

Introducción.

Comité contra la Tortura

1. Introducción

La erradicación de la tortura en el mundo es uno de los grandes desafíos que asumieron las Naciones Unidas a sólo unos pocos años de su fundación. Para garantizar a todas las personas una protección suficiente contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en el transcurso de los años la Organización fue adoptando normas de aplicación universal que finalmente fueron consagradas en declaraciones y convenios internacionales. La adopción el 10 de diciembre de 1984 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló la culminación del proceso normativo en el ámbito de la lucha contra la tortura.

Al elaborar ese precioso texto, las Naciones Unidas no se limitaron a consignar por escrito en una serie de artículos todo un conjunto de principios y votos piadosos cuya aplicación y observancia nada ni nadie garantizarían. También instituyeron un órgano de vigilancia, el Comité contra la Tortura, que se encargaría fundamentalmente de velar por la observancia y la aplicación de la Convención. El Comité se reunió por primera vez en abril de 1988 en Ginebra y desde entonces ha desarrollado una intensa actividad que, aunque suele ser discreta, merece ser conocida por el público en general.

2. Un órgano de vigilancia

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue adoptada el 10 de diciembre de 1984 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su texto, que consta de 33 artículos y al que se han adherido o que han ratificado 135 Estados al 26 de julio de 2004, entró en vigor el **26 de junio** de 1987, día que luego se convirtió en Día Internacional en Apoyo a las Víctimas de Tortura.

En virtud del artículo 17 de la Convención se creó el Comité contra la Tortura, que entró en funciones el 1 de enero de 1988.

El Comité está compuesto de diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos. Los expertos, que deben ser nacionales de los Estados Partes, son elegidos por éstos en votación secreta. Su mandato dura cuatro años y puede renovarse.

El Comité viene a ser un nuevo órgano de las Naciones Unidas encargado especialmente de la vigilancia de un instrumento multilateral de protección contra la tortura y otras crueldades. La Convención enuncia numerosas obligaciones que tienen por objeto reforzar la salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a la vez otorga al Comité contra la Tortura amplias facultades de examen e investigación que han de garantizar su eficacia práctica.

En su primera reunión, celebrada en Ginebra en abril de 1988, los miembros del Comité contra la Tortura en particular adoptaron el reglamento y determinaron los métodos de trabajo del Comité según lo dispuesto en la Convención.

En enero 2003, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El protocolo tiene por objeto ayudar a los Estados Partes a cumplir la obligación que han asumido en virtud de la Convención de prevenir la tortura mediante el establecimiento de mecanismos efectivos internacionales y nacionales para visitar los lugares donde hay o puede haber personas privadas de libertad. Las visitas a esos lugares por grupos multidisciplinarios de expertos independientes se han revelado muy eficaces para evitar a los detenidos un trato que viole las normas internacionales. El protocolo entra en vigor con

firmas de veinte países. Hasta julio del 2004, solamente tres países han ratificado el protocolo: Dinamarca, Malta y Reino Unido.

3. Funcionamiento del Comité

El Comité celebra normalmente dos períodos de sesiones ordinarios cada año. También se puede convocar a períodos de sesiones extraordinarios por decisión del Comité, a solicitud de la mayoría de los miembros del Comité o a petición de un Estado Parte en la Convención.

El Comité elige entre sus miembros un Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator. La Mesa así constituida asume un mandato de dos años, que puede renovarse.

El Comité puede invitar a los organismos especializados, organismos de las Naciones Unidas interesados, organizaciones intergubernamentales regionales y organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a que le presenten información, documentos y declaraciones por escrito relacionados con las actividades del Comité en virtud de la Convención. Presenta a los Estados Partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas un informe anual sobre sus actividades.

Los gastos ocasionados por las actividades del Comité corren por cuenta de los Estados Partes y se distribuyen entre ellos en proporción a sus contribuciones al presupuesto de las Naciones Unidas. La parte correspondiente a un solo Estado no puede exceder del 25% del total de los gastos.

Informes de los Estados Partes

Presentación de los informes por los Estados Partes

De conformidad con el artículo 19 de la Convención, los Estados Partes presentan al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que han adoptado para dar efecto a los compromisos contraídos en virtud de la Convención. Deben presentar el primer informe dentro del plazo del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención para el Estado interesado. A partir de entonces los Estados Partes presentan informes suplementarios cada cuatro años sobre toda nueva disposición adoptada. Además, el Comité puede solicitar otros informes y datos.

En cada período de sesiones el Secretario General de las Naciones Unidas notifica al Comité todos los casos en que no se ha cumplido la obligación de presentar informes. El Comité puede transmitir entonces a los Estados Partes interesados el recordatorio correspondiente.

