

BOLETÍN N° 4542-10.

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO APROBATORIO DEL "PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES", ADOPTADO POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, EL 18 DE DICIEMBRE DE 2002.

=====

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana informa, en primer trámite constitucional y con urgencia calificada de simple, sobre el proyecto indicado en el epígrafe, cuyo objeto, en lo sustancial, es fortalecer la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes mediante un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Previamente a entrar al fondo del tratado en informe, se hace constar, para los efectos reglamentarios, lo siguiente:

1°) Que el tratado internacional en trámite no contiene normas de carácter orgánico constitucional ni de quórum calificado.

2°) Que sin perjuicio de lo informado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, acerca de que el mayor gasto que irroque la aplicación del protocolo será financiado con cargo al presupuesto vigente de la Partida correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores, procede que sean conocidas por la H. Comisión de Hacienda las disposiciones financieras convenidas en dicho instrumento para cubrir los gastos que demande el funcionamiento de los mecanismos internacionales y nacionales de prevención. (artículos 25 y 26).

3°) Que el proyecto de acuerdo fue aprobado por la unanimidad de los HH. Diputados presentes señora Allende Bussi, doña Isabel, y señores Álvarez-Salamanca Büchi, don Pedro Pablo; Díaz Díaz, don Marcelo; Forni Lobos, don Marcelo; Fuentealba Vildósola, don Renán; Jarpa Wevar, don Carlos Abel, y Palma Flores, don Osvaldo.

4°) Que Diputado informante, se designó al H. Diputado Moreira Barros, don Iván.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

1°) Los esfuerzos de la Comunidad Internacional para prevenir la tortura se fundamentan en diversos instrumentos internacionales con los cuales Chile está jurídicamente vinculado, como ocurre con el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como comprometido políticamente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración contra la tortura y los tratos ya referidos, instrumentos todos generados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Análogo nivel de vinculación ha contraído nuestro país con el Protocolo en trámite, ya que, como lo señala el mensaje, Chile asumió una posición favorable a su negociación y adopción en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y en su firma posterior ocurrida el 6 de junio de 2005.

A la fecha de hoy, este instrumento internacional ha sido ratificado por 29 Estados y se encuentra internacionalmente vigente desde el 22 de junio de 2006 ⁽¹⁾.

2º) La negociación de este protocolo facultativo responde, además, a la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados, el 25 de junio de 1993, por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en cuyo acápite 61 se insta a los Estados a que establezcan un sistema preventivo de la tortura mediante visitas periódicas a los lugares de detención, mandato que se cumple en el instrumento internacional en trámite.

3º) Chile es Estado parte de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1984, y también de la Convención Interamericana sobre la misma materia, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1985; ambos instrumentos incorporados al orden jurídico interno mediante los decretos supremos del Ministerio de Relaciones Exteriores N°s. 808, de 1988, y 809, del mismo año, ambos publicados en el Diario Oficial del 26 de noviembre de 1988.

Cabe señalar que nuestro país ha retirado las reservas con que ratificó la Convención de Naciones Unidas, y que en marzo de 2004, depositó ante el Secretario General una declaración aceptando la competencia del Comité contra la Tortura establecida en los artículos 21 y 22 de la Convención para recibir y examinar comunicaciones en las cuales un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones de la Convención, y para recibir y examinar comunicaciones de particulares que aleguen ser víctimas de una violación de las disposiciones de la Convención por un Estado Parte.

III.- RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL PROTOCOLO.

Este instrumento consta de 37 artículos, agrupados en siete partes referidas a las materias siguientes: principios generales (I); Subcomité para la Prevención (II); mandato del Subcomité para la Prevención; mecanismos nacionales de prevención (IV); Declaración (V); Disposiciones financieras (VI), y Disposiciones finales (VII).

Entre las normas relativas a los principios se dispone que el sistema de visitas periódicas que se establece para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, estará a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes, cuyo objeto es la protección de las personas privadas de libertad (1).

1º) El órgano internacional: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels,

¹ Los países ratificantes son: Albania, Argentina, Armenia, Benin, Bolivia, Costa Rica, Croacia, República Checa, Dinamarca, Georgia, Honduras, Liberia, Lichtenstein, Maldivas, Malí, Malta, Mauricio, México, Paraguay, Perú, Polonia, República de Moldavia, Senegal, Serbia, España, Suecia, Ucrania, Reino Unido y Uruguay.

Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura.

El órgano internacional encargado de las visitas periódicas a los lugares de detención de los Estados Partes, será el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura, cuya denominación abreviada es "Subcomité para la Prevención", el que se deberá guiar en el desempeño de sus funciones por los propósitos y principios en la Carta de la ONU así como por las normas de las Naciones Unidas relativas al trato de las personas privadas de libertad, a los cuales se agregan los principios de confidencialidad, imparcialidad, no selectividad, universalidad y objetividad (2).

