



COLECCIÓN DEL SISTEMA
UNIVERSAL DE PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS
HUMANOS

FASCÍCULO 7

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Rafael García de Alba



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

(FASCÍCULO 7)

Rafael García de Alba



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

México, 2012

Primera edición: agosto, 2012

ISBN: 978-607-8211-52-4

Colección del Sistema Universal de Protección
de los Derechos Humanos (Obra completa)

ISBN: 978-607-8211-61-6

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles,
Inhumanos o Degradantes (Fascículo 7)

D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de la portada: Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	13
I. CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES	15
1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16
2. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	16
3. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	18
4. Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	18
II. COMITÉ CONTRA LA TORTURA	29
1. Observaciones Generales del Comité Contra la Tortura	41
III. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA	48
IV. CONCLUSIONES	66
V. BIBLIOGRAFÍA	68

Presentación

En las últimas dos décadas surgió una tendencia en los ámbitos nacional e internacional por ampliar y profundizar los derechos humanos, no sólo en cuanto a su alcance, sino también en el impacto social, político y jurídico; sin embargo, aún falta mucho trabajo por hacer para que la población conozca sus derechos, así como la vía jurídica para su ejercicio.

A lo anterior habrá que añadir la complejidad de la suscripción de varios instrumentos internacionales que buscan regular las relaciones jurídicas entre los Estados, así como proteger los derechos humanos. Tal es el caso de convenios,¹ pactos,² declaraciones,³

¹ Es un escrito celebrado entre Estados con un grado de formalidad menor al de un tratado. Normalmente, un convenio es acordado en aspectos económicos y comerciales entre los Estados. Los convenios pueden estar dados entre dos Estados, denominándose convenio bilateral, normalmente celebrado para brindar facilidades en materias comerciales. También existe otra forma de convenio, celebrado entre más de dos Estados, el cual se denomina multilateral, en el cual el acuerdo tiene un carácter más normativo respecto de aspectos contemplados dentro del derecho internacional.

² Son tratados solemnes, estrictos y condicionales entre dos o más partes, en los que se establece una obediencia a cumplir uno o varios acápites establecidos en un contrato formal y en que ambas partes se comprometen a ejecutar ciertas acciones y a recibir retribuciones de la otra parte por su cumplimiento.

³ Declaración de derechos o carta de derechos son algunos de los nombres que han recibido históricamente los documentos de carácter político en que se enumeran los derechos y libertades considerados esenciales. Tengan o no rango constitucional, y provengan de una asamblea legislativa o de la mera voluntad de un rey (lo que se denomina Carta otorgada),

protocolos,⁴ cartas, estatutos,⁵ códigos,⁶ acuerdos,⁷ resoluciones⁸ y principios, todos ellos con características y naturaleza jurídica diversa.

Dicha circunstancia cobra especial relevancia con motivo de la aprobación de la reforma constitucional del pasado 10 de junio de 2011, la cual pone de relieve la necesidad de que los estudiantes, los jueces y, en general, toda la población conozcan los instrumentos internacionales, ya que tal y como se desprende del artículo 1o. "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Consti-

tales declaraciones suponen una voluntad de protección de los derechos contra los posibles abusos del ejercicio del gobierno, de modo que el poder político queda ciertamente limitado para quien lo ejerce, independientemente de que se reconozcan o no los principios de soberanía nacional o de división de poderes, propios del Estado liberal. El concepto de Estado social propio de las democracias avanzadas del siglo XX introdujo el reconocimiento de los derechos sociales.

⁴ Son los acuerdos de voluntades entre dos o más Estados que modifican cartas o tratados internacionales. En analogía con los contratos privados, el protocolo supondría un *addendum* al acuerdo inicial, manteniendo la validez del cuerpo principal, pero modificándolo o ampliándolo en algunos aspectos. Algunos protocolos, por su importancia, han llegado a hacerse más célebres que el propio tratado que les dio origen, como es el caso del Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, que es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.

⁵ Los estatutos son los documentos constitutivos de un órgano internacional, ejemplo de ello es el Estatuto de Roma, que le da vida jurídica a la Corte Penal Internacional.

⁶ Alude al conjunto unitario, ordenado y sistematizado de normas respecto de una materia determinada.

⁷ Una decisión tomada en común por dos o más Estados, por una junta, asamblea o tribunal. También se denomina así a un pacto, tratado o resolución de organizaciones, instituciones, empresas públicas o privadas.

Es, por lo tanto, la manifestación de una convergencia de voluntades con la finalidad de producir efectos jurídicos. El principal efecto jurídico del acuerdo es su obligatoriedad para las partes que lo otorgan, naciendo para las mismas obligaciones y derechos. Es válido cualquiera que sea la forma de su celebración, oral o escrita, siempre que el consentimiento de los otorgantes sea válido y su objeto cierto, determinado, no esté fuera del comercio o sea imposible.

⁸ Es una moción escrita adoptada por una Asamblea.

tución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Esta reforma va mucho más allá del mero reconocimiento de derechos; implica una nueva decisión política fundamental dentro del sistema constitucional mexicano,⁹ que impone la necesidad de que todos los órganos del Estado adopten medidas capaces de garantizar la observancia del marco jurídico internacional atendiendo al principio *pro persona*.

En este contexto podemos ubicar la presente obra, que busca dar un esbozo general de lo que es el Sistema de Naciones Unidas, con especial atención a los tratados y los órganos de tratados que lo integran y le permiten erigirse en un instrumento eficaz para la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional.

Los órganos de tratados tienen la finalidad de supervisar la aplicación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos; hasta el momento se crearon los siguientes: el Comité de Derechos Humanos (CCPR, por sus siglas en inglés); el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés); el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés); el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); el Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés); el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT, por sus siglas en inglés); el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés), el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés); el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus

⁹ Me refiero al término clásico de decisión política fundamental dado por Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. Trad. de Francisco Ayala. Madrid, Alianza Editorial, 2009 (Alianza Universidad Textos, núm. 57), p. 47.

siglas en inglés), y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED, por sus siglas en inglés).

Es oportuno señalar que los órganos de tratados de derechos humanos están constituidos por comités de expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de los principales instrumentos internacionales. Se han creado de conformidad con lo dispuesto en los tratados que supervisan. Estos Comités se reúnen periódicamente para conocer el estado que guarda la protección de los derechos humanos en cada uno de los países signatarios y hacer recomendaciones.

El lector podrá complementar la información contenida en la presente publicación con las diversas que sobre el tema de la protección internacional de los derechos humanos elabora esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre las cuales destaca la colección de fascículos sobre diversos tópicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La protección internacional de los derechos humanos encuentra sus orígenes en la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el año de 1948, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en sus 30 artículos reconoció un catálogo de derechos y libertades que constituyen una guía para su protección en la comunidad internacional. Esta importante resolución es la base para el desarrollo en específico de diversos tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, los cuales forman parte del marco jurídico mexicano en virtud de haberse firmado y ratificado por nuestro país, y cuya observancia se torna obligatoria para todos los órganos del Estado en razón de la reforma constitucional.

Sin lugar a duda, el camino recorrido en materia de protección de los derechos humanos ha sido largo y azaroso, prueba de ello es la aprobación de los diversos tratados por la Asamblea General de Naciones Unidas, circunstancia que

se dio de manera paulatina y producto de diversos análisis y acuerdos entre los países.

El Sistema Universal sentó sus bases con la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales. Se ha estructurado con otros tratados internacionales, con los que se busca proteger los temas prioritarios en materia de derechos humanos a nivel mundial y que versan sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de discriminación contra la mujer; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; los derechos del niño; los trabajadores migratorios y sus familiares; las personas con discapacidad, y la protección de todas las personas relacionadas con desapariciones forzadas.

En su conjunto, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a sus Comités se les conoce como Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos o Sistema de Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Abordan, según la Asamblea General de Naciones Unidas, las materias prioritarias de derechos humanos, y se distinguen de otros tratados en la materia de Naciones Unidas por establecer en el mismo instrumento un órgano para su supervisión.

En esta ocasión, la Comisión Nacional presenta una colección de textos integrada por escritos académicos que tienen como propósito profundizar sobre el conocimiento del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

De esta forma, las personas interesadas pueden encontrar en los fascículos que componen la colección información especializada del Sistema en su conjunto, de la Declaración Universal y de cada tratado, con la explicación del funcionamiento, tanto del tratado como de su comité de vigilancia, de manera que el lector pueda remitirse al fascículo de su interés y/o a la colección en su conjunto.

Esta Comisión Nacional, atenta al cumplimiento de sus funciones y a las necesidades del país, contribuye a la difusión del derecho internacional de los derechos humanos con la publicación de esta serie de fascículos, los cuales aportan de manera significativa al conocimiento de temas relevantes, de forma clara y precisa. Con tal labor, sin duda, se fortalece nuestra actividad en la tarea que ahora es una obligación constitucional para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una vez más, ofrece materiales para adentrarse en el conocimiento de los temas que aborda en sus diversas series y colecciones, para fortalecer la cultura de la legalidad en nuestro país.

Introducción

Sin duda alguna, uno de los grandes desafíos en el mundo es la erradicación de la tortura en todas sus manifestaciones. Dicho desafío, apenas si es necesario decirlo, fue uno de los retos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asumió a los pocos años de su fundación.

Con el transcurso de las décadas, la ONU fue dando cuerpo a una serie de instrumentos legales —declaraciones, convenios, tratados— de aplicación universal que garantizaban a todas las personas protección suficiente contra la tortura y los malos tratos, cuyo culmen fue la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984.

