

Nota conceptual

14ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

"Tortura y otros malos tratos: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH)"

6-8 de noviembre de 2023 – Copenhague, Dinamarca

RESUMEN EJECUTIVO

En octubre de 2022, el Buró de la GANHRI decidió dedicar la 14ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) a debatir sobre el papel de las INDH en la lucha y la prevención de la tortura y otros malos tratos. Esta oportunidad se presenta en un momento histórico para los defensores de los derechos humanos de todo el mundo, en particular las INDH. La conmemoración del 30º aniversario de la aprobación de los Principios de París y el 75º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ofrecen oportunidades para que las INDH, individualmente o colectivamente por medio de la GANHRI, compartan las buenas prácticas y determinen una hoja de ruta clara para aunar fuerzas a fin de combatir esta grave violación de los derechos humanos. Como red mundial de todas las INDH, la GANHRI constituye una plataforma única para promover y apoyar este intercambio entre las INDH a nivel mundial, y una vía para que las INDH busquen asesoramiento entre pares y faciliten el apoyo de los asociados a las INDH.

En este contexto, la 14ª Conferencia Internacional se basará en los amplios conocimientos y experiencias de las INDH en materia de prevención y lucha de la lacra de la tortura y otros malos tratos en un momento crítico como el actual. La Conferencia tratará de abordar esta cuestión de una manera holística y exhaustiva y ofrecerá una gran oportunidad para que las INDH consoliden los logros alcanzados durante las Conferencias anteriores y, junto con los asociados y las partes interesadas, compartan experiencias, determinen las buenas prácticas y reafirmen sus compromisos individuales y colectivos fundamentales con uno de los pilares centrales de las obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos: el derecho de todas las personas a no ser sometidas a tortura ni a otras formas de malos tratos.

*"Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes".
(Artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)*

Panorama general: la prohibición de la tortura y otros malos tratos en el derecho internacional

La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en lo sucesivo, "otros malos tratos") están **absolutamente prohibidos** por el derecho internacional y nunca pueden justificarse ni tolerarse. La imposición de esta forma extrema de sufrimiento niega la dignidad intrínseca al ser humano y es, por tanto, uno de los pocos delitos prohibidos universalmente. Los marcos jurídicos que prohíben la tortura y otros malos tratos figuran entre los más desarrollados y ampliamente codificados tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho internacional humanitario. De hecho, la prohibición de la tortura y otros malos tratos es una norma del derecho internacional consuetudinario y ha adquirido la condición excepcional de *ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional (junto con la prohibición de la esclavitud y el genocidio), lo que la hace vinculante para todos, independientemente de que hayan ratificado tratados u otros instrumentos internacionales. Esta prohibición está ampliamente tipificada también a nivel regional y en el marco del derecho interno desde hace varios siglos.ⁱ

El carácter absoluto e inderogable de la prohibición de la tortura significa que **no puede justificarse en ninguna circunstancia** tal como estado de guerra, inestabilidad política interna, ocupación militar o cualquier otra emergencia pública.ⁱⁱ La obligación de prevenir la tortura y los malos tratos se **aplica en todo momento**, incluso durante la investigación de delitos graves y en situaciones de conflicto armado, y es vinculante para los agentes estatales y no estatales, en virtud del Artículo Común 3 de los Convenios de Ginebra. En este sentido, cabe señalar que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son ordenamientos jurídicos distintos pero complementarios. Y lo que es crucial: **el derecho internacional de los derechos humanos sigue siendo aplicable en todo momento durante los conflictos armados**, y la protección que ofrece el derecho de los derechos humanos no acaba durante las hostilidades, sin perjuicio de la aplicación del derecho internacional humanitario (como *lex specialis*) si existen las circunstancias pertinentes y apropiadas.

Además, la obligación de *ius cogens* de los Estados de prohibir y prevenir la tortura y otros malos tratos no puede limitarse territorialmente, y los Estados tienen **obligaciones extraterritoriales** a este respecto. Más concretamente, la prohibición de la tortura y otros malos tratos se aplica siempre que un Estado "lleve a una persona a su jurisdicción mediante el ejercicio de poder, control o autoridad sobre el territorio, las personas o las transacciones fuera de sus fronteras", independientemente de la nacionalidad de la víctima, o cuando el Estado realiza una acción u omisión, comprometiendo así su responsabilidad internacional.ⁱⁱⁱ

Statu quo

Pese a estar prohibida universalmente, la tortura sigue existiendo en todas las regiones del mundo. De hecho, estudios empíricos demuestran que es el derecho a la integridad física que fue vulnerado con más frecuencia en el último cuarto del siglo XX (Cingranelli y Richards 1999, 522), hasta el punto de que llega a utilizarse como una herramienta "normal" para gobernar (Conrad y Moore 2010, 474).

La obligación absoluta de combatir y prevenir la tortura y otros malos tratos no se cumple adecuadamente en la práctica debido a la falta de comprensión de las definiciones jurídicas de la tortura y otros malos tratos, las obligaciones diversas inherentes a los mismos y la proliferación de las causas profundas y los incentivos de la tortura y otros malos tratos en diversos contextos y situaciones en todo el mundo. De hecho, pese a la firmeza del marco jurídico existente, la práctica de la tortura y otros malos tratos se mantiene inalterada en muchas partes del mundo, como se desprende de las investigaciones en curso.^{iv}

Además, la exacerbación de las crisis mundiales intersectoriales, que abarcan de la pandemia mundial de COVID-19 y el agravamiento de la desigualdad socioeconómica al cambio climático y el deterioro del Estado de derecho, el uso cada vez mayor de los poderes de excepción y la reducción del espacio cívico en muchos rincones del mundo, en los últimos años suscita una preocupación cada vez mayor debido al retroceso en la lucha contra la tortura y otros malos tratos en todo el mundo y el aumento del riesgo de que estos se produzcan.

Por ejemplo, como advirtieron de manera conjunta y unánime los mandatos de las Naciones Unidas contra la tortura, "la pandemia del COVID-19 está provocando una escalada de la tortura y los malos tratos en todo el mundo", destacando una serie de riesgos cada vez mayores, por ejemplo, para todas las personas privadas de libertad, en el contexto del uso excesivo de la fuerza por los agentes del orden contra los manifestantes en situaciones concretas, y para los supervivientes de la tortura, que corren "un riesgo especial de infectarse por el virus letal debido a su situación vulnerable".^v En este contexto apremiante y sumamente pertinente se ha seleccionado el tema de la conferencia.

¿Qué es la tortura y otros malos tratos?

Definir adecuadamente **qué constituye tortura y otros malos tratos** en la práctica es un paso fundamental para que estos actos sean identificados, prevenidos y abordados adecuadamente, de conformidad con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y en el plano nacional.

Parafraseando la definición de tortura que figura en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (en adelante, la Convención), **se entenderá** por "tortura" *"todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, por un funcionario público, o a instigación suya, con un fin determinado"*.^{vi} Más concretamente, los elementos constitutivos de la definición jurídica internacional de tortura que deben tenerse en cuenta a la hora de calificar jurídicamente un acto (u omisión) como tortura son los siguientes:

- a) La **intensidad del dolor o sufrimiento** infligido (es decir, la naturaleza del daño o conducta en cuestión).
- b) El elemento del **propósito** (es decir, el propósito específico que subyace a la conducta).
- c) La **condición** de su autor (es decir, la participación o aquiescencia de un **funcionario público**).

d) La **intención** de su autor.

