

## ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO EN EL CONTINENTE \*

Gilda Pacheco

La ratificación e implementación de un instrumento internacional como el Protocolo Facultativo, requiere de numerosos foros, como el que hoy nos convoca, en los cuales pueda generarse un proceso de debate y apropiación, en nuestro caso, de este importante instrumento internacional para prevenir y abolir la práctica de la tortura a nivel mundial.

Antes de iniciar quisiera presentar a la Institución que represento. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) es una institución internacional autónoma, de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica. Hoy en día el IIDH es uno de los centros de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos más importantes del mundo. El Instituto ejecuta más de cincuenta proyectos, locales y regionales, enfocados a la difusión de los derechos humanos entre las principales entidades no gubernamentales e instituciones públicas que existen en el hemisferio americano.

El Instituto define como su misión, promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y contribuir a la consolidación de la democracia –mediante la educación, la investigación, la mediación política, los programas de capacitación, la asistencia técnica y la difusión de la

---

\* Ponencia presentada por la Directora del Departamento de Entidades de la Sociedad Civil del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José Costa Rica, durante el Seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura. México, Distrito Federal, noviembre de 2004.

doctrina de los derechos humanos por medio de publicaciones especializadas—. Su acción se sustenta en los principios de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El IIDH trabaja en conjunto con la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con todos los sectores de la sociedad civil y del Estado de los países del continente, al igual que con los organismos internacionales.

Para la implementación de su misión, el Instituto cuenta con la Asamblea General, órgano colegiado que está integrado por 36 expertos con reconocida trayectoria en el campo de los derechos humanos. Con el concurso de todo el personal académico y técnico-administrativo, la Dirección Ejecutiva tiene a su cargo la ejecución de los programas, proyectos y actividades que año con año lleva a cabo el Instituto. Asimismo, el trabajo es ejecutado por medio de dos departamentos operativos, el de Entidades de la Sociedad Civil e Instituciones Públicas y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Además, el Instituto cuenta con cuatro unidades de apoyo técnico —Administración y finanzas, Investigaciones aplicadas, Unidad pedagógica, y Unidad de Información y Servicio Editorial—.

## **1. Gestiones en el ámbito internacional**

Con respecto a las acciones llevadas a cabo para impulsar la ratificación del Protocolo contra la Tortura, valdría la pena precisar antes que nada qué es una Convención y qué un Protocolo. La Convención es un acuerdo internacional, entre dos o más países, que tiene mecanismos para proteger los derechos humanos. Esos acuerdos se pueden denominar convenciones, pactos, tratados o convenios, sin embargo, su característica fundamental es que todos son compromisos a través de los cuales los países quedan obligados.

Para que un país acepte las obligaciones o mandatos de una convención, éste deberá ratificarla. Una vez cumplido ese procedimiento, en la mayor parte de los países, la convención adquiere un rango superior al de las leyes nacionales. Eso significa que los países que la ratifican deben adecuar su legislación nacional y adoptar las medidas necesarias para que la convención sea cumplida.

Un protocolo facultativo es un instrumento jurídico, adjunto a la convención o pacto, que introduce aspectos no contemplados en el instrumento al cual se refiere. Es un documento abierto nuevamente a la ratificación por parte de los Estados que ya lo han hecho con la convención. Sin embargo, se denomina facultativo u opcional, precisamente porque los Estados no están obligados a ratificarlo. Por esa razón, para que se convierta en un mecanismo de fortalecimiento de la convención, requiere de un mayor esfuerzo de negociación que involucra a diversos actores.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, fue adoptada en 1984 y su Protocolo fue aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el año 2002. La creación y aprobación de estos dos instrumentos ha pasado por un arduo recorrido de 18 años; ese esfuerzo representa un desafío para que aquello que se logró en el ámbito internacional por parte de los Estados, pueda realmente traducirse en las legislaciones nacionales, las políticas públicas y la creación de mecanismos nacionales que logren la abolición de la tortura.

Conviene destacar que en este ámbito, el liderazgo para la formulación de tratados internacionales pertenece a los Estados. Esto pone en evidencia dos aspectos relevantes: por un lado, que existe un reconocimiento por parte de los Estados de que el problema de la tortura existe en todos los continentes, que es universal; ese reconocimiento constituye un paso importante; por otro, que en la medida que existe voluntad política para crear esos mecanismos internacionales, también existe el deseo de rectificación para que este problema se solucione.