Este Subcomité para la Prevención estará compuesto de diez miembros, los que aumentarán a veinticinco una vez que el Protocolo reúna su quincuagésima ratificación. Sus miembros serán elegidos entre personas de gran integridad moral y reconocida competencia en la administración de justicia, en particular en materia de derecho penal, administración penitenciaria o policial, o en las materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de libertad.

En la integración del Subcomité se deberá observar el principio de la distribución geográfica equitativa de los miembros y el de la representación de las diferentes formas de civilización y sistemas jurídicos de los Estados Partes.

También deberá tenerse en cuenta la necesidad de una representación equilibrada de los géneros sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación (5).

Los procedimientos de designación de los candidatos de los Estados Partes y su elección por un período de cuatro años, su reemplazo en caso de muerte o renuncia, su reelección por una vez son regulados en los artículos 6 al 10).

El mandato del Subcomité para la Prevención consiste, en lo fundamental, en visitar los lugares de detención de personas privadas de libertad y formular recomendaciones a los Estados Partes en cuanto a la protección de ellas de actos de tortura y otros tratos prohibidos.

Deberá, además, asesorar y ayudar a los Estados Partes y mantener contacto directo, incluso confidencial si fuere necesario, con los mecanismos nacionales de prevención y hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a reforzar su capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención.

Por último, deberá cooperar con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales, cuyo objeto sea fortalecer la protección de las personas de la tortura o los otros tratos prohibidos (11 y 12).

También se regulan las visitas periódicas del Subcomité, su derecho a la información que demanden de los Estados Partes (13), las entrevistas que podrán sostener con las personas privadas de libertad (14), la protección de las personas que entreguen información al Subcomité (15) y la forma de transmitir sus recomendaciones a los Estados Partes (16).

Los gastos que demande el funcionamiento del Subcomité para la Prevención serán de cargo de las Naciones Unidas y se dispone la creación de un Fondo Especial que apoye en los Estados Partes la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Subcomité después de una visita, así como los programas de educación de los mecanismos nacionales de prevención (25 y 26).

Como ya está dicho, el Ministerio de Hacienda ha informado que el mayor gasto que demande la aplicación de este protocolo, particularmente a los aportes de Chile al financiamiento del Subcomité, serán de cargo del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Claudio Troncoso Repetto, informó que un sistema de visitas regulares a los lugares de detención como el que se encarga a este Subcomité ha surgido de la constatación de la relativa falta de voluntad de los Estados y de la inoperancia de los aparatos estatales competentes en la materia, frente a un tema que interesa a la Comunidad Internacional en su conjunto, y agregó que dicho sistema de visitas no es original pues se inspira en las prácticas del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional (CICR) y del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, entre otros organismos internacionales.

Así lo reconoce este Protocolo adicional en cuanto declara, formalmente, que sus disposiciones no afectarán las obligaciones de los Estados Partes en virtud de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977, o la posibilidad abierta a cualquier Estado Parte de autorizar al CICR a visitar los lugares de detención en situaciones no comprendidas en el derecho internacional humanitario (artículo 32).

Finalmente, cabría consignar que la participación de Chile en el sistema de prevención de la tortura y de visitas a lugares de detención para constatarla que se institucionaliza en el Subcomité para la Prevención, creado como órgano accesorio del Comité contra la Tortura, no importa un reconocimiento de la competencia de este órgano para recibir información fundamentada sobre la práctica sistemática de la tortura en Chile y del deber del Estado de entregar los informes correspondientes, ya que ésta competencia nuestro país la desconoció en su reserva a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, cuya mantención no es incompatible con la participación en este protocolo.

2°) El mecanismo interno de prevención.

En lo que se refiere al mecanismo nacional de prevención, corresponderá a cada Estado Parte designar los órganos que lo conformarán (3), y sus visitas a los lugares de detención podrán ser dispuestas por la autoridad pública, a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito. Para estos efectos se entenderá por privación de libertad cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa, en una institución pública o privada de la cual la persona detenida no pueda salir libremente (4).

Los mecanismos nacionales estarán facultados para obtener información del número de personas privadas de libertad y de los lugares de detención y su emplazamiento; del trato a las personas y las condiciones de su detención; de todos los lugares de detención y sus instalaciones y servicios, comprendidas la posibilidad de entrevistarse con ellas (17 a 20).

El Ministro de Justicia, señor Isidro Solís, junto con reconocer que la aprobación de este protocolo adicional constituye un avance en la prevención de la tortura, sostuvo que para Chile la participación en este instrumento internacional presenta algunos problemas en materia de políticas penitenciarias, fundamentalmente, en lo que se refiere a los índices de hacinamiento en los centros de detención, considerados más altos que los estándares internacionales, razón por la cual estimó que se necesitará disponer un plazo para cumplir con los compromisos internacionales que se contraen.