El artículo 16 de la Convención establece además que los Estados tienen la obligación adicional de impedir "otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura", como se establece en el artículo 1 de la Convención. Conforme al mandato del Relator Especial, el artículo 16 establece que la tortura es "una forma particularmente grave y reprensible de malos tratos". Más importante aún, tal como detalla el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es que las autoridades reconozcan que los malos tratos pueden tener lugar incluso cuando el **propósito** o la **intención** de la acción o la **omisión** de un Estado no fuera degradar, humillar o castigar a la víctima, aunque ello fuera el resultado. El Comité contra la Tortura interpreta que las obligaciones de los Estados de prevenir la tortura son indivisibles, interdependientes y están relacionadas entre sí, y que estos tienen la obligación de prevenir los malos tratos o los castigos porque "las condiciones que dan lugar a malos tratos suelen facilitar la tortura".^{vii}

Además, y de manera crucial para la labor de las INDH en particular, la obligación del Estado de prevenir la tortura se aplica no solo a los funcionarios públicos, como los agentes del orden, sino también a los particulares, como por ejemplo los médicos, los profesionales de la salud y los trabajadores sociales de instituciones privadas, como hospitales y residencias de ancianos. Esto sucede porque el Estado tiene la obligación positiva de *regular* estrictamente algunas instituciones privadas, como las que prestan asistencia sanitaria o cuidados a personas con discapacidad, niños o personas de edad (en particular cuando dichas instituciones pueden privar a las personas de libertad de circulación) y adoptar *medidas operativas* para impedir los malos tratos de los que el Estado tenga o debiera haber tenido conocimiento, incluidos los malos tratos infligidos por particulares. Como subraya el Comité contra la Tortura, la prohibición de la tortura debe aplicarse en todo tipo de instituciones y los Estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar las violaciones cometidas por funcionarios no estatales o agentes privados. La labor de las INDH de lucha y prevención de la tortura y otros malos tratos puede resultar muy pertinente también respecto de sus funciones y compromisos de promoción de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales y por parte de las empresas y las entidades privadas, como establece la Declaración de Edimburgo de 2010.^{viii} En términos más generales, las INDH desempeñan también un papel esencial en la promoción del conocimiento sobre qué constituye tortura y otros malos tratos entre los garantes de derechos y el público en general.

Evolución de la definición e interpretaciones progresistas de tortura y otras formas de malos tratos, y su pertinencia para el labor de las INDH

Cualquier reflexión en profundidad sobre los elementos constitutivos de la definición de tortura demostrará que el marco normativo ha evolucionado constantemente y abarca actos y situaciones que no se prevén en el sistema tradicional de justicia penal, o que tienen lugar en contextos distintos a los entornos tradicionales de detención o aplicación de la ley. De hecho, los órganos de interpretación han dejado claro que, al igual que otros instrumentos jurídicos fundamentales, la Convención contra la Tortura es necesariamente un "**instrumento vivo**", cuya interpretación tiene que adecuarse a las condiciones de vida actuales".^{ix}

En consecuencia, la definición jurídica actual de tortura ha evolucionado para abarcar los actos de violencia doméstica o violencia contra las mujeres cometidos por agentes privados, por ejemplo, en forma de mutilación genital femenina en el contexto de otras intervenciones o tratamientos "médicos" (particularmente en el caso de las decisiones relacionadas con la reproducción) que padecen las mujeres en algunos casos.^x Como declaró inequívocamente el Comité contra la Tortura en su Observación General N.º 2, los Estados tienen la clara responsabilidad de prohibir, impedir, investigar y castigar dichos actos de violencia y los abusos cometidos por agentes privados en sus comunidades y hogares, y deben cuidar particularmente a las mujeres y las niñas, y en algunos casos a los hombres y los niños, que pueden correr el riesgo de ser sometidos a una larga lista de "violaciones de la Convención por su disconformidad real o aparente con las funciones que determina la sociedad para cada sexo".

Los progresos graduales de los mecanismos internacionales de derechos humanos, como la Convención y el Comité de Derechos Humanos, hacia el reconocimiento en las últimas décadas de estas formas de "violencia de género" como tortura u otros malos tratos, y subrayando claramente que los Estados tienen la obligación positiva de prohibir, impedir y castigar dichos malos tratos, impulsan un cambio trascendental hacia interpretaciones más inclusivas y centradas en las víctimas de las principales normas de derechos humanos. En particular, como subrayó la Relatora Especial sobre la tortura, la clasificación de dichos actos como tortura "entraña una estigmatización adicional para el Estado y tiene implicaciones jurídicas", incluido las obligaciones imperativas de tipificar el acto como delito, exigir responsabilidades a los autores y proporcionar reparación a las víctimas, lo que contribuye a mejorar el cumplimiento de las normas de derechos humanos y un acceso más efectivo a la justicia para las víctimas y, en última instancia, para todos y para las sociedades en general.

Atención especial a las personas en situación de vulnerabilidad

El derecho internacional de los derechos humanos establece protecciones específicas y medidas especiales para atender las necesidades concretas y los mayores factores de riesgo de determinados grupos marginados y personas en situación de vulnerabilidad. Las autoridades deben adoptar medidas especiales adecuadas, que no pueden considerarse discriminatorias ilegalmente para garantizar que esas personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás y, en particular, para garantizar el cumplimiento del derecho humano fundamental a no sufrir discriminación y al ejercicio de la ley en condiciones de igualdad. En el cumplimiento de su deber de proteger a las personas, y para garantizar que se respetan adecuadamente todos los derechos humanos, incluido el derecho a no sufrir tortura u otros malos tratos, las autoridades deben aplicar por tanto una perspectiva interseccional para tomar en consideración los factores y los casos acumulados e interdependientes de discriminación.

En derecho internacional de los derechos humanos es bien sabido que determinadas personas y grupos de personas como, por ejemplo, aunque no exclusivamente, las mujeres, las personas LGBTIQ+, los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad, las

personas pertenecientes a grupos minoritarios (étnicos, religiosos, culturales, lingüísticos o de otro tipo), las personas indígenas, los defensores de los derechos humanos, los migrantes y los trabajadores migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas, los extranjeros y las personas económicamente desfavorecidas o marginadas por otros motivos, corren un mayor riesgo de sufrir violaciones y atentados contra sus derechos humanos y, en particular, de ser sometidos a tortura u otros malos tratos, ya sea directamente por agentes estatales o a manos de particulares en sus comunidades. En consecuencia, es evidente que la evolución progresista de las definiciones jurídicas y la interpretación jurisprudencial de la tortura y otros malos tratos son absolutamente fundamentales para asegurar que el conjunto diverso de personas que están en mayor situación de riesgo reciban una protección adecuada contra la tortura y otros malos tratos en todo momento.

En este contexto, la labor de las INDH, a la luz de los mandatos únicos y amplios que les confieren los Principios de París para **promover y proteger los derechos de todas las personas que se encuentran en su jurisdicción es y sigue siendo especialmente crítica para aquellas personas y grupos de personas que se encuentran en mayor riesgo de sufrir discriminación, violencia u otras violaciones y abusos de los derechos humanos, o que de otro modo se encuentran en determinadas situaciones de vulnerabilidad.**

En consecuencia, recordando la condición especial de las INDH como instituciones independientes y pluralistas que son representativas de todos los miembros de la sociedad, con mandatos y funciones amplios para mejorar la situación de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, esta conferencia prestará una especial atención a la labor crucial que realizan las INDH con respecto a la protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, en particular los ancianos, los niños, las personas indígenas y las mujeres y las personas LGBTIQ+, entre otros.

