

EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA *

Mark Thomson

1. Introducción

Con relación al tema de la prevención de la tortura, México tiene actualmente una gran oportunidad para alcanzar un avance muy serio. En ese sentido, quiero analizar junto con ustedes el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

Antes que nada quiero aclarar que estamos hablando del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y no del Protocolo de Estambul, que es un instrumento para la investigación y documentación de la tortura. Nosotros hablaremos de la prevención, empezando con una explicación del Protocolo Facultativo.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización internacional con base en Suiza, que trabaja desde hace más de 25 años a nivel mundial en la prevención de la tortura. En nuestro equipo laboran personas de distintas nacionalidades; actualmente somos una organización más internacional que al inicio, cuando se fundó la asociación, hace más de 25 años, y la región que domina nuestro grupo de trabajo son las Américas.

* Ponencia presentada por el Secretario General de la Asociación para la Prevención de la Tortura (Ginebra, Suiza), durante el Seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura. México, Distrito Federal, noviembre de 2004.

2. Historia del Protocolo

El Protocolo Facultativo surgió en la década de los setenta; después, a lo largo de los años ochenta, se dieron intensas negociaciones sobre éste y otros instrumentos internacionales; finalmente, en 1991 se presentó un segundo borrador del Protocolo y un año después se estableció un Grupo de Trabajo en la Comisión de Derechos Humanos. Posteriormente, durante la Conferencia de Viena de 1993, fue presentada una recomendación para adoptar el Protocolo. No obstante, después de diez años de duras negociaciones, finalmente, en 2002, llegamos a la aprobación del Protocolo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Durante las negociaciones finales del Protocolo logramos introducir la propuesta de instrumentar mecanismos nacionales de visita a los lugares de detención. De hecho, México fue el país que introdujo la idea de implementar dos sistemas complementarios: el sistema original, internacional, y el novedoso sistema de los mecanismos nacionales. Esa fue una propuesta muy importante, que finalmente contribuyó para la adopción del Protocolo, con una gran mayoría a favor.

Hubo países que en la Asamblea General de las Naciones Unidas votaron en contra, por ejemplo, Palau e Islas Marshall, dos pequeñas islas que albergan bases aéreas de Estados Unidos en el pacífico norte y que tienen un voto en la Asamblea General, o Nigeria, que también votó en contra, pero su delegación indicó que habían cometido un error. El problema con Estados Unidos es que siempre se opusieron al Protocolo, ya que no querían un mecanismo internacional que pudiera visitar los centros de detención que existen en ese país. Se pueden imaginar que en la situación actual, para ellos sería muy difícil aceptar este tipo de visitas en los centros de reclusión de Guantánamo. Siempre ha existido oposición, por lo mismo estamos trabajando con ellos, sin embargo va a tomar mucho tiempo convencerlos para que cambien de posición.

Algo importante que deben saber, es el rol de liderazgo que América Latina ha tenido en este proceso. Latinoamérica es una región que ha sufrido mucho el problema de la tortura. Fue Costa Rica quien presentó el primer borrador del Protocolo en las Naciones Unidas, con el apoyo de Barbados, Nicaragua y Panamá. Después Costa Rica fue responsable de la Presidencia del Grupo de Trabajo. Actualmente la Presidenta de ese Grupo es la Vice Presidenta de la Corte Internacional de la Haya.

Por su parte, como he señalado, fue México el país que encontró, con su propuesta del mecanismo nacional, una solución a las dificultades que presentaba la negociación para alcanzar la adopción final del Protocolo. Además, todos los países de América, sin incluir a Cuba, votaron a favor del Protocolo en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En las Américas los avances del Protocolo son muy importantes, por eso esperamos que México continúe con ese rol de liderazgo.

3. Contenido del Protocolo

Un aspecto importante contenido en el Protocolo es esa idea del doble pilar: el de los mecanismos nacionales y el de un mecanismo internacional. En cuanto al Subcomité Internacional, en la práctica su labor está más enfocada a apoyar el trabajo de los mecanismos nacionales, sin embargo no se limita sólo a eso; el Subcomité también puede visitar países. Si los miembros consideran que el mecanismo nacional necesita apoyo, que no está siendo eficaz, lo pueden comunicar directamente al Estado; entonces, el subcomité puede visitar el país, elaborar su propio informe y hacer sus propias visitas a los centros de detención.