## **2. En el ámbito nacional**

El proceso de ratificación es el mecanismo que permite que este esfuerzo internacional se traduzca en el fortalecimiento del derecho interno. Es importante que cierto tipo de problemáticas estén consideradas no sólo en la legislación nacional sino también en la internacional.

Además, es esencial resolver el aparente conflicto que surge al armonizar la legislación internacional con la interna, ya que a veces se puede llegar a considerar que la legislación internacional atenta contra la soberanía nacional. En el ámbito nacional, dentro de las estrategias

para la ratificación, otro elemento que es importante señalar es la necesidad de involucrar a múltiples actores sociales, políticos, entidades civiles, sindicatos, y otros grupos sociales, para incidir realmente en la reducción de la brecha que existe entre la declaración de principios de todos los instrumentos internacionales, y lo que significan, y el mejoramiento concreto de la vida de las personas. En el caso que nos ocupa, con relación a la tortura, se trata de proponer cómo crear mecanismos que garanticen la desaparición de esa práctica, al traducir esa declaración de principios, que muchas veces es vista como abstracta, en propuestas que a nivel interno garanticen realmente su ejecución.

Una vez que pasamos al ámbito nacional, habrá una serie de requerimientos de orden jurídico para iniciar el camino que va de la Cancillería al Poder Legislativo, el cual conlleva la formalización de la ratificación del instrumento. No obstante, ese no debe constituir un proceso meramente jurídico, que involucre sólo a especialistas en derecho interno o internacional; es una oportunidad para monitorear el proceso de ratificación, y para abrir un amplio debate sobre el tema que en particular este instrumento convoca. Me refiero a generar espacios —como espacios de debate, nacionales y comunitarios, entre amplios sectores—, e identificar cuál es la importancia de la tortura en nuestros países. Como en la vida personal, para solucionar un problema, hay que enfrentarlo; si desconocemos o negamos que el problema de la tortura existe, poco podremos hacer y avanzar. En este momento, a partir de este proceso que está iniciando, existe un reconocimiento explícito por parte de los Estados acerca de que esta práctica existe, en algunos países más que en otros, y de que en todos tiene que ser erradicada.

En nuestro continente tenemos las secuelas de la tortura heredadas de las dictaduras; un solo país, Guatemala, reportó 40 mil personas desaparecidas. Sin embargo, más allá de las herencias, en nuestros sistemas democráticos existen nuevas formas de tortura. Debemos estar atentos para identificar las nuevas expresiones de esta problemática y tipificar estas nuevas modalidades. En esa tarea, el mecanismo nacional de prevención que el Protocolo propone es un aporte central, no solamente porque plantea, como sucede en protocolos de otras Convenciones, mecanismos de comunicación para denunciar la violación, sino porque está promoviendo un mecanismo para prevenir esas prácticas por medio de visitas sistemáticas a los centros de reclusión.

### 3. Establecimiento de alianzas

La complejidad de este proceso conlleva necesariamente a cambiar la lógica que hemos sostenido en la relación Estado-sociedad civil, una lógica de confrontación, que en muchos casos será necesario mantener, pero que en otros debe ser transformada por una lógica de negociación. De hecho, este foro es un buen ejemplo de esa transformación, ya que en él están participando la Secretaría de Relaciones Exteriores, organizaciones de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las comisiones estatales, entre otras. En este auditorio hay una riqueza de actores que, desde su propia experiencia, desde su propio mandato, pueden establecer una estrategia y un aporte para la ratificación y, lo que es más importante aún, para la implementación de este Protocolo.

A nivel internacional estas alianzas también son posibles, un ejemplo de esto lo constituye la asociación entre el IIDH y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT). Desde hace muchísimos años la APT ha tenido un liderazgo importantísimo, no solamente en los esfuerzos para prevenir la tortura, sino también a nivel de la asistencia técnica en la elaboración del Protocolo y el cabildeo con los Estados, para su aprobación. Por otro lado, el Instituto Interamericano aportó su experiencia en el diseño de un manual para la ratificación del Protocolo de la CEDAW, que recientemente se aplicó en la elaboración conjunta, con APT, de un manual sobre el Protocolo Facultativo contra la tortura, que esperamos se convierta en un referente mundial para la campaña de ratificación.<sup>1</sup>

A estos actores nacionales e internacionales, evidentemente, se han sumado otras iniciativas, por ejemplo, la Coalición de ONG Internacionales contra la Tortura (CINAT), o bien instituciones como ACAT (Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura), Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas, y muchas otras que han tenido un notable compromiso.