Situaciones de privación de libertad: una situación especial de vulnerabilidad

Cualquier situación en la que una persona está privada de su libertad y existe un desequilibrio de poder —en la que una persona depende por completo de otra— constituye una situación con mayor riesgo de tortura u otros malos tratos. Además, los riesgos de sufrir tortura o malos tratos son mayores en algunos momentos durante la detención de una persona, como en el período inicial de detención y custodia policial, así como durante el traslado de un lugar de detención a otro. En las situaciones en las que se impide a las personas privadas de libertad el contacto con otras personas, como en la detención en régimen de incomunicación o la reclusión en régimen de aislamiento, también puede aumentar el riesgo de tortura o malos tratos.

Puede ser difícil determinar qué personas o grupos corren un mayor riesgo de tortura o malos tratos, ya que esto puede variar considerablemente según el contexto nacional y las circunstancias de cada caso; de hecho, cualquier persona podría estar potencialmente en riesgo. En general, sin embargo, los grupos vulnerables y marginados de la sociedad corren un mayor riesgo de tortura y malos tratos cuando son privados de libertad. Además, el riesgo de tortura y otras formas de malos tratos existe en cualquier establecimiento cerrado; no solo en prisiones y comisarías de policía, sino también, por ejemplo, en centros psiquiátricos,

centros de detención de menores, centros de detención de inmigrantes y zonas de tránsito en puertos internacionales, lo que hace aún más compleja y pertinente la labor de las autoridades y las INDH que trabajan para la protección de los derechos humanos de todos. De hecho, las INDH, en particular las que han sido designadas como mecanismos nacionales de prevención, desempeñan un papel especialmente relevante en la vigilancia de los lugares de detención y en la salvaguarda del derecho de las personas privadas de libertad a no ser sometidas a tortura ni a otros malos tratos en todo momento.

Atención especial a la prevención

Junto con las obligaciones tradicionales de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, la prohibición de la tortura y otros malos tratos también conlleva la obligación positiva de impedir tales actos en todas sus formas. En consecuencia, se exige a los Estados que adopten medidas **positivas para impedir** que se produzcan, según lo expuesto en los artículos 2.1 y 16 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura.^{xi}

Las INDH están especialmente bien equipadas para ayudar a los Estados en todos los aspectos relacionados con la elaboración y aplicación de estrategias globales para la prevención de la tortura, que requieren un enfoque integrado para combatir los riesgos y la práctica de los malos tratos en el ámbito nacional, centrándose en:

- marcos jurídicos y de políticas sólidos que prohíban la tortura y otros malos tratos de conformidad las normas internacionales;
- la aplicación efectiva de estos marcos mediante esfuerzos concretos y concertados, en particular para abordar las causas profundas de los tratos prohibidos, garantizar el acceso a la justicia y a medidas de reparación, impedir la impunidad y disuadir de tales tratos, según corresponda; e
- iniciativas dedicadas y constantes de supervisión y evaluación.

En apoyo de estas obligaciones, el Protocolo Facultativo de la Convención (en lo sucesivo, “el Protocolo Facultativo”) estableció un mecanismo para ayudar a los Estados Partes a cumplir dichas obligaciones mediante el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención por órganos internacionales y nacionales independientes. El Protocolo Facultativo, que se aprobó en 2002 y entró en vigor en 2006, no establece nuevas normas. En cambio, sí refuerza las obligaciones específicas en lo que respecta a prevención de la tortura previstas en los artículos 2 y 16 de la Convención, estableciendo un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención por parte de organismos internacionales y nacionales. De manera significativa, el artículo 18 del Protocolo Facultativo insta a los Estados a tener debidamente en cuenta los Principios de París a la hora de establecer sus mecanismos nacionales de prevención con esos fines.

En este contexto, muchas INDH se han convertido en mecanismos nacionales de prevención con arreglo al Protocolo Facultativo, con mandatos y responsabilidades específicos centrados en el combate y la prevención de la tortura y otros malos tratos.^{xii} De hecho, la mayoría de los Estados que han establecido sus mecanismos nacionales de prevención hasta la fecha han optado por designar como mecanismos nacionales de prevención a sus INDH existentes.^{xiii} En los casos en los que los mecanismos nacionales de prevención se designan

fuera del marco de las INDH existentes se requiere una estrecha colaboración entre los mecanismos nacionales de prevención y las INDH. En consecuencia, la labor de los mecanismos nacionales de prevención, en particular con respecto a su funcionamiento como INDH, o como complemento de estas, mantendrá un enfoque especial durante de las deliberaciones de esta conferencia.

La función fundamental de la Institución Nacional de Derechos Humanos

La responsabilidad primordial de combatir e impedir la tortura y otros malos tratos recae en los Estados que, como se ha señalado anteriormente, tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de todas las personas a no ser sometidas a tortura y otras formas de malos tratos, mitigar los riesgos e impedir que se produzcan tales prácticas prohibidas. Como elementos esenciales del sistema nacional de protección de los derechos humanos de los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel particularmente importante, ya que garantizan que el Estado cumpla estas obligaciones, orientan y ayudan a los Estados a velar por su cumplimiento por todas las personas en la práctica y hacen rendir cuentas a los Estados por la falta de progresos en su aplicación. De hecho, una investigación realizada en 153 países durante un período de 26 años (de 1981 a 2007) indica que en los países que han ratificado la Convención contra la Tortura, la presencia de una INDH reduce considerablemente la probabilidad de que el infractor sea el Estado.^{xiv}

La condición y el papel singulares de las INDH en la vinculación de los sistemas internacionales y nacionales de derechos humanos

Debido a su condición singular como instituciones independientes del Estado, con un amplio mandato y funciones de promoción y protección de los derechos humanos de conformidad con los Principios de París, las INDH son componentes esenciales de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. En consecuencia, las INDH capacitadas, creíbles y establecidas adecuadamente están en una situación estratégica para aplicar su mandato y funciones singulares de lucha contra la práctica y los riesgos de tortura y otros malos tratos en sus jurisdicciones. Más concretamente, las INDH están en una posición excelente para colaborar y cooperar activamente con todos los agentes nacionales pertinentes en la lucha contra la tortura, así como con las organizaciones y los organismos internacionales que promueven y protegen los derechos humanos, como las Naciones Unidas, los mecanismos regionales y plataformas como la GANHRI. De hecho, las INDH están especialmente bien equipadas para desempeñar una función esencial en la vinculación de los sistemas internacionales y nacionales de derechos humanos.

Mandatos amplios que se vinculan de forma práctica y eficaz con los diversos aspectos de la labor de lucha contra la tortura

Cabe señalar que la labor fundamental de combate y prevención de la tortura y otros malos tratos ofrece también a las instituciones nacionales de derechos humanos la oportunidad de aplicar la mayor parte de sus amplios mandatos conforme a los Principios de París, que abarcan, entre otros, la investigación y tramitación de denuncias, la supervisión y

presentación de informes, el asesoramiento y la capacitación, y la educación y la sensibilización en materia de derechos humanos de una manera estratégica y transversal para abordar uno de los principales desafíos de derechos humanos de nuestro tiempo.

Por último, es significativo también que la naturaleza de la labor de combate y prevención de la tortura y otros malos tratos, en particular los riesgos de tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, que pueden no equivaler a tortura pero que, no obstante, siguen estando igualmente prohibidos por el derecho internacional debido a su carácter pluridimensional en la práctica, abarca provechosamente diversos aspectos igualmente amplios de los mandatos y las esferas de trabajo de las INDH, desde, por ejemplo, los ámbitos más tradicionales de la justicia penal y los sistemas penitenciarios hasta esferas de trabajo más recientes en relación con el funcionamiento de las instituciones de atención y los desafíos en materia de derechos humanos que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad en las esferas doméstica o comunitaria, como se ha señalado.