El mandato básico del Protocolo es el mismo tanto para los mecanismos nacionales como para los internacionales. Éstos tienen mandato para hacer visitas regulares a los lugares de detención y para emitir recomendaciones a las autoridades. Cuando un Estado ratifica este instrumento, al mismo tiempo está indicando que va a tomar en cuenta tanto las recomendaciones del mecanismo nacional como las del mecanismo internacional; que va a tomar las recomendaciones en serio. De no hacerlo, se puede enfrentar a varios tipos de problemas. En el caso del mecanismo nacional de visitas, también existe la posibilidad de hacer propuestas sobre reformas legislativas, opción que es muy importante para el caso de México. Finalmente, el Subcomité internacional tiene el rol de asesorar a los mecanismos nacionales: un papel de apoyo, de capacitación, de ayuda.

Algo muy importante que está contenido en el Protocolo es que se pueden visitar todos los centro de detención, todos los sitios en los que las personas están privadas de la libertad. Eso incluye los centros militares de detención, un problema difícil de asumir en todos los países, no

sólo en México. En Suiza es un problema serio que se está discutiendo; ahora que se está considerando la ratificación del Protocolo, uno de los puntos problemáticos es la propuesta del acceso a los centros militares de detención. Pero claro, insistimos en eso porque existen problemas de violaciones también ahí, y eso es algo que se observa en los países de Europa cuando se ingresa en los centros de detención. En el sistema europeo existe el mismo tipo de principios de acceso a los centros de detención. El tipo de poder que tiene el mecanismo de visitas es muy importante, ya que el acceso a la información es clave en el tema de la tortura y el maltrato.

En ese sentido, las autoridades tienen que brindar la información que se les solicita. Los comités nacionales y el Subcomité internacional tienen el derecho de acceder al registro de todas las personas que han entrado y salido de un centro de detención; y la libertad para decidir qué centro van a visitar y también cuando. Además, un principio muy importante que hemos introducido en el Protocolo, que está sustentado en la forma de trabajar del Comité Internacional de la Cruz Roja, es el de entrevistar confidencialmente a las personas privadas de la libertad.

En cuanto al modelo del mecanismo nacional, que supongo es uno de los que más les interesa, en el Protocolo éste muestra una gran flexibilidad. Tomando en cuenta las experiencias que existen en un determinado país, puede adoptar una mezcla de diversos mecanismos; puede ser el desarrollo o cambio de mandato de un Defensor del Pueblo —el ombudsman de las comisiones de derechos humanos—; puede adoptar la forma de un organismo de la sociedad civil —como las ONG's—; o puede adoptar otra, como la del modelo que está siendo considerado en Argentina —órganos mixtos entre ONG's y autoridades—. Si consiste en una mezcla de diferentes sistemas de monitoreo, será necesario algún tipo de coordinación y supervisión del trabajo.

Sin embargo, como veremos, independientemente del tipo de mecanismos que se adopten, existen algunos principios muy importantes que éstos deben seguir: deben, por ejemplo, tener independencia del gobierno federal y del local; no sería aceptable un órgano controlado por un político local o un gobernador estatal, ya que el mecanismo deberá tener y mostrar su independencia en relación al ejecutivo, porque deberá emitir recomendaciones que el ejecutivo deberá adoptar. Nuestra recomendación es que aprovechen la rica experiencia que tienen en

México sobre las distintas formas de control y monitoreo de los centros de detención, para adoptarlos a partir de este nuevo mecanismo preventivo nacional que propone el Protocolo. Éste puede adoptar la forma de una combinación de mecanismos existentes o la de uno nuevo, que tendrá un rol de coordinación y control de los otros órganos.

Como he dicho, en estos mecanismos nacionales las garantías son muy importantes. En ese sentido, en primer lugar está la independencia funcional; además, los expertos deben conformar equipos multidisciplinarios, integrados por abogados, médicos, psicólogos y expertos forenses, entre otros. En el Protocolo hemos introducido también el tema, muy importante, de la cuestión de género. Otro tema muy importante dentro del mecanismo nacional, debido a la existencia de personas discriminadas en los centros de detención, debe ser el de la existencia de personal representativo de los grupos étnicos o minoritarios; además, éste debe tener los recursos necesarios para hacer ese trabajo.

