

La Relación entre la acreditación por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (OPCAT) obliga a los estados parte establecer, designar, o mantener mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura (MNPs), para visitar lugares de detención a nivel nacional (Artículo 17). El Protocolo establece algunos requisitos para los MNPs los cuales están centrados en la necesidad de su independencia. El OPCAT también establece un órgano independiente a nivel internacional, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), cuyas tareas son visitar lugares de detención en los estados parte, recomendar y asistir a los MNPs y cooperar con los organismos relevantes a nivel internacional, regional y nacional en cuanto a la prevención de la tortura se refiere. (Artículo 11).

El Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) es el órgano representante de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y ha establecido un Subcomité de Acreditación de entre sus miembros, el cual acredita a las INDH cuando estas cumplen con los requisitos de los Principios de París. La Unidad de Instituciones Nacionales de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tiene a su cargo el secretariado del CIC.

Ha habido alguna discusión sobre la relación entre la acreditación de INDH por el Subcomité de Acreditación, y la conveniencia o procedencia que estos ejerzan el papel de MNP bajo el OPCAT.

Las razones del porqué de esta discusión son importantes:

- El OPCAT refiere explícitamente a los Principios de París en su texto;¹
- El Subcomité para la Prevención de la Tortura esta actualmente tratando de definir sus propios criterios sobre como abordar a los MNP y su relación con ellos por medio de medidas como la reciente adopción de sus Directivas Preliminares sobre los Mecanismos Nacionales de Prevención y su primer informe anual;²
- Algunos Estados han seleccionado o están considerando seleccionar a unas INDH como su MNP;³
- Algunas INDH usan la acreditación por el CIC como una justificación para que sean designadas como MNP; El Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos ha hecho llamados similares;⁴
- La acreditación por el CIC es una herramienta poderosa para las INDH y necesita ser considerada cuidadosamente en el contexto del OPCAT (así como en el

¹ Véase Artículo 18 (4) OPCAT.

² Primer Informe Anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT/C/40/2 (14 de Mayo 2008), parrafo 28.

³ APT, National Preventive Mechanisms. Country-by-Country Status Under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture (OPCAT); Report of 11 August 2008, <http://www.apr.ch/content/view/44/84/lang.en/>; Véase también: APT, List of Designated National Preventive Mechanisms, available at: <http://www.apr.ch/content/view/138/152/lang.en/>

⁴ Véase discurso del Alto Comisionado Adjunto presentado en una reunión en Nairobi en Octubre del 2008: <http://www.nhri.net>.

contexto de otras convenciones de derechos humanos como la Convención para las Personas con Discapacidad);

- Algunos gobiernos podrían considerar el hecho de que una INDH haya sido acreditada por el CIC como un factor a tomar en cuenta en su decisión sobre el MNP bajo el OPCAT (y el marco de seguimiento nacional bajo la Convención para las Personas con Discapacidad);
- Hay concurrencia entre los criterios y estándares/normas para los MNP en el OPCAT y para las INDH en los Principios de París (por ejemplo, la independencia, pluralidad, funciones, y facultades para obtener información);
- Al momento el proceso de acreditación por el CIC cubre INDHs como las comisiones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo en materia de derechos humanos y otras agencias especializadas. En el futuro, podría suceder que se le pida al CIC que considere solicitudes de admisión por cuerpos nacionales de derechos humanos encargados de realizar tareas de MNP.⁵ La pregunta si el CIC debería elaborar mas a fondo como cubrir este tipo de órganos esta sujeta al debate;
- La Unidad de Instituciones Nacionales de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos esta animando a todos los órganos de tratados de la ONU a entablar un dialogo con las INDH cuando revisen el rendimiento en materia de derechos humanos de un país determinado;⁶
- Adicionalmente, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en su capacidad de Secretaría del CIC (y por lo tanto del Subcomité de Acreditación) ha reconocido la necesidad de desarrollar junto con el CIC un proceso de acreditación mas firme, mas transparente y confiable, y que incluya el desarrollo de las Observaciones Generales sobre la implementación de los Principios de París en términos prácticos;
- El proceso de acreditación vigente para las INDH evalúa su conformidad con los Principios de París desde una perspectiva legal así, y esta considerando cada vez más la efectividad a nivel nacional de estos órganos;
- Actualmente solo las INDH con acreditación de tipo ‘A’ pueden pronunciar un discurso y participar en el seno del Consejo de Derechos Humanos. El Examen Periódico Universal y los órganos de tratados toman las acreditaciones muy en serio al momento de considerar a un país;⁷
- El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha pedido a las INDH que mire específicamente al tema de la tortura.⁸

⁵ El concepto de INDH es utilizado para varios tipos de instituciones nacionales de derechos humanos incluyendo a defensores del pueblo, comisiones, procuradurías, o instituciones especializadas.