Las prácticas y actividades que pueden emprender las INDH para proteger a todas las personas contra la tortura y otros malos tratos, mitigar los riesgos y garantizar una protección adecuada frente a tales prácticas ocuparán un lugar central en esta conferencia. En consecuencia, las actas y las deliberaciones de la conferencia se centrarán en los principales ámbitos de trabajo y vías de actuación de que disponen las INDH que operan sobre el terreno. La conferencia culminará con la elaboración de una declaración final, en la que se esbozarán los principales resultados, prioridades y esferas de seguimiento y de colaboración futura, pertinentes para el tema objeto de debate.

Sirve de precedente la Declaración de Nairobi de 2008, aprobada en la 9ª Conferencia Internacional de la GANHRI, que aborda el papel de las INDH en la administración de justicia y fomenta su participación activa para impedir la tortura, promoviendo que las INDH:

- *alienten a sus Gobiernos a que ratifiquen la Convención y el Protocolo y a estudiar su designación como mecanismos nacionales de prevención (si disponen de las competencias y los recursos necesarios);*
- *refuercen el sistema penitenciario y su personal, entre otras cosas protegiendo a los detenidos contra la tortura y los malos tratos;*
- *refuercen el sistema penitenciario y su personal, entre otras cosas por medio de la capacitación del personal penitenciario, la prohibición de la tortura y las técnicas de interrogatorio e investigación; y*
- *promuevan el fortalecimiento de las leyes para mejorar el sistema judicial o penal, entre otras cosas por medio de la promulgación de leyes contra la tortura, si no existieran.^{xv}*

Además, es importante señalar que los temas de la lucha y la prevención de la tortura y otros malos tratos a menudo figuran también como componentes importantes de otras Conferencias Internacionales anteriores de la GANHRI y esferas de interés, incluso cuando no se hace referencia expresa a ellos ni se tratan en detalle. Este fue el caso, por ejemplo, de la 13ª Conferencia Internacional y, posteriormente, de la Declaración de Marrakech, en la

que se trataron ampliamente los graves problemas que enfrentan los defensores de los derechos humanos en todo el mundo, incluso en relación con los casos de intimidación, amenazas y represalias contra ellos (incluidos los miembros y el personal de las INDH), que pueden y de hecho suelen alcanzar el umbral de la tortura o los malos tratos.^{xvi}

Las INDH y la labor contra la tortura en la práctica: subtemas prioritarios

En esta sección se presenta una lista no exhaustiva de esferas de interés y funciones concretas, o subtemas, que en la práctica son pertinentes para la labor contra la tortura que llevan a cabo las INDH. Estos y otros temas, determinados en colaboración con las INDH y otros asociados relevantes, servirán de base para un intercambio abierto, significativo y práctico durante la próxima Conferencia Internacional y prepararán el fortalecimiento constante de la labor y la colaboración de las INDH sobre el terreno.

Promoción de la ratificación de los tratados y los instrumentos internacionales y regionales, fomento de la promulgación de legislación pertinente y aplicación de reformas jurídicas y de procedimiento

El marco jurídico de un país, que incluye los tratados internacionales, los instrumentos regionales y la legislación nacional, constituye la base de cualquier estrategia eficaz para combatir e impedir la tortura. Las INDH desempeñan un papel especialmente importante en la promoción de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes. Si un Estado no ha ratificado estos tratados fundamentales, como la Convención y su Protocolo, las INDH pueden elaborar y aplicar una estrategia para promover su ratificación, que puede incluir la formulación de una recomendación formal al Gobierno para que ratifique determinados tratados y su promoción activa ante los representantes gubernamentales y parlamentarios, y concienciar a la opinión pública respecto de esta cuestión.

Las INDH suelen tener también un sólido mandato consultivo que les permite examinar la legislación existente, proponer enmiendas o recomendar nuevas leyes para apoyar la penalización de la tortura, de conformidad con el derecho internacional. Además, las INDH pueden promover la elaboración, la adopción y el examen o revisión de reformas procesales y otras reformas pertinentes, como los procedimientos de detención, para que estén en consonancia con las normas internacionales y proporcionen salvaguardias efectivas a las personas privadas de libertad, o que entran en contacto de otro modo con los agentes del orden y pueden estar expuestas al riesgo de tortura u otros malos tratos.

Al hacerlo, es fundamental que las INDH se centren en los detalles de las normas jurídicas internacionales pertinentes y en su incorporación precisa y efectiva en la legislación nacional (para incluir, por ejemplo, una definición exhaustiva de "tortura" y otros malos tratos en la legislación nacional, garantizar que la tortura sea un delito específico que conlleva penas adecuadas y tiene efectos legislativos en otras disposiciones pertinentes, como el principio de no devolución o el principio de inadmisibilidad de las pruebas obtenidas mediante tortura).

En situaciones de conflicto y posconflicto, las INDH pueden desempeñar también un papel fundamental de asesoramiento y prevención, por ejemplo, adoptando medidas para detectar los primeros indicios de un posible conflicto y las medidas para impedirlo, respondiendo a las violaciones de los derechos humanos, evaluando de forma objetiva e imparcial la situación de los derechos humanos y asesorando sobre el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos y el derecho humanitario, con miras a aplicar medidas preventivas.

En consecuencia, la Conferencia incluirá intercambios y el examen de buenas prácticas en relación con el papel de las INDH para ejercer presión en torno a la ratificación de los tratados internacionales contra la tortura, como la Convención y el Protocolo Facultativo, y asesorar a los Gobiernos para ayudarlos a conciliar y aplicar una legislación nacional eficaz en apoyo de la prevención de la tortura, de conformidad con las obligaciones internacionales.

Capacitación, concienciación y educación

Si bien los Estados tienen el deber de prevenir la tortura, a menudo esto no se aplica en la práctica y sigue existiendo una incomprensión general de la noción de tortura, en particular de sus definiciones e interpretaciones jurídicas. Por ello, las INDH desempeñan un papel especialmente importante al facilitar la capacitación de las autoridades y los funcionarios, y realizar campañas de concienciación y educación para apoyar la aplicación efectiva de las leyes, las políticas y las estrategias contra la tortura en sus respectivas jurisdicciones. Más concretamente, las INDH pueden ser fundamentales para llevar a cabo programas de capacitación de los funcionarios públicos pertinentes, o contribuyendo a ellos, y específicamente para las distintas autoridades y agentes encargados de aplicar el marco jurídico estatal contra la tortura, en particular en el sistema de justicia penal, como los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los jueces y las autoridades penitenciarias, con respecto tanto a los marcos normativos pertinentes como a la elaboración y aplicación de prácticas operativas que cumplan estas normas.

Las INDH desempeñan también un papel fundamental en la promoción de la sensibilización y el respeto de todos los derechos humanos a nivel comunitario y nacional. Debido a su mandato básico a este respecto, las INDH están en una situación idónea para poner en marcha programas de educación pública que promuevan la concienciación sobre la prohibición de la tortura y fomenten el apoyo de la comunidad a la prevención de la tortura. La puesta en marcha de programas de educación pública y campañas de concienciación, en colaboración también con otros agentes pertinentes como la sociedad civil y los líderes comunitarios, es importante porque permite que las INDH influyan en las partes interesadas y los responsables de la adopción de decisiones y contribuyan a un cambio de actitud de toda la comunidad. Además, las INDH deberían poner un interés especial en el fomento de la concienciación de las poblaciones que están especialmente expuestas a padecer conductas prohibidas, en particular las personas detenidas y las personas pertenecientes a grupos marginados o que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Además, habida cuenta de que la tortura y otros malos tratos casi siempre ocurren fuera de la vista del público, la visibilización de estas prácticas mediante, entre otras cosas, la participación de los medios

de comunicación y otros grupos pertinentes puede ser fundamental para lograr cambios en las leyes, las políticas y las prácticas.

