



**Protocolo Facultativo de la  
Convención contra la Tortura  
y Otros Tratos o Penas Cruelles,  
Inhumanos o Degradantes**

Distr. general  
16 de diciembre de 2019  
Español  
Original: inglés

**Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros  
Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes**

**Dictamen del Subcomité para la Prevención  
de la Tortura sobre la compatibilidad con  
el Protocolo Facultativo de la Convención  
contra la Tortura del Decreto Presidencial  
núm. 9831/2019 relativo al mecanismo  
nacional de prevención del Brasil\*\* \*\*\* \*\*\*\***

- \* Publicado nuevamente por razones técnicas el 12 de febrero de 2020.
- \*\* La presente comunicación se emite de manera voluntaria y sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, sus funcionarios y expertos en misión, incluidos los miembros del Subcomité para la Prevención de la Tortura, en virtud de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946, y no debe considerarse una renuncia expresa ni implícita a dichas prerrogativas e inmunidades.
- \*\*\* En su 39º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2019, el Subcomité decidió, de conformidad con su mandato en virtud del artículo 11 b) del Protocolo Facultativo, publicar el presente dictamen como documento público.
- \*\*\*\* La versión original del presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial.

GE.19-21648 (S) 120220 120220



\* 1 9 2 1 6 4 8 \*

Se ruega reciclar



## I. Introducción

1. El 3 de septiembre de 2019, el Mecanismo Nacional de Prevención y Lucha contra la Tortura —el mecanismo nacional de prevención del Brasil— envió una solicitud al Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes para que emitiera un dictamen jurídico sobre la compatibilidad con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Decreto Presidencial núm. 9831, de 10 de junio de 2019, que modifica el Decreto Presidencial núm. 8154, de 16 de diciembre de 2013.
2. El Subcomité para la Prevención de la Tortura, establecido en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo, es un órgano independiente creado en virtud de un tratado, cuyo mandato y funciones se establecen en el Protocolo Facultativo, que fue aprobado el 18 de diciembre de 2002 por la Asamblea General en su resolución 57/199 y entró en vigor el 22 de junio de 2006.
3. El objetivo del Protocolo Facultativo es “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (art. 1). El Subcomité tiene un mandato preventivo centrado en un planteamiento innovador, sostenido y proactivo de la prevención de la tortura y los malos tratos, y un mandato consultivo de ayudar a los Estados partes y a los mecanismos nacionales de prevención a cumplir sus obligaciones en virtud del Protocolo Facultativo.
4. De conformidad con el artículo 11 del Protocolo Facultativo, el Subcomité tiene un mandato triple: visitar los lugares de privación de libertad en los Estados partes; asesorar y ayudar tanto a los Estados partes como a los mecanismos nacionales de prevención en relación con el establecimiento y el funcionamiento de dichos mecanismos; y cooperar con otras organizaciones e instituciones internacionales, regionales y nacionales con el fin de fortalecer la protección contra la tortura y los malos tratos.
5. El Subcomité supervisa la aplicación del Protocolo Facultativo por los Estados que son parte en él. Ello incluye vigilar la aplicación de la obligación de los Estados de establecer mecanismos nacionales de prevención independientes y funcionales para examinar el trato de las personas privadas de libertad, hacer recomendaciones a las autoridades gubernamentales a fin de fortalecer la protección contra la tortura y hacer observaciones sobre la legislación existente o propuesta. Como tal, el Subcomité es el guardián del Protocolo Facultativo.
6. Las opiniones expresadas por el Subcomité en el presente documento son exclusivamente suyas y no reflejan necesariamente las de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las Naciones Unidas o ninguno de sus órganos o funcionarios, ni son vinculantes para ellos. Sin embargo, sí representan las opiniones del organismo al cual el Protocolo Facultativo asigna expresamente el mandato de garantizar la integridad del sistema de supervisión preventiva establecido en virtud del Protocolo Facultativo.

## II. Contexto

7. El Brasil ratificó la Convención contra la Tortura el 28 de septiembre de 1989 y el Protocolo Facultativo el 12 de enero de 2007. Con arreglo al artículo 17 del Protocolo Facultativo, el Brasil debería haber creado un mecanismo nacional de prevención a más tardar un año después de su ratificación. El Estado parte estableció un sistema nacional de

prevención y lucha contra la tortura mediante la Ley núm. 12847, de 2 de agosto de 2013, en la que se hace una referencia directa al artículo 3 del Protocolo Facultativo<sup>1</sup>.

