

---

<sup>24</sup> CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

- Ausencia de actividades en estas instituciones que podrían tener un impacto positivo en la vida de estas personas;
- Uso excesivo de medicación; y
- Pueden sufrir una falta de credibilidad al alegar ser víctimas de malos tratos.

Las discusiones del grupo de trabajo se refirieron a los puntos mencionados arriba, pero también incluyeron las dificultades de las personas con problemas de salud mental privadas de libertad, tomando en consideración varios vínculos entre el sector penitenciario y las instituciones psiquiátricas y el hecho de que estas personas constituyen un sector de la población penitenciaria en crecimiento.

### **La situación de las personas con problemas de salud mental privadas de libertad**

La desinstitucionalización de las personas con problemas de salud mental no se ha implementado aún de manera satisfactoria y es más bien un proceso muy lento en toda la región. Esto va acompañado por, según se señaló, una falta de control judicial de la privación de libertad de las personas con problemas de salud mental en varios países. Una nueva ley sobre salud mental en Argentina, basada en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, marca un desarrollo positivo, también por la creación de un mecanismo especial dentro de la Defensoría General de la Nación, el cual monitorea los casos de privación de libertad involuntaria.

Se mencionó que las condiciones materiales en los hospitales psiquiátricos de toda la región son deficientes, alegando ejemplos específicos en México y Honduras, y un tratamiento abusivo de los pacientes de forma generalizada en la forma de abusos físicos y del uso negligente de medicamentos.

Se denunció la práctica de Ecuador de mantener a personas drogodependientes en instituciones privadas. Las condiciones de estos centros ilegales, se dijo, son nefastas.

En Brasil y México, hay una tendencia especialmente preocupante a la criminalización de personas con problemas de salud mental y la ideología del “peligrosismo” se usa para justificar la privación de

libertad. Estas situaciones muestran la necesidad real existente de atender a la cuestión de las políticas públicas en lo que se refiere a la salud mental en privación de libertad.

## **Delincuentes con problemas de salud mental**

El tratamiento de las personas que, habiendo cometido delitos, son declaradas inimputables sobre la base de un trastorno mental, ocupó un lugar destacado en el debate. Situaciones de detenciones indefinidas en estos casos fueron notificadas por Argentina y Costa Rica. Este problema plantea cuestiones sustanciales sobre la legalidad de la privación de libertad y supone un desafío para los órganos de monitoreo. Los y las participantes expresaron la necesidad de establecer criterios legales claros para la privación de libertad y plazos estrictos en este sentido, así como la necesidad de movilizar a la familia y/u otras redes sociales para facilitar la reinserción de la persona en la sociedad. Una combinación de dichas medidas podría contribuir a evitar la detención prolongada de personas que, a menudo, sólo han cometido infracciones menores.

Las siguientes cuestiones en referencia a las personas con problemas de salud mental privadas de libertad fueron mencionadas:

- La subordinación de las preocupaciones médicas a consideraciones de seguridad es uno de los problemas estructurales principales del tratamiento de delincuentes con problemas de salud mental. Esto lleva a tomar decisiones que no respetan el derecho a la salud de este grupo de personas.
- Abuso físico de las personas con problemas de salud mental. En el caso de Honduras, se señaló, esto ocurre en todos los centros penitenciarios.
- La atención médica a personas que entran, o que desarrollan, problemas de salud mental en privación de libertad es inadecuada, entre otras cosas por la falta de servicios de psiquiatría en los centros penitenciarios de la mayoría de países.

## El rol de los órganos de monitoreo

De las discusiones, se percibió que los MNP de Latinoamérica todavía tienen pendiente abordar el monitoreo de instituciones psiquiátricas de manera sistemática. Esto, en parte, se debe al hecho de que muchos de los MNP en América Latina, especialmente los más “jóvenes”, aún no han desarrollado la capacidad de monitorear este tipo de lugares.

No obstante, algunos de los MNP más antiguos, como los de México y Costa Rica, sí han estado monitoreando las instituciones psiquiátricas. Algunos MNP más recientes, como el de Uruguay y Ecuador, han llevado a cabo también visitas a estas instituciones.

Se señaló que hay desafíos específicos al monitoreo de instituciones psiquiátricas, incluyendo:

- Asegurar una composición adecuada del equipo de monitoreo, el cual debería incluir a un psiquiatra o, al menos, a un médico;
- Dificultades para evaluar la idoneidad de la medicación en el contexto de una visita;
- Dificultades para evaluar la proporcionalidad del uso de la fuerza física o de instrumentos de contención;
- El tiempo que toma un estudio cuidadoso de la documentación médica relevante;
- Cooperación con otras instituciones, sociedad civil, universidades y grupos de familiares de los pacientes, todavía no se ha desarrollado adecuadamente; y
- Dificultades para acceder a instituciones privadas ilegales en las que existe privación de libertad.

## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Todos los actores deberían contribuir al desarrollo de políticas públicas en materia de salud mental en detención, en línea con una perspectiva de derechos humanos, para contribuir a la desinstitucionalización de personas con problemas de salud mental.
- ⇒ Los Estados deben establecer unos criterios legales claros para la privación de libertad de las personas con problemas de salud mental y un control judicial efectivo, en conformidad con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH.
- ⇒ Los Estados deberían establecer unos criterios y plazos claros con respecto a la privación de libertad de personas inimputables, así como ayudar al refuerzo de los lazos familiares y de las redes sociales para facilitar el proceso de reintegración en la comunidad.
- ⇒ Los mecanismos de monitoreo deberían asegurar que la composición del equipo de visitas incluya a expertos o expertas relevantes en la materia, que desarrollen una metodología apropiada de monitoreo y lleven a cabo las capacitaciones necesarias.
- ⇒ Los mecanismos de monitoreo deberían desarrollar, de manera sistemática, la cooperación con instituciones gubernamentales, sociedad civil, universidades y grupos de familiares de pacientes.



## VI. Incrementar el impacto del trabajo de los MNP

---





## 1. La prueba de fuego: el impacto

Un elemento esencial del proceso de monitoreo implica la presentación de resultados de una manera clara y convincente y la emisión de recomendaciones pertinentes a los actores estatales que pueden implementarlas. Esto está previsto en el OPCAT, el cual estipula el poder de los MNP para *“hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas”*; (art. 19 (b)) y *“hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia”* (art. 19 (c)).

---

*“Lo que estamos discutiendo aquí no es nada nuevo. Todo el sistema internacional de protección de los derechos humanos trabaja con recomendaciones. Tenemos que buscar formas creativas y estratégicas para que nuestras recomendaciones se implementen y tenemos que buscar medios políticos y no solamente jurídicos. Renunciar a nuestra tenacidad al hacer esto, simplemente no es una opción”.*

(Roberto Garretón, Chile)

---

Uno de los principales desafíos a los que tienen que hacer frente los mecanismos de prevención es asegurar que sus recomendaciones sean implementadas y produzcan cambios reales en la práctica de la privación de libertad. El impacto constituye, obviamente, la “prueba de fuego” del trabajo de los órganos de monitoreo. En palabras de un representante de la Procuración Penitenciaria de la Nación de Argentina: *“si no conseguimos que nuestras recomendaciones mejoren la situación de las personas privadas de libertad, fracasamos”*.

Sin embargo, en vista de la naturaleza no vinculante de las recomendaciones, las siguientes cuestiones se plantean: ¿Cómo se puede conseguir esto? ¿Cuáles son los medios que los mecanismos de prevención tienen a su disposición? El OPCAT únicamente contiene la obligación de que *“las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinen las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y entablarán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación”* (art. 22).

En este contexto, durante la sesión, se discutió el crucial asunto de asegurar el impacto de los MNP:

- Analizando los factores que constituyen un obstáculo para la efectiva implementación de las recomendaciones de los mecanismos de prevención;
- Intercambiando experiencias sobre los medios de seguimiento de las recomendaciones; e
- Identificando los roles de los distintos actores para garantizar su efectiva implementación.

## 2. Calidad de las recomendaciones y necesidad de priorizarlas

La calidad de las recomendaciones del MNP y la priorización apareció como un elemento esencial para asegurar la eficacia del trabajo del MNP.

Se sugirió que las recomendaciones del MNP se fundamenten en una clara definición del problema a resolver y del cambio pretendido. A la luz de esto, las siguientes preguntas fueron formuladas:

- ¿Cuáles son los elementos centrales del problema?
- ¿Cuáles son las causas subyacentes del problema?
- ¿Cuál es el cambio que el MNP pretende observar?

De manera más general, los criterios ‘SMART’ para unas recomendaciones más efectivas, desarrollados en el documento de la APT “*Cómo Hacer Recomendaciones Efectivas*”,<sup>25</sup> fueron señalados como útiles en la práctica. Estos criterios indican que las recomendaciones deberían ser “específicas, medibles, alcanzables, en función de los resultados y medibles en el tiempo”.

En particular, varios oradores señalaron que identificar correctamente el nivel en el que el problema está localizado (p.ej. a nivel operacional, político o conceptual) es crucial. Igualmente, y vinculado a esto, es importante también dirigir las recomendaciones al actor relevante indicado (p.ej. al director del centro de detención, a las autoridades estatales, al Legislativo, al Poder Judicial, al público general, etc.). Incluir una limitación de tiempo viable para la implementación se

---

<sup>25</sup> Ver: APT, *Cómo Hacer Recomendaciones Efectivas*.

destacó también como un elemento fundamental.