Al respecto, precisó que en la actualidad Chile tiene una población de 42.000 personas, aproximadamente, la que se ha visto incrementada notablemente como resultado del funcionamiento del nuevo sistema procesal penal, lo que se aprecia si se compara con la cantidad de internos del año 1993, que era de 18.000. Agregó que se espera un aumento de 2.000 personas más por año. No obstante, agregó, que a fines del actual Gobierno se espera contar con 34.000 plazas para internos de alto estándar, para una población calculada de 50.000 personas, lo cual implicará mantener un tiempo las cárceles antiguas, razón por la cual Chile no estaría en condiciones de cumplir, inmediatamente, con las condiciones del protocolo; siendo necesario, en consecuencia, usar una de las moratorias que se contemplan.

La Directora de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia, señora Constanza Collarte, precisó que este protocolo no sólo busca mejorar las condiciones de detención en las cárceles sino que también en comisarías y manicomios, por ejemplo.

Respecto de estos compromisos que contrae el Estado, el Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Juan Aníbal Barría, señaló que este protocolo entrega a cada Estado Parte amplia autonomía para el diseño de su mecanismo interno de prevención, garantizando que él sea independiente, exigencia fundamental para el desempeño adecuado de sus funciones; por ello, sostuvo que el rol del mecanismo interno no lo puede asumir una entidad de Gobierno sino un ente independiente, y precisó que por ello se ha analizado la alternativa de entregar esta tarea al Instituto Nacional de Derechos Humanos, cuya creación como institución autónoma de derecho público, ha aprobado recientemente la H. Cámara al sancionar el proyecto de ley correspondiente (boletín 3878-10, actualmente en segundo trámite constitucional en el H. Senado).

A propósito de esta materia, la Comisión acordó solicitar a la señora Ministra Secretaria General de la Presidencia de la República que se considere favorablemente la formulación de una indicación a dicho proyecto de ley, con el objeto de que se radiquen en el Instituto en creación las funciones propias del mecanismo nacional de prevención que se contemplan en el Protocolo adicional que se informa en este acto.

Al efecto, los Estados Partes dispondrán del plazo de un año para designar o crear los mecanismos nacionales independientes para la prevención, a los cuales garantizarán su independencia funcional y la independencia de su personal (17, 18 y 19).

Además, conforme a la parte V, relativa a la "Declaración", los Estados Partes, una vez ratificado el Protocolo, podrán declarar que aplazan, hasta por tres años, su cumplimiento de las normas relativas al mandato del Subcomité de Prevención y al establecimiento de un mecanismo nacional de prevención; plazo eventualmente prorrogable por otros dos años (24).

Como una forma de favorecer el funcionamiento eficiente de los mecanismos de prevención, el protocolo protege a las personas que proporcionen informaciones sobre prácticas de tortura, estableciendo que en contra de ellas no se podrá tomar medidas de sanción alguna y disponiendo que la información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado (21).

Las disposiciones finales (27 a 37) son las propias de un tratado multilateral adoptado en el marco de las Naciones Unidas, destacando, en este caso, la que no admite reservas al Protocolo (30).

IV.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

A) Aprobación del proyecto de acuerdo.

Concluido el estudio de este proyecto de acuerdo, la Comisión compartió lo sostenido por S.E. la Presidenta de la República en su mensaje, en cuanto a que las disposiciones de este protocolo constituyen un avance en la protección de los derechos de las personas y en la prevención eventual de su vulneración; por lo que, por la unanimidad antes señalada, decidió, proponer a la H. Cámara la aprobación del artículo único del proyecto de acuerdo, con modificaciones formales que se salvan en el texto sustitutivo siguiente.

**B) Texto del artículo único del proyecto de acuerdo
que la Comisión propone a la H. Cámara:**

El texto que la Comisión propone a la H. Cámara es del tenor siguiente:

"Artículo único.- Apruébase el "Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes", adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2002."

)===== (

Discutido y despachado en sesiones de fecha 31 de octubre, 7 y 21 de noviembre de 2006, con la asistencia de la Diputada señora Allende Bussi, doña Isabel, y los señores Diputados Álvarez-Salamanca Büchi, don Pedro Pablo; Delmastro Naso, don Roberto; Díaz Díaz, don Marcelo; Forni Lobos, don Marcelo; Fuentealba Vildósola, don Renán; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; León Ramírez, don Roberto; Moreira Barros, don Iván; Palma Flores, don Osvaldo; Quintana Leal, don Jaime, y Tarud Daccarett, don Jorge (Presidente de la Comisión).

SALA DE LA COMISIÓN, a 31 de octubre de 2006.

Federico Vallejos de la Barra,
Abogado Secretario de la Comisión.