8. En diciembre de 2013 se publicó el Decreto Presidencial núm. 8154 con el fin de regular el funcionamiento del sistema nacional de prevención y lucha contra la tortura y la composición y el funcionamiento del Comité Nacional de Prevención y Lucha contra la Tortura, y establecer disposiciones relativas al mecanismo nacional de prevención.

9. En septiembre de 2014, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República lanzó una convocatoria pública de candidaturas para los puestos del Comité Nacional de Prevención y Lucha contra la Tortura que se asignaban a representantes de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales<sup>2</sup>. El mecanismo nacional de prevención se constituyó finalmente en 2015<sup>3</sup>.

10. El 10 de junio de 2019, el Decreto Presidencial núm. 9831/2019 introdujo cambios sustanciales en el sistema nacional de prevención y lucha contra la tortura. El Decreto parece denotar un cambio en la política del Estado parte en materia de prevención de la tortura en general, así como, en particular, un movimiento hacia un modelo de mecanismo nacional de prevención adecuado para cumplir sus obligaciones internacionales en virtud del Protocolo Facultativo. Se ha introducido un nuevo modelo cuya principal característica diferenciadora es que los miembros/expertos del mecanismo nacional de prevención dejarían de recibir remuneración y ejercerían sus funciones de manera voluntaria (artículo 4 del Decreto núm. 9831, que modifica el artículo 10 del Decreto núm. 8154)<sup>4</sup>. El Decreto núm. 9831 también elimina el requisito de que la composición del mecanismo sea diversa en cuanto a género, raza y representación regional<sup>5</sup> y, de una forma que aún no ha quedado muy clara, desmantela la estructura de apoyo administrativo del mecanismo.

11. Como se aclaró en su carta de fecha 2 de agosto de 2019 (núm. de referencia 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MNFDH) dirigida al mecanismo nacional de prevención, el Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos declaró que en el futuro apoyaría a los miembros del mecanismo de las siguientes maneras, entre otras:

a) Los miembros del mecanismo tendrían acceso al sistema electrónico de información del Ministerio y podrían utilizarlo, pero solo en calidad de **usuarios externos** (en negrita en el original);

b) El apoyo financiero para los desplazamientos de los miembros del mecanismo estaría a cargo de personal del Ministerio, al que aún no se ha designado;

c) Solo se permitiría la entrada en el Ministerio cuando se solicitase;

d) Los miembros del mecanismo únicamente podrían utilizar oficinas si lo solicitasen con antelación;

e) El personal de apoyo actual del mecanismo (la secretaría) se “redistribuiría” a otras dependencias del Ministerio, pendientes de definir;

f) Los miembros del mecanismo deberían devolver sus tarjetas de identificación y sus tarjetas de acceso a los edificios y aparcamientos del Ministerio, así como sus teléfonos móviles oficiales y cualquier otro equipo público que se les hubiese proporcionado.

<sup>1</sup> El artículo 8 de la Ley dispone la constitución del mecanismo nacional de prevención y lucha contra la tortura, como parte de la estructura de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y le asigna la responsabilidad de prevenir y combatir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con el artículo 3 del Protocolo Facultativo, que fue promulgado mediante el Decreto núm. 6085, de 19 de abril de 2007.

<sup>2</sup> Véase [www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura](http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura).

<sup>3</sup> Para más información sobre la constitución del mecanismo nacional de prevención, véanse los documentos CAT/OP/BRA/3 y CAT/OP/BRA/1.

<sup>4</sup> El artículo 4 establece que se considerará que la participación en el mecanismo nacional de prevención constituye la prestación de un servicio público relevante y no remunerado.

<sup>5</sup> Véase el artículo 10, párrafo 2, del Decreto núm. 8154, de 16 de diciembre de 2013.

12. Con arreglo a estas nuevas medidas, los 11 miembros/expertos del mecanismo nacional de prevención no solo han perdido su remuneración, sino también el grado de apoyo administrativo y de personal de dedicación exclusiva que recibían anteriormente. En la actualidad, no está en absoluto claro cómo va a prestar el Ministerio este apoyo, que es esencial para el funcionamiento eficaz del mecanismo. En conjunto, ello representa un cambio importante en la forma en que el Estado parte ha decidido organizar el funcionamiento del mecanismo nacional de prevención y, por ende, su política de prevención de la tortura.