Para “medir” de manera adecuada la implementación se necesitan unos indicadores apropiados, lo cual es un ejercicio complicado en el que muchos MNP necesitan implicarse aún.

### 3. Obstáculos para la implementación

Las siguientes cuestiones fueron planteadas en relación a los obstáculos para la implementación:

- Una falta de recursos de las autoridades estatales constituye claramente un obstáculo importante para la implementación de las recomendaciones del MNP, especialmente en lo que se refiere a malas condiciones materiales en los lugares de detención. Por otro lado, las autoridades a menudo plantean una falta de recursos como obstáculo con el fin de enmascarar otras razones de la no implementación. Los mecanismos de prevención deben ser agudos en su análisis de las razones reales que están detrás de la no implementación.
- Las políticas públicas cuyo fundamento ideológico está en contradicción con los derechos humanos, constituyen una de las principales causas estructurales que interfieren en la implementación de un cambio deseable. En particular, las “políticas de mano dura” para hacer frente al crecimiento de los índices de delincuencia se están expandiendo y generalizando en América Latina.
- Una actitud general de la población de tolerancia hacia la tortura y/o la falta de conciencia sobre este problema, constituye otro factor importante sobre el que los mecanismos de prevención deben trabajar. Por ejemplo fue, en parte, el trabajo de las instituciones de monitoreo el que llamó la atención del público hacia la práctica continuada de la tortura en Argentina durante los últimos años. La tortura se relacionaba, hasta el momento, únicamente con la dictadura militar.
- Además de la actitud del público en general, algunos grupos de personas se enfrentan a un estigma social, el cual supone una dificultad para que se produzca un cambio a favor de sus derechos y necesidades.

## 4. Desarrollo de una estrategia y un sistema de seguimiento de las recomendaciones

---

*“Un mecanismo que no tenga tensiones con las autoridades estatales o con la sociedad civil, no está haciendo un buen trabajo. Un mecanismo debe usar sus hallazgos sólidos para establecer un diálogo crítico con las autoridades. Si se trata sólo de tensión – y esto ocurre con algunos mecanismos – tampoco es bueno. Entonces, la posibilidad de un diálogo constructivo se ha perdido.” (Enrique Font, SPT)*

---

La ausencia de estrategias creativas para el seguimiento de las recomendaciones por parte de los MNP constituye un obstáculo interno a la implementación efectiva. Mientras que la necesidad de los MNP para desarrollar un sistema bien elaborado y sistemático para el seguimiento de las recomendaciones fue reconocida en general, no parece que existan aún buenas prácticas al respecto en Latinoamérica. Resultó evidente que aún se necesita pensar mucho más en esta cuestión, como parte de un mayor desarrollo organizacional de los MNP.

Las siguientes directrices para tal proceso surgieron de las discusiones:

- Los MNP deben crear una base institucional para una acción sistemática de seguimiento que vaya más allá de las visitas (de seguimiento).
- El seguimiento debería basarse en un pensamiento sistémico y llevado a cabo con perspectivas trans/interdisciplinarias. Esto es particularmente importante ya que hay cuestiones de poder en juego en el proceso de implementación de las recomendaciones, teniendo en cuenta la naturaleza no vinculante de las recomendaciones.
- Un análisis profundo del poder relativo del MNP con respecto a otros actores, incluyendo el “capital simbólico” o la reputación, fue señalado como un elemento importante.
- Una parte esencial de tal enfoque sistémico, sería el mapeo y análisis de los actores relevantes – su poder y el interés o falta de interés que tengan para contribuir a un cambio positivo – e implicarse sistemáticamente con ellos.

- En este proceso, la priorización de los temas a hacer frente es un factor ineludible.

Uno de los elementos que dificultan la elaboración de estrategias de seguimiento deriva de la comprensión del propio MNP de la siguiente cuestión: ¿de qué manera choca el equilibrio entre entablar un diálogo constructivo con las autoridades de un lado y la acción pública de otro? Si se deben explotar todos los medios – tal y como algunos participantes sugirieron – entonces, obviamente la acción pública debe ser incluida. Hay diferentes opiniones sobre este asunto, que reflejan las diferentes experiencias y contextos de las y los participantes. No fue, sin embargo, negado que tal acción pública deba ser integrada en una estrategia global.

## **5. Instrumentos y herramientas para el seguimiento, incluyendo la cooperación con otros actores**

En las discusiones se consideró qué instrumentos y herramientas pueden usar los MNP para realizar el seguimiento de sus recomendaciones, un tema que está estrechamente vinculado a las estrategias de seguimiento.

Informes de resultados de alta calidad y las recomendaciones (formuladas en base a los criterios SMART) de los MNP forman la base fundamental para el trabajo de seguimiento, así como para la aplicación de otras herramientas e instrumentos. Entre otros, se mencionaron los siguientes instrumentos:

- Las visitas de seguimiento constituyen un método “natural” de seguimiento en el proceso de monitoreo. Sirven a dos propósitos interrelacionados: primero, permiten al órgano de monitoreo saber si sus recomendaciones han sido implementadas o no; segundo, al tratar nuevamente un problema señalado con anterioridad, ayudan a poner énfasis sobre el problema en cuestión.
- La creación de un espacio de diálogo entre el MNP y las autoridades estatales relevantes ayuda a promover y agilizar el cambio. Tanto los miembros del MNP como los representantes de las autoridades estatales señalaron este punto. En varios países, este diálogo toma la forma de mesas redondas entre los

MNP y las autoridades relevantes, en algunos lugares llevadas a cabo regularmente, p.ej. cada mes en Uruguay. El diálogo tiene la ventaja de ser una comunicación cara a cara, lo que permite un mejor entendimiento de las perspectivas de los interlocutores. Además, ofrece la posibilidad de obtener una respuesta directa a sus preocupaciones y miedos.

- El desarrollo de software específicos como herramienta de evaluación del nivel de implementación de las recomendaciones. Se mencionó la existencia de un software conteniendo todas las recomendaciones de órganos internacionales, desarrollado por el Gobierno paraguayo, con el apoyo de la OACNUDH.<sup>26</sup>
- Establecer una red de contacto con otros actores a nivel nacional es una manera importante de promover la implementación. Los actores relevantes que se impliquen en este proceso pueden ser: la Fiscalía, el poder judicial, otras autoridades estatales (organismos de control), ONG y universidades.
- Trabajar con los medios de comunicación es una forma crucial pero también difícil de usar para los MNP. Se expresaron diferentes opiniones en este sentido. Por un lado, quedó claro que los medios de comunicación representan un actor con poder que puede ayudar a los propósitos del MNP. Por otro lado, una implicación precoz de los medios de comunicación y/o su punto de vista, en parte sensacionalista, podría obstaculizar el diálogo constructivo con las autoridades, las cuales deberían ser las primeras en ser informadas sobre los problemas identificados. Quedó patente que los MNP deben tener una estrategia profesional de comunicación.
- Más allá de esto, establecer una red de contacto con actores internacionales, en especial con el SPT, el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura y el los Relatores Especiales relevantes a nivel internacional y regional, constituye un medio importante para contribuir al seguimiento. Puede ser particularmente útil para desarrollar una complementariedad estratégica y usar referencias cruzadas de las recomendaciones realizadas por otros órganos – p.ej. los MNP usando recomendaciones de país del SPT en su trabajo cotidiano, o el SPT usando las recomendaciones del MNP durante las visitas de país.

---

<sup>26</sup> Ver el [software del Gobierno paraguayo y de la OACNUDH](#).

## 6. Acciones en caso de no implementación

En la mayoría de países latinoamericanos no existe obligación de las autoridades de responder a las recomendaciones del MNP, más allá de la obligación de entablar un diálogo con este órgano tal y como estipula el OPCAT. No obstante, existen dos ejemplos interesantes en los que la ley del MNP contiene posibilidades adicionales para actuar, en caso de no implementación de las recomendaciones.

En Argentina, el artículo 9 de la Ley que establece el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura, establece el poder del futuro Comité Nacional para la Prevención de la Tortura de convocar a los funcionarios y funcionarias públicos con el fin de obtener la información solicitada en caso de que no respondan adecuadamente dentro de un cierto tiempo a las recomendaciones del Comité. Además de esto, este tipo de casos pueden llevarse ante los órganos parlamentarios. Por otro lado, los y las responsables por no responder adecuadamente, o que se rehúsen a cooperar, pueden ser considerados/as responsables del delito de “desobediencia”.

Otro ejemplo interesante es el de Paraguay, donde el artículo 28 de la ley del MNP establece lo que se llama un juicio ético. En el caso de no implementación de las recomendaciones por un funcionario público o funcionaria pública y bajo petición de uno de sus miembros o de la sociedad civil, el MNP puede actuar como “tribunal ético” y oír el caso, con el funcionario o funcionaria presente. El veredicto será, entonces, publicado y puede conllevar consecuencias negativas para la carrera del funcionario público afectado, en especial en lo que se refiere a promociones. Esto constituye una fuerte herramienta de la cual son conscientes, y temen, los funcionarios y las funcionarias. Hasta el momento, este procedimiento no ha sido usado.

En este sentido, apareció de manera muy clara en la discusión que los MNP deben usar estas opciones con cautela y estratégicamente – y como último recurso – cuando otras vías no hayan surtido efecto.

## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Los órganos de monitoreo deberían usar el marco SMART cuando redacten sus recomendaciones.
- ⇒ Los órganos de monitoreo deberían desarrollar una estrategia sistemática para el seguimiento de sus recomendaciones y usar todos los medios a su disposición para ello.