Dicho tratado fue la culminación del proceso normativo en el ámbito de la lucha contra la tortura. Sus disposiciones están encaminadas a prevenir, castigar y, en última instancia, erradicar todos aquellos actos que se manifiesten en dolores o sufrimientos graves, físicos o mentales, infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, en contra de alguien para forzarlo a que dé información; confiese algo; sea castigado por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, intimidarlo o coaccionarlo. Así pues, los Estados Partes de la Convención contra la Tortura tienen la obligación de adoptar medidas para que

todas las personas de esos Estados Partes puedan disfrutar de los derechos establecidos en la misma.

En el primer apartado de este texto, haremos una referencia a los instrumentos internacionales en materia de tortura y malos tratos que precedieron a la Convención, para después estudiar las disposiciones de ésta y sus partes constitutivas. Posteriormente, abordaremos al Comité contra la Tortura, que es un órgano creado en virtud de la Convención, el cual tiene como encomienda vigilar el cumplimiento, por los Estados Partes, de los derechos establecidos en la Convención. Finalmente, abordaremos el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, que introduce un mecanismo para promover los objetivos de la Convención de prevenir la tortura y otras formas de maltrato, mediante visitas periódicas a lugares de detención de todos los Estados Partes.

La tortura y los malos tratos son un flagelo para la humanidad, y, como en su momento veremos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes marca un parteaguas, porque los Estados Partes se comprometen a tipificar los actos de tortura como delitos en su legislación penal y a castigar esos delitos con penas adecuadas; a llevar a cabo una investigación pronta e imparcial de todo supuesto acto de tortura; a asegurarse de que ninguna declaración hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento, y a velar por que su legislación garantice a la víctima, o a las personas a su cargo, el derecho a su rehabilitación y a una indemnización justa y adecuada.

I. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, las naciones han buscado la manera de prohibir y erradicar la tortura y el maltrato. El artículo 5o. de la Declaración señala que “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.¹

La tortura es, sin duda, una de las prácticas más lacerantes utilizadas y padecidas por la humanidad. Sus heridas, a decir de Amerigo Incalcaterra, ex Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “son indelebles y sus consecuencias, muchas veces, insuperables”.² Valga pues señalar que la comunidad de naciones no ha permanecido ajena al compromiso de erradicarla.

De esta manera, los organismos internacionales han emitido una serie de instrumentos internacionales de lucha contra la tortura que convergen en ese propósito. Así, en 1955 el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente adoptó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,³ que establecían las normas mínimas para el registro, separación y clasificación de reclusos, y demás cuestiones relativas a la reclusión, señalando que se prohíben completamente “todas las penas crueles, inhumanas o degradantes, incluidas las penas corporales, como sanciones disciplinarias”.⁴

¹ Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Consideraciones para investigación y documentación de la tortura en México*, p. 5.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Métodos de lucha contra la tortura”, *Folleto Informativo No. 4*.

⁴ *Idem*.

1. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966,⁵ es un instrumento que, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contiene disposiciones normativas que explicitan los derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Respecto del tema que nos ocupa, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala, en su artículo 7o., la misma definición que contiene la Declaración en su artículo 5o.: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

16

2. DECLARACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Otro instrumento es la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1975, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de ese año.⁶

Es en dicha Declaración en donde aparece un concepto muy preciso de tortura y maltrato, y especifica qué debe entenderse por una y otro; asimismo, indica cuáles son las finalidades por las que se comenten. El artículo 1o. de la referida Declaración dispone:

⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

⁶ Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.

1. A los efectos de la presente Declaración, se entenderá por tortura todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán tortura las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

2. La tortura constituye una forma agravada y deliberada de trato o pena cruel, inhumano o degradante.⁷

De la anterior transcripción del artículo, se considera que la tortura y el maltrato tienen la finalidad de *obtener de la persona o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras*. De acuerdo con dicha definición, a decir de Carlos Garduño Salinas, la inflicción a la víctima o a un tercero de dolores o sufrimientos graves físicos o mentales, cometida por funcionarios públicos, tiene como finalidad:

- Obtener información.
- Obtener una confesión.
- Castigar por un hecho que se haya cometido o se sospeche que se haya cometido.
- Intimidar.⁸

⁷ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.

⁸ Carlos Garduño Salinas, "Las finalidades de la tortura en el Derecho Internacional Mexicano de los Derechos Humanos", *Consideraciones para investigación y documentación de la tortura en México*, p. 153.

3. CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

Otro instrumento que conviene referir es el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

La expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye “a todos los agentes de la ley que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención”.⁹ El Código, en su artículo 5o., dispone:

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A decir de dicho artículo, el término “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” deberá “interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra ‘todo abuso, sea físico o mental’”.¹⁰

4. CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

El alcance y obligatoriedad, tanto de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros

⁹ Folleto Informativo No. 4, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ *Idem.*

Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes como del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley era, hasta cierto punto, limitado, pues requerían para su cumplimiento de la voluntad política de los Estados, en virtud de no ser convenciones internacionales con fuerza obligatoria y vinculante para los Estados que las firmaron.

Tratándose del Código, el Consejo Económico y Social aprobó en 1989 las Directrices para su aplicación efectiva (resolución 1989/61), “en las que se instaba a los Estados, entre otras cosas, a procurar incorporar los principios consagrados en el Código a la legislación y las prácticas nacionales y a establecer mecanismos eficaces para garantizar la disciplina interna y el control externo, así como la supervisión de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.¹¹

Dichas directrices, así como otras disposiciones derivadas de instrumentos internacionales en los que se prohibía de forma determinante la tortura, formaron parte del derecho internacional consuetudinario en materia de prohibición de la tortura. Ya la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establecía un principio general de Derecho que se conoce como *ius cogens*.¹²

Dicho principio señala que una norma imperativa de derecho internacional general es aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter. Lo anterior queda debidamente sintetizado por el Diccionario Jurídico Mexicano: “Término que ha desarrollado la doctrina jusinter-

¹¹ *Idem.*

¹² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969).

nacionalista para designar dentro de un sistema jurídico una norma de rango superior que excluye un acuerdo particular derogatorio”.¹³

Al respecto, Antonio Cançado Trindade ha señalado que el dominio del *ius cogens* en la proscripción de la tortura es “una conquista definitiva de la civilización y que un criterio inefable de medición del grado de civilización alcanzado por cualquier país (sea o no Parte en los tratados de derechos humanos) reside efectivamente en el trato dispensado por las autoridades públicas a las personas detenidas”.¹⁴ Por tanto, la prohibición absoluta de la tortura y el maltrato plasmada en tratados internacionales de derechos humanos es una norma *ius cogens*.

Al continuar con la evolución y búsqueda para generar responsabilidad internacional a los Estados en donde al interior de los mismos se cometan actos de tortura y/o maltrato, Carlos Garduño Salinas apunta que la comunidad internacional creó dos Convenciones que, más allá de conceptualizar la tortura, se convierten en fuente de obligaciones para los Estados: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la Organización de Naciones Unidas, y, a nivel regional, a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la Organización de Estados Americanos”.¹⁵

Señalado lo anterior, procederemos al estudio detallado de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante Convención), y no así de la Convención Interamericana para Prevenir y San-

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano, t. V., p. 267.

¹⁴ Antonio Cançado Trindade, “Voto concurrente”, párrafo 6, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 27 de noviembre 2003.

¹⁵ C. Garduño Salinas, “Las finalidades de la tortura en el Derecho Internacional Mexicano de los Derechos Humanos”, *op. cit.*, p. 154.

cionar la Tortura, de la Organización de Estados Americanos, por exceder los alcances de este trabajo.

La Convención fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, y entró en vigor el 26 de junio de 1987.¹⁶ Este tratado internacional marca un parteaguas con todos los esfuerzos que hasta ese momento había realizado la comunidad internacional para prevenir y castigar la tortura y los malos tratos.¹⁷

Decimos que marca un parteaguas porque los Estados Partes se comprometen a tipificar los actos de tortura como delitos en su legislación penal y a castigar esos delitos con penas adecuadas; a llevar a cabo una investigación pronta e imparcial de todo supuesto acto de tortura; a asegurarse de que ninguna declaración hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento, y a velar por que su legislación garantice a la víctima, o a las personas a su cargo, el derecho a su rehabilitación y a una indemnización justa y adecuada.¹⁸

La Convención consta de tres partes:

La Parte I se refiere a la definición de la tortura; jurisdicción y extradición del delito de tortura; a la investigación pronta e imparcial de las acusaciones de tortura; a la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley; a la reparación del daño a la víctima y su derecho a una

¹⁶ Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Vinculación para México: 23 de enero de 1986, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de marzo de 1986 y entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

¹⁷ El Diccionario Jurídico Mexicano aporta una definición a tomar en cuenta: "Es mediante la prohibición de las torturas, de los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como de los experimentos médicos o científicos sin el libre consentimiento del interesado, como con mayor énfasis se manifiesta el deseo de la comunidad nacional e internacional de preservar y defender la integridad física, psíquica y moral de la persona humana", *op. cit.*, p. 157.

¹⁸ *Folleto Informativo No. 4, op. cit.*, p. 10.

indemnización justa y adecuada; al impedimento de los Estados de que en sus territorios se constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura.

La Parte II se refiere al Comité contra la Tortura, establecido para vigilar el cumplimiento de las disposiciones del tratado.

La Parte III tiene que ver con los mecanismos para firmas, ratificaciones y adhesiones a la Convención.

Así pues, en su Parte I, luego de señalar en su Preámbulo que teniendo en cuenta los artículos 5o. y 7o. de la Declaración Universal y del Pacto Internacional, respectivamente, que proclaman que nadie será sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,¹⁹ así como la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,²⁰ la Convención define a la tortura en su artículo 1o. en estos términos:

1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia úni-

¹⁹ Cf. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, p. 6.

²⁰ Cf. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, pp. 6-7.

camente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance.

Analizando las partes constitutivas del artículo anterior, tenemos que la definición de tortura dice que es todo acto por el cual se inflijan intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales.