13. El 12 de agosto de 2019, por requerimiento del Tribunal Federal (ACP 5039174-92.2019.4.02.5101), se ordenó la suspensión de los efectos del Decreto núm. 9831 y que el Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos reincorporase a los 11 miembros/expertos en sus funciones preexistentes y de forma remunerada. El 13 de agosto de 2019, el Gobierno recurrió esa decisión pero el Tribunal rechazó sus argumentos. Está pendiente una decisión final sobre el asunto. Mientras tanto, sigue siendo válida la orden por la que se suspenden los efectos del Decreto y se reintegra a los 11 miembros/expertos en sus puestos anteriores. En una carta de fecha 29 de agosto de 2019 dirigida a las Naciones Unidas (que se adjunta), el mecanismo nacional de prevención informó de que el Gobierno no estaba cumpliendo la orden judicial y, por lo tanto, los miembros/expertos del mecanismo seguían sin recibir remuneración y no podían desempeñar sus funciones en la forma exigida por la orden judicial.

### III. Los mecanismos nacionales de prevención en el marco del sistema del Protocolo Facultativo

14. El Subcomité no ha establecido un modelo específico para los mecanismos nacionales de prevención. En su opinión, no existe un modelo único que se adecue a todos los Estados partes en el Protocolo Facultativo<sup>6</sup>. No obstante, los elementos necesarios para que un órgano constituya un mecanismo nacional de prevención a los efectos del Protocolo Facultativo quedan establecidos con claridad en los artículos 17 a 23 de este último. El Subcomité ha interpretado dichos elementos con autoridad en sus directrices (véase CAT/OP/12/5), sus informes<sup>7</sup> y sus consejos (véase CAT/C/57/4), que se dirigen de forma diversa a los Estados partes y a los mecanismos nacionales de prevención. Únicamente puede considerarse que un mecanismo cumple con el Protocolo Facultativo si incorpora esos elementos.

15. Las disposiciones del Protocolo Facultativo estipulan claramente que los Estados partes garantizarán la independencia estructural y funcional de los mecanismos nacionales de prevención y de su personal (secretaría), y también garantizarán que se les asignen los recursos necesarios para que los mecanismos puedan cumplir eficazmente sus mandatos, según lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del Protocolo Facultativo. El artículo 18 del Protocolo Facultativo dice lo siguiente:

1. Los Estados partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.
2. Los Estados partes tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país.
3. Los Estados partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.

<sup>6</sup> Véase “Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms” (2018), pág. 8, disponible en [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM\\_Guide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM_Guide.pdf).

<sup>7</sup> Los informes del Subcomité que son de acceso público se pueden consultar en su sitio web: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological).

4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados partes tendrán debidamente en cuenta los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

16. El Subcomité ha aclarado estos elementos mediante sus Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención (CAT/OP/12/5). A los efectos de evaluar las modificaciones actuales en la legislación del Brasil, las siguientes directrices parecen tener particular relevancia:

**a) Párrafo 8. Debe garantizarse la independencia funcional del mecanismo nacional de prevención;**

b) Párrafo 9. La legislación pertinente debe especificar la duración del mandato del miembro o los miembros del mecanismo y los motivos de su destitución. La duración del mandato, que podrá ser prorrogable, debe ser la suficiente como para garantizar la independencia del funcionamiento del mecanismo nacional de prevención;

c) Párrafo 10. El alcance del mandato en relación con las visitas del mecanismo nacional de prevención debe abarcar todos los lugares de privación de libertad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 del Protocolo Facultativo;

**d) Párrafo 11. Deberá dotarse a los mecanismos nacionales de prevención de recursos suficientes para desempeñar su labor con eficacia, de conformidad con las condiciones exigidas en el Protocolo Facultativo;**

**e) Párrafo 12. El mecanismo nacional de prevención debe gozar de una total autonomía financiera y funcional en el ejercicio de las funciones, que se le encomiendan en el Protocolo Facultativo;**