Por otra parte, pasando al tema del Subcomité Internacional, éste estará constituido por diez expertos independientes. Como se sabe, los primeros veinte países que ratifiquen el Protocolo tienen el derecho de establecer el primer Subcomité, en el cual los expertos podrán ser renovados indefinidamente. El primer Comité deberá crear algunos procedimientos, las reglas de los procedimientos y las metodologías de trabajo, que serán muy importantes para el éxito del Protocolo, al igual que para definir el trabajo con los comités nacionales. Esta es una de las razones por las cuales están trabajando para que México ratifique este instrumento, porque queremos tener un experto mexicano en el primer Subcomité Internacional, que es elegido por los Estados Parte y que es financiado con el presupuesto general de Naciones Unidas.

El Protocolo depende de la Convención contra la Tortura. Por eso todos los Estados Parte de esta Convención, incluyendo México, pueden ratificarlo. La Convención contra la Tortura ha creado un Comité para supervisar su implementación, el Subcomité de visitas, al cual nos hemos estado refiriendo, y que será un Subcomité del Comité contra la Tortura, con el que tendrá una relación con plamentaria.

Sobre el tema del seguimiento de visitas existen varias preguntas, por ejemplo: ¿qué pasa después de las visitas? En primer lugar, quienes hacen las visitas en terreno recomiendan prácticas y, en segundo, establecen un diálogo constructivo con las autoridades—éste puede ser directo, durante el

mismo momento que están visitando el centro de detención, o después del mismo; o bien, a más largo plazo, hasta la próxima visita—. A través del mecanismo nacional los informes se harán públicos y los Estados tendrán derecho a publicar y distribuir sus informes anuales. Los mecanismos nacionales pueden incluir detalles, informe anuales sobre sus visitas y las recomendaciones. El Subcomité Internacional tendrá un contacto más confidencial con los Estados Parte; también existe la posibilidad de publicar los informes; es decir, entrar en detalle en los artículos relevantes, para ver las excepciones.

Quiero mencionar que existe un artículo que establece un fondo especial. Esto es algo importante ya que los Estados Parte podrán contar con recursos para implementar las recomendaciones del Subcomité internacional. El fondo servirá también para apoyar a los mecanismos nacionales en su trabajo de capacitación.

Entonces, ¿cuál es el valor agregado de tener además de un Subcomité internacional los mecanismos nacionales? Visitas más frecuentes, conocimiento directo del contexto, mayor capacidad de seguimiento y una flexibilidad que depende del contexto; además, se propicia realmente una relación complementaria entre el mecanismo nacional y el internacional. A dos años de la aprobación de la Asamblea General, en 2002, necesitábamos veinte ratificaciones; ahora estamos a cinco. Consideramos que en unas semanas, con la de Argentina, llegaremos a seis ratificaciones. Ya hay veintinueve firmas, siete de nuestra región: Argentina, México, Guatemala, Brasil, Uruguay, Paraguay y Costa Rica.

4. Campaña de ratificación e implementación

¿Cuáles son las acciones actuales y las del futuro?. En primer lugar hay que buscar la ratificación, en eso estamos trabajando globalmente con algunos países prioritarios. Estamos dando prioridad a países como Argentina y México, porque creemos que existen expertos que pueden jugar un rol muy importante en el Subcomité Internacional. También estamos trabajando en África; por ejemplo, tenemos una delegación de APT que visitará Senegal la semana próxima. Igualmente, estamos trabajando en Asia y Europa del Este. Podemos apoyar el trabajo de cabildeo, pero no es posible hacer todo porque estamos trabajando en todas

las regiones del mundo. Es responsabilidad de ustedes hacer ese cabildeo directo. Si quieren la ratificación del nuevo mecanismo preventivo, la responsabilidad de hacer el cabildeo está en sus manos.