<sup>1</sup> Para mayor información visitar [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr).

#### 4. Los actores clave

La ratificación de un instrumento universal convoca a todos los continentes. Los actores son muy diversos, porque ésta involucra actores del ámbito internacional, regional y local. Esto demanda, necesariamente, procesos de coordinación y articulación, para evitar incurrir en el enorme riesgo de reiterar esfuerzos, de repetir estrategias o documentos, lo que en lugar de potenciar lo que estamos haciendo, duplica inútilmente iniciativas. En ese sentido, debemos hacer un inventario de las acciones que se están realizando, para formular una mejor racionalización de los recursos asignados a la promoción, el lobby, la educación y la elaboración de materiales especializados, por ejemplo.

A continuación consigno algunas sugerencias sobre los actores que deben ser identificados en los diferentes países:

*Poder Legislativo.* Debemos considerar que en la mayoría de los Estados, el acto de ratificación de un tratado internacional es competencia del Poder Legislativo. Por ello, los miembros que integran los congresos y los parlamentos juegan un papel decisivo en el proceso, no sólo en lo que concierne a emitir un voto favorable, sino también en su tarea de sensibilización, ya sea dentro del órgano legislativo y fuera de él, como frente al poder Ejecutivo y la opinión pública. Identificar a título personal a los legisladores cercanos al movimiento de los derechos humanos, o a los miembros de las ONG's nacionales e internacionales, ha demostrado ser una estrategia muy útil para alcanzar una rápida ratificación de los instrumentos internacionales. Otra recomendación sugiere propiciar espacios de debate con los legisladores, ya que, con frecuencia, el Protocolo genera distorsiones con respecto a establecer derechos que no están contemplados en la Convención, lo cual, desde luego, provoca reticencias.

*Aparato gubernamental del Ejecutivo.* Los Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos, son las instancias nacionales encargadas de impulsar el protocolo en la agenda del gobierno. En ese sentido, es importante identificar en cada una de ellas a los asesores jurídicos que podrían preparar el

informe usualmente solicitado por el Poder Legislativo, previo a la ratificación.

*Órganos nacionales.* Las conocidas como instituciones Ombudsman –la Comisión de Derechos Humanos del Distrito, las Comisiones Estatales, las Defensorías–, tienen un mandato, y si bien son dependencias del Estado y desde el punto de vista político se debe procurar que sean autónomas, constituyen casi en un mecanismo internacional a nivel interno, en la medida que defienden a la ciudadanía de los abusos del Estado. Esos órganos pueden tener un gran protagonismo –forma parte de su mandato incorporarse en este proceso– y también tomar la iniciativa de unirse con otros sectores de la sociedad civil para propiciar el debate en torno de la conformación del mecanismo nacional y el monitoreo de su labor.

*Movimientos sociales.* No podemos negar la fuerza y la capacidad que los movimientos sociales tienen para generar instrumentos internacionales. No existe ningún instrumento internacional que no haya surgido a partir de una violación, de un problema que ya existía y que tuvo que ser enfrentado. Creo que la movilización y de cabildeo de las ONG's es necesario, no sólo en el ámbito internacional sino también en el nacional. Las ONG's deben incorporar este tema en sus agendas en las diferentes poblaciones con las que trabajan, para que esta iniciativa no quede restringida a un sector elitista de profesionales especializados en la temática, sino que también los pueblos indígenas, las mujeres, los sindicalistas y la opinión pública, sepan cuáles son los aportes concretos que este instrumento traerá a sus vidas y sus organizaciones.

*La prensa nacional e internacional.* No tengo que explicar lo que significa que por medio de lo que informan los medios de comunicación la opinión pública puede estar a favor o en contra de una iniciativa de esta naturaleza. La difusión de las actividades de promoción del Protocolo en estos medios, podrá acelerar significativamente su ratificación e implementación. La prensa es, además, una importantísima herramienta para involucrar a todos los sectores de la sociedad en el debate sobre la prevención de la tortura.