### Lecturas adicionales

- APT, *¿Cómo hacer recomendaciones efectivas?* (2008).





## VII. Mitigar los riesgos de represalias: la ética del monitoreo

---



## 1. El fenómeno de las represalias – un desafío común

---

*“Deberíamos ver el tema de las represalias, más que como una dificultad al trabajo de los organismos o como una probable circunstancia que menoscabe su legitimidad, como lo que es: una grave violación de los derechos humanos y una conducta completamente inaceptable por parte de Estados que han voluntariamente aceptado obligaciones vinculantes a través de tratados internacionales.” (Andrés Pizarro, CIDH)*

---

Hay un creciente reconocimiento del hecho preocupante de que, a pesar de existir una clara prohibición al respecto en el OPCAT, **las represalias forman parte del escenario del monitoreo de la privación de libertad, socavando la implementación de su principio más básico “no provocar daño”**. Las represalias representan un serio desafío para el funcionamiento de los órganos de monitoreo independientes y, en palabras del SPT “se están volviendo un obstáculo operativo mayor”<sup>27</sup> para el monitoreo. Bajo ciertas circunstancias, algunos fenómenos pueden incluso poner en peligro el concepto mismo de monitoreo independiente.

En los últimos dos años, han sido tomadas varias iniciativas para hacer frente a este desafío. La APT produjo un documento sobre “Mitigación del riesgo de sanciones relacionadas con el monitoreo de detención”<sup>28</sup> en 2012 y convocó un encuentro de expertos y expertas en la materia en 2014. Los órganos de las Naciones Unidas que trabajan contra la tortura y varios MNP están identificando las mejores maneras de abordar esta cuestión. El SPT ha establecido un punto focal y un grupo de trabajo sobre represalias, que están en proceso de desarrollar una política específica en esta materia.

Varias preguntas interrelacionadas se plantean en este contexto: ¿qué formas toman las represalias? ¿Cuán extendidas están? ¿Qué se puede hacer contra ellas? ¿Cuál es el papel de la cooperación entre distintos actores en la mitigación del riesgo de represalias?

---

<sup>27</sup> [Comité contra la Tortura discute cuestión de represalias con el Relator sobre Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura](#), Comunicado de prensa de Naciones Unidas, 15 de noviembre 2013.

<sup>28</sup> Ver: APT, [Mitigación del riesgo de sanciones relacionadas con el monitoreo de detención](#).

En el Foro Regional se trató esta cuestión en el marco de un Panel de discusión con representantes del SPT, de la CIDH, del MNP de Honduras y de la Fiscalía del estado brasileño de Minas Gerais.

### ¿Qué son las represalias? ¿Cuán extendidas están?

El OPCAT prohíbe el uso de represalias, las cuales son descritas como “*cualquier sanción contra una persona u organización por haber comunicado*” alguna información al SPT (art. 15) o el MNP (art. 21). No obstante, no hay una definición clara de los términos usados en el texto. Se señaló, por lo tanto, que una mirada integral a las represalias es el enfoque más apropiado, empezando por el principio clave de “no provocar daño”.

Las represalias pueden presentarse de diferentes maneras: requisas injustificadas de las celdas o con excesiva frecuencia, confiscación de pertenencias, cancelación de visitas, traslados o amenazas de traslado a otras instituciones, intimidación, agresión verbal e incluso física, o simple violencia.

Enfrentarse con situaciones de represalias es una parte importante de la experiencia del SPT. En 15 de 18 visitas regulares llevadas a cabo hasta diciembre de 2013, el SPT se vio en la obligación de informar de la preocupación por el riesgo de, o por casos de, represalias.

Basándose en la experiencia de la CIDH, se pueden distinguir tres tipos de situaciones en materia de represalias:

1. Situaciones relativamente poco problemáticas en las que no se identifica un riesgo mayor de represalias porque no se detectan problemas reales en la institución y el nivel de cooperación de las autoridades es alto.
2. Situaciones de alto riesgo de represalias caracterizadas por tensiones palpables donde la CIDH trabaja en estrecha colaboración con los órganos de monitoreo nacionales para mitigar el riesgo de represalias.
3. Situaciones en las que las personas detenidas dejan de hablar con los delegados y delegadas de la Comisión por miedo de que esto conlleve graves consecuencias para ellas. Esto es frecuente, sobre todo en cárceles en las que existen facciones criminales que ejercen un control interno estricto sobre las personas detenidas.

Las razones para la existencia de represalias, se dijo, son múltiples, incluyendo, obviamente, las relaciones desiguales de poder en un entorno penitenciario (tanto entre el personal penitenciario y los privados y las privadas de libertad como entre la misma población penitenciaria) y la falta de conocimiento sobre el mandato preventivo del SPT y de los MNP. Además, según la experiencia del SPT, existe una relación causal entre corrupción y represalias.

Muchas personas pueden ser objeto de represalias, incluyendo: miembros de los órganos de monitoreo, familiares de las personas privadas de libertad y el personal de los centros de privación de libertad. El principal foco de la discusión se puso, sin embargo, sobre las personas privadas de libertad ya que son las más expuestas al riesgo de represalias.

## 2. Medidas para mitigar el riesgo de represalias

Existe un riesgo permanente de represalias contra las personas privadas de libertad. El desafío, por lo tanto, consiste en desarrollar las medidas adecuadas para mitigar este riesgo. Se proporcionaron sugerencias y ejemplos prácticos durante las presentaciones y la discusión:

### *Antes de la visita:*

- El SPT debe ser muy claro sobre el objeto de las visitas y su política sobre represalias en la primera reunión con autoridades públicas a su llegada al país.
- Es importante conocer las características del lugar de detención, incluyendo casos previos de represalias y estructuras relevantes en el lugar que será visitado, p.ej. la existencia de diferentes facciones de detenidos y/o detenidas.

### *Durante la visita:*

- Tener una metodología de visitas apropiada basada en el principio de “no provocar daño” se manifestó como la contribución más importante de los órganos de monitoreo en lo que se refiere a evitar las represalias.
- Esto incluye:
  - Asegurar que las entrevistas se desarrollen en privado y sin testigos;

- Pedir consentimiento informado para revelar detalles personales;
- Entrevistar a un gran número de detenidos y/o detenidas para evitar el seguimiento de la información;
- Mantener un registro de todas las personas entrevistadas para poder realizar seguimientos en etapas posteriores;
- Ser cuidadoso y no plantear problemáticas en la conversación final con las autoridades de la institución; y
- Dar los datos de contacto de la institución de monitoreo en caso de cualquier duda.

*Tras la visita:*

- Como principio general, los resultados que se incluyen en los informes de las visitas deberían ser presentados de forma que no se pueda identificar la fuente de información; los detalles personales de los internos y las internas sólo deben ser notificados si la persona lo consiente de manera explícita y si la información es indispensable para sustentar los resultados planteados en el informe.
- En el caso de que exista una preocupación concreta de represalias contra las personas privadas de libertad, los miembros del equipo de monitoreo deberían considerar una visita de seguimiento o, si se tratara de un órgano internacional, sugerir tal visita a una contraparte nacional. Cuando el SPT visitó Brasil, éste involucró al MLP de Río de Janeiro para que realizara la visita de seguimiento a uno de los lugares en los que se temían represalias.
- De manera más general, la vinculación estratégica con otros actores se consideró esencial, p.ej. ONG, servicios sociales, pastorales penitenciarias.
- En el caso de tener conocimiento de la existencia de represalias durante las visitas de país, el SPT lo discutirá con las más altas autoridades.
- El SPT está debatiendo la posibilidad de pronunciarse públicamente en casos de represalias. Sin embargo, todavía debe definir bajo qué circunstancias exactas podría emitir tales pronunciamientos.

## Formas de avanzar surgidas de las discusiones ►►

- ⇒ Los mecanismos de prevención deberían desarrollar una estrategia sistemática para mitigar el riesgo de represalias usando el marco de trabajo arriba mencionado así como todos los medios a su disposición, incluyendo los aquí mencionados aunque sin limitarse a ellos.

### Lecturas adicionales

- APT, *Mitigación del riesgo de sanciones relacionadas con el monitoreo en los lugares de detención* (2012).

## **VIII. Más allá del Foro Regional: recomendaciones para compartir la responsabilidad de prevenir la tortura**

---





La inestimable labor de prevenir la tortura, de convertir “este continente y el mundo en un lugar libre de tortura” tal y como dijo Elizabeth Odio Benito, es el objetivo último de los órganos de monitoreo. Esta labor requiere de una seria reflexión sobre los retos del futuro y sobre los medios para fortalecer el propio trabajo así como su impacto. Además, requiere también de un espacio de diálogo bien concebido e intercambios de información y experiencias entre los diferentes actores. Este Foro Regional ha servido convenientemente a estos dos propósitos.

---

*“Un sistema penitenciario que funciona correctamente es un mecanismo para reducir los índices de reincidencia, y, por lo tanto, tiene un claro carácter preventivo en un esquema general de seguridad ciudadana. (...) Estamos seguros de que las conclusiones emanadas de este primer Foro Regional serán piezas fundamentales para la organización de futuras reuniones y de trabajo conjunto de los MNP que existen en la región y para promover la ratificación del OPCAT.”*

(Luis Miguel Hincapié, Viceministro de Relaciones Exteriores, Panamá)

---

A continuación, sigue una lista de recomendaciones seleccionadas para seis actores con responsabilidades específicas en la prevención de la tortura, basadas en las propuestas e ideas identificadas durante el Foro Regional.