Finalidad de la tortura:

- a) Obtener de esa persona o de un tercero información o una confesión;
- b) Castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o
- c) Intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación.

23

Agentes:

- a) Cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público, o por
- b) Otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.

Excluyentes de responsabilidad:

- a) No se considerarán tortura los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas,
- b) O que sean inherentes o incidentales a éstas.

Por lo anterior, la tortura se comete de manera intencional por servidores públicos y personas que no tienen ese carácter, con el único requisito que lo hagan por autorización, instigación o aquiescencia de alguien que sí lo tenga. Asimismo, no se considerarán como tortura los dolores o sufrimientos físicos o mentales producto de una sanción legítima. Evidentemente, la definición de “sanción legítima” excluye la tortura, por ser reconocida de forma universal su prohibición.

Ahora bien, debemos señalar que de la definición de tortura que aporta el artículo —dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales— no necesariamente quedan claros los “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, conocidos generalmente como maltratos. Ante ello, y a decir de Carlos Garduño Salinas, “habría que estudiar la jurisprudencia a nivel internacional”.²¹ Al respecto, Daniel O’Donnell ha señalado que se ha hecho referencia a los tratos crueles, inhumanos y degradantes (malos tratos) cuando hay sufrimiento psicológico o moral, que no incluya abuso físico, lo que estima podría estar indicando que si incluye sufrimiento psicológico o moral y físico se trata de tortura.²²

Por último, con relación a las finalidades de la tortura, por lo general se encuadran en los ámbitos de prevención del delito, durante la fase de averiguación previa, en la parte penitenciaria de reclusión cuando el reo espera sentencia del juez, o bien, cuando ya es señalado como penalmente responsable de la comisión de un delito y compurga su sentencia, así como por actos derivados del ejercicio de las fuerzas

²¹ C. Garduño Salinas, “Las finalidades de la tortura en el Derecho Internacional Mexicano de los Derechos Humanos”, *op. cit.*, p. 155.

²² Daniel O’Donnell, “La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el derecho internacional de los derechos humanos”, en *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*, p. 99.

armadas. En este tenor, a decir de Garduño Salinas, los agentes más comunes son “las autoridades de seguridad pública, procuración de justicia, penitenciarias y castrenses”.²³

No obstante lo anterior, hay otros casos en los que se puede infligir tortura o maltrato, sin que necesariamente los responsables ejerzan funciones públicas. Figura, por ejemplo, el caso *Costello-Roberts vs. Reino Unido*, ventilado ante la Comisión y Corte Europea de Derechos Humanos (sentencia de 25 marzo de 1993, Serie A., no. 247-C).²⁴ En dicho caso se estimó que la responsabilidad del Reino Unido era susceptible de ser comprometida por castigos corporales infligidos en una escuela privada por el director de dicho establecimiento. El carácter privado del establecimiento no libra al Estado de su obligación positiva de crear un sistema de derechos que salvaguarde suficientemente la integridad física y psíquica de los menores. El Estado “no podrá sustraerse a su responsabilidad delegando sus obligaciones en organismos privados o de particulares”.

El artículo 2o. de la Convención alude a las medidas que los Estados Partes deberán tomar para impedir los actos de tortura, como políticas públicas tendentes a la prevención y erradicación.

1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.
2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

²³ C. Garduño Salinas, “Las finalidades de la tortura en el Derecho Internacional Mexicano de los Derechos Humanos”, *op. cit.*, p. 156.

²⁴ Carlos A. Mahiques, *La noción jurídica de tortura*, p. 184.

3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

En su punto tres, el artículo es contundente en el sentido de la prohibición de la tortura, aun y cuando se invoquen circunstancias de todo tipo y la orden de un superior.

El artículo 4o., por su parte, también alude a las políticas públicas que los Estados Partes deberán tomar en sus legislaciones locales para tipificar, documentar y sancionar los actos de tortura:

1. Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura.

2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.

Ahora bien, respecto de extranjeros, la Convención da un tratamiento completo en sus artículos 5o. al 9o., lo mismo en aspectos de jurisdicción nacional como en materia de extradición. El artículo 5o., por ejemplo, detalla la jurisdicción sobre los delitos a que se refiere el artículo 4o.: a) cuando los delitos se cometan en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o un buque matriculados en ese Estado; b) cuando el presunto delincuente sea nacional de ese Estado; c) cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.

El artículo 6o. dispone que todo Estado Parte podrá detener o asegurar a una persona en cuyo territorio haya cometido alguno de los delitos del artículo 4o., si considera que las circunstancias del delito están debidamente justificadas, procediendo inmediatamente a una investigación preliminar

de los hechos. El artículo de referencia también dispone que la persona detenida tendrá toda clase de facilidades para comunicarse con el representante del Estado de su nacionalidad, y que el Estado que la haya detenido notificará inmediatamente tal detención y las circunstancias que la justifican a los otros Estados Partes relacionados.

En adelante, los artículos 7o., 8o. y 9o. disponen que, si no procede la extradición, el Estado Parte en cuya jurisdicción se haya cometido el delito someterá a la persona culpable a sus autoridades competentes, a efectos de enjuiciamiento, y dicha persona recibirá garantías de un trato justo —debido proceso legal— en todas las fases del procedimiento (artículo 7o.); asimismo, los delitos de tortura y maltrato serán parte de aquellos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Partes, y, en ausencia de tratado, podrá considerarse a la Convención como la base jurídica necesaria para la extradición referente a tales delitos (artículo 8o.); por último, que los Estados Partes se prestarán todo el auxilio posible en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a los delitos previstos en el artículo 4o., inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder (artículo 9o.).

En sus artículos 10 y 11, la Convención dispone que todo Estado Parte velará por que se incluyan educación e información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar, personal médico, funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, interrogatorio o tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión (artículo 11); asimismo, que todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cual-

quier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura.

En sus artículos 12, 13 y 14 la Convención establece una serie de obligaciones a los Estados Partes, que tiene que ver con una investigación pronta e imparcial de las acusaciones de tortura, así como con sanción, compensación y reparación del daño lo más completa posible para la víctima; en ese sentido, dice que todo Estado Parte velará por que las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial (artículo 12); velará por que toda persona sometida a tortura tenga derecho a presentar una queja y su caso sea pronto e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes, así como que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado (artículo 13), y velará por garantizar a la víctima la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible (artículo 14).

Por su parte, el artículo 15 señala que ninguna declaración hecha como resultado de tortura puede ser invocada como prueba en ningún procedimiento, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración. El artículo 16, por otra parte, dispone que todo Estado se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura.

En su Parte II, la Convención se refiere al Comité contra la Tortura en sus artículos 17 a 24. Dada la trascendencia del Comité, nos referiremos a él en el siguiente rubro del presente trabajo.

II. Comité contra la Tortura

En virtud del artículo 17 de la Convención contra la Tortura, en el año de 1988 entró en funciones el Comité contra la Tortura (CAT), encargado de velar por la observancia y aplicación del tratado.

En este punto cabe señalar que la Convención contra la Tortura, al igual que los otros seis tratados internacionales de derechos humanos, dispuso la creación de un comité internacional de expertos independientes que se encargara de vigilar el cumplimiento de sus disposiciones, así como de instrumentar las medidas necesarias para asegurar a todas las personas de los Estados Partes el goce de los derechos previstos en la Convención

Así pues, en sus artículos 17 y 18, la Convención contra la Tortura dispone que el Comité contra la Tortura (CAT) estará compuesto por 10 expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, quienes serán elegidos por un lapso de cuatro años (17), y de entre ellos se nombrará un Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator, los cuales conformarán la Mesa por un periodo de dos años; se establecerá un reglamento, y los Estados Partes serán responsables de los gastos que se efectúen por las actividades del Comité (18).

El artículo 19, por su parte, hace referencia a los informes periódicos que deberán presentar los Estados Partes. A decir del Folleto Informativo No. 30 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la idea de vigilar los derechos humanos mediante el examen de los informes “data de una resolución del Consejo Económico y Social de 1956, en la que se pidió a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que presentaran informes periódicos sobre los adelantos logrados en la promoción de los derechos humanos. El modelo se incorporó en la Convención

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, los dos Pactos Internacionales de 1966 y, en adelante, en todas las demás convenciones internacionales fundamentales de derechos humanos”.²⁵ Así, pues, el artículo dispone que:

1. Los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, los informes relativos a las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención en lo que respecta al Estado Parte interesado. A partir de entonces, los Estados Partes presentarán informes suplementarios cada cuatro años sobre cualquier nueva disposición que se haya adoptado, así como los demás informes que solicite el Comité.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes a todos los Estados Partes.

3. Todo informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios generales que considere oportunos y los transmitirá al Estado Parte interesado. El Estado Parte podrá responder al Comité con las observaciones que desee formular.

4. El Comité podrá, a su discreción, tomar la decisión de incluir cualquier comentario que haya formulado de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo, junto con las observaciones al respecto recibidas del Estado Parte interesado, en su informe anual presentado de conformidad con el artículo 24. Si lo solicitara el Estado Parte interesado, el Comité podrá también incluir copia del informe presentado en virtud del párrafo 1 del presente artículo.

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Folleto Informativo No. 30, p. 27.

Haciendo un análisis de los cuatro párrafos del artículo 19, tenemos que, en suma, los informes deberán explicar las medidas jurídicas, administrativas y judiciales adoptadas por el Estado para llevar a la práctica las disposiciones del tratado, y se deberán mencionar también todos los factores o dificultades con que se ha tropezado para el ejercicio de esos derechos.