⁶ Es necesario observar que el CIC tiene la facultad para aprobar observaciones generales. Según la Observación General 1.4 sobre la Interacción con el Sistema Internacional de Derechos Humanos, el Subcomité destaca la importancia para las INDH de interactuar con el sistema internacional de derechos humanos, en particular con el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos (los titulares de los mandatos de las relatorías especiales), y con los Órganos de Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En general esto significa que las INDH contribuyen, participan, y hacen seguimiento a las recomendaciones de estos mecanismos a nivel nacional. Además, las INDH deberían entablar un diálogo con el CIC, su Subcomité de acreditación, y su Bureau, así como las instituciones regionales de coordinación para las INDH.

⁷ Véase las Conclusiones de la Reunión de Trabajo Internacional sobre el Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Órganos de Tratados (Berlín, 23 y 24 de Noviembre 2006), UN Doc. HRI/MC/2007/3.

⁸ Resolución 2005/74, párrafo 9. Como parte del 60o Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, OACDH eligió centrarse en temas relacionados con la detención, y ha invitado a las INDH a que emprendan actividades en este campo. Véase Comunicado sobre Iniciativas durante el 60o Aniversario de la UDHR, Sra. Kyung-wha Kang, Comisionado Adjunto para los derechos Humanos, ICC, 20a Sesión, Abril 2008, Ginebra, Informe de Borrador de la Vigésima Sesión del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos (CIC), http://nhri.net/2008/ICC20_Final_Record_of_Proceedings.DOC. Véase también la Declaración de Nairobi, Novena Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, Nairobi, Kenya, 21-24 de Octubre 2008. <http://demotemp360.nic.in/2008/Nairobi%20Declaration%20-%20ENGLISH.pdf>.

En este documento, nosotros quisiéramos argumentar que el sólo hecho que una institución haya sido acreditada por el CIC no debe suponer que tal institución podría constituir un MNP efectivo y apropiado bajo el OPCAT (o el marco de seguimiento nacional bajo la Convención para las Personas con Discapacidad).⁹ Esto se debe al modo del proceso de acreditación por el CIC, la forma muy específica en la cual trabaja el SPT, el carácter del OPCAT y lo que requiere este último de los MNP, así como por el hecho que algunas funciones que deben desempeñar los MNP no siempre las podría desempeñar una INDH. Adicionalmente, hay un posible conflicto de papeles entre una INDH ‘independiente’ que ha sido estructurada de manera amplia y la cual puede emprender visitas de monitoreo por invitación, y entre un mecanismo de prevención que emprende visitas bajo el OPCAT. De un lado, el proceso de acreditación del CIC podría desde luego ser mejorado para evaluar cuando o si una INDH esta rindiendo de manera efectiva y apropiada sus funciones de MNP. De otro lado, y adicionalmente, si una INDH va a ser nombrada como el MNP, el Artículo 18 (3) del Protocolo Facultativo requiere que se le asignen recursos adicionales para que pueda ejercer de fondo sus nuevas tareas.

La acreditación del CIC

Los criterios que el CIC aplica están basados en los Principios de Paris. De este modo se requiere documentación escrita, a saber:

- 2.1 copia de la legislación u otro instrumento por medio del cual la INDH se crea y se dota de facultades (ley, disposición constitucional y/o decreto presidencial);
- 2.2 descripción de la estructura de la organización, con inclusión de su dotación de personal y presupuesto anual;
- 2.3 copia de su informe anual o documento equivalente más reciente;
- 2.4 declaración pormenorizada que muestre que la organización es conforme a los Principios de París, utilizando para ello el documento marco que la Secretaría del CIC proporciona como guía;
- 2.5 el formulario de acreditación cumplimentado y los documentos conexos proporcionados por la Secretaría del CIC, y
- 2.6 cualquier otro documento pertinente que sirva de apoyo a la solicitud.¹⁰

También hay un formulario que contiene una ‘Declaración de conformidad con los Principios de París’ el cual debe ser rellenado por las INDHs solicitantes.¹¹ Las preguntas incluidas en este documento cubren, entre otros temas, el establecimiento, independencia, pluralismo, autonomía, el proceso de nombramiento y estructura organizativa, mandato y jurisdicción, relaciones con la sociedad civil y otras instituciones de derechos humanos, interacción con la ONU y los mecanismos internacionales del derechos humanos, accesibilidad y métodos de trabajo.