## **Acciones para los Estados:**

### *En relación a los MNP y a los MLP*

- Garantizar el establecimiento de todos los mecanismos a través de una ley que cumpla con el Protocolo Facultativo. En los casos de las INDH como MNP, asegurar la creación de una estructura separada que cumpla la función del MNP en el interior de la institución, en cumplimiento con las directrices del SPT.
- Asegurar que los mecanismos tengan recursos financieros, materiales y humanos adecuados para un funcionamiento eficaz, incluyendo la provisión de un presupuesto adecuado y acceso al mismo sin ningún tipo de trabas administrativas.

- Garantizar que el proceso de selección de los miembros de los mecanismos es abierto, transparente e inclusivo y que involucra a un amplio espectro de actores, incluyendo a la sociedad civil.
- Asegurar la multidisciplinariedad y experiencia relevante en la composición de los mecanismos.

#### *En relación a las vulnerabilidades en detención*

- Incluir una perspectiva de género en la definición de políticas públicas penales y sociales, teniendo en cuenta la conexión entre la pobreza y las detenciones de mujeres.
- Abordar los riesgos a los que se enfrentan las mujeres en la cárcel y desarrollar políticas para atender de manera sistemática sus necesidades específicas en privación de libertad, así como adoptar una legislación sobre alternativas a la detención, de acuerdo con las Reglas de Bangkok.
- Llevar a cabo programas de concienciación y de capacitación para el personal penitenciario sobre los derechos y necesidades de las personas LGBTI.
- Implementar los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas en contextos de justicia penal y de detención. Para ello, se deben seguir las orientaciones del SPT contenidas en su 6º Informe Anual.
- Establecer criterios legales claros para la privación de libertad de personas con problemas de salud mental, así como un control judicial efectivo, en línea con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH.

### **Acciones para los Mecanismos Nacionales y Locales de Prevención:**

#### *En cuanto a su composición*

- Intensificar los esfuerzos para asegurar la multidisciplinariedad y el conocimiento y experiencia relevante en la composición del mecanismo y de los equipos de visita, así como la transdisciplinariedad en su enfoque y métodos de trabajo.
- Asegurar el equilibrio de género y una adecuada representación de grupos étnicos y minorías en la composición de los mecanismos.

- Incluir personas con experiencia relevante sobre las necesidades de – y los riesgos específicos enfrentados por – grupos de personas en situación de vulnerabilidad en detención (incluyendo personas LGBTI, mujeres, pueblos indígenas,...).

---

*“Hay una idea que creo que es muy importante -y celebro a la APT de reunirnos a todos - de que la unión hace la fuerza y de que crear una red entre todos nosotros nos puede dar fortalezas adicionales.”*

(Guillermo Andrés Aguirre, MNP, México)

---

### *En cuanto a la implementación estratégica de su mandato*

- Desarrollar definiciones de trabajo sobre prevención de la tortura y aliarse con una amplia variedad de actores relevantes con el fin de incidir en políticas y acciones tendientes a prevenir la tortura.
- Incluir de manera sistemática, en la estrategia y el plan del MNP, la cuestión sobre cómo cubrir el amplio alcance del mandato teniendo en cuenta: la selección de los lugares a visitar – incluso asegurando que estos no se limiten a los lugares “tradicionales” –, la composición del equipo de visita, la elección de los interlocutores y las interlocutoras (durante la visita, pero también fuera de ella, por ejemplo en el caso de detenciones de corta duración). Un análisis de los problemas o vulnerabilidades existentes puede proveer criterios útiles y un punto de partida para el desarrollo de estas estrategias.
- Comprometerse estratégicamente en un diálogo constructivo (p.ej. a través de reuniones bilaterales y del establecimiento de un espacio de diálogo permanente o “mesa redonda” con las instituciones relevantes del Estado) con las autoridades estatales para asegurar un adecuado seguimiento de sus recomendaciones.
- Desarrollar una estrategia sistemática para el seguimiento de las recomendaciones, incluyendo una estrategia de comunicación con los medios.
- Desarrollar una estrategia integral para mitigar de manera sistemática el riesgo de represalias contra las personas que faciliten información a los mecanismos.

*En cuanto a los sistemas nacionales en los Estados Federales de Argentina y Brasil*

- Definir una estrategia para asegurar que los MLP se establecen de acuerdo con los requisitos del Protocolo Facultativo, entre los cuales se incluye la publicación de estándares y directrices, por parte de los órganos a cargo del sistema nacional, para la creación de los MLP y/o la elaboración de una “ley modelo” para los MLP.
- Crear un sistema de cooperación e interacción entre las distintas partes del sistema nacional de prevención, basándose en un principio de subsidiaridad adecuado que evolucione a lo largo del tiempo, según aumente el número de MLP creados.

*En cuanto a su capacidad interna para el desarrollo de capacidades, la formación y la autoevaluación*

- Asegurar una formación y un desarrollo de capacidades continuos, orientado principalmente al desarrollo de las capacidades técnicas y conocimientos necesarios sobre las características del monitoreo de instituciones no tradicionales en los que se encuentran personas privadas de su libertad y sobre cómo monitorear la situación de grupos o personas en situación de vulnerabilidad.
- Involucrarse en un proceso de revisión continuo de sus métodos de trabajo, basado en el “Instrumento analítico de autoevaluación de los Mecanismos Nacionales de Prevención” del SPT.

*En cuanto a las vulnerabilidades en detención*

- Integrar una perspectiva de género en su trabajo, incluyendo: adoptar enfoques de género en el desarrollo y aplicación de las metodologías de monitoreo; y desarrollar la capacidad de los miembros de los MNP y los MLP en la cuestión de la inclusión de género.
- Abordar los riesgos que enfrentan las personas LGBTI en la cárcel y desarrollar políticas que presten atención, de manera sistemática, a sus necesidades específicas.
- Trabajar en las políticas públicas relevantes en materia de diversidad sexual, incluyendo cambios en el marco legal (descriminalización de la homosexualidad, adopción de nuevas leyes sobre la no discriminación basada en la orientación

sexual,...) así como combatiendo los patrones socio-culturales de discriminación.

- Identificar y abordar de manera más sistemática las necesidades específicas de las personas indígenas privadas de libertad (incluyendo una información adecuada sobre sus derechos, el uso del lenguaje, los lazos familiares, la comida y la ropa) y promover cambios estructurales en las políticas públicas, incluyendo reformas legislativas.
- Llevar a cabo el monitoreo de instituciones psiquiátricas de manera más sistemática, desarrollando: la capacidad de especialización interna, una metodología específica adaptada y las herramientas apropiadas, necesarias para el monitoreo de este tipo de lugares.
- Contribuir al desarrollo e implementación de las políticas públicas en materia de salud mental en privación de libertad, incluyendo el proceso de desinstitucionalización de personas con problemas de salud mental.

#### *En cuanto a la interacción y la cooperación con otros actores*

- Fortalecer la interacción y la cooperación con organizaciones de la sociedad civil y universidades para beneficiarse de su experiencia, incluso contando con ellos como expertos y expertas externos/as en el desarrollo de las visitas del MNP.
- Desarrollar una estrategia de comunicación para ser capaces, cuando sea pertinente, de exponer públicamente cuestiones de interés ante la sociedad en general.

### **Acciones para las organizaciones de la sociedad civil:**

#### *En cuanto a los Estados*

- Cabildeo para la ratificación del Protocolo Facultativo y su implementación efectiva.
- Cabildeo para la adopción de leyes fuertes, y que cumplan con el Protocolo Facultativo, para los MNP y los MLP.

#### *En cuanto a los MNP y MLP*

- Comprometerse en todo el proceso de creación de mecanismos, incluyendo durante la fase preliminar de redacción de las leyes, la creación de la estructura y los procesos de selección de sus miembros.

- Una vez establecidos, asistir a los mecanismos con la experiencia propia en cuestiones relacionadas con la privación de libertad (como miembros del Consejo Consultivo o a través de acuerdos formales de cooperación entre mecanismos y ONG).
- Evaluar de manera crítica a los mecanismos, incluso implicándose en auditorías sociales de su trabajo.
- Asistir a los mecanismos en la implementación de sus recomendaciones.

### Acciones para la academia y los órganos profesionales:

- Contribuir al trabajo de los MNP, incluso a través de investigaciones y debates.
- Asistir a los MNP y los MLP con su experticia y el desarrollo de capacidades.

---

*“Actualmente no existe un espacio permanente de comunicación entre mecanismos. No sé si podemos llamarlo un “foro web”, un “chat permanente”, una “base de datos”, lo que sea, pero el punto es que aquí estamos todos los MNP de la región, en diferentes etapas de nuestro desarrollo y que la experiencia de unos nos sirve a otros. Para lograr esto, como es muy difícil que nos veamos regularmente, sería más fácil intercambiar prácticas a través de algún medio electrónico.”*  
(Esteban Vargas, MNP, Costa Rica)

---

### Acciones para el SPT:

- Contribuir al desarrollo de una definición de trabajo sobre prevención de la tortura, para facilitar una comprensión común a todos los actores de lo que esto significa en la práctica.
- Consolidar su mandato de asesoría con respecto a los MNP y los MLP para asegurar una interacción regular con estos órganos fuera del contexto de las misiones oficiales de país del SPT.
- Garantizar estrategias de seguimiento adecuadas tras una visita del SPT.
- Tomar todas las medidas necesarias, en coordinación con los MNP y los MLP, para mitigar el riesgo de represalias.