Del mismo modo, las INDH pueden hacer contribuciones decisivas a la promoción de la educación, la capacitación y la concienciación en materia de derechos humanos en el contexto de los conflictos armados, en particular fomentando el conocimiento, el cumplimiento y el respeto de los instrumentos pertinentes, como los Principios y Directrices del Proceso de Copenhague, que son aplicables a las operaciones militares internacionales en el contexto de los conflictos armados no internacionales y las operaciones de paz, de conformidad con la Declaración de Kiev sobre el papel de las INDH en situaciones de conflicto y posconflicto.^{xvii}

El papel fundamental que pueden desempeñar las INDH en la lucha y prevención de la tortura y otros malos tratos mediante el ejercicio de sus funciones básicas en materia de capacitación, educación y sensibilización, exigirá atención y un debate centrados durante toda la conferencia, que ofrecerá una oportunidad decisiva para compartir experiencias, intercambiar lecciones y determinar colectivamente buenas prácticas.

Investigaciones y quejas

La investigación y la documentación de quejas y denuncias de tortura es fundamental en cualquier estrategia de prevención de la tortura, y las INDH están particularmente bien equipadas para desempeñar un papel fundamental al respecto, a la luz de sus amplios mandatos para investigar los abusos contra los derechos humanos cometidos en sus jurisdicciones nacionales. Habida cuenta de que la tortura y los malos tratos suelen tener lugar en la "oscuridad" y no se denuncian todos los casos, las INDH desempeñan un papel especialmente importante en la documentación, recopilación y conservación de las pruebas de tales prácticas, que pueden ser cruciales en las investigaciones, incluidas las investigaciones penales, iniciadas por otras autoridades nacionales competentes.

Las investigaciones de las denuncias de tortura u otros malos tratos deberían ser conformes con las normas del Protocolo de Estambul (Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), lo que requiere los servicios de personal médico forense debidamente cualificado, formado y capacitado y, sobre todo, independiente. La aplicación de métodos de documentación e investigación conformes con el Protocolo de Estambul convierte a las INDH en fundamentales para preservar las pruebas de los casos de tortura y otros malos tratos y crear un registro que pueda dar voz a las víctimas y conducir a enjuiciamientos efectivos, e incluso a la reparación a las víctimas, en particular en los casos en que dichos resultados se obtienen mucho tiempo después de que se haya producido el trato prohibido, o mucho después de que las pruebas físicas o complementarias de tortura (si las hubiera) hayan desaparecido. El trabajo de documentación, recopilación y conservación de dicha información es particularmente importante en los contextos en los que las autoridades no tienen, al menos por el momento, la capacidad o la voluntad de realizar investigaciones efectivas por sí mismas.

Las investigaciones que llevan a cabo las INDH también pueden ser fundamentales en el recurso a la jurisdicción universal en algunos casos, en consonancia con las obligaciones previstas en la Convención contra la Tortura, que obliga a los Estados Partes a extraditar o llevar ante la justicia a toda persona que se encuentre en cualquier territorio de su jurisdicción y que presuntamente haya cometido actos de tortura, y a someter el caso a las autoridades competentes para su enjuiciamiento.^{xviii} El ejercicio de la jurisdicción universal reviste una especial importancia ya que los torturadores a menudo tratan de eludir la acción de la justicia huyendo al extranjero, y en los casos en los que los responsables de administrar el sistema de responsabilidad penal de un Estado determinado no pueden o no quieren iniciar investigaciones y enjuiciamientos. Asimismo, en situaciones de conflicto armado internacional, los Estados Partes en los Convenios de Ginebra están obligados a ejercer la jurisdicción penal universal en los casos de infracciones graves de dichos convenios, incluidos los actos de tortura y los tratos inhumanos.^{xix}

Además, es importante velar por que los miembros y el personal de las INDH reciban una capacitación adecuada en métodos de investigación y entrevista pertinentes, que tengan en cuenta los efectos de los traumas y las cuestiones de género, y métodos que respondan a las necesidades de las personas en diversas situaciones de vulnerabilidad; y garantizar que la información y las pruebas recopiladas se registran, almacenan y conservan adecuadamente. Para investigar denuncias de violaciones de derechos humanos, como tortura y otros malos tratos, también en contextos de conflicto armado, es importante que los investigadores se hayan capacitado sobre las diversas normas y directrices internacionales pertinentes, como el Protocolo Internacional de Documentación e Investigación de Violencia Sexual en Situaciones de Conflicto Armado, el Protocolo de la Esperanza sobre la investigación y respuesta efectiva a amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y las Directrices para investigar la violencia sexual y de género en casos de conflictos y violencia contra las mujeres y los niños, entre otros.

Las INDH deberían tratar también de utilizar la variedad de pruebas disponibles en cada caso, como por ejemplo, quejas, testimonios y declaraciones, historiales médicos, pruebas fotográficas y otras pruebas visuales, declaraciones juradas, informaciones y respuestas recabadas de las autoridades. Además, las INDH están especialmente bien situadas para recabar pruebas directamente en los lugares de detención, por ejemplo, durante sus visitas oficiales a estos lugares. Además, pueden tratar de recabar informaciones concordantes, pertinentes en casos concretos, cuando realizan visitas en respuesta a denuncias específicas de malos tratos (por ejemplo, verificando la descripción de lugares físicos o cotejando datos con otros datos encontrados en registros, o de otro modo disponibles *in situ* u obtenidos del personal penitenciario).

Por último, las INDH deberían conservar también los informes de tortura y malos tratos procedentes de otras fuentes (por ejemplo, las decisiones en los casos judiciales pertinentes, los informes elaborados por organizaciones no gubernamentales y por mecanismos y órganos internacionales y regionales, así como los informes de tortura publicados en los medios de comunicación). Estos y otros aspectos de la labor que llevan a cabo las INDH en la esfera fundamental de las investigaciones y las quejas (que necesariamente deben llevarse a cabo de una manera segura, flexible y centrada en las víctimas, prestando especial atención

a las particulares situaciones de vulnerabilidad de los individuos), también figurarán como una parte fundamental de los procedimientos de la Conferencia, que se centrará especialmente en los desafíos específicos que pueden enfrentar las INDH en estas esferas, en particular las relacionadas con las necesidades específicas de formación y capacitación.

Cooperación con los mecanismos internacionales y regionales

Como se ha mencionado, las INDH son fundamentales para vincular los sistemas nacionales e internacionales de derechos humanos. Su colaboración con los órganos y los mecanismos internacionales de derechos humanos es además un requisito básico en virtud de los Principios de París. Más específicamente, las INDH pueden, por ejemplo, contribuir de manera fundamental a la labor de los mecanismos internacionales y regionales, como los órganos de tratados de las Naciones Unidas proporcionando otras fuentes de información fiables y supervisando la aplicación de sus recomendaciones. De hecho, las INDH están bien situadas para asumir múltiples funciones en su cooperación con dichos órganos, por ejemplo, informando sobre la situación sobre el terreno, haciendo un seguimiento de las recomendaciones a nivel local, supervisando y asesorando a los Estados sobre la aplicación de las recomendaciones, realizando actividades educativas y de sensibilización y colaborando con los grupos de interés y las partes interesadas pertinentes. En lo que respecta a la lucha y prevención de la tortura y otros malos tratos, las INDH deben esforzarse en particular por cooperar estrechamente, aunque no de forma exclusiva, con la Convención, tanto en su procedimiento ordinario de presentación de informes como en su procedimiento de tramitación de quejas.