El Subcomité de Acreditación también puede recibir información adicional (por ejemplo de otra INDH, CSOs, y otros actores internacionales). Después de esto, el Subcomité considera a la INDH en una de sus reuniones. El Comité del ICC también ha desarrollado Observaciones Generales las cuales le guían en sus resoluciones.¹² Estas Observaciones Generales amplían

⁹ Artículo 33 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad declara que “Los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención.”

¹⁰ Directrices para la solicitud de acreditación o re-acreditación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos ante el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Versión 3, abril 2008, párrafo 2.

¹¹ <http://www.nhri.net> [visitado por última vez en el 9 de septiembre 2008].

¹² CIC, Subcomité de Acreditación, Observaciones Generales, Ginebra, abril del 2008, http://nhri.net/2008/General_observations_Sp.pdf [visitado por última vez en el 9 de septiembre 2008].

aún mas los criterios de los Principios de Paris y están relacionadas con algunos aspectos como la posición constitucional o legal de las INDHs, sus tareas oficiales y campo de operación, si animan o fomentan la ratificación de instrumentos internacionales, cómo se relacionan con el sistema internacional de derechos humanos, y cómo cooperan con otros entes nacionales. Al comienzo del sistema de acreditación (a finales de los 1990), la decisión al respecto de las acreditaciones estaba basada sobre información provista por las mismas INDHs, y no en otra información. Información mas general sobre el pluralismo e independencia de las instituciones era también aceptada sin cuestionamientos en relación a quienes son los miembros, cómo se los nombra, cuales son sus antecedentes, etc. en vez de cómo las INDH son percibidas por otros desde afuera. Mas recientemente, el Subcomité comenzó a analizar también la efectividad de las INDHs recibiendo información de otras fuentes como la ONU y las oficinas de la OACDH en los países donde estén presentes, así como de organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

El Comité de Acreditación del CIC puede conceder la siguiente acreditación:

Categoría A: Conformidad con los Principios de Paris¹³

Categoría B: Estatus de observador. No guarda plena conformidad con los Principios de Paris o la información presentada es insuficiente para tomar una determinación;

La recomendación del Subcomité es enviada a la INDH, la cual tiene 28 días para responder. Después de este plazo, el Subcomité envía el informe con sus recomendaciones a todos los 16 miembros con derecho a voto del Bureau del CIC junto con cualquier reacción recibida de la INDH.

Las categorías A y B son revisadas cada cinco años, aunque también pueden ser consideradas tempranamente si hay un cambio de circunstancias que pueda afectar la conformidad con los Principios de Paris (revisión especial).

En su Documento de decisión sobre la revisión de los procedimientos del CIC para la acreditación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Marzo del 2008,¹⁴ el Grupo de Trabajo del CIC sobre Acreditación recomendó que un nuevo proceso de acreditación sea desarrollado, el cual estaría basado en los principios de ‘transparencia, rigor e independencia.’¹⁵ Esto comprendería, entre otras cosas, que ‘solo las Instituciones candidatas que estén en conformidad a la letra y el espíritu de los Principios de Paris y que además lo pueden demostrar a través de sus actos serán acreditadas.’¹⁶ Este nuevo procedimiento incluye ‘documentación completa y una declaración de conformidad presentada por las INDH por adelantado a la sesión.’ En su capacidad de Secretariado del CIC y del Subcomité de Acreditación, la Unidad de Instituciones Nacionales de la OACDH prepara un resumen detallado de la INDH en estrecha coordinación con las relevantes divisiones de la OACNUDH. Este resumen es luego compartido con la misma INDH candidata para que pueda dar su comentario al respecto antes de enviarlo al Subcomité de Acreditación. La OACNUDH esta activamente involucrada en las revisiones, y el Subcomité de Acreditación también puede dirigirse directamente, si es necesario, a las INDHs mismas por medio de reuniones telefónicas.¹⁷

¹³ Otras dos categorías existían previamente: ‘A(R) Acreditación con reserva – concedida cuando no había suficiente documentación para conferir estatus A’ y ‘C- No conforme con los Principios de Paris’. Desde el 2006 y el 2008 respectivamente, el CIC ya no utiliza estas categorías

¹⁴ <http://nhri.net/2008/DecisionPaper-NHRI-March2008.DOC> [visitado por última vez en 9 de septiembre del 2008].

¹⁵ Párrafo 5.

¹⁶ Párrafo 5.

¹⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Informe del Secretario General, UN Doc. A/HRC/7/70, párrafo 10.