**f) Párrafo 13. Las autoridades del Estado y el mecanismo nacional de prevención deberán emprender conjuntamente un proceso de seguimiento del mecanismo con miras a la aplicación de las recomendaciones que este pueda formular;**

g) Párrafo 14. No deberán ser objeto de sanción, represalia u otra inhabilitación como resultado de su actuación las personas que acudan al mecanismo nacional de prevención o a las que este recurra en el desempeño de sus funciones con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo;

**h) Párrafo 15. El funcionamiento eficaz del mecanismo nacional de prevención es una obligación permanente. La eficacia del mecanismo nacional de prevención debe ser evaluada periódicamente por el Estado y el propio mecanismo, teniendo en cuenta el parecer del Subcomité, a fin de mejorarla y fortalecerla en la manera necesaria y el momento oportuno;**

i) Párrafo 16. El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Esto también debe aplicarse al proceso de selección y nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deberá ajustarse a criterios públicos;

j) Párrafo 17. Teniendo en cuenta los requisitos del artículo 18, párrafos 1 y 2, del Protocolo Facultativo, los miembros del mecanismo nacional de prevención deben poseer colectivamente los conocimientos y la experiencia necesarios que garanticen la eficacia de su funcionamiento;

k) Párrafo 18. El Estado debe garantizar la independencia del mecanismo nacional de prevención y abstenerse de nombrar miembros que ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses;

l) Párrafo 19. Los miembros del mecanismo nacional de prevención también deben asegurarse de no ocupar o acceder a cargos que puedan suscitar conflictos de intereses;

**m) Párrafo 20. Habida cuenta de las disposiciones del artículo 18, párrafos 1 y 2, del Protocolo Facultativo, el mecanismo nacional de prevención deberá velar por que su personal sea ampliamente representativo y tenga las aptitudes y los**

**conocimientos profesionales necesarios para que el mecanismo pueda desempeñar cumplidamente su mandato. Ello deberá incluir, entre otras cosas, conocimientos especializados pertinentes en materia jurídica y de atención de la salud;**

n) **Párrafo 21. El mecanismo nacional de prevención deberá crearse en el plazo de un año desde la entrada en vigor en el Estado del Protocolo Facultativo, a menos que en el momento de la ratificación se haya formulado la declaración prevista en el artículo 24 del Protocolo Facultativo;**

o) **Párrafo 24. El Estado deberá permitir las visitas del mecanismo nacional de prevención a todos los lugares donde se encuentren o se sospeche que puedan encontrarse personas privadas de libertad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo, que estén bajo su jurisdicción. A tales efectos, la jurisdicción del Estado comprende todos los lugares sobre los que ejerce un control efectivo;**

p) **Párrafo 25. El Estado debe garantizar que el mecanismo nacional de prevención pueda llevar a cabo visitas en la forma y con la frecuencia que el propio mecanismo decida. Ello incluye la posibilidad de entrevistarse en privado con las personas privadas de libertad y el derecho a realizar visitas sin previo aviso y en cualquier momento a todos los centros de reclusión, de conformidad con las disposiciones del Protocolo Facultativo;**

q) **Párrafo 26. El Estado debe garantizar que tanto los miembros del mecanismo nacional de prevención como su personal gocen de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones;**

r) **Párrafo 27. El Estado no debe ordenar, aplicar, permitir o tolerar ninguna sanción, represalia u otra inhabilitación contra ninguna persona u organización por haberse comunicado con el mecanismo nacional de prevención o por haber proporcionado a este alguna información, con independencia de su veracidad, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo;**

s) **Párrafo 28. El Estado debe informar al mecanismo nacional de prevención de todo proyecto de ley que pueda estar examinándose y que sea pertinente para su mandato y permitir al mecanismo hacer propuestas u observaciones sobre toda política o ley en vigor o en proyecto. El Estado debe tomar en consideración las propuestas u observaciones que reciba del mecanismo en materia de esa legislación;**

t) **Párrafo 29. El Estado debe publicar y difundir ampliamente los informes anuales del mecanismo nacional de prevención. También debe asegurarse de su presentación a la asamblea legislativa o parlamento nacional y de su examen por esa institución. Los informes anuales del mecanismo nacional de prevención también se transmitirán al Subcomité, que se encargará de su publicación en su sitio web;**