Cuando cooperen con la Convención y otros órganos de tratados pertinentes, ya sea el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño o el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las INDH deberían esforzarse por aportar información para su inclusión en los informes regulares de los Estados a los mecanismos y presentar sus propios informes alternativos, o informes complementarios, para su consideración por los Comités. Cuando un Estado acepta el procedimiento de denuncias concreto de un Tratado, las INDH también pueden concienciar a la población sobre esta disposición para ayudar en la presentación de denuncias. En términos más generales, las INDH pueden ser fundamentales para ayudar a difundir información sobre la labor pertinente de los órganos de vigilancia de los tratados, por ejemplo, en lo que respecta a decisiones e informes concretos, y dando seguimiento y apoyo a los Gobiernos para su aplicación.

Las INDH pueden cooperar también de forma fructífera con otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos como, por ejemplo, el proceso del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos y sus mandatos temáticos de Procedimientos Especiales, como el del Relator Especial sobre la Tortura, los órganos regionales pertinentes como el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa y los mecanismos especiales supervisados por organismos regionales de derechos humanos, como el Relator Especial sobre las prisiones, las condiciones de detención y las prácticas policiales en África, dependiente de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y organismos humanitarios internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros.

Además, en situaciones de conflicto armado, las INDH pueden desempeñar un papel especialmente importante en la supervisión de la situación de los derechos humanos sobre el terreno y en la documentación y respuesta a las violaciones (independientemente de la parte en el conflicto que presuntamente las haya cometido), e informar de ellas a los mecanismos internacionales, regionales y otros mecanismos nacionales de derechos humanos, en consonancia con la Declaración de Kiev de 2015.

Cooperación internacional y regional entre las INDH mediante la plataforma de la GANHRI

La GANHRI es una de las mayores redes de derechos humanos del mundo. Junto con sus cuatro redes regionales y asociados estratégicos, trabaja para unir, promover y fortalecer a las INDH para que sean conformes con los Principios de París y encabeza la promoción y protección de todos los derechos humanos.

Reunidas bajo los auspicios de la GANHRI, las INDH aprenden unas de otras, participan en debates, intercambian experiencias y lecciones, y determinan juntas cómo pueden, individual y colectivamente, aplicar mejor sus mandatos y funciones particulares para abordar las cuestiones de derechos humanos en los planos mundial, regional y nacional.

La conferencia constituirá una plataforma para que las INDH compartan sus experiencias y prácticas óptimas en la lucha contra la tortura y los malos tratos, y para estudiar formas de colaboración y cooperación que les permitan lograr sus objetivos comunes, individual y colectivamente por medio de la GANHRI, por ejemplo, mediante la elaboración de una Declaración Final que servirá como hoja de ruta para orientar la lucha contra la tortura y los malos tratos, como se explica más adelante.

Supervisión de los lugares de privación de libertad

Las funciones de supervisión son fundamentales en la labor de las INDH, en particular en las investigaciones, la presentación de informes, la tramitación de quejas y las funciones de asesoramiento. La supervisión de los lugares de privación de libertad es una parte esencial de las actividades y estrategias de las INDH para combatir y prevenir la tortura y los malos tratos en sus jurisdicciones.

Como parte de sus estrategias para luchar contra la tortura, las INDH pueden adoptar un papel proactivo, por ejemplo, estableciendo programas de visitas preventivas periódicas, con un enfoque general, a los lugares de privación de libertad. Es una buena práctica realizar visitas periódicas a todas las prisiones y los centros de prisión preventiva de un país con el fin de determinar si las condiciones de detención son conformes con las normas nacionales e internacionales pertinentes de derechos humanos para el tratamiento de los reclusos y los detenidos. Asimismo, es aconsejable que las INDH que realizan las visitas lleven a cabo actividades complementarias en apoyo de esta labor, como cursos de formación sobre la vigilancia de la detención para sus miembros y su personal, y elaboren directrices sobre la vigilancia de la detención a fin de estandarizar los procedimientos de inspección y garantizar el cumplimiento de las normas internacionales más estrictas de derechos humanos, como las Reglas Nelson Mandela y, cuando proceda, las normas, prácticas y procedimientos más

actualizados del Derecho Internacional Humanitario como, por ejemplo, pone en práctica el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Habida cuenta de que la tortura y los malos tratos pueden darse en contextos muy diferentes fuera de los establecimientos penitenciarios de los sistemas de justicia penal de los Estados como, por ejemplo, cárceles, comisarías de policía, centros de detención preventiva y centros de detención de menores, es fundamental que las INDH lleven a cabo tareas de vigilancia en otras instalaciones donde las personas pueden ser privadas de su libertad o estar alojadas involuntaria o voluntariamente como, por ejemplo, orfanatos, residencias de ancianos, instituciones psiquiátricas y centros de inmigración, entre otros. Es fundamental prestar una atención constante a dichas instituciones para velar por que las personas en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a grupos marginados, que enfrentan los riesgos más graves de ser sometidas a tortura y malos tratos, estén protegidas adecuadamente frente a dichas prácticas. En este sentido, las INDH deben velar por que los miembros y el personal que realizan dichas visitas reciban capacitación adecuada, e incluyan a personas con conocimientos especializados pertinentes sobre el tipo de instalaciones visitadas y la situación de las personas detenidas en ellas, como trabajadores sociales, profesionales médicos, abogados o representantes de organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Es imprescindible que las INDH encargadas de vigilar los lugares de privación de libertad sigan principios básicos y metodologías de vigilancia establecidas que estén en consonancia con las normas más estrictas del derecho internacional y las buenas prácticas a fin de garantizar su máxima independencia y eficacia en el desempeño de estas funciones. Por tanto, deben respetar el principio de no causar daño, garantizar el respeto tanto de las personas privadas de libertad como de las autoridades, de las cuestiones relacionadas con la seguridad del centro y de la confidencialidad; y deben aspirar siempre a los más altos estándares de objetividad, credibilidad y coherencia en sus funciones y cometidos, entre otras cosas. Además, es imprescindible que las INDH examinen en profundidad todos los aspectos de la detención, desde las medidas jurídicas y administrativas aplicables al centro concreto y la naturaleza del régimen de internamientos, hasta las condiciones de vida y la organización y manejo de los detenidos y el personal, así como la relación entre estos, por ser interdependientes, durante las visitas de vigilancia *in situ*. Conforme a las prácticas óptimas, es importante velar por que las personas encargadas de la vigilancia puedan acceder a todas las instalaciones de los lugares de privación de libertad, a todos los registros y demás informaciones que sean necesarias y a todas las personas privadas de libertad en ellos; así como la libertad de elegir a las personas para las entrevistas y que estas se celebren en privado.^{xx}

Las INDH y los mecanismos nacionales de prevención

Muchas INDH sirven de mecanismos nacionales de prevención en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y tienen mandatos y responsabilidades específicos. Como se ha mencionado, los mecanismos nacionales de prevención tienen mandatos y responsabilidades específicos centrados en la lucha y prevención de la tortura y otros malos tratos. Si bien en el Protocolo Facultativo no se establece que los mecanismos nacionales de prevención deben adoptar una forma específica, cada Estado Parte mantendrá, designará o establecerá uno o varios

mecanismos de prevención de la tortura a nivel nacional.^{xxi} Muchos Estados han optado por designar a las INDH como mecanismos nacionales de prevención. La designación de INDH como mecanismos nacionales de prevención puede presentar ventajas específicas, ya que los mandatos existentes de las INDH a menudo incluyen atributos, conocimientos específicos, métodos e infraestructuras que son beneficiosos para el cumplimiento de los mandatos pertinentes de los mecanismos nacionales de prevención.