Como resultado, desde Octubre del 2007, el CIC observa que ahora verifica la información enviada por la INDH con fuentes adicionales de información, como de las organizaciones de la sociedad civil. Además, la Unidad de Instituciones Nacionales de la OACDH, en su capacidad de Secretariado del CIC en el proceso de acreditación¹⁸ indica que está usando (cuando y si es posible) las oficinas nacionales de la ONU, y explica que busca información de manera pro-activa de estas oficinas para verificar dos veces si la información para el proceso de acreditación obtenida de la INDH es correcta.¹⁹ La Unidad de Instituciones Nacionales recompila esta información adicional y la incluye en un resumen de sus conclusiones.²⁰ Ya que la Unidad está presente durante las reuniones del Comité de acreditación, puede pasar esta información al proceso de toma de decisiones. La Unidad de Instituciones Nacionales también nos ha asegurado que a partir de noviembre del 2008 estos resúmenes serán hechos públicos. La Unidad de Instituciones Nacionales afirma que este nuevo procedimiento de verificación de la información tiene como objetivo incrementar la rigurosidad del proceso de acreditación. Como resultado de este nuevo proceso de acreditación, el CIC ha recomendado que algunas INDHs sean bajadas de la categoría A a partir del 2007 en adelante.²¹ En concordancia con las reglas de procedimiento del CIC, estas instituciones han sido concedidas 12 meses para proveer evidencia escrita, la cual es necesaria para establecer su continua conformidad con los Principios de París.

El proceso de acreditación puede ser considerado como ‘trabajo en marcha’. Su mejora y efectividad depende de un número de factores: la coordinación de una amplia escala de actores a su alrededor, y esfuerzos de consolidación para hacer el proceso de acreditación eficaz y fiable (por ejemplo, a través de una eficaz o fluida fuente de información, diseminación de las recomendaciones del CIC, y asegurar que las recomendaciones del CIC también concuerden con las recomendaciones de los órganos de tratados, etc.) son pasos esenciales para incrementar su fortalecimiento.

La inclusión de opiniones alternativas de ONGs y de funcionarios de las oficinas de campo de la ONU sobre una INDH es crucial para asegurar la credibilidad del proceso de acreditación del CIC, el cual hasta octubre del 2007 estaba basado solamente en información de la INDH y un proceso de evaluación por pares.

Según la Declaración de Nairobi ‘Las INDH deben alentar a los Gobiernos a ratificar la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo (OPCAT), y a tomar en consideración su designación como mecanismo nacional de prevención en este contexto, siempre y cuando se les otorguen las facultades y los recursos necesarios.’²²

Además, la práctica establecida ha sido desafiada por algunas ONGs que han presentado informes alternos sobre las INDH al Subcomité. Por ejemplo, mas de treinta y ocho ONGs de

¹⁸ ‘Solicita al Secretario General que continúe proveyendo, mediante los recursos existentes, la asistencia necesaria para mantener reuniones del Comité Internacional de Coordinación durante las sesiones de la Comisión, bajo los auspicios de y en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos,’ Comisión de Derechos Humanos, Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, Resolución de Derechos Humanos 2005/74, párrafo 19.

¹⁹ Entrevista con Gianni Magezzen y Francesca Albanese, junio 2008.

²⁰ Ibidem.

²¹ La Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka (Categoría A puesta bajo revisión en marzo del 2007, y revisada en octubre del 2007; Commission Nationale des Droits de l’Homme of Burkina Faso, revisada en marzo del 2007, categoría A(R); Comisión Nacional de Derechos Humanos de Camerún, previamente categoría A, revisada en octubre del 2006 a categoría B; Comisión de Derechos Humanos de Nigeria, sujeta a revisión en marzo del 2007 de A a B; Centro Nacional de Derechos Humanos de Slovakia, categoría B, revisado en octubre 2007; Commission Nationale des Droits de l’Homme de Madagascar, categoría A retraída en abril del 2006, revisada en octubre del 2006, y ahora en categoría C. Véase Tabla del Estatus de Instituciones Nacionales Acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, Anexo I, A/HRC/7/70, <http://www.nhri.net> [visitado por última vez en el 9 de septiembre, 2008].

²² Kenya, 28 de octubre 2008.

Sri Lanka presentaron informes criticando a la Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka, y el Subcomité de Acreditación convocó a la Comisión a responder a estas críticas. Al parecer, los informes de las ONGs influyeron en forma significativa la decisión del Subcomité para bajar de categoría 'A' a categoría 'B' a la Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka.²³ Este ejemplo es, sin embargo, mas una excepción que la regla: las ONGs fueron alentadas a presentar informes por la Red de ONGs en Asia (ANNI), la cual reconoció una oportunidad para retroalimentar el proceso de acreditación de INDH en la ausencia de una prohibición explícita en contra de la presentación de estos informes. No ha habido llamados del mismo Subcomité, ni tampoco se han adoptado reglamentos en sus Reglas de Procedimiento en ese tenor. Durante la 9ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos que tuvo lugar en Nairobi, del 23-25 de octubre del 2008, hubo varios llamados al Subcomité de Acreditación para que formalice la práctica de los informes de ONGs por medio de la inclusión de disposiciones respectivas en sus Reglas de Procedimiento.

Cómo resultado de este desarrollo hacia un enfoque mas sofisticado de la acreditación por el Subcomité del CIC, la Unidad de Instituciones Nacionales tiene la sólida opinión que si el Subcomité de Acreditación le concede a una INDH la categoría A, esta debería ser el MNP bajo el OPCAT, para así evitar duplicidad y proliferación de órganos. Consecuentemente, al parecer de la Unidad de Instituciones, el Subcomité de Acreditación del CIC debería dar una declaración sobre si la INDH debería ser o no el MNP.

Criterios del OPCAT

Los criterios requeridos por el OPCAT incluyen, en primer lugar, que el MNP pueda ser compuesto por uno o mas órganos.²⁴ Por consiguiente, en este contexto podría ser que una INDH sea solo uno de un grupo de órganos que vaya a conformar el MNP (cómo en el caso de Nueva Zelanda), o podría ser el MNP junto con ONGs (como en el caso de Eslovenia, y Moldavia con la creación de una nueva Comisión Nacional que va a ser combinada con organizaciones de la sociedad civil entre otras maneras de formar el MNP).²⁵ La libertad que el OPCAT permite en este sentido estaba apuntada a acomodar las diferencias que pudiesen existir entre los estados parte: algunos pueden ya tener órganos que estén en conformidad con el OPCAT, mientras que otros no los tengan. Esto fue diseñado para posibilitar alguna flexibilidad. Efectivamente, flexibilidad era el objetivo.²⁶

En segundo lugar, el MNP debe ser independiente. El Artículo 18 del OPCAT provee que el estado deberá garantizar la independencia funcional del MNP, así como la independencia de su personal. En este sentido, el estado debe asegurar que se adopten las suficientes medidas necesarias para nombrar a los expertos con las 'capacidades y los conocimientos profesionales requeridos' para el MNP y 'el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país'. El estado también debe 'facilitar los recursos necesarios' para el funcionamiento del MNP y tener 'debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos' cuando se establezca un MNP.

²³ ANNI 2008. Informe sobre el Rendimiento y Establecimiento de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en Asia, Bangkok, Tailandia, p. 176.

²⁴ Artículo 17, OPCAT

²⁵ APT, National Preventive Mechanisms, Country-By-Country Status Report, p. 99-102 y 88 respectivamente.

²⁶ Véase Debra Long, *Comentario al Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas en El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un manual para la prevención (IIDH y APT, 2005)*. Véase tambien Malcolm D. Evans and Claudine Haenni-Dale, *Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, 4(1) HUMAN RIGHTS LAW REVIEW (2004), p. 50.

Finalmente, las facultades mínimas referidas en los Artículos 19-21 del OPCAT refieren a la necesidad del MNP para poder examinar regularmente a las personas privadas de libertad, hacer recomendaciones a las autoridades, presentar propuestas sobre proyectos de ley y leyes en vigencia, acceder a toda la información y lugares de detención, y tener la posibilidad de entrevistar a individuos en privado, escoger los lugares que quisiese visitar y entablar contacto con el SPT. Además hay protecciones contra recriminaciones de aquellos que se pongan en contacto con el MNP y para la información confidencial.

Discusión

En esta fase es importante explicar brevemente el papel del SPT. El Artículo 11(b) delinea este papel en el contexto de los MNPs de la siguiente manera:

- (i) Aconseja y asiste a los Estados Partes, cuando sea necesario, en el establecimiento de los MNPs;
- (ii) Mantiene contacto directo y cuando sea necesario confidencial con los mecanismos nacionales de prevención y les ofrece capacitación y asistencia técnica a fines de fortalecer sus capacidades;
- (iii) Aconseja y asiste a los MNPs en la evaluación de las necesidades y medios necesarios para fortalecer la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes;
- (iv) Hace recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con el objetivo de fortalecer la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales de prevención para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