u) **Párrafo 31. El mecanismo nacional de prevención, sus miembros y su personal deben estar obligados a revisar periódicamente sus métodos de trabajo y perfeccionar su formación con el fin de mejorar el desempeño de las funciones encomendadas en virtud del Protocolo Facultativo;**

v) **Párrafo 32. Cuando el órgano designado como mecanismo nacional de prevención desempeñe otras funciones además de los cometidos previstos en el Protocolo Facultativo, las funciones que desempeñe en cuanto mecanismo nacional de prevención deben tener lugar en una dependencia o un departamento distintos que cuenten con su propio personal y presupuesto;**

w) **Párrafo 33. El mecanismo nacional de prevención deberá establecer un plan o programa de trabajo que con el tiempo prevea visitas a todos los lugares donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo, que estén bajo la jurisdicción del Estado. A tales efectos, la jurisdicción del Estado comprende todos los lugares sobre los que ejerce un control efectivo;**

x) **Párrafo 34. El mecanismo nacional de prevención debe planificar su trabajo y el uso de los recursos de tal modo que se puedan visitar los lugares de privación de libertad en la forma adecuada y con la frecuencia suficiente para lograr una contribución real a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;**

y) **Párrafo 35. El mecanismo nacional de prevención debe presentar a las autoridades competentes del Estado propuestas y observaciones sobre la política y la legislación en vigor o en proyecto que considere pertinentes para su mandato;**

z) **Párrafo 37. El mecanismo nacional de prevención debe velar por que quede totalmente protegida la información confidencial que obtenga en el desempeño de su labor;**

aa) **Párrafo 38. El mecanismo nacional de prevención debe velar por tener la capacidad de entablar y por entablar un diálogo significativo con el Estado sobre la aplicación de sus recomendaciones.** Asimismo, deberá hacer todo cuanto esté a su alcance para hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que el Subcomité haya podido formular en relación con el país y a tal fin se coordinará con el Subcomité para la Prevención de la Tortura.

17. Para que un mecanismo nacional de prevención cumpla con las disposiciones del Protocolo Facultativo, debe incorporar en su mandato, estructura y práctica operativa los elementos arriba mencionados.

18. Teniendo en cuenta el Protocolo Facultativo y las directrices del Subcomité, este considera que el Decreto núm. 9831 tiene como consecuencia que no pueda considerarse que el mecanismo nacional de prevención se adecue al Protocolo Facultativo por varias razones, entre ellas las siguientes:

a) Los miembros/expertos del mecanismo han visto restringida indebidamente su capacidad de ejercer sus funciones con un grado suficiente de focalización, independencia y dedicación, debido al cambio de su situación, al convertirse en titulares de cargos no remunerados<sup>8</sup>;

b) Los miembros/expertos del mecanismo ya no contarán con el apoyo de personal específico, experto e independiente, que sea elegido por el mecanismo, esté financiado con cargo a su presupuesto específico y dependa directamente del mecanismo;

c) Los cambios propuestos no han sido resultado de un proceso de consulta o de colaboración con el mecanismo (o con el Subcomité) con el fin de mejorar la eficacia de las políticas de prevención de la tortura del Estado parte.

19. Estas deficiencias, tanto de fondo como de procedimiento, parecen socavar la capacidad del mecanismo para funcionar eficazmente de la manera prevista en el Protocolo Facultativo.

## **IV. El Decreto Presidencial núm. 9831 y el Protocolo Facultativo**

### **A. Consecuencias para los miembros/expertos del mecanismo nacional de prevención**

20. El Decreto tiene como resultado que los miembros/expertos del mecanismo nacional de prevención dejan de recibir remuneración y apoyo administrativo independiente en la ejecución de sus tareas. De hecho, la combinación de esos dos elementos supone que los miembros/expertos no podrán ejercer su mandato de manera efectiva, teniendo en cuenta el volumen de trabajo que se debe llevar a cabo en el Brasil. Es inverosímil esperar que un grupo reducido de personas no remuneradas, que ejercen su labor a tiempo parcial y sin apoyo, pueda realizar de manera eficaz visitas preventivas a todos los lugares en el ámbito

<sup>8</sup> Véase "Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms", pág. 17.

de su mandato de manera compatible con el Protocolo Facultativo, considerando la situación del país.