Para la elaboración de los informes el Comité preparó unas pautas generales con indicaciones precisas sobre la forma y el contenido de la información que debían presentar a fin de que el Comité tuviera un cuadro completo de la situación de cada Estado Parte.

Examen de los informes por el Comité

El Comité invita a los representantes de los Estados Partes a asistir a las sesiones en que se examinan sus respectivos informes. También puede comunicar a un Estado Parte al que haya decidido solicitar informaciones suplementarias que puede autorizar a su representante a estar presente en una sesión determinada. Este representante debe estar en condiciones de responder a las preguntas que le haga el Comité y de aclarar determinados aspectos de los informes ya presentados por su país.

Después del examen de cada informe, el Comité puede de conformidad con el párrafo 3 del artículo 19 de la Convención, formular los comentarios generales acerca del informe que considere apropiados. Puede en particular 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 Parte interesado, que puede a su vez presentar sus propias observaciones.

Al finalizar su séptimo período de sesiones, en noviembre de 1991, el Comité había examinado unos cuarenta informes.

Facultades de investigación del Comité

En virtud del artículo 20 de la Convención, el Comité es competente para recibir informaciones e iniciar investigaciones sobre las denuncias de que se practica sistemáticamente la tortura en algún Estado Parte.

El procedimiento previsto en el artículo 20 de la Convención está caracterizado por dos elementos: el carácter confidencial y la búsqueda de la cooperación de los Estados Partes interesados. 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.

Reunión de información

Respecto de todos los Estados que han aceptado el procedimiento a que se refiere el artículo 20, el Comité está facultado para recibir información sobre la práctica de la tortura. Si considera que la información recibida es fidedigna y parece indicar con fundamento que la tortura se practica sistemáticamente en el territorio de un Estado Parte, el Comité invita a ese Estado a cooperar en el examen de la información y a presentar sus observaciones al respecto. Asimismo puede solicitar información adicional a los representantes de ese Estado, a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales así como a particulares con el objeto de obtener nuevos elementos de juicio.

Procedimiento de investigación

Si a su juicio la información obtenida lo justificar, el Comité 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 objeto 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 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.

Una vez concluida la labor de investigación y previa consulta con el Estado Parte interesado, el Comité puede incluir una descripción sumaria de los resultados de la investigación en su informe anual. Únicamente en este caso los trabajos del Comité se dan a conocer públicamente. De otro modo todos los trabajos y documentos pertinentes a las funciones del Comité en virtud del artículo 20 son confidenciales.

Denuncias entre Estados

La aplicación con respecto a los Estados Partes del procedimiento descrito en el artículo 21 de la Convención está supeditada a que los Estados reconozcan la competencia del Comité en esta materia. El Comité puede recibir y examinar una comunicación en que un Estado Parte sostenga que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone la Convención siempre que los Estados hayan hecho la declaración prevista en el artículo 21.

Los Estados recurren al Comité

El procedimiento comprende dos fases. Si un Estado Parte estima que otro Estado Parte no cumple una de sus disposiciones de la Convención, primero puede señalar el asunto a la atención de este Estado mediante una comunicación escrita. El Estado que recibe la comunicación debe proporcionar, igualmente por escrito y en un plazo de tres meses, las explicaciones que sean necesarias para aclarar el asunto. Si los Estados Partes no llegan a resolver el asunto entre ambos, cualquiera de ellos puede someterlo al Comité, que invariablemente celebra sus sesiones a puerta cerrada.

Para que el Comité pueda examinar un asunto es preciso 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.

Solución amistosa del asunto

Si se reúnen estas condiciones, el Comité procura llegar a una solución amistosa del asunto basada en el respeto de las obligaciones previstas por la Convención, poniendo sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados y designando, según proceda, una comisión especial de conciliación. En esta fase, el Comité puede pedir a los Estados Partes toda la información pertinente y éstos a su vez pueden presentar sus observaciones verbalmente o por escrito y enviar representantes suyos a las sesiones en que el Comité examina el caso.

Dentro de los 12 meses siguientes el Comité debe presentar un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada, si se ha llegado a una solución amistosa; de lo contrario, debe exponer únicamente los hechos más las observaciones formuladas por los Estados interesados. El informe se transmite enseguida, por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas, a los Estados Partes interesados.

Denuncias de particulares

Al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención contra la Tortura reconoce a los particulares, en determinadas circunstancias, el derecho de denunciar ante el Comité la transgresión por un Estado Parte de una o más de sus disposiciones. Para que el Comité pueda recibir y examinar las comunicaciones de particulares contra Estados Partes, los Estados de que se trate deben haber reconocido expresamente su competencia en esta materia.

Las sesiones en que el Comité examina las denuncias de particulares se celebran siempre a puerta cerrada.