En la práctica, sin embargo, los estados, MNPs y las organizaciones de sociedad civil quieren frecuentemente que el SPT les de algunas observaciones/feedback sobre la idoneidad de una institución en particular como MNP, si algún cambio es necesario en relación a su marco legislativo, recursos o infraestructura, si se trata de un mecanismo existente, o aconsejar en la redacción de legislación u otras medidas para establecerlo. Por consiguiente, se podría argumentar que el papel del SPT no es de 'acreditar' a un MNP, pero simplemente de aconsejar a los estados sobre el modelo más idóneo para los propósitos del OPCAT en esa jurisdicción en particular, y proveer asesoramiento al mismo MNP para asegurar su efectividad. La pregunta si estos consejos y sugerencias deben hacerse públicos, también esta sujeta a debate.

Hay algunos aspectos que el OPCAT y los Principios de París tienen en común y que requieren más consideración, y donde una colaboración más cercana entre la Unidad de Instituciones Nacionales, el Subcomité de Acreditación y el SPT podría ser de beneficio mutuo:

- (a) El ámbito del mandato: Las INDHs están destinadas a ser encargadas con una amplia gama de temas bajo los Principios de París incluyendo (en muchos casos) un mandato para visitar lugares de detención cumplir con funciones cuasi-jurídicas. El OPCAT requiere que se cumplan unas funciones muy específicas y centradas. Esto requeriría inevitablemente: 1. Personal dedicado: las visitas tienen que ser regulares, el personal debería mantener contacto con otros órganos de relevancia a nivel nacional, los MNPs y el SPT, y deben adoptar informes de carácter preventivo, los cuales, aunque no necesitan estar separados de sus informes anuales, al menos deberían tener un capítulo para sí mismos. 2. Pericia especializada, particularmente en el contexto de hacer recomendaciones. 3. Recursos adicionales: todas las tareas del OPCAT requerirán más dinero para cubrir más personal, visitas físicas a lugares de detención, o la necesidad de

contratar expertos de afuera, por ejemplo.²⁷ Adicionalmente, si la INDH va a ser también el MNP además de las otras labores que ya cumple, requeriría igualmente algún tipo de reestructuración interna para tratar estas nuevas demandas.

- (b) Independencia: el concepto de independencia es central para el OPCAT y para los Principios de Paris, pero no son necesariamente los mismos para los dos. Sería de gran utilidad para el SPT que considere el concepto en mas detalle y que examine los consejos del CIC al respecto. El CIC debería, al mismo tiempo, examinar que sería apropiado y que plantearía desafíos desde la perspectiva del SPT en términos del OPCAT. La documentación sobre acreditación del CIC requiere por ejemplo que cuando la INDH presente información en su ‘Declaración de Conformidad con los Principios de Paris’, además provea ‘los mecanismos que garanticen la independencia del INDH’, cómo ‘el carácter de la responsabilidad de la Institución, es decir, indique la cadena de responsabilidad’; si ‘recibe la INDH instrucciones del gobierno’; ‘¿Cómo se evitan los conflictos de interés?’; ‘¿Incurren los miembros en responsabilidad jurídica por adoptar medidas con carácter oficial?’²⁸ Fuentes de información adicional pueden ser obtenidas por el SPT en sus visitas o en discusiones con los varios actores interesados en esa jurisdicción. Si el SPT pudiese transmitir esta información al proceso de acreditación del CIC, esto podría ser de asistencia a este último.
- (c) Mas problemático es el requisito de los Principios de Paris el cual requiere que el mandato de la INDH esté ‘enunciado en un texto constitucional o legislativo’,²⁹ por el cual se ha sugerido que también es aplicable al contexto del MNP. Esto crea algunos problemas de delinear el mandato del MNP en un texto constitucional cuando en realidad se requiere mas flexibilidad. Por ejemplo, si el texto constitucional no se conforma a lo que requiere el OPCAT, podría en realidad afianzar algunas disposiciones inoportunas dentro de la constitución, en vez de legislación que puede ser modificada mas fácilmente.
- (d) Similarmente, las facultades mínimas en el OPCAT no tienen equivalentes en los Principios de Paris. Por ejemplo, y particularmente, el OPCAT requiere que ‘los Estados se aseguren que los expertos del mecanismo nacional tengan las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos’. Esto, junto con el hecho que el MNP debe visitar regularmente lugares de detención cómo instituciones penitenciarias, hospitales psiquiátricas, y albergues de asistencia social, significa que el MNP debe tener los necesarios conocimientos médicos, psiquiátricos y de asistencia social. Por ejemplo, el hecho de que no hay pericia médica interna dentro del Defensor del Pueblo Danés, fue una de las razones principales para que el RCT sugiriese que era aconsejable establecer una nueva institución para que tome el papel de MNP.³⁰ Asimismo, las oficinas del Canciller de Justicia de Estonia, del Defensor del Pueblo Checo, y también del Defensor del Pueblo Polaco son predominantemente, si no puramente, de carácter judicial y