21. En países como el Brasil, en los que hay, entre otras cosas, un gran número de personas privadas de libertad, condiciones de detención deficientes, hacinamiento, violencia, incluidos numerosos casos de muerte durante la reclusión y de violencia entre reclusos, motines, una ausencia *de facto* de medidas no privativas de la libertad, un número considerable de quejas presentadas, preocupaciones relativas a la impunidad de los casos de presuntas torturas o malos tratos, y unos mecanismos de supervisión deficientes, resulta especialmente necesario contar con un mecanismo nacional de prevención activo, sólido y respetado. En su conjunto, las circunstancias enumeradas confirman la patente necesidad de que los miembros/expertos del mecanismo trabajen a tiempo completo, para que esa sea su principal ocupación profesional y, por lo tanto, una actividad a tiempo completo debidamente remunerada. Si los miembros/expertos trabajan de manera voluntaria, a tiempo parcial y sin remuneración, no podrán cumplir eficazmente esa tarea en este contexto.

22. Habida cuenta del contexto, parece evidente que el Protocolo Facultativo exige que el mecanismo nacional de prevención cuente con miembros/expertos a tiempo completo (y por lo tanto remunerados), con el apoyo de una secretaría con el tamaño y la financiación adecuados, que tenga la experiencia y la independencia necesarias y esté organizada como una entidad operativa independiente y autónoma.

23. Además, la revocación del requisito de que en el mecanismo nacional de prevención haya una representación adecuada y diversa según el género y el origen étnico y geográfico contraviene directamente las disposiciones del artículo 18 del Protocolo Facultativo.

## **B. Consecuencias para la secretaría del mecanismo nacional de prevención**

24. La entrada en vigor del Decreto Presidencial núm. 9831 cambiaría por completo la situación del personal de apoyo administrativo del mecanismo nacional de prevención (la secretaría). La Secretaría Nacional de Protección Global, en su comunicación núm. 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH, retira a los miembros/expertos del mecanismo nacional de prevención el derecho a acceder al espacio de trabajo físico del Ministerio o la Secretaría, a salas de reuniones y a los archivos confidenciales almacenados en el sistema electrónico de información. Se necesitaría la autorización o aprobación previa de la Secretaría o el Ministerio para el ejercicio de casi todas las tareas del mecanismo, incluidos los viajes y las visitas sobre el terreno a los lugares de privación de libertad en el país, que es la esencia del mandato de los mecanismos nacionales de prevención. Sin una aprobación o autorización previas, dichas actividades no podrían llevarse a cabo y, por lo tanto, quedarían a discreción del Ministerio. Esto es, por supuesto, incompatible con el Protocolo Facultativo.

25. Los cambios propuestos también tienen como consecuencia que el plan de trabajo y el programa de visitas a los lugares de privación de libertad no podrían llevarse a cabo hasta que el mecanismo nacional de prevención formulase solicitudes a otros departamentos gubernamentales en las que les pidiera un apoyo práctico y logístico apropiado, incluido el acceso a oficinas, salas de reuniones, computadoras, servicios de tecnología de la información, teléfonos, transporte y, por supuesto, personal. Esto parece incompatible con la obligación de establecer un mecanismo independiente capacitado para determinar su propio programa de visitas y realizar visitas a los lugares de reclusión sin previo aviso.

26. Además, el requisito de solicitar una autorización o una aprobación gubernamental previa viola el principio básico de la confidencialidad, ya que habría que comunicar el programa de visitas a otras personas. En la medida en que el mecanismo nacional de prevención pasa a depender de otros para obtener el permiso o la asistencia práctica necesarios para realizar sus visitas, podría considerarse que ha perdido su independencia funcional, exigida por el Protocolo Facultativo. Lamentablemente, esto ya ha ocurrido, por ejemplo, cuando las autoridades se negaron a financiar el viaje de los miembros del mecanismo para visitar los lugares de detención en el estado de Ceará.



27. Además, no se puede garantizar la confidencialidad de la información que se reúna, incluida la obtenida en entrevistas confidenciales con reclusos, funcionarios, el personal médico y otras personas, si no se mantiene la confidencialidad de los datos, como se exige en el Protocolo Facultativo, y se encarga de ello una secretaría independiente y de dedicación exclusiva.