En tales casos, las INDH tienen la responsabilidad especial de velar por que los mecanismos nacionales de prevención designados bajo su jurisdicción sean funcional y financieramente independientes, dispongan de recursos y personal adecuados y sean eficaces en el desempeño de sus funciones en virtud del Protocolo Facultativo, que incluyen, entre otras cosas, la realización de visitas periódicas sin avisar a cualquier lugar en el que haya o pueda haber personas privadas de libertad, la presentación de observaciones sobre proyectos de leyes o leyes vigentes en materia de lucha y prevención de la tortura, la presentación de informes sobre sus actividades y la realización de actividades de educación, capacitación y concienciación adecuadas.

Habida cuenta de la particular pertinencia de este subtema para garantizar el derecho de todos a no ser sometidos a tortura y otros malos tratos, esta conferencia prestará especial atención al papel de las INDH como mecanismos nacionales de prevención, así como a los diversos aspectos pertinentes de la cooperación y la coordinación entre las INDH y los mecanismos nacionales de prevención.

Presentación de informes y ámbitos temáticos transversales

Las INDH son únicas también porque sus mandatos les permiten emprender iniciativas e investigaciones de carácter transversal, incluso en relación con problemas particulares de derechos humanos, como la cuestión de la tortura y otros malos tratos. En algunos casos, estas iniciativas pueden ser muy eficaces y provechosas porque permiten la participación de diversos agentes nacionales en estas actividades transversales, en busca y en apoyo de respuestas y soluciones más holísticas al problema en cuestión. Por ejemplo, tales actividades podrían ser emprendidas por las INDH como parte de investigaciones estratégicas sobre la cuestión de la tortura y otros malos tratos, y comprender con carácter prospectivo diversas acciones, desde la revisión de la legislación pertinente, el análisis de las causas profundas de los malos tratos, el escrutinio de las prácticas de aplicación de la ley, entrevistas con las autoridades pertinentes, la recopilación de testimonios de las víctimas, visitas de vigilancia de la privación de libertad, la recepción de denuncias y la realización de investigaciones.

Particular importancia dentro la variada gama de mandatos y actividades de las INDH reviste la función de presentación de informes. Si bien la vigilancia y la presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos en los países es, sin duda, una de las funciones clave de todas las INDH en virtud de los Principios de París, la presentación de informes sobre las cuestiones de tortura y otros malos tratos constituye, de manera más específica, un componente fundamental de ese deber. En consecuencia, las INDH no solo deberían armonizar la presentación de sus informes periódicos sobre las cuestiones de tortura y otros malos tratos, sino que también deberían emprender actividades temáticas específicas relacionadas con las visitas (por ejemplo, a los lugares de privación de libertad). Los informes

temáticos, anuales, internos, de visitas y de otras clases de las INDH deberían tener en cuenta este aspecto sistemáticamente. La presentación de informes por las INDH es fundamental tanto a nivel nacional, ante los colectivos nacionales que abarcan de los funcionarios públicos al público en general, como a nivel internacional, en particular ante los mecanismos internacionales de derechos humanos y otros órganos.

En situaciones de conflicto armado, las INDH pueden desempeñar un papel especialmente importante para entablar comunicaciones sistémicas con las autoridades a fin de proporcionar información y recomendaciones sobre la promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos; la adopción de medidas transversales para superar las consecuencias de los conflictos en la sociedad y, en particular, y de manera crucial, para hacer frente a anteriores violaciones de los derechos humanos, contribuir a la lucha contra la impunidad y promover el acceso de las víctimas a la justicia, en particular mediante investigaciones y reparaciones efectivas.

Atención especial a las personas en situación de vulnerabilidad y a las víctimas y sus familias

Como se ha mencionado a lo largo de la presente nota conceptual, las personas en situación de vulnerabilidad requieren una atención especial por parte de los mecanismos y las instituciones de protección de los derechos humanos, como las INDH, para que puedan disfrutar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás. Gracias a sus amplios mandatos, las INDH se encuentran en una posición privilegiada para salvaguardar los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.^{xxii} Además, las INDH están particularmente bien equipadas para abordar las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el aumento del riesgo de violencia, en particular de la tortura y otros malos tratos, que se enfrentan las personas afectadas.

Las INDH son fundamentales para velar por que las víctimas de tortura y otros malos tratos obtengan una reparación plena y efectiva, que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción o garantías de no repetición, en consonancia con las interpretaciones autorizadas por el Comité del artículo 3 de la Convención. Como se ha mencionado, las INDH pueden abordar sustancialmente la situación y satisfacer los derechos de las víctimas y de sus familias, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos,^{xxiii} por ejemplo, realizando campañas de concienciación y educación para que las víctimas y sus familias conozcan formas eficaces de ejercer efectivamente su derecho a presentar denuncias y tengan acceso a ellas, y a que sus casos se investiguen de forma exhaustiva, rápida e imparcial y, en última instancia, a obtener una reparación, indemnización o rehabilitación adecuadas, promoviendo la aprobación de leyes conformes con el derecho internacional y proporcionando otras medidas de apoyo a las víctimas y sus familias, entre otras cosas, celebrando audiencias públicas o realizando investigaciones, cuando proceda. Como se ha mencionado, es fundamental que las funciones de las INDH sigan siendo pluralistas en todos los aspectos, en particular en respecto de las diversas necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad.

Atención especial a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Las INDH sólidas y dotadas de los recursos necesarios, como instituciones independientes establecidas por ley para promover y proteger los derechos humanos, asesorar a los Gobiernos y exigirles que rindan cuentas, son agentes de la arquitectura institucional esenciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 16, relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Como se recoge en la Declaración de Mérida,^{xxiv} las INDH pueden aplicar su mandato y funciones singulares en el marco de los Principios de París para apoyar la aplicación de la Agenda 2030 y el ejercicio de los derechos humanos.

Con respecto a las obligaciones de combatir y prevenir la tortura y otras formas de malos tratos, que son fundamentales para promover y perpetuar sociedades pacíficas e inclusivas en todos los niveles, de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las INDH siguen cumpliendo funciones decisivas en el asesoramiento a los Gobiernos nacionales y locales, la concienciación y la promoción del diálogo y la participación entre los distintos tipos de partes interesadas en el plano nacional, tendiendo puentes entre los sistemas y objetivos nacionales e internacionales de derechos humanos, realizando el seguimiento y presentando informes sobre el statu quo y los progresos realizados, exigiendo que las autoridades rindan cuentas y facilitando el acceso a la justicia, en particular mediante la investigación de las violaciones de los derechos humanos.

OBJETIVOS

El objetivo general será estudiar las funciones de las INDH y los mecanismos nacionales de prevención en la lucha y prevención de los riesgos de tortura y otros malos tratos en sus respectivas jurisdicciones, así como con respecto a la cooperación a nivel regional e internacional, con especial atención a todas las formas prácticas y eficaces en que las INDH pueden trabajar para ejercer sus amplios mandatos y funciones de protección y promoción en virtud de los Principios de París con el fin de defender el derecho de todos a la dignidad humana y a no ser sometidos a tortura o malos tratos.

La metodología mediante la cual se alcanzan estos objetivos incluirá el intercambio de experiencias y conocimientos, en particular buenas prácticas y los desafíos, y contará con las aportaciones de las INDH de todas las regiones, los expertos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones de la sociedad civil que emprenden una labor pertinente, activistas comunitarios y los defensores de los derechos humanos, entre otros. En los debates se tendrán en cuenta los factores políticos, económicos, sociales y de cualquier otro tipo que contribuyen o influyen en los contextos y esfuerzos nacionales en este respecto, incluso con vistas a determinar y abordar las causas subyacentes de la tortura y otros malos tratos en distintas jurisdicciones, con el objetivo último de abordar y remediar de manera significativa dichas violaciones y conductas prohibidas.