El *Folleto Informativo No. 30* al que hemos hecho referencia es muy puntual respecto de las finalidades de la presentación de informes, caracterizándola como una oportunidad de cada Estado Parte de hacer un balance de la protección de los derechos humanos dentro de su jurisdicción, a los efectos de la planificación y aplicación de políticas.²⁶ Dichas finalidades son:

- a) Llevar a cabo un examen exhaustivo de las medidas adoptadas para armonizar la legislación y la política nacionales con las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes en los que sea Parte.
- b) Verificar los progresos logrados en el goce de los derechos establecidos en los tratados, en el contexto de la promoción de los derechos humanos en general.
- c) Detectar los problemas y deficiencias que hubiere en su enfoque de la aplicación de los tratados.
- d) Evaluar las futuras necesidades y objetivos para una aplicación más eficaz de los tratados.
- e) Planificar y elaborar políticas apropiadas para alcanzar esos objetivos.²⁷

De lo anterior se desprende que el proceso de presentación de informes es un instrumento importante para que un

²⁶ *Ibid.*, p. 28.

²⁷ *Ibid.*, p. 29.

Estado evalúe sus logros y lo que aún queda por hacer para promover y proteger los derechos humanos en el país. El proceso de presentación de informes deberá servir para alentar y facilitar, en el plano nacional, la participación popular, el examen público de las políticas gubernamentales y el compromiso constructivo con la sociedad civil, con un espíritu de cooperación y respeto mutuo, y con el fin de progresar en el disfrute de todos los derechos protegidos por las convenciones pertinentes.²⁸

Señalado lo anterior, las pautas generales aplicables a los nueve órganos creados en virtud de tratados, entre ellos el CAT, que nos permiten comprender, tratándose del artículo 19 de este último, algunos de sus alcances:

1. Presentación del informe inicial.
2. Lista de cuestiones y preguntas.
3. Respuesta por escrito a la lista de cuestiones.
4. Otras fuentes de información de que dispone el comité.
5. Examen oficial del informe: diálogo constructivo entre el órgano creado en virtud de un tratado y el Estado Parte.
6. Observaciones y recomendaciones finales.
7. Aplicación de las observaciones finales y presentación del próximo informe periódico.

Respecto de la presentación del informe inicial²⁹ al CAT, los Estados deberán canalizarlo al Secretario General de la ONU para que, una vez hecha la traducción a los idiomas de trabajo del Comité, se programe el examen del informe en uno de los periodos ordinarios de sesiones del Comité.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibid.*, p. 30.

Cabe señalar que con antelación al periodo de sesiones en el que se examinará oficialmente el informe, el Comité elabora una lista de cuestiones y preguntas,³⁰ que se presenta al Estado Parte. La lista ofrece al Comité la posibilidad de pedir al Estado Parte toda información adicional que se haya podido omitir en el informe o que los miembros consideren necesaria para que el Comité evalúe el estado de la aplicación del tratado en el país de que se trate. La lista también permite al Comité iniciar el proceso de interrogatorio al Estado Parte para precisar cuestiones específicas planteadas en el informe que causen especial preocupación a los miembros.

Con relación a las respuestas por escrito a la lista de cuestiones,³¹ a veces el Estado Parte puede presentar por escrito sus respuestas a la lista de cuestiones y preguntas. Las respuestas por escrito son un suplemento del informe y son especialmente importantes cuando se ha producido una demora significativa entre la fecha de presentación del informe original y la fecha en que el Comité está finalmente en condiciones de examinar el informe.

En cuanto a otras fuentes de información de que dispone el Comité,³² figuran aquellas que proveen organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, ONG (tanto internacionales como nacionales), instituciones académicas y la prensa sobre la situación de derechos humanos de un país. Según el momento en que se presente esa información, las cuestiones planteadas por esas organizaciones se pueden incorporar en la lista de cuestiones o documentar las preguntas formuladas por los miembros cuando se reúnen con la delegación del Estado. El Comité examina el informe, teniendo en cuenta toda la información de que dispone.

³⁰ *Ibid.*, p. 32.

³¹ *Idem.*

³² *Ibid.*, p. 33.

En materia del examen oficial del informe, todos los órganos creados en virtud de tratados han establecido la práctica de invitar a los Estados Partes a que envíen una delegación que asista al periodo de sesiones en que el Comité examinará su informe para que responda a las preguntas de los miembros y proporcione información adicional sobre lo que ha hecho para aplicar las disposiciones del tratado correspondiente.

La idea de un diálogo constructivo³³ pone de manifiesto el hecho de que los órganos creados en virtud de tratados no son órganos judiciales, sino que se han creado para vigilar la aplicación de los tratados y alentar y asesorar a los Estados. Los Estados no están en la obligación de enviar una delegación para que asista al periodo de sesiones, aunque se les insta encarecidamente a que lo hagan. Algunos órganos creados en virtud de tratados pueden proceder al examen del informe de un Estado Parte aunque no asista la delegación; en otros casos su presencia es imprescindible.

El examen del informe culmina con la aprobación de las "observaciones finales",³⁴ cuya finalidad es ofrecer al Estado que presenta el informe algunos consejos prácticos y alentarlos a que posteriormente adopte medidas encaminadas a la realización de los derechos estipulados en el tratado. En sus observaciones finales, los órganos creados en virtud de tratados reconocen las medidas positivas adoptadas por el Estado, al tiempo que señalan aspectos en los que hay que seguir insistiendo para poner plenamente en práctica las disposiciones del tratado. Los órganos creados en virtud de tratados procuran formular recomendaciones que sean lo más concretas y viables posible. Se pide a los Estados que divulguen las observaciones finales en el país para que el

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibid.*, p. 34.

debate público tenga un punto de partida sobre cómo seguir adelante en el ejercicio de los derechos humanos.

Con la aprobación de las observaciones finales por el Comité concluye el examen oficial del informe. Ahora bien, el proceso de realización de los derechos consagrados en los tratados demanda un esfuerzo constante por parte de los Estados, pero también se demanda, a decir de varios tratadistas, que el Comité amplíe sus miras, ya que la expresión “tortura” es utilizada por el Comité para relacionar malos tratos físicos empleados por la policía, aunque no es el único victimario, y el de “inhumano y degradante” cuando se trata de las condiciones de la prisión.³⁵

Así pues, tras la presentación del informe inicial, los Estados están en la obligación de presentar nuevos informes con cierta periodicidad a los órganos creados en virtud de tratados. Éstos se denominan “informes periódicos”.³⁶

Un elemento importante de todo informe periódico será la comunicación al Comité de las medidas adoptadas por el Estado Parte para aplicar las recomendaciones que figuran en las observaciones finales sobre el informe anterior, lo que lleva nuevamente el ciclo de presentación de informes al punto de partida.

Después del examen de cada informe, el Comité, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 19 de la Convención, puede formular los comentarios generales acerca del informe que considere apropiados. En particular, puede señalar si le parece que el Estado de que se trata no ha cumplido determinadas obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Los comentarios del Comité son comunicados al Estado Par-

³⁵ Javier Cruz Ros, *El Comité para la Prevención de la Tortura. Fijación de los estándares para mejorar la protección de las personas privadas de libertad*, p. 43.

³⁶ Folleto Informativo No. 30, op. cit., p. 34.

te interesado, que puede, a su vez, presentar sus propias observaciones.

Respecto del artículo 20 de la Convención, se establece que el Comité, por iniciativa propia, puede emprender investigaciones si recibe información fiable que contenga indicios fundamentados de tortura o maltrato. En este sentido, el Folleto Informativo señala que “Los Estados Partes en la Convención contra la Tortura pueden no reconocer la competencia del Comité en el momento de la ratificación o adhesión mediante una declaración que se ajuste a lo dispuesto en el artículo 28”.³⁷ Así pues, el artículo 20 dispone que:

1. El Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate.

2. Teniendo en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate, así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité.

3. Si se hace una investigación conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité recabará la cooperación del Estado Parte de que se trate; de acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio.

4. Después de examinar las conclusiones presentadas por el miembro o miembros conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación.

³⁷ *Idem.*

5. Todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales y se recabará la cooperación del Estado Parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido las actuaciones relacionadas con una investigación hecha conforme al párrafo 2, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado Parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en el informe anual que presente conforme al artículo 24.

A decir del Folleto Informativo No. 17³⁸ de la OACNUDH, el Comité, según se establece en el artículo 20 de la Convención, es competente para recibir informaciones e iniciar investigaciones sobre las denuncias de que se practica sistemáticamente la tortura en algún Estado Parte. En ese sentido, la competencia que se atribuye al Comité en virtud de este artículo es facultativa. Es decir, en el momento de ratificar la Convención o de adherirse a ella, un Estado puede declarar que no reconoce esa competencia. En este caso, mientras no se retire esa reserva, el Comité no puede ejercer las facultades previstas en el artículo 20, en lo que respecta a ese Estado Parte.

Ahora bien, si la información obtenida lo justifica, el CAT puede designar a uno o más de sus miembros para que realicen una investigación confidencial. En este caso, invita al Estado Parte de que se trate a cooperar en la investigación. Con este objetivo puede pedirle que designe a un representante para que se reúna con los miembros encargados de la investigación y les facilite la información que estimen necesaria. La investigación también puede comprender, con el

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), "Comité contra la Tortura", *Folleto Informativo No. 17*, p. 3.

consentimiento del Estado Parte, una misión visitadora de los miembros investigadores a su territorio, en la cual éstos tengan la posibilidad de oír testimonios. Los miembros encargados de la investigación presentan sus conclusiones al Comité, que las transmite con sus propias observaciones o sugerencias al Estado Parte interesado. Se invita a este último a informar al Comité de las medidas que adopte en respuesta a las observaciones recibidas.