28. La falta de una secretaría independiente, claramente definida, con recursos adecuados, remunerada y profesional, que rinda cuentas directamente al mecanismo nacional de prevención y sea responsable ante él plantea claros impedimentos para el funcionamiento de dicho mecanismo y sus miembros/expertos, y parecería difícil, si no imposible, que dicho mecanismo se ajustara al Protocolo Facultativo.

### **C. Ausencia de un proceso consultivo**

29. En las directrices del Subcomité se destaca la importancia que revisten las consultas para el establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo nacional de prevención eficaz. Toda modificación significativa de las disposiciones estructurales relativas a un mecanismo establecido debe comunicarse mediante un proceso de consulta destinado a determinar la forma en que se puede reforzar la labor de dicho mecanismo, de conformidad con los criterios establecidos en el Protocolo Facultativo. La eficacia del mecanismo nacional de prevención debe ser evaluada periódicamente por el Estado y por el propio mecanismo, teniendo en cuenta el parecer del Subcomité, a fin de mejorar y fortalecer su labor en la manera necesaria y el momento oportuno (CAT/OP/12/5, párrs. 13 y 15).

30. No parece que el Decreto núm. 9831 se haya decidido después de ningún proceso de revisión y consulta y, a juzgar por la respuesta que ha dado el mecanismo nacional de prevención, es evidente que este no considera que los cambios propuestos aumenten su eficacia; antes bien, considera que los cambios obstaculizan su capacidad de funcionar como tal<sup>9</sup>.

## **V. Conformidad del Decreto Presidencial núm. 9831/2019 con el Protocolo Facultativo y con las recomendaciones del Subcomité**

31. Parece, pues, que las reformas introducidas por el Decreto Presidencial núm. 9831 no respetan el Protocolo Facultativo, tanto en lo que respecta al procedimiento como al fondo. Como tales, parecen debilitar, en lugar de fortalecer, la política de prevención de la tortura del Brasil y la labor del mecanismo nacional de prevención. Esto significa que el mecanismo no puede funcionar de manera conforme al Protocolo Facultativo y, por consiguiente, los cambios no son acordes con las obligaciones del Brasil en virtud del Protocolo Facultativo.

32. Los cambios en el planteamiento del Estado parte respecto de la prevención de la tortura y el mecanismo nacional de prevención son difíciles de comprender, van en contra de los progresos realizados anteriormente en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Protocolo Facultativo y constituyen un retroceso para el sistema del Protocolo Facultativo en el país. Tras el establecimiento del mecanismo y después de su visita al Brasil en 2015, el Subcomité formuló una serie de recomendaciones sobre el funcionamiento del mecanismo nacional de prevención (CAT/OP/BRA/3, párrs. 84 a 87).

“84. El Subcomité celebra la culminación del largo proceso legislativo en torno a la creación del Mecanismo Nacional de Prevención y Lucha contra la Tortura en 2015. El Subcomité recuerda al Estado parte que la asignación de recursos financieros y humanos suficientes constituye una obligación legal con arreglo al artículo 18, párrafo 3, del Protocolo Facultativo y desea ser informado, con carácter prioritario, sobre las medidas que el Estado parte tiene la intención de adoptar para

<sup>9</sup> Véase el comunicado núm. 02/2019 del Mecanismo Nacional de Prevención y Lucha contra la Tortura.

proporcionar al mecanismo nacional de prevención suficientes recursos financieros y humanos que lo doten de total autonomía financiera y funcional.

85. El Subcomité recuerda que, de conformidad con sus directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, el Estado debe garantizar la autonomía funcional e independencia del mecanismo y abstenerse de nombrar miembros que ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses (véase CAT/OP/12/5, párrafos 12 y 18).

86. El Subcomité recomienda al Gobierno Federal del Brasil que proporcione los recursos humanos necesarios y una financiación adecuada para el funcionamiento eficaz del mecanismo nacional de prevención mediante una partida presupuestaria específica, además de conceder al mecanismo autonomía institucional para utilizar sus recursos. Deben proporcionarse los recursos necesarios para permitir el funcionamiento eficaz del mecanismo, que debe gozar de total autonomía financiera y funcional en el desempeño de sus funciones en virtud del Protocolo Facultativo. Los recursos deben asegurarse mediante una partida separada en el presupuesto anual y deben ser previsible, a fin de que el mecanismo nacional de prevención pueda elaborar su plan de trabajo anual y sus visitas y planificar su cooperación con otros asociados.