*Órganos intergubernamentales.* Con relación a los órganos de Naciones Unidas y la OEA, debemos procurar acercamientos con los integrantes del Comité contra la Tortura o su Relator Especial. Asimismo, cuando estén haciendo visitas en los distintos países, debemos estar vigilantes y solicitar audiencias para discutir sobre el Protocolo. En el caso de la OEA, debemos solicitar un pronunciamiento de los órganos específicos de protección del sistema interamericano, como la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana; de igual manera, debemos lograr que en el espacio político más importante, la Asamblea General, se haga un pronunciamiento sobre este instrumento.

A manera de resumen quisiera reforzar mis recomendaciones:

*Tareas previas a la ratificación.* Acceder a la información básica sobre el Protocolo Facultativo; producir, sistematizar y promover debates nacionales. En relación con las tareas de ratificación, evidentemente la palabra cabildeo es la más importante. Es necesario realizar cabildeo con las autoridades nacionales, en los foros regionales y con los Estados clave; además, requerimos que los Estados más comprometidos con el tema, y más progresistas, sean los primeros en ratificar el instrumento, para contar con un Subcomité consciente de esta problemática y que tenga un verdadero liderazgo.

*Tareas de implementación.* Creo que estas tareas, fundamentalmente, estarán centradas en la creación misma del mecanismo nacional, lo que implica el establecimiento y puesta en marcha de esta instancia, y también en la creación de estrategias de monitoreo e intercambio. Una vez conformado el mecanismo, se requerirá hacer un seguimiento permanente, para ver qué tipo de recomendaciones realiza con respecto a los lugares de visita, cómo se pueden solucionar los problemas identificados y cómo se puede constituir un mecanismo no sólo de denuncia sino de prevención.

*Tareas de difusión.* Con la publicación conjunta entre el IIDH y APT de “*El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o*

*Degradantes: un manual para la prevención*—concebido para constituirse en un instrumento que permita un acercamiento eficaz al tema a las personas que no están vinculadas con el derecho y que se familiaricen con el instrumento—, lo que se pretende es —a partir del análisis de cada uno de los artículos que lo conforman, la presentación del mandato y los métodos de trabajo de los mecanismos preventivos—, resolver algunas preguntas básicas sobre: qué es el Protocolo Facultativo, por qué es necesario que se ratifique, y cuáles son sus características. El último capítulo, tal vez el más importante en este momento, presenta una condensación de estrategias para la campaña de ratificación e implementación del Protocolo Facultativo Contra la Tortura.

Para concluir quiero indicar que si bien somos una institución de carácter educativo, siempre revelamos la dimensión política de la educación. No es una educación neutra, es una educación que pretende la transformación y que implica necesariamente la toma de posiciones políticas. De tal forma que, la presentación conjunta de este Manual entre el IIDH y APT, en diecinueve naciones, ha tenido como objetivo poner el tema en la agenda de los países, en el sentido de conocer la posición de los actores clave —Cancillerías, Ombudsman, Poder Legislativo, Sociedad Civil— y conocer el estado actual de la ratificación.<sup>2</sup>

La experiencia institucional que tenemos en este tipo de gestiones, nos ha enseñado que las estrategias que deben implementarse para lograr una mayor participación y compromiso de los gobiernos de América Latina y del Caribe, en este caso de México, en la ratificación e implementación del Protocolo Facultativo, requieren de la articulación de diversas instancias, no pueden hacerse de manera aislada. Es necesario articular las iniciativas y acciones de cada uno de los actores que participan. Si bien corresponde a los gobiernos llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y ratificación de este importante y necesario instrumento, la historia y la realidad demuestran que no podrán hacerlo solos. Requieren del apoyo de un movimiento social amplio, de los sectores de la sociedad civil, de las instituciones ombudsman y de la cooperación internacional.

<sup>2</sup> Para mayor información se puede visitar nuestra página antes citada.

Ese esfuerzo mancomunado no sólo permitirá agilizar el proceso de ratificación e implementación de nuevos elementos para fortalecer el mecanismo nacional; a las organizaciones que lo emplearán como un instrumento de prevención, les permitirá también que lo perciban como una herramienta útil y cercana. Eso es lo único que justifica los enormes esfuerzos que se hacen en el ámbito internacional y que, en el caso concreto de la Convención y el Protocolo, han significado dieciocho años de trabajo.