Con relación al artículo 21 de la Convención, figuran en él disposiciones que permiten a los Estados Partes presentar denuncias ante el CAT sobre presuntas violaciones del tratado por otro Estado Parte:

1. Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone la Convención. Dichas comunicaciones sólo se podrán admitir y examinar conforme al procedimiento establecido en este artículo si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no tramitará de conformidad con este artículo ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud del presente artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente:

A fin de no transcribir en su totalidad los 10 incisos del artículo 21, que detallan el procedimiento para recibir y examinar las comunicaciones, diremos someramente que si un Estado Parte considera que otro no cumple con la Convención podrá señalárselo mediante una comunicación escrita, y el Estado destinatario deberá proporcionarle una expli-

cación que aclare el asunto: a) si el asunto no se resuelve a satisfacción de los dos Estados en un plazo de seis meses, cualquiera tendrá derecho a someterlo al CAT; b) el CAT conocerá de todo asunto después de haberse cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo cuando dicha tramitación se prolongue injustificadamente o no sea probable que con ellos obtenga reparación la víctima de la violación; c) el CAT celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo; d) el CAT pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de las obligaciones establecidas en la Convención; e) el CAT podrá pedir a los Estados Partes que faciliten cualquier información pertinente; f) los Estados Partes tendrán derecho a estar representados cuando el asunto se examine en el Comité y a presentar exposiciones verbalmente o por escrito; g) el CAT, dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de recibo de la notificación, presentará un informe, en el cual, si se ha llegado a una solución, se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada; h) si no se ha llegado a ninguna solución, se limitará a una breve exposición de los hechos y agregará las exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados Partes interesados.

En resumen, el artículo 21 de la Convención señala como presupuestos básicos del procedimiento descrito que los Estados reconozcan la competencia del Comité en esta materia, así como que se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna del Estado acusado de incumplimiento, salvo cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que con ellos obtenga reparación la víctima de la violación.

Otro artículo fundamental es el 22, relativo a las denuncias de particulares, el cual dispone que todo Estado Parte

podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del CAT para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de las disposiciones de la Convención.

El artículo en comento señala, asimismo, que una vez que el Comité determina la admisibilidad de una comunicación, procede a analizar su fondo a la luz de toda la información puesta a su disposición por la persona de que se trate, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado.

Ahora bien, para ser admisible, el Comité se cerciora de que dicha comunicación no ha sido, ni está siendo, examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional, así como de que la persona ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, con la salvedad de que no se aplicará esa regla cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que mejore realmente la situación de la víctima. Cabe señalar que durante el examen de la admisibilidad o del fondo de una comunicación y antes de que se adopte cualquier decisión, "el Comité puede pedir al Estado Parte interesado que adopte medidas para evitar un posible daño irreparable a la presunta víctima de la violación. Esta disposición garantiza una protección a las personas que afirman ser víctimas de una violación de la Convención aun antes de que el Comité se pronuncie sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación y a la vez no prejuzga la decisión final de éste".³⁹

Una vez que el CAT ha admitido una comunicación, da un plazo de seis meses al Estado destinatario para que proporcione al Comité explicaciones o declaraciones por escrito que aclaren el asunto y exponga, en su caso, la medida o

³⁹ *Ibid.*, p. 4.

medidas correctas que ese Estado haya adoptado para remediar la situación.

Ahora bien, el autor de la comunicación "puede igualmente presentar sus observaciones o facilitar más información al Comité. Además, personalmente o por intermedio de su representante, puede participar en las sesiones privadas del Comité, si éste lo estima apropiado, con el objeto de proporcionar aclaraciones sobre el fondo de la comunicación. También puede invitarse a los representantes del Estado interesado con el mismo objeto".⁴⁰

En su parte final, el artículo 22 señala que el Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones, y expondrá su parecer al Estado Parte y a la persona de que se trate.

1. OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITÉ CONTRA LA TORTURA

Un aspecto fundamental del CAT son las publicaciones que emite para interpretar el contenido de las disposiciones de derechos humanos, las cuales se denominan Observaciones generales. A la fecha se han emitido dos:

- Observación general No. 1. Aplicación del artículo 3 en relación con el artículo 22 de la Convención.
- Observación general No. 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes.

Respecto de la Observación No. 1,⁴¹ el Comité había observado que la mayoría de las comunicaciones presentadas

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Naciones Unidas, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones

por particulares en virtud del artículo 22 de la Convención en los últimos años se referían a casos de personas afectadas por una orden de expulsión, devolución o extradición que afirmaban que estarían en peligro de ser sometidas a torturas si fueran expulsadas, devueltas u objeto de extradición.

El Comité estimó que se debían dar algunas orientaciones a los Estados Partes y a los autores de las comunicaciones para que pudieran aplicar correctamente las disposiciones del artículo 3 en el ámbito del procedimiento establecido en el artículo 22 de la Convención.

Así pues, la Observación general señala que la aplicación del artículo 3 se limita a los casos en que existen razones fundadas para creer que el autor estaría en peligro de ser sometido a tortura, tal como se define en el artículo 1 de la Convención. El Comité opina que la expresión “otro Estado”, que figura en el artículo 3, puede entenderse referida al Estado al cual se expulsa, devuelve o extradita a la persona afectada. No obstante, también puede entenderse referida a cualquier Estado al cual se pueda, a su vez, expulsar, devolver o extraditar posteriormente al autor.

En ese sentido, el Comité opina que incumbe al autor establecer la existencia *prima facie* de fundamento suficiente para la admisibilidad de su comunicación, de conformidad con el artículo 22 de la Convención, dando cumplimiento a todos los requisitos del artículo 107 del Reglamento.

Un aspecto fundamental de la Observación tiene que ver con la aplicación del artículo 3, en el sentido de que, tratándose de las cuestiones de fondo de un caso, incumbe al autor que dicho caso sea defendible. Esto significa que el alegato del autor debe tener suficiente fundamento de hecho para requerir una respuesta del Estado Parte. Esto es, que el

riesgo de tortura debe fundarse en razones que vayan más allá de la pura teoría o sospecha: debe probarse que el autor se encuentra en peligro; que la existencia de ser sometido a tortura o peligro es fundada, y que el peligro es personal y presente.

Así pues, habida cuenta de que el Comité contra la Tortura no es un órgano de apelación, cuasijudicial o administrativo, sino un órgano de control creado por los propios Estados Partes y que sólo tiene potestad declaratoria, el Comité concluye en la Observación general lo siguiente:

- a) En el ejercicio de su jurisdicción, en virtud del artículo 3 de la Convención, el Comité dará un peso considerable a la determinación de los hechos dimanante de los órganos del Estado Parte de que se trate.
- b) No obstante, el Comité no está obligado por esa determinación de los hechos, sino que está facultado, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 22 de la Convención, para evaluar libremente los hechos teniendo en cuenta todas las circunstancias de cada caso.

En relación con la Observación No. 2, relacionada con la aplicación del artículo 2 por los Estados Partes,⁴² ésta es un exhaustivo compendio de los principios sobre los que se apoya la prohibición absoluta de la tortura en la Convención.

Al respecto, la Observación general No. 2 señala que la prohibición contra la tortura ha venido a ser aceptada como norma absoluta e imperativa de *ius cogens* contra la tortura y constituye el fundamento de la autoridad del Comité para aplicar medios eficaces de prevención en respuesta a las nuevas amenazas, problemas y prácticas de tortura.

⁴² *Idem*.

Dado que la Observación general es muy amplia, su análisis completo excedería los alcances de esta obra, razón por la cual nos limitaremos a exponer los puntos neurálgicos de la misma, invitando al lector acucioso a que la pueda consultar de primera mano.

Prohibición absoluta

El párrafo 2 del artículo 2 dispone que la prohibición de la tortura es absoluta e imperativa, y resalta que los Estados Partes en *ningún caso podrán invocar circunstancias excepcionales* para justificar actos de tortura en ningún territorio que esté bajo su jurisdicción: el estado de guerra o la amenaza de guerra; la inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, por ejemplo, una amenaza de actos terroristas o delitos violentos, o un conflicto armado, tenga o no carácter internacional.

En ese sentido, el Comité rechaza absolutamente toda tentativa de los Estados por justificar la tortura y los malos tratos como medio para proteger la seguridad pública o evitar las emergencias en éstas o cualquier otra situación, así como toda justificación fundada en la religión o en la tradición de la infracción de esta prohibición absoluta.

Contenido de la obligación de tomar medidas eficaces para impedir la tortura

La Observación señala que los Estados Partes deben tipificar y castigar el delito de tortura en su legislación penal, de conformidad, como mínimo, con los elementos de la tortura que se definen en el artículo 1 de la Convención, y los requisitos del artículo 4.

Al respecto, señala que las discrepancias graves entre la definición que figura en la Convención y la reflejada en la

legislación nacional abren resquicios reales o potenciales para la impunidad, por lo que el Comité pide que cada Estado Parte que procure que todos los poderes que lo conforman se atengan a la definición establecida en la Convención, a efectos de determinar las obligaciones del Estado.

Por otra parte, el Comité reconoce que la mayoría de los Estados Partes tipifican o definen en sus códigos penales ciertas conductas como malos tratos que, en comparación con la tortura, difieren en la gravedad del dolor y el sufrimiento. Por tanto, el Comité destaca que sería una violación de la Convención enjuiciar como malos tratos conductas en las que también están presentes los elementos constitutivos de tortura, razón por la que tipificar el delito de tortura separadamente del de lesiones, u otros delitos análogos, promoverá directamente el objetivo general de la Convención de impedir la tortura y los malos tratos.

Alcance de las obligaciones y la responsabilidad del Estado

La Observación señala que la Convención impone obligaciones a los Estados Partes y no a los individuos: los Estados son internacionalmente responsables de los actos u omisiones de sus funcionarios y otras personas, por ejemplo, agentes, contratistas privados y demás personas que actúan a título oficial o en nombre del Estado, en colaboración con éste, bajo su jurisdicción y control o de cualquier otra forma al amparo de la ley.