87. El Subcomité recalca que el mecanismo nacional de prevención debe ser un complemento y no un sustituto de los sistemas de supervisión existentes en el Brasil y que su funcionamiento debe tener en cuenta la cooperación y la coordinación efectivas entre los mecanismos de prevención en el país. El Subcomité recomienda que se separen los presupuestos del Comité Nacional y del Mecanismo Nacional. El Mecanismo Nacional, en cooperación con el Comité Nacional, deben diferenciar claramente sus respectivos mandatos a fin de que puedan desempeñar todos los aspectos encomendados en ellos de tal manera que se eviten conflictos de intereses reales o aparentes.”

33. Habida cuenta de esas recomendaciones, que también se basan en las formuladas tras su primera visita al Brasil en 2011, el Subcomité considera que las reformas actuales son contrarias al Protocolo Facultativo y no refuerzan el sistema nacional de prevención del Estado parte, como afirman las autoridades nacionales. Al contrario, debilitan el papel del mecanismo nacional de prevención hasta el punto de que corre el riesgo de volverse prácticamente inoperante debido a los numerosos obstáculos a los que se enfrenta actualmente. Antes de la reforma, la política del Estado parte en materia de prevención de la tortura era insatisfactoria en el sentido de que no se había establecido el sistema nacional de prevención en todas las partes del país, algo que debería haberse logrado a más tardar en 2008. Además, los cambios actuales tienen como consecuencia que los mecanismos nacionales de prevención que aún deben establecerse en muchos de los estados del Brasil podrán seguir un modelo, es decir, el propuesto por la reforma actual, que los incapacitaría para funcionar de conformidad con el Protocolo Facultativo, con lo que el Brasil estaría violando gravemente sus obligaciones internacionales.

34. Por último, cabe recordar que en los informes posteriores a las dos visitas realizadas por el Subcomité en 2011 y 2015 respectivamente (véanse CAT/OP/BRA/1 y CAT/OP/BRA/3), a las dos visitas realizadas por el Relator Especial sobre la tortura en 2001 y 2015 (véanse E/CN.4/2001/66/Add.2 y A/HRC/31/57/Add.4) y a la investigación realizada por el Comité contra la Tortura en 2005 (CAT/C/39/2), los órganos en cuestión señalaron la necesidad de contar con un sistema sólido, independiente y eficaz de prevención de la tortura, de conformidad con los principios establecidos en el Protocolo Facultativo. El Comité contra la Tortura también planteó algunos de esos puntos en su lista de cuestiones previas a la presentación de informes en 2009, que siguen sin recibir respuesta (CAT/C/BRA/Q/2). Las mismas preocupaciones también han encontrado eco en diferentes órganos dentro del Brasil, como la decisión del Tribunal Supremo Federal en su alegación de incumplimiento de una disposición fundamental núm. 347, de septiembre de 2015, en la que determinó que el sistema penitenciario brasileño era inconstitucional debido a graves disfunciones crónicas y estructurales que amenazaban los derechos fundamentales de los reclusos.

## VI. Conclusión

35. La aprobación y entrada en vigor del Decreto Presidencial núm. 9831 ha debilitado gravemente la política de prevención de la tortura en el Brasil al dificultar que el mecanismo nacional de prevención funcione de manera acorde con el Protocolo Facultativo. En vista de todo lo anterior, el Subcomité considera que debe revocarse el Decreto núm. 9831 para garantizar mejor que el sistema de prevención de la tortura del Estado parte funcione de manera eficiente e independiente y que cuente con una autonomía financiera y estructural y unos recursos adecuados, de conformidad con sus obligaciones internacionales en virtud del Protocolo Facultativo.

36. Por último, teniendo en cuenta los artículos 17 a 23 del Protocolo Facultativo y las directrices del Subcomité sobre los mecanismos nacionales de prevención (CAT/OP/12/5, párr. 15), el Subcomité recomienda a las autoridades del Brasil que colaboren con el mecanismo nacional de prevención a fin de determinar la mejor manera de reforzar la eficacia de su sistema de prevención de la tortura, en particular las reformas que se propongan para reforzar el mecanismo nacional de prevención.

---