Más concretamente, los objetivos de la Conferencia serán los siguientes:

- Profundizar en la comprensión de los desafíos que se enfrentan en la lucha y prevención de los riesgos de tortura y otros malos tratos en la práctica, incluso en lo que respecta a sus causas profundas.

- Debatir y explorar el papel que las INDH y los mecanismos nacionales de prevención pueden y deben desempeñar en la reducción y eliminación de los riesgos y los tratos prohibidos (también en el aspecto práctico, con respecto a los marcos legislativos y de procedimiento, las estrategias y las prácticas de vigilancia, *inter alia*).
- Determinar las buenas prácticas y los desafíos, abordando las causas profundas, y tratar los casos de tortura y otros malos tratos en entornos no tradicionales (junto con el enfoque tradicional basado en la supervisión del trabajo y los lugares de detención).
- Estudiar cómo los Estados, la GANHRI y las redes regionales, las agencias y mecanismos regionales y de las Naciones Unidas, la sociedad civil y otras instancias, colaboran de manera eficaz y complementaria para proteger a todas las personas de los riesgos de tortura y malos tratos, y eliminar esta lacra para todos.
- Elaborar una Declaración Final que sirva de guía para orientar los esfuerzos y las estrategias individuales y colectivos en curso de las INDH a fin de combatir y prevenir la lacra de la tortura y otros malos tratos, y para defender la dignidad humana de todos.

ⁱ Ningún tratado ni norma consuetudinaria puede anular la prohibición absoluta de la tortura y de todas las formas de malos tratos.

ⁱⁱ La tortura y los malos tratos constituyen una violación grave de los Convenios de Ginebra de 1949, una infracción de su artículo 3 común (aplicable a los conflictos que no son de índole internacional), así como de los dos Protocolos Adicionales de 1977, y del derecho internacional humanitario consuetudinario. Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, 2 volúmenes, Volumen I. Reglas, Volumen II. Práctica (2 Partes), Cambridge University Press, 2005, y también la base de datos sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

ⁱⁱⁱ Véase el informe del Relator Especial sobre la Tortura, Asamblea General de las Naciones Unidas (A/70/303), 7 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/55f292224.pdf>, párrafos 14-16; 65. Las acciones del Estado conducentes a la jurisdicción extraterritorial pueden consistir en operaciones militares transfronterizas, la ocupación de territorios extranjeros, operaciones de lucha contra la migración y la piratería, el mantenimiento de la paz, operaciones encubiertas en territorio extranjero, detenciones en el extranjero, extradiciones y el ejercicio de influencia o control de facto o sobre agentes no estatales que operan en territorios extranjeros.

^{iv} Por ejemplo, en 2014 Amnistía Internacional declaró que había recibido informes de casos de tortura y otros malos tratos en 141 países de todas las regiones del mundo durante los cinco años anteriores. En su informe anual de 2014, se documentó que la tortura y otros malos tratos se producían en el 82% de los países que abarcaba, y calificó la constante prevalencia de la tortura de "crisis mundial" (véase Amnistía Internacional: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/torture/>; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/torture-around-the-world/>). De hecho, como explica Human Rights Watch, la realidad sobre el terreno presenta un panorama muy distinto de lo que correspondería a la prohibición legal absoluta y la ratificación casi universal de la Convención contra la Tortura. Más concretamente, "si bien la prohibición de la tortura ha reducido la incidencia de la tortura y los malos tratos conexos, todavía se practica en muchos lugares. La tortura es difícil de erradicar en parte porque los Gobiernos suelen llevarla a cabo en secreto, a puerta cerrada, lejos del control de público" (Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/legacy/campaigns/torture/world.htm>).

^v Comunicado de prensa del ACNUDH: <https://www.ohchr.org/en/stories/2020/06/covid-19-exacerbates-risk-ill-treatment-and-torture-worldwide-un-experts>

^{vi} Artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas: 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.

^{vii} Juan E. Méndez y Andra Nicolescu, *Evolving Standards for Torture in International Law, in Torture and Its Definition In International Law: An Interdisciplinary Approach*, Oxford University Press (2017)

^{viii} Véase, por ejemplo: <https://ganhri.org/working-group-business-and-human-rights/#:~:text=In%202010%2C%20the%20Edinburgh%20Declaration,international%2C%20regional%20and%20national%20level>

^{ix} En este sentido, de conformidad con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "determinados actos que en el pasado se habían clasificado como "tratos inhumanos y degradante" en contraposición a "tortura" podrían clasificarse de forma diferente en el futuro"; y "las exigencias cada vez más severas en la esfera de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales requiere, correspondiente e inevitablemente, la mayor firmeza para evaluar las violaciones de los valores fundamentales de las sociedades democráticas". Selmouni v. Francia, n° 25803/94, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1999-V, sentencia de 28 de julio de 1999.

^x Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, 1997, Observación General N.º 2, apartado 22: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/402/62/PDF/G0840262.pdf?OpenElement>

^{xi} Según el artículo 2.1, "todo Estado Parte adoptará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción", mientras que el artículo 16 exige que "todo Estado Parte se comprometerá a impedir (...) otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

^{xii} Véase la Asociación para la Prevención de la Tortura, el conjunto de herramientas de los mecanismos nacionales de prevención y las INDH, disponible en: <https://www.apt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/national-human-rights-institutions>

^{xiii} Véase la Asociación para la Prevención de la Tortura, el conjunto de herramientas de los mecanismos nacionales de prevención y las INDH, disponible en: <https://www.apt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/national-human-rights-institutions>

^{xiv} Journal of Human Rights, *National Human Rights Institutions: Domestic Implementation of International Human Rights Law*, por Ryan M. Welch.

^{xv} Véase GANHRI, Declaración de Nairobi: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/09/NairobiDeclarationEn.pdf>

^{xvi} Véase GANHRI, Declaración de Marrakech: https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Marrakech-Declaration_ENG_-12102018-FINAL.pdf

^{xvii} Véase GANHRI, la Declaración de Kiev sobre el papel de las INDH en situaciones de conflicto y posconflicto, disponible en: <https://ganhri.org/resources/the-kyiv-declaration-on-the-role-of-national-human-rights-institutions-in-conflict-and-post-conflict-situations/>; ENNHRI, Guía sobre el papel de los INDH en situaciones de (pos)conflicto (septiembre de 2020), disponible en:

<https://ganhri.org/resources/the-kyiv-declaration-on-the-role-of-national-human-rights-institutions-in-conflict-and-post-conflict-situations/>

^{xviii} Véanse los artículos 5 y 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura.

^{xix} Véanse el artículo 50 del Primer Convenio de Ginebra, el artículo 51 del Segundo Convenio de Ginebra, el artículo 130 del Tercer Convenio de Ginebra y el artículo 147 del Cuarto Convenio de Ginebra.

^{xx} Véase, por ejemplo, la Guía para la vigilancia de los lugares de detención de la Asociación para la Prevención de la Tortura:

<https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/monitoring-guide-en.pdf>

^{xxi} Artículo 17 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

^{xxii} Incluidas, por ejemplo, las mujeres, las personas LGBTQ+, los niños, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas pertenecientes a grupos minoritarios (étnicos, religiosos, culturales, lingüísticos o de otro tipo), las personas indígenas, los defensores de los derechos humanos, los migrantes y los trabajadores migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas, los extranjeros y las personas económicamente desfavorecidas o marginadas por otros motivos.

^{xxiii} *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones—resolución 60/147 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005.*

^{xxiv} GANHRI, Declaración de Mérida, disponible en <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/01/Merida-Declaration-FINAL.pdf>