Por consiguiente, agrega la Observación, los Estados Partes deben prohibir, impedir y castigar los actos de tortura y los malos tratos en todas las situaciones de privación o de limitación de libertad, por ejemplo en las cárceles, los hospitales, las escuelas, las instituciones que atienden a niños, personas de edad, enfermos mentales o personas con discapacidades, así como durante el servicio militar y en otras

instituciones y situaciones en que la pasividad del Estado propicia y aumenta el riesgo de daños causados por particulares.

Protección de las personas y los grupos que resultan vulnerables a causa de la discriminación o la marginación

En este tenor, la Observación señala que la evaluación continua es un componente esencial de las medidas eficaces, y agrega que el Comité ha recomendado reiteradamente a los Estados Partes que en sus informes presenten datos desglosados por edad, género y otros factores fundamentales para que el Comité pueda evaluar adecuadamente la aplicación de la Convención.

46

Dichos datos desglosados permiten a los Estados Partes y al Comité determinar y comparar tratos discriminatorios que, de lo contrario, pasarían desapercibidos y no se abordarían, y adoptar medidas correctoras. Se pide a los Estados Partes que describan, en la medida de lo posible, los factores que afectan la incidencia y la prevención de la tortura y los malos tratos, así como las dificultades que experimentan para impedir la tortura y los malos tratos contra determinados sectores relevantes de la población, como las minorías, las víctimas de la tortura, los niños y las mujeres, teniendo en cuenta las formas generales y particulares que pueden adoptar esos actos de tortura y malos tratos.

Otras medidas preventivas previstas en la Convención

Este apartado de la Observación es igualmente interesante, ya que señala que si bien los artículos 3 a 15 de la Convención prevén medidas preventivas concretas que los Estados Partes consideraron esenciales para impedir la tortura y los malos tratos, el Comité subraya que la obligación de adoptar medidas preventivas eficaces trasciende los aspectos enume-

rados específicamente en la Convención o los imperativos de la presente Observación general.

Por ejemplo, es importante que la población reciba formación sobre la historia, el alcance y la necesidad de la prohibición taxativa de la tortura y los malos tratos, y que las fuerzas del orden y otros funcionarios reciban una formación que les permita detectar e impedir los actos de tortura y malos tratos. Análogamente, teniendo en cuenta su amplia experiencia de examen y evaluación de los informes de los Estados sobre la tortura o los malos tratos infligidos o tolerados por las autoridades, el Comité reconoce la importancia de adaptar el concepto de condiciones de vigilancia para impedir la tortura y los malos tratos a las situaciones en que la violencia se ejerce en el ámbito privado.

La obediencia debida

47

En esta parte final de la Observación, el Comité señala que el carácter imperativo de la prohibición de la tortura se ve resaltado por el principio sólidamente establecido que figura en el párrafo 3 del artículo 2, en el sentido de que no puede invocarse en ningún caso la orden de un superior o de una autoridad pública para justificar la tortura. Así, el Comité considera esencial que la responsabilidad de todo superior jerárquico por haber instigado o alentado directamente la tortura o los malos tratos, o por haberlos consentido o tolerado, sea investigada a fondo por órganos fiscales y jurisdiccionales competentes, independientes e imparciales, enfatizando que las personas que desobedecen órdenes que consideran ilegales o que cooperan en la investigación de casos de tortura o malos tratos, incluidos los casos en que están involucrados los superiores jerárquicos, deben recibir protección contra toda posible represalia.

El Comité, finalmente, concluye que esta Observación general debe considerarse sin perjuicio del mayor grado de

protección que eventualmente pueda ofrecer cualquier instrumento internacional o ley nacional, a condición de que contenga, como mínimo, las normas de la Convención.

III. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo), surgió de la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención y de fortalecer la protección de las personas privadas de la libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por medios no judiciales de carácter preventivo, basados en visitas periódicas a los lugares de detención.⁴³

En el artículo 1o. del Protocolo se estipula su objetivo central: establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. De esta manera, la pertinencia del Protocolo Facultativo queda plenamente justificada, como lo señala el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura:

Los fundamentos [del Protocolo] se basan en la experiencia adquirida de que la tortura y los malos tratos normalmente se

⁴³ Preámbulo del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, UN Doc. A/RES/57/199; entró en vigor el 22 de junio de 2006.

producen en lugares de detención aislados en donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz. Dado que la tortura es una práctica terminantemente prohibida en todos los sistemas jurídicos y códigos éticos de conducta del mundo, únicamente puede funcionar como parte de un sistema en el que colegas y superiores de los verdugos, toleren, o, como mínimo condonen, estas prácticas y en los que las cámaras de tortura estén protegidas eficazmente del exterior. Las víctimas de la tortura son asesinadas o se les intimida hasta el punto de que no se atreven a revelar sus experiencias. Y si, a pesar de ello, denuncian haber sido víctimas de tortura tienen que hacer frente a enormes dificultades para demostrar lo ocurrido durante su aislamiento y, como sospechosos delincuentes, forajidos o terroristas, su credibilidad se ve menoscabada de modo rutinario por las autoridades. En consecuencia, la única manera de romper ese círculo vicioso es someter los lugares de detención al escrutinio público y hacer más transparente y responsable frente a la supervisión externa todo el sistema en el que operan los agentes de policía, de seguridad y de inteligencia.⁴⁴

Si a lo anterior le sumamos los obstáculos que generalmente enfrentan las víctimas para denunciar los actos de tortura, “es evidente que una manera idónea para romper con el círculo vicioso que genera la impunidad es el de someter a los lugares de detención al escrutinio público”.⁴⁵

En su artículo 2o., el Protocolo dispone que se establecerá un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comi-

⁴⁴ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de la Tortura, ONU, A/61/259, 14 de agosto de 2006, párr. 67.

⁴⁵ OACNUDH, *Aportes al Debate sobre el Diseño e Implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, p. 7.

té contra la Tortura (Subcomité), que desempeñará las funciones previstas en el presente Protocolo, mientras que en su artículo 3o. señala que cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, denominado el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

Respecto de este último, el Protocolo dispone en su artículo 4o. que cada Estado Parte permitirá las visitas del o los mecanismos a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y los malos tratos. Asimismo, dispone que por privación de libertad

[...] se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.

Respecto del Subcomité, el artículo 11 del Protocolo detalla que tendrá como mandato:

- a) Visitar los lugares mencionados en el artículo 4 y hacer recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- b) Por lo que respecta a los mecanismos nacionales de prevención:
 - i) Asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, en la creación de sus mecanismos;

- ii) Mantener contacto directo, en caso necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y asistencia técnica con miras a fortalecer su capacidad;
 - iii) Ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
 - iv) Hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a fortalecer la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- c) Cooperar, para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Así pues, el Protocolo contempla la creación de una instancia nacional, el MNP, y otra de carácter internacional, el Subcomité. Su mandato se materializa a través de un programa de visitas a lugares de detención en todo el territorio de cada Estado Parte. "En este sentido, el Protocolo busca la disminución en la práctica de las violaciones a derechos relacionados con la integridad y seguridad física de las personas, mediante la implementación tanto de políticas públicas como de prácticas institucionales dedicadas específicamente a la prevención."⁴⁶

⁴⁶ *Ibid.*, p. 9.

Conviene detenernos de forma breve en el concepto de *prevención*, premisa fundamental del Protocolo. Todo Estado debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la prevención, investigación y sanción de violaciones a dichos derechos. En este sentido, y tratándose de la tortura, el deber de investigarla y sancionarla "está estrechamente vinculado con la obligación de prevenir, en razón de que la realización de una investigación de las violaciones a derechos humanos y la sanción a los responsables constituyen una forma de prevención general".⁴⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la prevención abarca

[...] todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. Pero sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Serie C, Sentencia No. 4, párr. 175.

Así pues, podemos señalar que el trabajo de prevención tanto del Subcomité como de los mecanismos nacionales debe llevarse a cabo de manera constructiva y “sus actividades deben articularse sobre la base de una relación de trabajo a la par de las instituciones que custodian personas privadas de su libertad”.⁴⁹

Más allá de un mandato de denuncia, la encomienda de ambos es facilitar la implementación práctica de medidas que redundarán en una prevención efectiva de la tortura y el maltrato, y de cambios sistémicos que permitan eliminar todos los factores de riesgo posibles, por lo tanto, “se juxtaponen dos instancias —una nacional y otra internacional— cuyo mandato es impulsar y asegurar dicha actividad, en cumplimiento de un compromiso internacional muy preciso en materia de derechos humanos”.⁵⁰

En su artículo 12, el Protocolo establece que los Estados Partes se comprometen a recibir al Subcomité en su territorio y permitirle el acceso a todos los lugares de detención; compartirle toda la información pertinente que solicite para evaluar las necesidades y medidas que deben adoptarse con el fin de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y los malos tratos; alentar y facilitar los contactos entre el Subcomité y los mecanismos nacionales de prevención, y examinar las recomendaciones del Subcomité y entablar con él un diálogo sobre las posibles medidas de aplicación. Así pues, y a fin de permitir al Subcomité desempeñar su mandato, el artículo 14 dispone que los Estados Partes se comprometen a concederle:

- a) Acceso sin restricciones a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en luga-

⁴⁹ OACNUDH, *Aportes al Debate sobre el Diseño e Implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, p. 10.

⁵⁰ *Idem*.

res de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares y su emplazamiento.

- b) Acceso sin restricciones a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención.
- c) Con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 2, acceso sin restricciones a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.
- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Subcomité para la Prevención considere que pueda facilitar información pertinente.
- e) Libertad para seleccionar los lugares que desee visitar y las personas a las que desee entrevistar.

Sólo podrá objetarse a una visita a un lugar de detención determinado por razones urgentes y apremiantes de defensa nacional, seguridad pública, catástrofes naturales o disturbios graves en el lugar que deba visitarse, que impidan temporalmente la realización de esta visita. La existencia de un estado de excepción no podrá alegarse como tal por el Estado Parte para oponerse a una visita.

Los artículos anteriores ponen de manifiesto que el Subcomité no requiere la autorización de un Estado Parte para cualquier visita a su territorio. “Mediante la ratificación del Protocolo Facultativo, el Estado consiente las visitas de manera general. Una vez en el territorio, el Subcomité internacional está facultado, entre otras cosas, para acceder a cualquier lugar de detención, a moverse libremente y a mantener entrevistas privadas con los detenidos.”⁵¹

⁵¹ *Ibid.*, p. 237.

Finalmente, por lo que al Subcomité respecta, el Protocolo señala en su artículo 16 que comunicará sus recomendaciones y observaciones con carácter confidencial al Estado Parte y, si fuera oportuno, al Mecanismo Nacional; publicará su informe, junto con las posibles observaciones del Estado Parte interesado, siempre que éste le pida hacerlo. Si el Estado Parte hace pública una parte del informe, el Subcomité para la Prevención podrá publicar el informe en su totalidad o en parte. Por otro lado, si el Estado se niega a cooperar con el Subcomité, o a tomar medidas para mejorar la situación con arreglo a sus recomendaciones, el Comité contra la Tortura podrá, a instancias del Subcomité, decidir por mayoría de sus miembros hacer una declaración pública sobre la cuestión o publicar el informe del Subcomité.

Respecto de los Mecanismos Nacionales de Prevención, el Protocolo, en su artículo 17, dispone que:

Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo, o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados como mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

Con relación al artículo anterior, valga señalar que el Protocolo no determina una única forma organizativa para los mecanismos nacionales de prevención.

Cumpléndose las garantías de independencia, la diversidad y los requisitos para los expertos y asegurándoles los poderes necesarios, cada Estado Parte podrá elegir la estructura que mejor convenga a su contexto político y geográfico:

Los Estados podrán designar como MNP un órgano existente o crear uno nuevo y podrán establecer un único mecanismo para el conjunto del país o designar varios mecanismos, asignados por ejemplo a una región determinada o a un tipo específico de institución. Cada posibilidad tiene sus ventajas y desventajas, y ninguna de estas opciones es de por sí mejor que las demás. En cualquier caso, es importante recordar que, sea cual sea su estructura formal, el MNP sólo será efectivo si sus miembros son personas independientes, comprometidos y a su vez eficaces al realizar las visitas de carácter preventivo.⁵²

En materia de independencia de las actividades del MNP, el artículo 18 dispone que los Estados Partes:

56

1. Garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.
2. Tomarán las medidas necesarias a fin de que los expertos del mecanismo nacional tengan las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.
3. Se comprometen a facilitar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.
4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

⁵² Asociación para la Prevención de la Tortura, *Guía: Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención*, p. 88.

El artículo anterior pone de manifiesto algo fundamental: las visitas de los MNP no podrán prevenir la tortura u otros malos tratos de forma eficaz, a menos que gocen de verdadera independencia, la cual debe ser garantizada por los Estados.

A decir de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), la independencia del MNP se verá socavada si el gobierno tiene autoridad legal para, a su antojo, disolver o reemplazar el MNP, o modificar su mandato, composición y facultades. Por esta razón, el MNP debe ser creado mediante un texto constitucional o legislativo donde se establezcan aspectos clave, como el proceso y criterios de nombramiento, la duración del cargo, el mandato, las facultades, la financiación y la rendición de cuentas.

En cuanto a los miembros de los mecanismos nacionales, la APT señala que es evidente que deben gozar de independencia en su ámbito personal respecto del gobierno ejecutivo, es decir, no deben tener vínculo personal alguno de lealtad política, estrecha amistad o relaciones profesionales anteriores con actores políticos relevantes pertenecientes al ejecutivo, ni con empleados de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Además, la labor del MNP podrá verse seriamente comprometida si un potencial miembro del Mecanismo fuera percibido como parcial, aunque en los hechos actúe de manera imparcial.

Con relación al apartado 3 del artículo 18, se insta a los Estados Partes a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención. Al respecto, la APT ha señalado que dicho artículo está en línea con los Principios de París:⁵³ la autonomía financiera

⁵³“Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos”, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/48/134, del 20 de diciembre de 1993.

es un requisito fundamental sin el cual un Mecanismo Nacional de Prevención no será capaz de ejercer su autonomía funcional ni su independencia en la toma de decisiones.

En su parte final, el artículo 18 se remite a los ya referidos “Principios de París” que, a decir de la APT, describen con más detalle las medidas que salvaguardan la independencia de dichas instituciones. Sin embargo, agrega, los Principios se crearon inicialmente pensando en instituciones de derechos humanos con objetivos generales y mandatos más amplios (como las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos), de manera que algunos aspectos de los Principios no se han incluido en el Protocolo Facultativo y otros son superados mediante algunas disposiciones del Protocolo más detalladas.⁵⁴

Respecto del artículo 19 del Protocolo, dispone que los Mecanismos Nacionales de Prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de 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.
- c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.

⁵⁴ Asociación para la Prevención de la Tortura, *Guía: Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención*, op. cit., pp. 42-46, 51-52.

Dicho artículo, como queda de manifiesto en su primer inciso, guarda estrecha relación con el artículo 4o. por lo que a la definición de “lugar de retención” respecta, al caracterizarla como “cualquier lugar” bajo la “jurisdicción y control” de un Estado Parte, “donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”.

A decir de la APT, dicha definición de “lugar de detención” es muy extensa, con objeto de proporcionar la más amplia protección que sea posible a las personas privadas de libertad. Los elementos clave de la misma son que las personas no pueden abandonar libremente el lugar y que la detención guarda relación con alguna autoridad pública. Durante el proceso de redacción del Protocolo, añade la APT, se consideró inapropiado definir los “lugares de detención” mediante una lista cerrada y exhaustiva de las categorías de institución, ya que ese enfoque hubiera reducido y restringido sin remedio el ámbito de aplicación del sistema de visitas. No obstante, podrían enumerarse en una definición *no exhaustiva* algunas categorías de “lugar de detención”:

- Comisarías de policía.
- Centros de detención preventiva y prisiones preventivas.
- Centros de reclusión para sentenciados.
- Centros de reclusión para jóvenes y adolescentes.
- Instalaciones de la policía de fronteras y de las zonas de tránsito en pasos fronterizos, puertos y aeropuertos internacionales.
- Centros de internamiento de inmigrantes y demandantes de asilo.
- Instituciones psiquiátricas.
- Instalaciones de los servicios de seguridad y de inteligencia (si tienen autoridad para proceder a detenciones).

- Instalaciones de detención bajo jurisdicción militar.
- Lugares de detención administrativa.
- Medios de transporte para el traslado de prisioneros (furgones policiales, por ejemplo).⁵⁵

Otra categoría de “lugares de detención” tiene que ver con los no oficiales. Los MNP deben poder acceder también a centros de detención no oficiales, es decir, cualquier lugar donde pueda haber personas retenidas por motivos relacionados con la autoridad pública, aunque ningún funcionario público hubiera ordenado la detención de manera propiamente formal. Así, la APT señala que la definición de “lugar de detención” no se limita a los actos de detención legal “ordenados oficialmente” en lugares de detención “oficiales”, sino que cubre otros tipos de detención “irregular”. Esta conclusión se ve reforzada, además, por el hecho que la definición consignada por el artículo 4o. cubre expresamente los lugares donde “pudieran encontrarse personas privadas de su libertad”.

Por tanto, el Protocolo Facultativo exige que los MNP puedan acceder a lugares que pueden no ser comisarías de policía, prisiones o cualquier otro lugar de detención “oficial”, pero donde los MNP sospechen que alguien está siendo retenido contra su voluntad en relación, de hecho o de forma legal, con una autoridad pública.⁵⁶

En relación con el artículo 20 del Protocolo Facultativo, en él se complementa el derecho básico de los MNP a visitar los lugares de detención, ofreciendo más detalle sobre las garantías y poderes necesarios para el buen desempeño de su mandato. El artículo consta de seis apartados, encaminados a que los Estados Partes se comprometan a conceder a los me-

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 18-19.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 21-22.

canismos todas las facilidades posibles para acceder tanto a los lugares de detención, como a las personas privadas de su libertad en dichos lugares. Así, los dos primeros apartados establecen que los mecanismos tendrán:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención, así como del número de lugares de detención y su emplazamiento.
- b) Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención.

A decir de ambos apartados, el MNP tendrá acceso a toda la información acerca del número y emplazamiento de los detenidos y de los lugares de detención. “Esta información es esencial para que el MNP pueda planificar su programa de visitas. El tipo de información que cubre el apartado b) del artículo 20 es extremadamente amplio, incluye, por ejemplo: registros médicos individuales y datos acumulados, dietas y suministro de alimentos, sistemas sanitarios, horarios (como los registros del tiempo pasado en las celdas, de ejercicio físico al aire libre o a cubierto, de trabajo, etcétera), dispositivos de prevención de suicidios, registro disciplinario, etcétera”.⁵⁷

Por su parte, apartado c) dispone que los mecanismos “tendrán acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios”. Por lo anterior, deberá entenderse que las autoridades del Estado deberán proporcionar al MNP acceso a todas las instalaciones de todos los lugares de detención. Esto incluirá, por ejemplo, “las zonas de residencia, las celdas de aislamiento, los patios, las zonas de actividades físicas, las cocinas, los talleres, las instalaciones educativas, mé-

⁵⁷ *Ibid.*, p. 65.

dicas y sanitarias, y las dependencias del personal. Visitando todas las áreas de un determinado lugar de detención, el MNP podrá hacerse una idea global de las condiciones de detención y del trato dispensado a las personas privadas de libertad.⁵⁸ Dicha visita a las instalaciones también permitirá a los miembros del MNP observar la distribución general de las instalaciones, los dispositivos de seguridad física, la arquitectura, y demás elementos estructurales que juegan un papel importante en la vida cotidiana de las personas privadas de libertad.⁵⁹ Los apartados d) y e), por su parte, señalan que los mecanismos deberán tener la:

- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente.
- e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar.

Lo dispuesto por ambos apartados es fundamental para garantizar que el MNP obtenga la visión más completa de la situación en un centro de detención a través de la opinión de las personas directamente afectadas. En este punto, la APT enfatiza que la posibilidad de realizar entrevistas en privado es esencial para que las personas privadas de libertad puedan hablar de forma más abierta sin tanto temor a las represalias,

⁵⁸ *Ibid.*, p. 60.

⁵⁹ "La disposición que garantiza el acceso irrestricto a todos los lugares también ayuda a prevenir que las autoridades oculten al MNP algunos detenidos trasladándolos fuera de las zonas habituales de detención", *ibid.*, p. 61.

y hace mención de lo señalado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura:

El derecho a interrogar a los detenidos en privado, sin que ningún agente penitenciario pueda ver u oír la conversación es uno de los aspectos más importantes de las visitas de carácter preventivo. De no ser así, los detenidos no pueden llegar a confiar en el equipo de inspección, algo que es absolutamente esencial para obtener información [veraz].⁶⁰

La APT, además, destaca que en cada legislación nacional de implementación del Protocolo se deberá reconocer el derecho del MNP a entrevistar a los detenidos u otras personas en privado, es decir fuera de la vista y escucha de los funcionarios, de los otros reclusos o cualquier otra persona. Entrometerse en aquellas conversaciones privadas deberá estar estrictamente prohibido por la legislación. Asimismo, la APT señala que el equipo de visita deberá poder elegir libremente un lugar suficientemente seguro que considere apropiado para realizar las entrevistas. El equipo no deberá sentirse obligado a conducir la entrevista en un lugar preparado por las autoridades, y en caso de que el personal del centro de detención sugiera restringir las entrevistas para preservar la seguridad del equipo del MNP, dicha sugerencia deberá ser tomada en cuenta por el MNP. Finalmente, señala que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de la Tortura también subrayó la importancia de que los MNP tengan la posibilidad de proceder a exámenes médicos minuciosos e independientes con el consentimiento de los detenidos.⁶¹

El artículo 21, por su parte, dispone que:

⁶⁰ *Ibid.*, p. 67.

⁶¹ *Ibid.*, p. 68.

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará ninguna sanción contra ninguna persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

El primer apartado alude a que las personas privadas de libertad, los funcionarios del lugar de detención, los miembros de la sociedad civil, o cualquier otra persona han de poder sentirse cómodas y abiertas en sus comunicaciones verbales o escritas con el MNP. Aquí, un aspecto clave radica en

[...] que las personas que cooperen con el MNP han de saber que están protegidas contra las represalias. Por consiguiente, no han de padecer consecuencia negativa alguna por el mero hecho de hablar con el MNP, ni por el contenido de sus conversaciones con éste (si llegase a filtrarse o revelarse con su consentimiento). La garantía de protección que describe el artículo 21 deberá por tanto incorporarse a la legislación de implementación del Protocolo Facultativo para garantizar su respeto.⁶²

Por lo que respecta al segundo apartado del artículo 21, será una condición *sine qua non* que el mecanismo tenga acceso a información específica acerca de las personas detenidas, para que pueda cumplir sus funciones. Ahora bien, la protección de los datos personales por parte del MNP

⁶² *Ibid.*, p. 69.

[...] es importante para garantizar que el trabajo del MNP no infrinja el derecho a la privacidad de las personas y para asegurarse que todos los individuos sientan que pueden mostrarse abiertos con el MNP. Sin embargo, la legislación deberá también garantizar que se autorice al MNP a revelar o publicar datos sobre determinadas personas cuando éstas hubieran dado su consentimiento expreso. No se deberá permitir que los gobiernos so pretexto de querer proteger el ‘derecho individual a la privacidad’ impidan la revelación de datos que si no fuera por ello el MNP, como los interesados, hubieran hecho públicos.⁶³

Con relación al artículo 22, el Protocolo dispone que las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención y establecerán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación.

Al respecto, debe mencionarse que los Mecanismos Nacionales de Prevención tienen como mandato no sólo realizar visitas, sino también hacer recomendaciones a las autoridades competentes promoviendo medidas destinadas a mejorar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Como ha señalado la APT, las recomendaciones de los MNP

[...] son también una oportunidad para los Estados de aprovechar el asesoramiento detallado, práctico y especializado de los MNP, así como las observaciones destinadas a ayudar al Estado a cumplir mejor sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura y de otros instrumentos del derecho internacional y del derecho consuetudinario. En la práctica, aquello debería ser un fuerte estímulo para que las autoridades en-

⁶³ *Ibid.*, p. 66.

tablen un diálogo constructivo con el MNP e implementen sus recomendaciones.⁶⁴

Respecto del artículo 23, en él se dispone que los Estados Partes se “comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención”. Así, para garantizar una mejora continua del trato dispensado a las personas privadas de libertad y de sus condiciones de detención, “los mecanismos nacionales de prevención deberán poder informar acerca de sus conclusiones y difundirlas”.⁶⁵

En sus siguientes artículos, el Protocolo establece que, una vez ratificado, los Estados Partes podrán hacer una declaración aplazando la aplicación de sus obligaciones, cuestiones relativas a aspectos financieros, así como entrada en vigor.

IV. Conclusiones

Ha quedado de manifiesto que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes señaló la culminación del proceso normativo en el ámbito internacional de la lucha contra la tortura y los malos tratos. No obstante, la comunidad de naciones no se conformó con haber realizado un instrumento legal de 33 artículos que fuera una declaración de principios y buenas intenciones.

De conformidad con el artículo 17 de la Convención, se creó el Comité contra la Tortura, el cual, como quedó de manifiesto en estas páginas, realiza investigaciones confidencia-

⁶⁴ *Ibid.*, p. 74.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 77.

les para determinar si en el territorio de un Estado Parte se practica tortura; examina las comunicaciones de personas que alegan haber sido víctimas de tortura, y examina también las quejas de un Estado Parte que alegue que en el territorio de otro Estado Parte se practique la tortura.

Posteriormente, ante la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención y de fortalecer la protección de las personas privadas de la libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, surgió el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo objetivo central radica en establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y los malos tratos.

Como también quedó de manifiesto, a decir del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, normalmente la tortura y los malos tratos se producen en lugares de detención aislados, en donde quienes la practican están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz, y únicamente puede funcionar como parte de un sistema en el que colegas y superiores de los verdugos toleren, o, como mínimo condonen, estas prácticas y en los que las cámaras de tortura estén protegidas eficazmente del exterior.

Las víctimas de la tortura, continúa el Relator, y suscribimos sus palabras, son asesinadas o se les intimida hasta el punto de que no se atreven a revelar sus experiencias. Y si, a pesar de ello, denuncian haber sido víctimas de torturas tienen que hacer frente a enormes dificultades para demostrar lo ocurrido durante su aislamiento y, como sospechosos, delincuentes, forajidos o terroristas, su credibilidad se ve menoscabada de modo rutinario por las autoridades.

En consecuencia, la única manera de romper ese círculo vicioso es someter los lugares de detención al escrutinio público y hacer más transparente y responsable frente a la supervisión externa todo el sistema en el que operan los agentes de policía, de seguridad y de inteligencia.

V. Bibliografía

Instrumentos internacionales

68

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969). Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/783/65/PDF/NR078365.pdf?OpenElement>

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de

1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Disponible en:
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/48/134, del 20 de diciembre de 1993. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, UN Doc. A/RES/57/199, entró en vigor el 22 de junio de 2006. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/protocolofacultativo.htm>

Libros

ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Guía: Establecimiento y Designación de los Mecanismos Nacionales de Prevención*. Ginebra, 2007.

CRUZ ROS, Javier, *El Comité para la Prevención de la Tortura. Fijación de los estándares para mejorar la protección de las personas privadas de libertad*. Valencia, Ene Ediciones, 2001.

GARDUÑO SALINAS, Carlos, "Las finalidades de la tortura en el Derecho Internacional Mexicano de los Derechos Humanos", *Consideraciones para investigación y documentación de la tortura en México*. México, OACNUDH, 2007.

MAHIQUES, Carlos A., *La noción jurídica de tortura*. Buenos Aires, EDUCA, 2003.

O'DONNELL, Daniel, "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos / Comisión Europea, 2005.

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Aportes al Debate sobre el Diseño e Implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, OACNUDH, 2007.

———, *Consideraciones para investigación y documentación de la tortura en México*. México, OACNUDH, 2007.

Folleto informativo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Folleto Informativo No. 4, "Métodos de lucha contra la tortura". Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet4Rev.1sp.pdf>

Folleto Informativo No. 17, "Comité contra la Tortura". Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet-17sp.pdf>

Folleto Informativo No. 30, "El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas". Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30sp.pdf>

Diversos

CANÇADO TRINDADE, Antonio, "Voto concurrente", párrafo 6, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 27 de noviembre 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Serie C, Sentencia No. 4, párr. 175. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.doc

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 1964.

Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de la Tortura, ONU, A/61/259, 14 de agosto de 2006. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=34

NACIONES UNIDAS, *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), 2008.

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Fascículo 7), editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en agosto de 2012 en los talleres de GRUPO EDITORIAL ZEURY, S. A. de C. V., calle 8 de Mayo núm. 5, colonia Lomas de la Era, C. P. 01860, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.