- Contribuir al desarrollo de estándares sobre los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad en detención.
- Publicar un documento sobre la política del SPT respecto de la cuestión de las represalias.

### **Acciones para la APT:**

- Desarrollar, en coordinación con los MNP y MLP, una plataforma en línea que deberá incluir un espacio en el que compartir documentos y donde poder discutir e intercambiar experiencias sobre cuestiones de interés para ellos. Esto, siguiendo el acuerdo alcanzado durante la reunión de trabajo del día 3 del Foro, en cuanto a la necesidad de crear un espacio de interacción permanente entre estos mecanismos. La plataforma en línea será diseñada para responder a las necesidades de los MNP y los MLP y hará uso de experiencias relevantes de intercambios entre mecanismos de prevención de otras regiones (p.ej. el proyecto europeo de MNP, el cual implicaba la interacción entre todos los mecanismos europeos y la recientemente creada red para los MNP del sur de Europa).

# Anexo I: Programa

## Día 1, martes 30 de septiembre 2014

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8:00 - 8:30   | Registro de participantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8:30 - 10:00  | <p><b>Ceremonia de apertura</b></p> <p><i>Inauguración</i></p> <p>Elías Castillo, Presidente, Parlamento latinoamericano</p> <p>Martine Brunschwig Graf, Presidenta, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)</p> <p>Carmen Rosa Villa, Representante Regional, Oficina para América Central, Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas</p> <p>Luis Miguel Hincapié, Viceministro de Relaciones Exteriores, Panamá</p> <p><i>Discurso inaugural</i></p> <p>Elizabeth Odio Benito, ex Magistrada del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia y de la Corte Penal Internacional</p> <p><i>Palabras de introducción</i></p> <p>Hermann-Josef Sausen, Embajador, Embajada de Alemania en Panamá</p> <p>Alexandre Guyot, Consejero, Embajada de Suiza en Costa Rica</p> <p>Amerigo Incalcaterra, Representante Regional, Oficina para América del Sur, Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas</p> <p>Oficina para América Latina de la APT: Sylvia Dias, Directora, y María José Urgel, Directora Adjunta</p> <p><b>Moderación:</b> Mark Thomson, Secretario General, APT</p> |
| 10:00 - 10:30 | Refrigerio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



|               |                                                                                                                                     |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 10:30 - 12:30 | <b>Sesión 1: Elementos claves para mecanismos de prevención efectivos</b>                                                           |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
| 10:30 - 10:50 | <i>Introducción (en plenaria)</i><br>Enrique Font, Miembro, Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas (SPT) |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
| 11:00 - 12:30 | <b>Grupos de trabajo</b>                                                                                                            |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
|               | <b>Grupo 1:</b><br>Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como MNP<br>Moderador: Walter Suntinger                             | <b>Grupo 2:</b><br>Instituciones Nuevas como MNP<br>Moderador: Byron Pérez | <b>Grupo 3:</b><br>Sistemas Nacionales de Prevención de la Tortura en Estados federales<br>Moderadora: Mónica Pinto |                                                                                       |
| 12:30 - 14:00 | Almuerzo                                                                                                                            |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
| 14:00 - 15:30 | <b>Sesión 2: Vulnerabilidades en detención</b>                                                                                      |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
|               | <b>Grupo 1:</b><br>Mujeres<br>Modera-<br>dora: Judith Salgado                                                                       | <b>Grupo 2:</b><br>Personas LGBTI<br>Mode-<br>radora: Eliomara Lavaire     | <b>Grupo 3:</b><br>Pueblos indígenas<br>Mode-<br>rador: Enrique Gauto                                               | <b>Grupo 4:</b><br>Personas con problemas de salud mental<br>Moderador: Roberto Feher |
| 15:30 - 16:00 | Refrigerio                                                                                                                          |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
| 16:00 - 17:30 | <b>Sesión 2: Vulnerabilidades en detención (cont.)</b>                                                                              |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |
| 19:00         | Recepción ofrecida por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Panamá                                                |                                                                            |                                                                                                                     |                                                                                       |

**Día 2, miércoles 1º de octubre 2014**

|              |                                                                                               |                                                  |                                                |                                                  |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 9:00 - 11:00 | <b>Sesión 3: Seguimiento de recomendaciones y cooperación para su efectiva implementación</b> |                                                  |                                                |                                                  |
|              | <b>Grupo 1:</b><br>Moderador: Alberto Volpi                                                   | <b>Grupo 2:</b><br>Modera-<br>dora: Lucía Chávez | <b>Grupo 3:</b><br>Moderador: Roberto Cipriano | <b>Grupo 4:</b><br>Modera-<br>dora: Anna Batalla |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11:00 - 11:30 | Refrigerio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 11:30 - 13:00 | <p><b>Panel sobre estrategias de cooperación para mitigar el riesgo de represalias (en plenaria)</b></p> <p>Felipe Villavicencio, Miembro, Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas</p> <p>Andrés Pizarro, Abogado Especialista, Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p> <p>Odalís Najera, Comisionada, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Honduras</p> <p>Nivia Mônica Da Silva, Fiscal, Ministerio Público, Estado de Minas Gerais, Brasil</p> <p><b>Moderación:</b> Jean-Sébastien Blanc, APT</p> |
| 13:00 - 14:30 | Almuerzo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 14:30 - 16:00 | <b>Mesas de trabajo nacionales (en grupos)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 16:00 - 16:30 | Refrigerio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 16:30 - 17:45 | <p><b>Plenaria final y cierre</b></p> <p><b>Relatoría general:</b> José de Jesus Filho, Vicepresidente, Comité Nacional para la Prevención de la Tortura de Brasil y Miembro de la Junta Directiva de la APT</p> <p>Comentarios de las y los participantes</p> <p><b>Comentarios finales de APT:</b> Isabelle Heyer, Responsable del Programa para las Américas de la APT</p> <p><b>Palabras de clausura:</b> Martine Brunschwig Graf, Presidenta, APT</p> <p><b>Moderación:</b> Mark Thomson, Secretario General, APT</p>                     |
| 20:00         | Recepción ofrecida por la Embajada del Reino Unido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

### Día 3, jueves 2 de octubre 2014

Reunión de trabajo cerrada entre representantes de Mecanismos Nacionales y Locales de Prevención de la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT).



## Anexo II: Lista de participantes

---

### Argentina

**Sr. Francisco Mugnolo**

Procurador, Procuración  
Penitenciaria de la Nación

**Sr. Alberto Volpi**

Jefe, Oficina de Promoción de  
la Prevención de la Tortura,  
Procuración Penitenciaria de la  
Nación

**Sra. Paula Ossietinsky**

Jefe, Área de Investigación y  
Documentación, Procuración  
Penitenciaria de la Nación

**Sr. Abel Córdoba**

Titular, Procuraduría de  
Violencia Institucional -  
PROCUVIN

**Sra. Paula Litvachky**

Directora, Área de Justicia y  
Seguridad, Centro de Estudios  
Legales y Sociales - CELS

**Sr. Rodrigo Pomares**

Coordinador del Área de  
Justicia y Seguridad, Comisión  
Provincial por la Memoria,  
Provincia de Buenos Aires

**Sr. Roberto Cipriano**

Integrante, Comisión Provincial

por la Memoria, Provincia de  
Buenos Aires

**Sr. Mario Bosch**

Presidente, Mecanismo Local de  
Prevención, Provincia de Chaco

**Sr. Darío Rubio**

Director, Mecanismo Local de  
Prevención, Provincia de Río  
Negro

**Sr. Fabricio Imparado**

Procurador de las Personas  
Privadas de Libertad,  
Mecanismo Local de  
Prevención, Provincia de  
Mendoza

**Sr. David Arnaldo Leiva**

Miembro, Mecanismo Local de  
Prevención, Provincia de Salta

### Brasil

**Sra. Ana Paula Moreira**

Coordinadora General de  
Combate a la Tortura, Secretaría  
de Derechos Humanos de la  
Presidencia de la República

**Sra. María Gorete Marques de  
Jesus**

Miembro, Comité Nacional de  
Prevención de la Tortura

**Sr. Luciano Mariz Maia**

Subprocurador federal,  
Procuraduría Federal de los  
Derechos del Ciudadano

**Sra. Tania Kolker**

Psiquiatra

**Sra. Vera Lúcia Alves**

Miembro, Mecanismo Local de  
Prevención, Estado de Río de  
Janeiro

**Sr. Tiago Joffily**

Fiscal, Fiscalía de Justicia de  
Tutela Colectiva del Sistema  
Prisional y Derechos Humanos,  
Ministerio Público del Estado de  
Rio de Janeiro

**Sra. Simone Figueredo**

Miembro, Mecanismo Local  
de Prevención, Estado de  
Pernambuco

**Sra. Nivia Mônica Da Silva**

Fiscal, Departamento de  
Derechos Humanos, Ministerio  
Público del Estado de Minas  
Gerais

**Sra. Silvia Sander**

Asesora, Departamento de  
Derechos Humanos, Ministerio  
Público del Estado de Minas  
Gerais