²⁷ Carver y Korotaev argumentan en este sentido, que las INDH ya están al momento sufriendo de falta de recursos en la región que ellos investigaron. Añadir las tareas de MNP encima de lo demás tiene que estar sujeto a recursos adicionales. Véase Richard Carver and Alexey Korotaev, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* 6 (Report on the behalf of the UNDP Regional centre in Bratislava, October 2007, Section 3.6)

²⁸ Declaración de Conformidad con los Principios de Paris, p. 1.

²⁹ Principios de Paris, párrafo 2.

³⁰ Informe Alternativo a la lista de temas (UN Doc. CAT/C/DNK/Q/5/rev.1) fechado 19 de febrero 2007 para consideración del Comité contra la Tortura de la ONU durante el examen del quinto informe periódico de Dinamarca; 38a sesión, mayo del 2007, p. 18-22.

están considerando contratar expertos de afuera si fuese necesario.³¹ Por consecuencia, si una INDH es ordenada a actuar cómo MNP entonces todas las facultades adicionales requeridas por el OPCAT deberían serle aseguradas.

- (e) Temas generales con respecto a la efectividad son relevantes para el SPT y el CIC respectivamente.³² Pero la efectividad de la INDH, específicamente como órgano de visita, en respecto a su mandato particular bajo el OPCAT para prevenir la tortura es algo que el CIC y el Subcomité de Acreditación probablemente no van a considerar, además de no estar en posición de hacerlo o de tener el suficiente conocimiento al respecto. Sin embargo, la Unidad de Instituciones Nacionales ha indicado que aportes y apoyos de profesionales y expertos en este campo (como el Proyecto de Investigación de la Universidad de Bristol) en el modelo del CIC podrían ser de gran ayuda. Sin embargo, el SPT necesita dar su punto de vista sobre este tema de forma clara.
- (f) Finalmente, el OPCAT no detalla específicamente si las *instituciones nacionales de derechos humanos* deberían ser los MNPs. Los autores del Protocolo solo hicieron referencia a los Principios de Paris, pero no prescribieron que las INDHs, dónde estén presentes, deben ser los MNPs. Puede ser que en algunos países no hayan INDH, mientras que en otros las INDHs, a pesar de su acreditación frente al CIC, no podrían ser los órganos mas idóneos para las tareas específicas bajo el OPCAT. Por ejemplo en Nueva Zelanda la comisión de derechos humanos tiene categoría A, pero esto no fue suficiente para que sea el único MNP en el país. De igual manera, en el Reino Unido, la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos y las comisiones de Irlanda del Norte y Escocia no están siendo consideradas dentro del grupo de mas de veinte órganos para ser designados bajo el OPCAT ya que no tienen la facultad de visitar lugares de detención que otros cuerpos establecidos por ley si poseen.

Los procesos del SPT para considerar un MNP, así como la acreditación de una INDH por el CIC, deberían ser similares al sistema de informes bajo los tratados de derechos humanos en el sentido de que deberían estar basados en un ‘diálogo constructivo’: sin condenas, pero trabajando junto con las INDHs y los estados de manera honesta para mejorar sus antecedentes en materia de derechos humanos. Si se lo ve desde este punto de vista, el proceso de consideración de un MNP por parte del SPT, así como el proceso de acreditación por el CIC deberían inevitablemente recurrir también a otras fuentes de información, como los varios comités de la ONU hacen en el sistema de informes de estados, para verificar que el informe presentado (en este caso por la INDH) es certero.

Un camino ha seguir?

Se recomienda lo siguiente:

1. El SPT debería evitar ‘acreditar’ a los MNPs en sí, dado que su tarea es mantener contacto con ellos y con los estados, y aconsejar para ‘fortalecer la capacidad y el mandato’ de los MNPs.³³ Se requiere del SPT que simplemente aconseje y de asistencia.

³¹ APT Country-by-country status report: véase p. 66 para Estonia, p. 63 para la República Checa y p. 93 para Polonia.

³² Richard Carver and Alexey Korotaev, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions 6* (Report on the behalf of the UNDP Regional centre in Bratislava, October 2007; Foreward to the Report).

³³ Artículo 11 (b)(iv) OPCAT.