La segunda prioridad es la implementación nacional. Para eso hay que evaluar lo que se necesita en términos de capacitación, asesoría y debates nacionales, para definir el tipo de mecanismo de visita nacional más conveniente. Nosotros estamos siempre listos, en coordinación con varias organizaciones, para apoyar, incluyendo al Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

La tercera prioridad de trabajo, tomando previsiones sobre el Subcomité Internacional, es la implementación internacional. En diciembre vamos a organizar una reunión de trabajo en Ginebra, en la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, para analizar el establecimiento de este Subcomité Internacional. En esa reunión de expertos participarán, por ejemplo, miembros del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, que tienen 17 años de experiencia visitando lugares de detención y que podrán indicar lo que se necesita en la Oficina del Alto Comisionado, en Ginebra, para hacer ese tipo de trabajo, y señalar qué tipo de preparación es necesaria para que un Subcomité como ese pueda trabajar eficazmente.

En un manual que hemos publicado junto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, sobre el Protocolo Facultativo, existe un capítulo con más detalles sobre la campaña de ratificación e implementación. En él podemos ver que en la campaña existen numerosos actores principales a nivel internacional, son ONG's internacionales, como nosotros. Además existe una coalición internacional que agrupa a varias ONG's, incluyendo la Comisión Internacional de Juristas, Amnistía Internacional, ACAT y otros. Existen varias organizaciones que se ocupan del tema de la tortura y todas están trabajando con nosotros, particularmente en la promoción de la ratificación. También estamos trabajando con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos; con ellos tenemos un gran proyecto para capacitar a instituciones nacionales. Además, estamos trabajando en varias regiones con comisiones nacionales de derecho humanos, para analizar su posible rol en este Protocolo, incluyendo su participación en el establecimiento del nuevo mecanismo nacional preventivo. Entre los diferentes actores son particularmente relevantes las comisiones nacionales y las ONG's. Otro

actor internacional importante es la Unión Interparlamentaria, que es como las Naciones Unidas de los parlamentarios del mundo, que incluye a la Cámara de Diputados y Senadores de México.

Entre los actores regionales están, por supuesto, las ONG's, institutos como el Interamericano de Derechos Humanos, y también redes de ombudsman, entre otros. En esta región también está la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que normalmente sesiona en Washington, y que está apoyando la ratificación de este instrumento. La Comisión tiene también un mandato para hacer visitas a lugares de detención y quiere hacer un trabajo complementario con los mecanismos nacionales y el Subcomité Internacional del Protocolo.

Finalmente, a nivel nacional podemos mencionar a las ONG's, la prensa, los grupos de familiares de detenidos, los migrantes y los grupos indígenas, entre otros. Es importante también tener en cuenta a las instituciones del Estado y los miembros del parlamento.

5. Conclusiones

Existe actualmente un gran desafío para México, que ha jugado ya un rol muy importante. La última acción de México en este sentido fue haber firmado el Protocolo hace un año, el 23 de septiembre. El próximo paso será la aprobación de éste por parte del Senado.¹

El segundo paso, que puede darse simultáneamente, es el trabajo para definir —y aquí estoy citando el Artículo 17— “uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional”. Claro, después el debate nacional sobre cómo va a operar el mecanismo nacional y cómo, para que sea eficaz, se puede garantizar su independencia. Claro, la referencia debe ser el Protocolo, ya que establece algunos principios, criterios y garantías que pueden guiar el debate.

Para explicar el tiempo que se tiene, supongamos que en un mes más —el 10 de diciembre— hay una ratificación por parte de México. Entonces ¿cuánto tiempo existe para definir ese mecanismo nacional?

¹ El Senado aprobó el Protocolo Facultativo el 9 de diciembre de 2004 y México depositó formalmente su ratificación ante la Organización de Naciones Unidas el 11 de abril de 2005. Nota del Editor.

De hecho hay un mínimo de tres años, ya que podemos estimar que el Protocolo va a recibir 20 ratificaciones antes del 2006. Entonces, en este caso, tendrían hasta el 2007 para definir cuál es el mecanismo nacional de prevención. Además, es posible, si quieren extender el plazo, solicitar extenderlo por algunos años más.

La primera etapa es la ratificación y la segunda el trabajo sobre ese mecanismo nacional. La Asociación para la Prevención de la Tortura está dispuesta a apoyarlos en eso, pero es trabajo de ustedes. Si necesitan más materiales, más reuniones y seminarios con los distintos actores locales e internacionales de este proceso, estamos listos para ayudarlos.