**Bolivia**

**Sr. Marcelo Flores**

Médico Forense, Instituto de  
Terapia e Investigación - ITEI

**Chile**

**Sr. Jaime Madariaga de la Barra**

Jefe, Unidad de Derechos  
Humanos, Ministerio de Justicia

**Sra. Antonia Urrejola**

Abogada asesora en materia de  
Derechos Humanos, Ministerio  
Secretaría General de la  
Presidencia

**Sra. Paula Salvo**

Abogada, Instituto Nacional de  
Derechos Humanos

**Sr. Roberto Garretón**

Abogado, ex miembro del  
grupo de trabajo de las  
Naciones Unidas sobre la  
Detención Arbitraria

**Sr. Fernando Martínez**

Investigador, Centro de  
Estudios en Seguridad  
Ciudadana, Instituto de Asuntos  
Públicos, Universidad de Chile

**Costa Rica**

**Sra. Elizabeth Odio Benito**

Expresidenta del Grupo de  
Trabajo de composición  
abierta para la redacción del  
texto preliminar del Protocolo  
Facultativo a la Convención  
de Naciones Unidas contra la  
Tortura

**Sr. Roger Víquez**

Coordinador, Mecanismo  
Nacional de Prevención

**Sr. Esteban Vargas**

Miembro, Mecanismo Nacional de Prevención

**Sra. Marisol López Cajina**

Oficial institucional y de programas, Defensa Niños y Niñas Internacional

**Ecuador****Sr. Gustavo Peñafiel**

Director de Relación con la Ciudadanía, Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto

**Sr. Patricio Aguirre**

Director Nacional de Derechos Humanos, Género e Inclusión, Ministerio de Salud Pública

**Sra. María del Cisne Ojeda**

Director del Mecanismo Nacional de Prevención, Defensoría del Pueblo

**Sr. Julio Ballesteros**

Asesor de Despacho, Defensoría Pública

**Guatemala****Sr. Antonio Arenales Forno**

Presidente, Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)

**Sra. Silvia Lucrecia Villalta Martínez**

Miembro, Mecanismo Nacional de Prevención

**Sr. Hilario Roderico Pineda Sánchez**

Miembro, Mecanismo Nacional de Prevención

**Sr. Marco Antonio Posadas Pichillá**

Secretario Ejecutivo, Mecanismo Nacional de Prevención

**Sr. Byron Pérez**

Encargado de incidencia, Oficina de Derechos Humanos de Arzobispado de Guatemala – ODHAG y miembro del Consejo Consultivo del Mecanismo Nacional de Prevención

**Sra. Andrea Barrios**

Coordinadora General, Colectivo Artesana

**Honduras****Sr. Rigoberto Chang Castillo**

Ministro, Secretaría de Gobierno, Derechos Humanos y Descentralización

**Sr. Fernando Morazán**

Miembro, Mecanismo Nacional de Prevención (CONAPREV)

**Sra. Odalis Najera**

Miembro, Mecanismo Nacional de Prevención (CONAPREV)

**Sra. Rosa Gudiel**

Abogada, Coordinadora de los Jueces de Ejecución

**Sra. Eliomara Lavaire**

Coordinadora, Área de salud integral, Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de Víctimas de la Tortura y sus Familiares - CPTRT

**México**

**Sr. Guillermo Andrés Aguirre**

Tercer Visitador, Comisión Nacional de Derechos Humanos (Mecanismo Nacional de Prevención)

**Sr. Fernando Coronado**

Coordinador de Asesores, Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, Procuraduría General de la República

**Sra. Lucía Chávez**

Directora de Investigación, Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

**Nicaragua**

**Sr. Álvaro Enrique Osorio Ocampo**

Procurador Especial de Cárceles y Responsable Ejecutivo del Mecanismo Nacional de Prevención, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

**Sra. Wendy Flores**

Abogada, Centro Nicaragüense de Derechos Humanos - CENIDH

**Sr. Denis de Jesús Darce Solís**

Director de Proyectos y Capacitación, Comisión Permanente de Derechos Humanos - CPDH

**Panamá**

**Sr. Luis Miguel Hincapié**

Viceministro de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores

**Sr. Portugal Falcón**

Jefe del Departamento de Desarrollo Social y Humanitario, Dirección General de Organismos Internacionales y Conferencias, Ministerio de Relaciones Exteriores

**Sra. Floriscelda Peña**

Analista de Relaciones Exteriores, Dirección General de Organismos Internacionales y Conferencias, Ministerio de Relaciones Exteriores

**Sr. Milton Henríquez**

Ministro, Ministerio de Gobierno

**Sra. Gisela de León**

Asesor de la Viceministra de Gobierno, Ministerio de Gobierno

**Sra. Maite Cisneros**

Abogada, Dirección de Derechos Humanos, Ministerio de Gobierno

**Sra. Diana de Coronado**

Directora de Asuntos Gubernamentales de la Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia

**Sra. Damaris de Gordón**

Asistente de la Directora de Asuntos Gubernamentales de la Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia

**Sra. Concepción Corro**

Asesora del Ministro, Ministerio de Seguridad Pública

**Sr. Roberto Bula**

Instituto Nacional de Estadística y Censo, Controlaría General de la República

**Sra. Yadira del Carmen Adames**

Subdirectora del área sociodemográfica, Instituto Nacional de Estadística y Censo

**Sra. Christina Quiel Canto**

Asistente Ejecutiva de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género, Órgano Judicial

**Sra. Greta Marchosky**

Fiscal superior especializada en asuntos internacionales, Procuraduría General de la Nación

**Sr. Miguel Cárdenas**

Abogado, Asamblea Nacional

**Sr. Javier Mitil**

Defensor Adjunto, Defensoría del Pueblo

**Sr. Raimundo González**

Director de asuntos internacionales, Defensoría del Pueblo

**Sra. Ellis Ríos**

Coordinadora, Oficina de las Personas Privadas de Libertad, Defensoría del Pueblo

**Sr. Andrés Marín**

Oficial de unidades especializadas, Defensoría del Pueblo

**Sra. Lourdes Barria**

Oficial de unidades especializada, Defensoría del Pueblo

**Sr. Guillermo Quintero**

Asistente ejecutivo de la defensora, Defensoría del Pueblo

**Sr. Victor Atencio**

Abogado

**Sr. Daniel Pineda**

Asistente de Estadística, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá

**Sra. Aida Selles de Palacios**

Directora, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá

**Sra. Maribel Jaén**

Presidenta, Comisión de Justicia y Paz

**Sra. Elsy Saavedra Vergara**

Miembro, Pastoral Carcelaria

**Paraguay****Sra. Sheila Abed**

Ministra, Ministerio de Justicia



**Sr. Pedro Mayor Martínez**

Juez Penal de Garantía,  
Juzgado de Primera Instancia

**Sra. Selva Antonia Morel de Acevedo**

Defensora Adjunta Penal,  
Ministerio de la Defensa Pública

**Sr. José María Delgado**

Abogado, Ministerio de la  
Defensa Pública

**Sr. Roque Orrego**

Presidente, Mecanismo Nacional  
de Prevención

**Sr. Enrique Gauto**

Secretario, Coordinadora para  
los Derechos Humanos de  
Paraguay (CODEHUPY)

**Perú**

**Sra. María Soledad Pérez Tello**

Legisladora, Congreso Nacional

**Sra. Gisella Vignolo Huamaní**

Defensora adjunta para los  
Derechos Humanos y las  
Personas con Discapacidad,  
Defensoría del Pueblo

**Sr. Miguel Huerta**

Director, Comisión de Derechos  
Humanos (COMISEDH)

**Sra. Nathaly Herrera**

Investigadora

**Uruguay**

**Sr. Carlos Manzor**

Director, Sistema de  
Responsabilidad Penal  
Adolescente (SIRPA)

**Sra. Mirtha Guianze**

Presidenta del Consejo  
Directivo del Instituto,  
Mecanismo Nacional de  
Prevención - Instituto Nacional  
de Derechos Humanos y  
Defensoría del Pueblo

**Sr. Álvaro Colistro**

Abogado, Mecanismo Nacional  
de Prevención - Instituto  
Nacional de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo

**Sra. Ana Juanche**

Coordinadora Latinoamericana,  
Servicio Justicia y Paz - SERPAJ

**Sr. Roberto Feher**

Asesor Médico, Comisionado  
Parlamentario

**Sr. Daniel Benítez**

Paramédico enfermero,  
Comisionado Parlamentario

**Sr. Hugo Lorenzo**

Ex Magistrado y Consultor  
Internacional en Derechos  
Humanos

**Venezuela**

**Sr. Humberto Prado**

Director, Observatorio  
Venezolano de Prisiones

**Subcomité para la  
Prevención de la Tortura de  
Naciones Unidas**

**Sr. Enrique Font**, Argentina

**Sra. Judith Salgado**, Ecuador

**Sra. Margarida Pressburger**,  
Brasil

**Sr. Felipe Villavicencio**, Perú

**Sr. Emilio Ginés**, España

**Oficina del Alto  
Comisionado de las  
Naciones Unidas para los  
Derechos Humanos**

**Sra. Carmen Rosa Villa**

Representante regional, Oficina  
Regional para América Central

**Sr. Francesco Notti**

Representante adjunto, Oficina  
Regional para América Central

**Sr. Amerigo Incalcaterra**

Representante regional, Oficina  
Regional para América del Sur

**Sra. Anna Batalla**

Coordinadora, Área Justicia y  
Seguridad, Oficina Regional  
para América del Sur