2. Esto se refleja también en la posición del SPT el cual considera que entablar un diálogo con los MNP es un proceso continuo.³⁴ Por consiguiente, si una INDH no es acreditada por el CIC en esta situación, pero es reconocida como un MNP, este hecho no causaría mucho problema ya que el SPT continuaría asistiendo al MNP para mejorar su trabajo y hacerlo mas eficaz y efectivo, parte de lo cual podría resultar en una eventual acreditación del MNP por parte del CIC.
3. El Subcomité de Acreditación del CIC debería asegurarse de no hacer declaraciones en las cuales recomienda que una INDH en particular sea el MNP bajo el OPCAT.
4. Es esencial que el SPT y el Subcomité de Acreditación con el apoyo de la OACDH en su capacidad de secretaría del CIC desarrollen una relación mas estrecha para así poder comprender las perspectivas y requerimientos de cada uno. Sería particularmente útil en este sentido si el SPT pudiese atender a las sesiones de acreditación del CIC o al menos pudiese retroalimentar en el proceso a través de su documentación.
5. Sería deseable que a manera de reunir información, la Unidad de Instituciones Nacionales preguntase en sus comunicaciones con las INDH si ha habido discusiones sobre la posibilidad de que las INDH vayan a tomar parte en el MNP. Este tipo de información recopilada podría ser de gran beneficio para el SPT y debería ser enviada a este último. Sin embargo, si el CIC va a entablar estas preguntas, es entonces necesario que la Unidad de Instituciones Nacionales mantenga estrecho contacto con el SPT para asegurar que el enfoque sea consistente y que la Unidad este informada por la práctica del SPT en el campo. Inversamente, el SPT debe familiarizarse con los procesos del CIC. La Unidad de Instituciones Nacionales ha dicho que sería deseable que el SPT provea su aporte al formulario de acreditación para así proveer a la Unidad una orientación clara sobre los requisitos necesarios para las visitas a lugares de detención.
6. El SPT debe estar en contacto directo con la Unidad de Instituciones Nacionales y el Subcomité del CIC para obtener una mejor información sobre INDHs particulares. Sería particularmente útil si el SPT y el CIC pudiese dar una declaración conjunta para clarificar la relación entre ellos y entre la Acreditación por parte del CIC y el OPCAT. Para explorar este tema mas a fondo, se puede proponer organizar una mesa de trabajo.
7. El Subcomité del CIC y su secretariado en la Unidad de Instituciones Nacionales deberían reunirse con el SPT para discutir sus enfoques respectivos y como estos pueden influir en informarse el uno al otro. De manera similar, la Unidad de Instituciones Nacionales debería hacer uso de la experiencia empírica y la información obtenida por el SPT en el curso de sus visitas y discusiones con los estados para observar la como las INDH operan en la práctica.
8. El CIC debería continuar con su nuevo enfoque para descubrir maneras para verificar la información que obtiene de las INDH y examinarla a la luz de otras fuentes, como de la sociedad civil, parlamentarios, y otros órganos con base legal o constitucional, así como con otros órganos de tratados de la ONU, los mecanismos de procedimientos especiales, y órganos regionales.

Conclusión

Mientras que en el pasado la acreditación por parte del CIC se basaba solamente en información proveniente de las mismas INDH así como evaluaciones hechas por ellas mismas, esto ha cambiado recientemente. El proceso de evaluar esta información aún tiene lugar en base a una evaluación por otras INDHs, aunque esto toma lugar bajo los auspicios de y en cooperación con la OACDH. Hay evidencia que las organizaciones de la sociedad civil

³⁴ Primer Informe Anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT/C/40/2 (14 de Mayo 2008), parrafo 28 (xiv)

han podido contribuir en este proceso, aunque hasta ahora parece que esto es mas la excepción que la regla. El hecho que una INDH sea acreditada (o no) debería ser uno de los factores que el SPT puede utilizar cuando considere su idoneidad como MNP. El SPT, como lo ha hecho hasta ahora, debe buscar de manera pro-activa información adicional para así formarse una imagen integral de la medida en la cual la INDH funciona de manera eficaz y efectiva a nivel nacional y de su idoneidad para los propósitos específicos del OPCAT.

En esta fase es importante que la acreditación por parte del CIC y la consideración por parte del SPT sobre un MNP en potencia se mantengan separados y distintos, pero al mismo tiempo estén informados mutuamente, con la esperanza que en el futuro haya la posibilidad de estrechar los lazos entre los dos.

Equipo de Investigación de OPCAT
Universidad de Bristol

Noviembre 2008