Presentación de las comunicaciones

Puede presentar una comunicación cualquier particular que afirme ser víctima de una violación de la Convención cometida por un Estado Parte que haya aceptado la competencia del Comité según lo dispuesto en el artículo 22 y que corresponda a la jurisdicción de éste. Si la presunta víctima no está en condiciones de presentar por sí misma la comunicación, pueden actuar en su nombre sus parientes o representantes.

Examen de la admisibilidad

Al examinar una comunicación el Comité primero procede a determinar su admisibilidad y luego, si reúne las condiciones para ser admitida, a analizar su fondo. En el ejercicio de sus funciones, el Comité puede recibir la asistencia de un grupo de trabajo especialmente constituido e integrado por cinco de sus miembros, como máximo.

Las condiciones para la admisibilidad de las comunicaciones están establecidas en la Convención y en el reglamento del Comité. Para ser admisible, una comunicación:

- no debe ser anónima ni incompatible con las disposiciones de la Convención;
- no debe constituir un abuso del derecho a presentar una comunicación en virtud del artículo 22;
- no debe haber sido o estar siendo examinada por otro órgano de investigación o de arreglo internacional.

Además, es preciso que se hayan agotado todos los recursos disponibles de la jurisdicción interna (en las condiciones previstas para las denuncias entre Estados).

La Comisión puede pedir al Estado Parte interesado o al autor de la comunicación información, aclaraciones u observaciones suplementarias sobre la cuestión de la admisibilidad.

Si una comunicación es declarada inadmisibile, el Comité lo comunica a los interesados. Sin embargo, la decisión puede ser revisada si el Comité recibe información que demuestra que ya no son aplicables las causas de inadmisibilidad.

Examen del fondo de las comunicaciones

Si el Comité decide que una comunicación es admisible, después de informar de su decisión al autor de la comunicación y de transmitir su texto al Estado Parte interesado, procede a examinar el fondo de la comunicación. En un plazo de seis meses, el Estado Parte interesado debe presentar al Comité explicaciones o declaraciones para aclarar el asunto y exponer qué medidas ha adoptado, en su caso, para remediar la situación. 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.

Medidas provisionales

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.

Conclusión del procedimiento

A la luz de todas las informaciones recibidas del particular y del Estado Parte interesado, el Comité examina las comunicaciones y formula sus opiniones al respecto. Los miembros del Comité pueden expresar sus opiniones personales. El procedimiento de examen concluye con la transmisión de las observaciones finales al autor de la comunicación y al Estado Parte interesado, que es invitado además por el Comité a que informe sobre las medidas que adopte de conformidad con ellas.

El Comité incluye en su informe anual un resumen de las comunicaciones examinadas, de las declaraciones de los Estados Partes y de sus propias opiniones.

Al finalizar el séptimo período de sesiones, el Comité habrá adoptado siete decisiones finales con respecto a comunicaciones de particulares sometidas a su consideración.

4. Cooperación con otros órganos

Existen otros mecanismos de lucha contra la tortura, tanto a nivel regional como a nivel mundial. Se plantea el problema de determinar las relaciones entre ellos y de establecer formas de colaboración que eviten la duplicación de tareas y actividades y refuercen, mediante la acción común, la eficacia de la lucha internacional contra la tortura.

El Relator Especial sobre la tortura

El Comité ha examinado muchas veces la cuestión de la cooperación con el Relator Especial encargado de examinar las cuestiones relativas a la tortura en el mundo así como las posibilidades de distribuir las tareas entre éste último y el Comité con el objeto de evitar toda duplicación en el ejercicio de sus mandatos respectivos.

A juicio del Comité, el mandato que se le ha confiado en virtud de la Convención y el que la Comisión de Derechos Humanos ha confiado al Relator Especial son diferentes pero se complementan. En efecto, la

misión de este último consiste en informar a la Comisión sobre el fenómeno de la tortura en general. Con este fin solicita a los gobiernos información sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para impedir la tortura y remediar sus consecuencias en caso de que haya sido practicada. Asimismo viaja a determinadas regiones del mundo para celebrar consultas con los representantes de los gobiernos que deseen entrevistarse con él. Su esfera de competencia abarca a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los que tienen la condición de observadores: desde este punto de vista es más amplia que la del Comité.

Habida cuenta de la complementariedad de sus funciones, el Comité y el Relator Especial han entablado una estrecha comunicación con el objeto de intercambiar información, informes y documentos de interés común.

El Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes y el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para la Víctimas de la Tortura

El Comité ha establecido también las bases de su relación de trabajo con el Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes y sus relaciones de cooperación con el Consejo de Administración del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, que fue creado en virtud de la resolución 36/151 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1981.

La cooperación entre el Comité contra la Tortura y el Comité europeo en lo que respecta a las visitas a los Estados que son Partes tanto en la Convención de las Naciones Unidas como en la Convención europea parece ser, en cualquier caso, limitada a raíz del carácter confidencial de los procedimientos respectivos.