**Organización de las  
Naciones Unidas contra la  
Droga y el Delito (UNODC)**

**Sra. Suzanne Wilson**

Asistente de Proyecto,  
Proyecto “Apoyando la  
reforma penitenciaria en  
Panamá”, Oficina Regional para  
Centroamérica y el Caribe

**Otras organizaciones y  
órganos internacionales**

**Sr. Guillermo Arroyo Muñoz**

Investigador y consultor,  
ILANUD

**Sr. Nicolas Bonvin**

Representante, Oficina en  
Panamá, CICR

**Sra. Kirsty Macdonald**

Coordinadora de Protección,  
Oficina regional en México,  
CICR

**Sr. Andrés Pizarro**

Abogado especialista, Comisión  
Interamericana de Derechos  
Humanos

**ONG internacionales**

**Sra. Beatriz Affonso**

Directora, Oficina en Brasil,  
Centro para la Justicia y el  
Derecho Internacional (CEJIL)

**Sr. Michael Bochenek**

Director de Derecho  
Internacional y Política,  
Amnistía Internacional

**Donantes gubernamentales**

**Sr. Hermann-Josef Sausen**

Embajador, Embajada de  
Alemania en Panamá

**Sr. Alexandre Guyot**

Consejero, Embajada de Suiza  
en Costa Rica

**Sr. Karl Burrows**

Ministro Consejero, Embajada  
del Reino Unido en Panamá

**Sr. Galo Enríquez**

Embajador, Embajada de  
Ecuador en Panamá

**Asociación para la  
Prevención de la Tortura**

**Sra. Martine Brunschwig Graf**

Presidenta, Suiza

**Sr. José de Jesus Filho**

Miembro de la Junta Directiva,  
Brasil

**Sra. Mónica Pinto**

Miembro de la Junta Directiva,  
Argentina

**Sr. Walter Suntinger**

Miembro de la Junta Directiva,  
Austria

**Sr. Marco Mona**

Miembro del Consejo  
Consultivo, Suiza

**Sr. Mark Thomson**

Secretario General

**Sra. Isabelle Heyer**

Responsable del Programa para  
las Américas

**Sr. Jean-Sébastien Blanc**

Asesor en material de detención

**Sr. Romain Zappella**

Oficial de Captación de fondos

**Sra. Sylvia Dias**

Directora, Oficina para América  
Latina

**Sra. María José Urgel**

Directora adjunta, Oficina para  
América Latina

**Sra. Paola González**

Asistente administrativa, Oficina  
para América Latina

**Sra. Claire Nevache**

Oficial de proyecto, Oficina para  
América Latina

**Sra. Anna Sanchis**

Pasante, Oficina para América  
Latina

**Sra. Oriana Contreras**

Oficial de Comunicación,  
Oficina para América Latina

## Anexo III: Documento introductorio general

---

El Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura (OP CAT),<sup>29</sup> fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002. Entró en vigor el 22 de junio de 2006 y cuenta con 73 Estados Partes provenientes de todas las regiones del mundo. Este tratado prevé un sistema de visitas periódicas a lugares de privación de libertad por parte de un órgano internacional (el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), en funciones desde 2007) y por parte de uno o varios órganos nacionales, conocidos como “Mecanismos Nacionales de Prevención” (MNP). Los Estados Partes se comprometen a designar o establecer tales mecanismos a más tardar un año después de la ratificación.

En su preámbulo, el Protocolo Facultativo estipula que los Estados tienen “*la responsabilidad primordial*” de prevenir la tortura al aplicar los artículos del tratado y que “*el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de su libertad y el pleno respeto de sus derechos humanos es una **responsabilidad común** compartida por todos, y que los mecanismos internacionales de aplicación complementan y fortalecen las medidas nacionales (...)*”. Consciente de esto y de la necesidad urgente de fortalecer el potencial de los MNP en la región, (y, en casos en que aún no hayan sido creados, de apoyar los procesos que lleven a su establecimiento), la APT tomó la iniciativa de organizar un foro regional sobre la implementación de dicho tratado en América Latina. En este evento se darán cita por primera vez todos los mecanismos de prevención de la tortura latinoamericanos, así como una gran variedad de actores nacionales, regionales e internacionales con un rol en el funcionamiento de dichos mecanismos. El evento tendrá el objetivo de:

- Identificar soluciones a los desafíos enfrentados por los distintos países latinoamericanos en la implementación del Protocolo Facultativo.

---

<sup>29</sup> Texto completo del [Protocolo Facultativo](#).

- Enfatizar la responsabilidad de las autoridades estatales así como el rol de la sociedad civil y otros actores en cooperar con los Mecanismos Nacionales y Locales de Prevención para el cabal cumplimiento de sus recomendaciones.
- Definir estrategias de cooperación entre los distintos actores para responder a problemáticas específicas relativas a la situación de las personas privadas de libertad, en particular la de grupos en situación de vulnerabilidad en lugares de privación de libertad.

## EL PROTOCOLO FACULTATIVO EN AMERICA LATINA

**14 Estados latinoamericanos** son Partes del Protocolo Facultativo. De estos 14 Estados, 12 ya designaron o crearon su Mecanismo Nacional de Prevención. El Protocolo Facultativo deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados respecto del modelo de MNP que designar o crear. En América Latina existen actualmente tres tipos de MNP:<sup>30</sup>

1. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: **Costa Rica** (Defensoría de los Habitantes), **Chile** (Instituto Nacional de Derechos Humanos), **Ecuador** (Defensoría del Pueblo), **México** (Comisión Nacional de Derechos Humanos), **Nicaragua** (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) y **Uruguay** (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)
2. Nuevas instituciones: **Paraguay, Honduras, Guatemala y Bolivia**
3. Sistemas Nacionales de Prevención de la Tortura, que contemplan la creación no solamente de un mecanismo en el ámbito federal sino también de mecanismos a nivel local: **Argentina y Brasil**

Desde su creación en 2007, el SPT realizó visitas in situ a los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Perú, y Paraguay (2 visitas, incluyendo 1 visita de seguimiento). Con la excepción de Bolivia y Perú, todos los informes de estas visitas son públicos. Además de estas visitas de inspección “tradicionales”, el Subcomité ha visitado Honduras (2012) y Ecuador (2014) en el marco de una nueva modalidad de visitas iniciadas en el

---

<sup>30</sup> Para mayor información sobre el estado de desarrollo del proceso en cada uno de estos Estados, ver el cuadro en anexo sobre el estado de implementación del Protocolo Facultativo en América Latina.

año 2012 con el objetivo de desarrollar más su mandato de asesoría a los MNP (art. 11(b)(iii)).

Ocho años después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, a pesar de estos avances importantes, persisten numerosos desafíos para la creación de mecanismos nacionales independientes y dotados de las facultades y de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios que les permitan llevar a cabo su mandato de manera eficaz.

## LA COOPERACIÓN: PIEDRA ANGULAR DEL PROTOCOLO FACULTATIVO

El sistema de prevención del Protocolo Facultativo está basado en una cooperación triangular entre el órgano internacional (SPT), los MNP y el Estado. En efecto, el tratado establece en su Art. 2(4) que *“El Subcomité para la Prevención y los Estados Partes cooperarán en la aplicación del presente Protocolo.”* Asimismo, el tratado establece que el SPT cooperará con otros órganos de derechos humanos a nivel regional e internacional (art. 11(c)). Estos actores incluyen, entre otros: la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a nivel regional y el Relator sobre la Tortura, el Comité contra la Tortura y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a nivel del sistema universal.

A nivel nacional, el Protocolo prevé una cooperación entre el Estado y el MNP (art. 22), en particular para dar seguimiento a las recomendaciones del Mecanismo. Esas autoridades estatales incluyen:

- las autoridades directamente encargadas de la privación de libertad y los distintos ministerios de las cuales éstas dependen;
- el poder legislativo (por su rol no solamente en el proceso de aprobación de la ley de creación del MNP -o de enmiendas a ésta-, sino también en la elaboración de proyectos de ley o reformas relacionadas con el marco jurídico en materia de tortura, de derechos procesales, del sistema de justicia penal, etc...);
- el poder judicial (por su rol de garante de los derechos y garantías de las personas procesadas penalmente y el control que debe ejercer sobre la detención);
- organismos de control (que no sean los MNP) que monitorean las condiciones de privación de libertad.

Finalmente, otros actores no estatales (organizaciones de la sociedad civil, universidades, asociaciones profesionales -barras de abogados/as, médicos, psicólogos/as- y medios de comunicación) tienen un rol indispensable, al cooperar con los MNP y al monitorear el cumplimiento de sus recomendaciones por parte del Estado, en aras de contribuir a la conformación de sistemas de prevención de la tortura efectivos en todos los países de América Latina.

Estado de implementación del Protocolo Facultativo en América Latina<sup>31</sup>

| Estado    | Fecha de ratificación | MNP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Tipo de MNP                                                                       | Fecha de designación/<br>Base jurídica | Estado del proceso de implementación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | 15 noviembre 2004     | Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<br>Integrado por: un Comité Nacional de Prevención de la Tortura; un Consejo Federal de Mecanismos de Prevención Locales; Mecanismos Locales de Prevención en todas las 24 provincias del país; instituciones públicas y ONG. | Sistema Nacional integrado por un mecanismo a nivel nacional y mecanismos locales | Lev N°26.827 (noviembre 2012)          | El Comité Nacional aún no ha sido establecido. Está pendiente la selección de sus miembros.<br>A nivel provincial, 5 mecanismos son operativos en las provincias de Chaco, Mendoza, Río Negro, Salta y Tucumán. Existen procesos para la creación de mecanismos en otras provincias del país: Santa Fe, Neuquén, Misiones, Corrientes, Córdoba, San Luis, Tierra del Fuego and Buenos Aires. |

<sup>31</sup> Situación en octubre de 2014. Para mayor información, le invitamos a consultar la [base de datos de la APT sobre el Protocolo Facultativo](#).



| Estado  | Fecha de ratificación | MNP                                                                                                                                                                                                                                                                | Tipo de MNP                                                                       | Fecha de designación/<br>Base jurídica                     | Estado del proceso de implementación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bolivia | 23 mayo 2006          | Servicio para la Prevención de la Tortura (SEPRET)                                                                                                                                                                                                                 | Nueva institución especializada                                                   | Ley N°474 (diciembre 2013)<br>Decreto N°2082 (agosto 2014) | La ley crea un MNP como institución descentralizada bajo la tuición del Ministerio de Justicia. Este Mecanismo está pendiente de ser establecido.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Brasil  | 12 enero 2007         | Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura<br><br>Integrado por:<br>Comité Nacional de Prevención y Combate a la Tortura y el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura y prevé la creación de mecanismos locales a nivel de los Estados. | Sistema Nacional integrado por un mecanismo a nivel nacional y mecanismos locales | Ley N°12.847 (agosto 2013)                                 | Los miembros del Comité Nacional han sido nombrados en julio de 2014. Está pendiente la selección de los miembros del Mecanismo Nacional.<br><br>A nivel local, 7 mecanismos han sido establecidos por ley en los estados de Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro y Rondonia y el estado de Mato Grosso está en proceso de examinar un proyecto de ley de mecanismo. El único mecanismo operativo en el país es el de Rio de Janeiro (desde 2011). En el Estado de Pernambuco, las y los miembros fueron seleccionados y queda pendiente su nombramiento. |

| Estado     | Fecha de ratificación | MNP                                                                                                  | Tipo de MNP                              | Fecha de designación/<br>Base jurídica                             | Estado del proceso de implementación                                                                                                                                                                                                        |
|------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chile      | 12 diciembre 2008     | Instituto Nacional de Derechos Humanos                                                               | Institución Nacional de Derechos Humanos | Diciembre 2009 (carta al SPT)                                      | Queda pendiente la reglamentación que permita al INDH desarrollar sus funciones como MNP y otorgarle los recursos para asumir este nuevo mandato.                                                                                           |
| Costa Rica | 1 diciembre 2005      | Defensoría de los Habitantes                                                                         | Institución Nacional de Derechos Humanos | Decreto Presidencial N°33568 (dic. 2006)<br>Ley N°9204 (dic. 2013) | El MNP es operativo desde 2009. Está administrativamente adscrito a la Defensoría pero goza de una amplia autonomía funcional (bajo la figura de la “desconcentración máxima”).                                                             |
| Ecuador    | 20 julio 2010         | Defensoría del Pueblo                                                                                | Institución Nacional de Derechos Humanos | Resolución de la Defensoría (noviembre 2011)                       | El MNP es una unidad dentro de la Defensoría que es operativa desde 2013. Un proyecto de ley está en trámite para modificar la ley que crea la Defensoría del Pueblo e incorporar, entre otros, las nuevas funciones de MNP.                |
| Guatemala  | 9 junio 2008          | Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes | Nueva institución especializada          | Decreto N°40-2010 (noviembre 2010)                                 | La Oficina es operativa desde marzo-abril 2014. La ley del MNP prevé un Consejo Consultivo como órgano asesor de la Oficina, integrado por representantes de la sociedad civil. Está pendiente la selección de los integrantes del Consejo. |

| Estado    | Fecha de ratificación | MNP                                                                                                 | Tipo de MNP                              | Fecha de designación/<br>Base jurídica                                                      | Estado del proceso de implementación                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Honduras  | 23 mayo 2006          | Comité Nacional de Prevención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (CONAPREV) | Nueva institución especializada          | Decreto N°136-2008 (diciembre 2008)<br><br>Reforma del Art. 7 (decreto 356-2013, mayo 2014) | El Comité es operativo desde finales de 2010. La ley del MNP prevé un Consejo Consultivo como órgano de asesoría del Comité, integrado por representantes de la sociedad civil, de la Fiscalía de Derechos Humanos y de los Juzgados de Ejecución. El Consejo no es operativo. |
| México    | 11 abril 2005         | Comisión Nacional de los Derechos Humanos                                                           | Institución Nacional de Derechos Humanos | Convenio interministerial (julio 2007)                                                      | El MNP es operativo desde 2007 en el seno de la Tercera Visitaduría General de la Comisión Nacional.                                                                                                                                                                           |
| Nicaragua | 25 febrero 2009       | Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos                                                | Institución Nacional de Derechos Humanos | Acuerdo Presidencial N°4 (enero 2012)                                                       | El MNP es una unidad de la Procuraduría que es operativa desde 2013. Un proyecto de ley está en trámite para regular las funciones del MNP.                                                                                                                                    |
| Panamá    | 2 junio 2011          | No designado                                                                                        |                                          |                                                                                             | Está pendiente la elaboración de un anteproyecto de ley en el seno de una Subcomisión inter-institucional (incluyendo a distintas entidades estatales y a organizaciones de la sociedad civil) coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.                          |

| Estado   | Fecha de ratificación | MNP                                                                                                       | Tipo de MNP                              | Fecha de designación/<br>Base jurídica                                         | Estado del proceso de implementación                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Paraguay | 2 diciembre 2005      | Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes | Nueva institución especializada          | Ley N°4288 (abril 2011)                                                        | El MNP es operativo desde 2013. La Comisión Nacional, órgano principal del Mecanismo, está apoyada por un equipo técnico, escabinos y organizaciones de la sociedad civil.                                                                                                             |
| Perú     | 14 septiembre 2006    | Defensoría del Pueblo                                                                                     | Institución Nacional de Derechos Humanos | Ley que modifica la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (no en vigor aún) | La ley que amplía las funciones de la Defensoría para incluir el mandato de MNP ha sido aprobada por el Congreso Nacional en junio de 2014. Sin embargo, el texto de esta ley sigue pendiente de esclarecimiento para poder ser enviado al Presidente de la República para su sanción. |
| Uruguay  | 8 diciembre 2005      | Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo                                          | Institución Nacional de Derechos Humanos | Ley N°18.446 (diciembre 2008)                                                  | El MNP es operativo desde finales de 2013, fecha en la cual se creó como una unidad específica dentro de la Institución.                                                                                                                                                               |



## Anexo IV: Selección de recursos útiles

---

### Estándares

Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas](#)

[Protocolo de Estambul](#), Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

### Documentos del SPT

[El enfoque del concepto de prevención](#), Doc. de Naciones Unidas CAT/OP/12/6, 30 diciembre 2010

[Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención](#), Doc. de Naciones Unidas CAT/OP/12/5, 9 diciembre 2010

[Instrumento analítico de autoevaluación de los mecanismos nacionales de prevención](#), Doc. de Naciones Unidas CAT/OP/1, 6 febrero 2012

[Sexto Informe Anual](#), Doc. de Naciones Unidas CAT/C/50/2, 23 abril 2013

## Documentos de la APT

APT/ACNUDH, [Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina](#), 2014

[Foro Mundial de la APT sobre el OPCAT, Informe de resultados](#), 2011

## Anexo V: Sitios web útiles

---

[Asociación para la Prevención de la Tortura](#)

[Subcomité para la Prevención de la Tortura](#)

[Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad](#)

### **Mecanismos Nacionales de Prevención**

[Costa Rica \(Defensoría de los Habitantes\)](#)

[Ecuador \(Defensoría del Pueblo\)](#)

[Honduras \(nueva institución\)](#)

[México \(Comisión Nacional de Derechos Humanos\)](#)

[Nicaragua \(Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos\)](#)

[Paraguay \(nueva institución\)](#)

[Uruguay \(Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo\)](#)



En fecha de diciembre del 2014, 14 Estados de América Latina habían ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas (OPCAT, por sus siglas en inglés) y 12 habían designado o creado su Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). En Argentina y Brasil, además, varios Mecanismos Locales de Prevención (MLP) han sido establecidos a nivel de provincia o de estado respectivamente. Sin embargo, persisten importantes desafíos en la implementación del OPCAT en la región.

Para responder a estos desafíos y contribuir, en particular, al fortalecimiento de los mecanismos nacionales y locales de prevención de la tortura, la APT organizó el primer Foro Regional sobre la implementación del OPCAT en América Latina del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2014 en Panamá.

El Foro consistió en una conferencia de dos días con 120 participantes (incluyendo todos los MNP y MLP, representantes de instituciones estatales provenientes de los 14 Estados partes, organizaciones de la sociedad civil y órganos internacionales) y un día de trabajo entre los MNP, los MLP y miembros del Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT).

Este informe contiene un resumen analítico de las principales cuestiones discutidas, así como de los resultados de dichos debates, incluidas sugerencias dirigidas a orientar acciones futuras por parte de esos distintos actores.

### **Asociación para la Prevención de la Tortura**

Secretariado Internacional de la APT:  
Caja postal 137 • 1211 Ginebra 19 • Suiza

Oficina para América Latina:  
Ciudad del Saber • Edificio 137 A • Clayton • Ancón  
Ciudad de Panamá • Panamá

[www.apt.ch](http://www.apt.ch)