5. ¿Curar o prevenir?

El mecanismo previsto por la Convención contra la tortura para el examen de las comunicaciones procedentes de Estados o de particulares puede ponerse en marcha una vez que se han producido violaciones a los derechos humanos. En cierto sentido su objetivo es "remediar" semejantes violaciones dejando constancia pública (en el informe anual del Comité) de que un Estado ha transgredido una o más de las disposiciones de la Convención en una tentativa de inducir al Estado responsable a reparar la violación. Es ésta también la finalidad de otros instrumentos internacionales de derechos humanos concertados en el ámbito de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el mero establecimiento de normas internacionales y de procedimientos de vigilancia e investigación, tanto en relación con la tortura como con otros problemas, no basta para garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que han aceptado someterse a ellos.

La actividad de las Naciones Unidas en esta materia puede complementarse oportunamente con su programa de asistencia técnica y de servicios de asesoramiento, que funciona en dos niveles.

Por una parte, aunque los Estados hayan aceptado determinadas obligaciones internacionales y deseen cumplirlas, no siempre están en condiciones de hacerlo porque carecen de las competencias e infraestructuras necesarias para la aplicación de las normas consagradas por los instrumentos internacionales pertinentes. Las Naciones Unidas pueden, entonces, brindar su asistencia y sus servicios de asesoramiento a los Estados interesados para asegurar la realización de los derechos reconocidos.

Por otra parte, a través de su programa de asistencia técnica, las Naciones Unidas realizan también una labor de prevención de las violaciones de los derechos humanos. El establecimiento de infraestructuras nacionales para la protección y la promoción de los derechos humanos y la organización de cursos y seminarios destinados a los encargados de velar por estos derechos a nivel nacional (funcionarios públicos, fuerzas policiales, personal judicial) constituyen, en efecto, las bases para la creación de una cultura de los derechos humanos, que es la mejor garantía contra su violación.

Toda solicitud de más información sobre el Pacto o la labor del Comité, o cualquier información que se desee señalar a la atención del Comité, puede dirigirse a:

Secretariado
Comité contra la Tortura
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
8-14 avenue de la Paix 1211 Ginebra 10, Suiza
tel.: (41 22) 917 9316
fax: (41 22) 917 9022
correo electrónico: webadm.hchr@unog.ch

6. Modelo de Comunicación

Comunicación a:

Fecha:

Comité contra la Tortura
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas
8-14 Avenue de la Paix
1211 Ginebra 10, Suiza

presentada para que sea examinada de conformidad con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

I. - Datos acerca del autor de la comunicación

Apellido Nombre(s)
Nacionalidad Profesión
Fecha y lugar de nacimiento
Dirección actual
Dirección a que ha de enviarse la correspondencia confidencial (si difiere de la dirección actual)
.....

El autor presenta la comunicación en calidad de:

- a) Víctima de la violación o violaciones abajo expuestas
- b) Representante/abogado nombrado por la supuesta víctima o víctimas
- c) Otras

Si se marca la casilla c, el autor deberá explicar:

- i) En calidad de qué actúa en nombre de la víctima o víctimas (por ejemplo, parentesco u otra relación personal):
.....

- ii) Razones por las que la víctima o víctimas no pueden presentar por sí mismas la comunicación:
.....

El tercero que no tenga relación con la víctima o víctimas no puede presentar una comunicación en su nombre.

II. Datos sobre la presunta víctima o víctimas (si es distinta del autor)

Apellido Nombre(s)
Nacionalidad Profesión
Fecha y lugar de nacimiento
Dirección actual

III. Estado interesado/artículos violados/recursos de la jurisdicción interna

Nombre del Estado (o país) Parte en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes contra el que se dirige la comunicación:
.....

Artículos supuestamente violados de la Convención contra la Tortura:
.....

Gestiones hechas por la(s) presunta(s) víctimas(s), o hechas en su nombre, para agotar los recursos de la jurisdicción interna (recurso ante los tribunales u otras autoridades públicas, fecha de ese recurso y resultados obtenidos; de ser posible, adjuntar copias de todas las decisiones judiciales administrativas pertinentes):

.....

Si los recursos de la jurisdicción interna no han sido agotados, explíquese la razón:

.....

IV. Otros procedimientos internacionales

¿Ha sido sometido el mismo asunto a otro procedimiento de investigación o arreglo internacional (por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Comisión Europea de Derechos Humanos)? En caso afirmativo, ¿cuándo y con qué resultados?

.....

V. Hechos relativos a la reclamación

Descripción detallada de los hechos relativos a la supuesta violación o violaciones (incluidas las fechas pertinentes)*:

Firma del autor: