

LAS FUNCIONES DEL COMITE EUROPEO PARA LA PREVENCION DE LA TORTURA

Por ANA SALADO OSUNA (*)

1.

Sobre la base del principio de *cooperación*, el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y otras Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (1) establece un *mecanismo de carácter preventivo* a cuyos efectos, en el artículo 1, instituye el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) (2).

El CPT tiene que presentar cada año un informe general sobre sus actividades al Comité de Ministros del Consejo de Europa, el cual se remitirá a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para su publicación (artículo 12). En dicho informe, el CPT se refiere a su or-

(*) Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla.

(1) Adoptado en el seno del Consejo de Europa el 26 de noviembre de 1987, en vigor el 1 de febrero de 1989.

(2) El CPT está compuesto por un número de miembros igual al de los Estados Partes en el Convenio, que ejercen sus funciones a título personal (artículo 4). El artículo 5 establece el procedimiento para la elección de los miembros del CPT y especifica que sólo podrán ser reelegidos por una sola vez. No obstante, el 4 de noviembre de 1993, ha sido abierto a la firma el Protocolo de Enmienda Núm. 2 en el que se prevé la posibilidad de que los miembros del CPT puedan ser reelegidos por dos veces. Dicho Protocolo también añade, dos nuevos párrafos al artículo 5 en los que establece el procedimiento para la renovación de la mitad de los miembros del CPT cada dos años, Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. CPT/Inf (93) 17.

ganización y a las actividades realizadas durante el período sobre el que informa, en particular respecto de las visitas realizadas al territorio de los distintos Estados Partes así como los que prevé realizar en el año siguiente (3). También incluye cuáles son, en su opinión, las medidas que se deberían adoptar con carácter general, tanto en los centros de detención de la policía como en las prisiones.

La tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes están prohibidos por el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado en el seno del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950. El sistema de garantía y control instituido en el mismo sólo despliega su eficacia, sin embargo, a instancia de partes, esto es, a través de las demandas interestatales (artículo 24) o individuales (artículo 25) en las que se alegue que un Estado Parte ha violado el artículo 3 (4).

Por consiguiente, el mecanismo de carácter preventivo instituido en el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura fue concebido como un complemento para reforzar la protección contra la tortura u otras formas de malos tratos respecto de las personas privadas de libertad por una autoridad pública (5).

En este contexto, hay que hacer notar: en primer lugar, que el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura no define la tortura, ni las penas o tratos inhumanos o degradantes; y en segundo lugar, que el CPT no asume funciones jurisdiccionales y no es competente para pronunciarse sobre la violación de los instrumentos internacionales que prohíben la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes. Tampoco está facultado para interpretar dichos instrumentos, aunque deba tomar en consideración la interpretación efectuada por los órganos de garantía y control instituidos en cada uno de ellos, en especial, la interpretación que del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

(3) El CPT sin embargo, no hace ningún tipo de referencia a la situación concreta de los Estados visitados dado que el artículo 11 del Convenio establece que el principio de confidencialidad es un principio básico de todas las actividades del CPT.

(4) En relación a las diferentes funciones el CPT y de los órganos instituidos en el artículo 19 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos), Vid. las precisiones que a este respecto hace el CPT: Council of Europe, *1st General Report on the CPT's Activities*, Council of Europe —Parliamentary Assembly— Forty third session (22-26 April 1991), Doc. 6.411, pág. 6.

(5) Vid. Council of Europe, «Rapport Explicatif», Doc. H (87) 4, pág. 13 (en adelante será citado como «Rapport Explicatif»).

hayan realizado la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (6).

2.

Sobre la base de su carácter preventivo y no jurisdiccional, el CPT es competente para realizar visitas «in loco» al territorio de los Estados Partes en el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura, pues en virtud de lo establecido en el artículo 2 «cada parte autoriza la visita, conforme al presente Convenio, a todo lugar bajo su jurisdicción donde haya personas privadas de libertad por una autoridad pública» (7).

Dichas visitas pueden ser periódicas (8) y «ad hoc» (apartado 1.º del artículo 7) (9); y podrá realizarlas tanto en tiempo de paz como en tiempo

(6) El Preámbulo del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura alude de forma reiterada a la prohibición contenida en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, según consta en el «Rapport Explicatif», las competencias del CPT se inscriben en la prevención de los actos prohibidos por el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos respecto a toda persona privada de libertad (pár. 26). Vid. así mismo el Prefacio del CPT en el Informe relativo a Francia, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, Vol. 5, 1993, pp. 77-78.

(7) Por persona privada de libertad el «Rapport Explicatif» (pár. 30) cita a título ejemplificativo: la detención en dependencias policiales, así como reclusión en prisión o en establecimientos psiquiátricos.

(8) En su primera sesión celebrada del 13 al 16 de noviembre de 1989, el CPT decidió que en 1990 se realizarían cinco visitas de carácter periódico (Austria, Dinamarca, España, Malta y Reino Unido). Todas ellas se realizaron con la única excepción de España que se pospuso para 1991, Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., párs. 52 y 54, y Appendix III.

En 1991, decidió realizar cinco visitas de carácter periódico (Alemania, España, Francia, Suecia y Suiza), Vid. Conseil de l'Europe, *2e Rapport Général d'Activités du CPT*, couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 1991, Doc. CPT/Inf (92) 3, párs. 9 y 17 y Annexe 3.

En 1992 realizó siete visitas de carácter periódico (Chipre, Finlandia, Italia, Países Bajos, Portugal y Turquía). La visita a Luxemburgo inicialmente prevista para este año, fue pospuesta para 1993, Vid. Council of Europe, *3rd General Report on the CPT's Activities*, covering the period 1 January to 31 December 1992, Doc. CPT/Inf (93) 12, pár. 1 y Appendix 3. La visita a Luxemburgo se realizó del 17 al 25 de enero de 1993, Vid. Council of Europe, Doc. CPT/Inf (93) 19.

(9) Hasta la fecha, el CPT sólo ha decidido dos visitas de carácter «ad hoc», ambas a Turquía, Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pár. 9, y *2e Rapport Général d'Activités du CPT*, doc. cit., pár. 9.

de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, sin perjuicio de la excepción contenida en el apartado 3.º del artículo 17 que establece: «El Comité no visitará los lugares que los representantes o delegados de las Potencias protectoras o del Comité Internacional de la Cruz Roja visiten efectiva y regularmente en virtud de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y de sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977» (10).

El Convenio no establece un sistema de acciones urgentes, es decir, no prevé que el CPT se dirija a un Estado Parte solicitándole explicaciones de su comportamiento con anterioridad a la realización de una visita. No obstante, en el Reglamento interno adoptado por el CPT en noviembre de 1989 (de conformidad con el apartado 2.º del artículo 6 del Convenio) se establece la posibilidad de que, sobre la base de la información recibida de diversas fuentes, el CPT pueda solicitar a las autoridades nacionales interesadas que le informen inmediatamente o le den explicaciones relativas a las circunstancias en cuestión, con anterioridad a la realización de una eventual visita (artículo 30 del Reglamento) (11).

De conformidad con lo establecido en el apartado 2.º del artículo 7, «por regla general efectuarán las visitas al menos dos miembros del Comité. Este podrá, si lo estima necesario, recabar la asistencia de expertos e intérpretes» (12).

(10) A estos efectos hay que hacer notar las reuniones informativas celebradas entre el CPT y delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja.. Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 37, y *3er General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 17.

(11) El CPT denomina a este sistema por él establecido «alarm system» o «système d'alarme». Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit. párs. 12-ii) y 25-25.

(12) El apartado 2.º del artículo 4 establece que los miembros del CPT serán elegidos «entre personalidades de elevada moralidad, conocidas por su competencia en materia de derechos humanos o que cuenten con experiencia profesional en los campos que abarca el presente Convenio».

En relación con este apartado, el «Rapport Explicatif» (pág. 36) precisa, que para ser miembro del Comité no es indispensable ser jurista, sino que es posible que el CPT esté integrado por profesionales con experiencia en otras áreas y en especial, por expertos en administración penitenciaria y médicos.

El CPT señaló que su experiencia en el primer año de actividad le llevan a considerar que además de los juristas y los expertos en derechos humanos constituyen un componente indispensable del CPT, sobre todo en el transcurso de una visita, las personas provenientes de otras profesiones y en particular los médicos y los expertos en sistema penitenciarios. Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 87.

En 1990, el CPT decidió que la delegación estaría compuesta de cinco miembros del Comité, además de uno o dos expertos, dos miembros de la Secretaría, y del número de intérpretes que fuese necesario, cuando la visita esté prevista para un gran país. Cuando sea un pequeño país, la delegación estaría compuesta por tres o cuatro miembros del Comité, un experto, uno o dos miembros de la Secretaría y los intérpretes necesarios (13).

Además, el Reglamento interno establece una disposición a fin de salvaguardar la imparcialidad de los miembros de la delegación que realizarán cada visita. El CPT decidió que el miembro del CPT que sea de la nacionalidad del Estado que va a ser visitado no podrá ser miembro de la delegación (párrafo 2 del artículo 37 del Reglamento) (14).

3.

Para realizar las visitas tanto periódicas como de carácter «ad hoc», el CPT se limitará a notificar al Estado en cuestión su propósito de efectuar la misma. «Hecha la notificación, el Comité estará facultado para visitar, en cualquier momento, los lugares previstos en el artículo 2» (apartado 1.º del artículo 8).

El primer país visitado por el CPT fue Austria en mayo de 1990 (15), y al 31 de diciembre de 1992 había visitado todos los Estados Partes en el Convenio en dicha fecha, con excepción de Luxemburgo, cuya visita fue pospuesta por el CPT para 1993 y realizada del 17 al 25 de enero de dicho año (16).

(13) Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 54.

(14) El CPT matiza que la participación de un miembro del Comité en la delegación que va a visitar el país de su «nacionalidad», lejos de constituir un obstáculo podría, por el contrario, ser una ayuda eficaz para los demás miembros de la delegación por el conocimiento de su país. Pero en ciertas circunstancias, sin embargo, el CPT considera que podría dar la impresión de parcialidad. En todo caso, lo previsto en el apartado 2.º del artículo 37 del Reglamento no significa que el miembro de la nacionalidad del Estado visitado no pueda suministrar información a los miembros de la delegación así como ayudar a éstos en la preparación de la visita, Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., págs. 12, 20 y 62.

(15) *Ibíd.*, pág. 54.

(16) Vid. Council of Europe, Doc. CPT/Inf (93) 19.

Los centros policiales de detención y las prisiones han sido los lugares visitados por el CPT en todos los países, aunque también en algunos de ellos ha visitado hospitales psiquiátricos (17), centros de tránsito de aeropuertos (18), centros de detención de extranjeros (19), y en un país visitó un centro de detención de militares (20).

La cooperación entre las autoridades del Estado así como de las autoridades a cargo de los lugares visitados y los miembros del CPT que efectúan una visita suele ser satisfactoria y con carácter general se desarrolla, en los términos establecidos por el apartado 2.º del artículo 8 (21), como ha sido puesto de manifiesto por el CPT en los tres Informes Generales. No obstante, el CPT señala que existen algunas excepciones y a título de ejemplo cita:

a) Que un Estado consideró que el *visado* que necesita cualquier persona para viajar por su territorio podría también ser exigido a la

(17) En 1990, visitó un hospital psiquiátrico en Attard (Malta), Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., appendix III; en 1991 lo visitó en: Zurich (Suiza), Avignon, Marsella y París (Francia), Walheim y Westewitz (Alemania), Vid. *2e Rapport Général d'activités du CPT*, doc. cit., Annexe III; y en 1992 en: Nicosia (Chipre), Turku (Finlandia), Nápoles (Italia) y Estambul (Turquía). Vid. *3rd General Report on the CPT's Activities*, doc. cit. Appendix III.

(18) En 1990 estos lugares fueron visitados en: Schwechet (Austria), Coopenhague (Dinamarca). Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., appendix III; y en 1992 en Lanarca District (Chipre), Vid. *3rd General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., Appendix III.

(19) Dichos centros fueron visitados en 1991 en: Estocolmo (Suecia), Ginebra (Suiza) y Madrid (España). Vid. *2e Rapport Général d'activités du CPT*, doc. cit., Annexe III; y en 1993 en Amsterdam (Países Bajos). Vid. *3rd General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., Appendix III.

(20) Dicho centro fue visitado en Malta, Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., appendix III.

(21) De conformidad con lo establecido en el apartado 2.º del artículo 8 del Convenio, «Toda Parte deberá proporcionar al Comité las facilidades siguientes para el cumplimiento de sus funciones:

- a) el acceso a su territorio y el derecho de desplazarse por él sin restricciones;
- b) cualesquiera datos sobre los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad;
- c) la posibilidad de desplazarse a todo lugar donde haya personas privadas de libertad, incluido el derecho a moverse sin trabas en el interior de esos lugares;
- d) cualquier otra información de que disponga la Parte y que necesite el Comité para el cumplimiento de su labor. Al recabar esta información, el Comité tendrá en cuenta las reglas jurídicas y deontológicas aplicables a nivel nacional».

delegación del CPT que efectuara la visita, incluido los miembros del CPT, así como los expertos y los miembros de la Secretaría (22).

Esta visita fue realizada en 1990 y el CPT se enfrentó con un problema jurídico relativo a la interpretación del Convenio. El CPT invocó como argumento en contra a que la delegación tuviese que proveerse de *visado*, el apartado 2.º letra a) del artículo g; el apartado 2.º letra b) del artículo 16 *anexo*, así como la Memoria Explicativa del Convenio, aunque decidió remitir dicha cuestión al Comité de Ministros del Consejo de Europa (23).

b) Algunas prolongadas esperas antes de acceder al interior del lugar de detención. En 1991, el CPT señaló algunos insólitos ejemplos en los que los miembros de la delegación se vieron sometidos a prolongadas esperas (en una ocasión de más de dos horas) antes de acceder al lugar de detención. El CPT es consciente de que tiene que procederse a la identificación de los miembros de la delegación que van a realizar la visita, aunque opina que esto podría ser cuestión de minutos y no de horas (24).

c) La negativa de una fiscal a que los miembros de la delegación se entrevistaran con las personas que estaban bajo custodia policial dado que no había recibido información acerca de tal visita. El CPT hace notar que la negativa de la fiscal constituye una violación del apartado 3.º del artículo 8 del Convenio (25).

d) La negativa de un juez competente para que la delegación tuviera acceso al sumario de la persona detenida (26).

e) Dificultades encontradas en dos países visitados para tener acceso al expediente médico de las personas detenidas (27).

(22) Vid. *1st General on the CPT's Activities*, doc. cit., párs. 75-77.

(23) Sobre esta cuestión, es relevante la carta dirigida por el Presidente del CPT al Secretario General del Consejo de Europa, así como el Informe preparado por el Grupo de Delegados Ministeriales sobre cooperación jurídica a solicitud del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Vid. Council of Europe, Doc. CPT/Inf (93)10, *Some issues concerning the interpretation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 3 May 1993, págs. 3-4 y 9-12.

(24) Vid. *3st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pár. 3.

(25) *Ibidem*, pár. 4

(26) *Ibidem*.

(27) *Ibidem*, pár. 5.

En el transcurso de cada visita, el CPT tiene que examinar las condiciones generales de detención existentes en el país y debe verificar no sólo los abusos que eventualmente estuviesen siendo cometidos, sino que también debe prestar atención a indicios de abusos futuros. El CPT debe examinar —y examina efectivamente— las condiciones materiales de detención (espacio de que dispone el detenido, luz y ventilación, instalaciones sanitarias, comidas y camas, asistencia sanitaria, etc.), así como las sociales (relaciones con otros detenidos y con los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley; contacto con familiares y con el mundo exterior). El CPT presta especial atención a la existencia y a la aplicación efectiva de salvaguardias contra los malos tratos en el país visitado: así por ejemplo, acceso a un abogado, acceso a un médico, la posibilidad de presentar denuncias por malos tratos o por las condiciones de detención, etc. (28). Tras realizar cada visita el CPT «redactará un informe sobre los hechos comprobados con ocasión de aquella teniendo en cuenta las observaciones que eventualmente hubiese hecho la Parte interesada. Comunicará a esta última su informe, que contendrá las recomendaciones que estime necesarias» (apartado 1.º del artículo 10).

Las recomendaciones que puede hacer el CPT son una consecuencia del carácter preventivo del sistema instituido en este Convenio y por tal razón el CPT, en ciertos casos, al examinar las condiciones de detención en un país puede considerar oportuno sugerir la adopción de medidas de carácter administrativo e incluso medidas que conduzcan a modificaciones legislativas a fin de poner término a dicha situación. El CPT incluso puede encontrar necesario recomendar medidas a largo plazo dadas las condiciones inaceptables que existen en un país visitado, y que son consecuencia de factores profundamente enraizados imposibles

(28) Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 48.

En todo caso, como sostiene el CPT, es imposible comprender y apreciar las condiciones bajo las que una persona está privada de libertad en un país, sin tener presente dichas condiciones en su contexto general (histórico, social y económico). La dignidad de la persona humana debe ser respetada de forma efectiva por todos los Estados Partes en el Convenio. Pero el hecho de que la realidad de cada uno de estos Estados no sea homogénea puede tener como consecuencia que el comportamiento de cada uno de ellos pueda ser diferente en relación con los derechos humanos. Por consiguiente, en orden a prevenir los abusos, el CPT considera que debe atacarse las causas profundas de las condiciones generales o particulares que conducen a los malos tratos, *Ibidem*, pág. 49.

de cambiar por la simple acción judicial o legislativa o por el recurso a otras técnicas jurídicas. En estos casos, la educación y otras medidas similares a largo plazo pueden ser esenciales (29).

Las funciones del CPT tienen una finalidad concreta, conseguir un elevado grado de protección respecto de las personas privadas de libertad, y por tal razón el CPT señala en sus Informes Generales cuáles son los objetivos que se deberían conseguir para prevenir que las personas privadas de libertad sean sometidas a tortura y a penas o tratos inhumanos o degradantes (30).

4.

A pesar de que en el ejercicio de sus funciones el CPT dispone de un amplio margen de discrecionalidad, tiene que ejercerla sin embargo sobre la base de dos principios: el de *cooperación* y el de *confidencialidad* (31).

El principio de *cooperación* (entre el CPT y los Estados) a que se refiere el artículo 3 del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura es aplicable a todas las actividades del CPT, por exigencia de los artículos 2, 8, 9 y 10, dado que el CPT no tiene por misión «condenar» al Estado sino que, sobre la base del espíritu de cooperación, hará las recomendaciones que estime pertinentes a fin de mejorar la protección de las personas privadas de libertad (32). Sobre la base de este mismo principio y con idéntica finalidad, el CPT podrá entablar un

(29) Un ejemplo de medidas sugeridas a largo plazo para hacer frente a una situación profundamente enraizada están en las sugeridas por el CPT en la «Declaración Pública relativa a Turquía», Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe/Doc. CPT/Inf (93) 1, párs. 26-36.

(30) El CPT hace referencia tanto a las condiciones materiales como sociales, así como a las salvaguardias que deben ser respetadas a toda persona privada de libertad por una autoridad pública, Vid. *2e Rapport Général d'Activités du CPT*, doc. cit., párs. 35-60, *3rd General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., párs. 30-77.

(31) Ambos principios rigen así mismo las actividades del Comité contra la Tortura (instituido en el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y de las Penas o Tratos Cruels Inhumanos o Degradantes de 1984), en relación con el procedimiento «ex officio» regulado en el artículo 20.

(32) Vid. «Rapport Explicatif», pág. 20.

diálogo con las autoridades del Estado (apartado 1.º «in fine» del artículo 10) (33).

El principio de *confidencialidad* rige todas las actividades del CPT, el cual «se reúne a puerta cerrada» (apartado 1.º del artículo 6). Esta disposición es completada por lo previsto en el artículo 11, en virtud del cual «las informaciones recogidas por el Comité con ocasión de una visita, su informe y las consultas con la Parte interesada son confidenciales» (apartado 1.º).

Existen sin embargo excepciones al principio de *confidencialidad* del informe: en primer lugar, el CPT procederá a la publicación de su informe cuando el Estado interesado lo solicite. En tal supuesto incluirá «los comentarios de la Parte interesada» (apartado 2.º del artículo 11) (34); en segundo lugar, si un Estado publica por su propia iniciativa el Informe y no lo hiciera del texto completo, el CPT procederá a la publicación del texto íntegro (apartado 2.º del artículo 42 del Reglamento); en tercer lugar, el CPT puede proceder a publicar el informe íntegro cuando el Estado interesado haya realizado cualquier tipo de declaración pública en la que haya hecho referencia a algunos puntos del informe, aunque haya sido de forma resumida (apartado 3.º del artículo 42 del Reglamento) (35); en cuarto y último lugar, el CPT puede decidir, por mayoría de dos tercios de sus miembros, la publicación de un informe «si la Parte no coopera o rehusa mejorar la situación a la luz de las recomendaciones del Comité» (apartado 2.º del artículo 10).

(33) Consecuencia lógica del principio de *cooperación* es que el CPT no tiene por misión criticar los comportamientos de los Estados públicamente, sino aconsejar las medidas adecuadas para reforzar la línea divisoria (el «cordon sanitaire») que separa tratos o comportamientos aceptables de tratos o comportamientos inaceptables. En este contexto el CPT está guiado en el ejercicio de sus funciones por tres principios: i) que la prohibición de malos tratos de personas privadas de libertad es absoluta; ii) que los malos tratos repugnan a una conducta civilizada; y iii) que los malos tratos constituyen una degradación no sólo para la víctima, sino también para las personas que los infligen o autorizan. Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 3.

(34) Vid., a título de ejemplo, el Informe del Comité para la Prevención de la Tortura adoptado el 4 de junio de 1992 tras la visita efectuada a Francia del 27 de octubre al 8 de noviembre de 1992, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, loc. cit, págs. 77-144, y tras la visita realizada a Luxemburgo. Vid. Council of Europe, Doc. CPT/Inf (93) 19.

(35) Esta disposición fue introducida por el CPT en Septiembre de 1991. Vid. *2e Rapport Général d'Activités du CPT*, doc. cit., pág. 12.

5.

Por otro lado, hay que hacer notar que a pesar de que las funciones del CPT son esencialmente de carácter preventivo, sin embargo, puede decidir una visita «ad hoc» en el supuesto que lo «exijan las circunstancias» (apartado 2.º del artículo 7).

Los términos en que está redactado dicho precepto ponen de manifiesto que el CPT puede decidir realizar una visita «ad hoc» cuando reciba información de que en el territorio de un Estado Parte las personas privadas de libertad son sometidas a tortura u otras formas de malos tratos; en casos especiales por consiguiente, el CPT actuará «post facto» y no con carácter preventivo (36). Prueba evidente de ello está en las visitas «ad hoc» decididas por el CPT a Turquía (37), dado el considerable número de informes que había recibido de diferentes fuentes que contenían alegaciones de tortura y de otras formas de malos tratos de personas privadas de su libertad en Turquía. Los informes se referían particularmente, a personas detenidas por la policía (38).

El CPT constató la existencia de los hechos alegados y mantuvo un diálogo con las autoridades turcas durante 1991 y 1992, en el que indicó las medidas que deberían ser adoptadas para hacer frente a los distintos problemas de manera efectiva (39). No obstante, la constatación de tales hechos no debe ser interpretada como control de legalidad sino como ejercicio por el CPT de sus competencias, entre ellas, formular las recomendaciones que estime oportunas, así como ejercer sus «buenos oficios» ante las autoridades del Estado en cuestión. Es precisamente a través de las recomendaciones y de los «buenos oficios» del CPT como el mecanismo de carácter preventivo despliega su plena eficacia.

(36) Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 2.

(37) Dos visitas de carácter «ad hoc» fueron realizadas por el CPT, la primera, del 9 al 21 de septiembre de 1990 y, la segunda, del 29 de septiembre al 7 de octubre de 1991.

(38) Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. CPT/Inf (93) 1, pág. 1.

(39) El diálogo finalizó en una reunión entre las autoridades turcas y una delegación del CPT, que se celebró en Ankara, del 22 al 24 de septiembre de 1992.

6.

Pero las funciones del CPT no se limitan a investigar, hacer recomendaciones y ejercer sus buenos oficios, sino que también tienen cierta dimensión «sancionadora» ya que en virtud de lo establecido en el apartado 2.º del artículo 10 puede decidir, por mayoría de dos tercios de sus miembros, hacer una «declaración pública» en el supuesto en que el Estado no coopere o rehuse las recomendaciones del CPT.

Es decir, si el Estado no respeta el principio básico sobre el que se articula este mecanismo de carácter preventivo, *el principio de cooperación*, el CPT está facultado para poder quebrar el *principio de confidencialidad* que rige todas sus actividades y decidir en tal supuesto hacer una «declaración pública» en la cual hará constar: los hechos que motivaron su decisión; informará de las situaciones constatadas en el territorio del Estado al realizar las correspondientes visitas (tanto si estas fueron «ad hoc» como periódicas); las conclusiones a las que ha llegado tras realizar las mismas; y las medidas que deben adoptar las autoridades del Estado a fin de reforzar las garantías contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes respecto a las personas privadas de libertad por las autoridades públicas. La primera vez que el CPT hizo uso de esta facultad fue el 15 de diciembre de 1992, al decidir hacer una «Declaración Pública relativa a Turquía» (40).

El Gobierno turco había dado prueba de sus buenas intenciones, como lo demuestra el hecho de que fue el primer Estado Miembro del Consejo de Europa que ratificó el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (41). Las buenas intenciones del Gobierno turco no se tradujeron, sin embargo, en una reforma legislativa y en una práctica administrativa que respetase la prohibición de que nadie puede ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, ya que la «Declaración Pública relativa a Turquía» pone en cuestión el respeto a la preeminencia del Derecho en los centros de detención.

Con anterioridad a esta «Declaración Pública», tres visitas habían

(40) Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. CPT/Inf (93) 1. COHEN-JONATHAN, G.: «Le comité européen pour la prévention de la torture et la déclaration publique relative à la Turquie». *R.G.D.I.P.*, t. 97, 1993-2, págs. 419-428.

(41) Turquía ratificó el 26 de febrero de 1988, sólo tres meses después de haber sido abierto a la firma.

sido realizadas a Turquía: dos tuvieron carácter «ad hoc» (42) y la tercera fue de carácter periódico (43). Tras haber efectuado la tercera visita, el CPT hizo constar que la información recopilada en el curso de la misma ponía de manifiesto que el problema de tortura y otras formas de malos tratos de personas detenidas por la policía no había sido resuelto, a pesar de las importantes promesas que fueron realizadas por el Gobierno en 1991 (44), pues a los delegados del CPT que realizaron la visita de carácter periódico le habían llegado numerosas alegaciones de malos tratos, tanto de supuestos delincuentes comunes como de personas detenidas en virtud de la legislación antiterrorista. Además, numerosas personas que habían sido examinadas por médicos de la delegación tenían lesiones coincidentes con sus alegaciones (a título de ejemplo el CPT cita algunos casos) (45), y llamó la atención acerca de que habían sido encontradas pruebas altamente comprometedoras en los establecimientos policiales de Ankara y Diyarkabir (46).

Sobre la base de las tres visitas realizadas a Turquía y a la luz de toda la información disponible, el CPT llegó a la *conclusión* de que la tortura y otras formas de malos tratos de personas detenidas por la policía es una práctica en Turquía, y que los métodos habían sido aplicados tanto a delincuentes comunes como a los detenidos en virtud de la legislación antiterrorista (47).

Respecto de los responsables de las funciones de policía en las áreas rurales (48), el CPT recibió alegaciones de que son frecuentes las prácticas rudas utilizadas por los mismos, en particular, cuando dichos funcionarios detienen a una persona. El CPT sostuvo que tenía razones para creer que desde hace tiempo se infligen malos tratos durante el traslado de presos, y afirmó que había oído varias alegaciones —y encontrado pruebas médicas de lesiones— de tortura y otras formas de malos tratos premeditados por los responsables de las funciones de policía en áreas rurales (49).

(42) Se realizaron del 9 al 21 de septiembre de 1990 y del 29 de septiembre al 7 de octubre de 1991.

(43) Fue realizada del 22 de noviembre al 3 de diciembre de 1992.

(44) Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. CPT/Inf (93) 1, párs. 17-19.

(45) *Ibidem*, pár. 18.

(46) *Ibidem*, pár. 19.

(47) *Ibidem*, párs. 21-25.

(48) El CPT para definir a estos funcionarios utiliza el término «gendarmérie».

(49) En lo que se refiere a las prisiones, aunque el CPT recibió alegaciones de malos tratos de presos en diferentes prisiones visitadas, no ha recibido prácticamente ninguna de

En resumen, a juicio del Comité, el fenómeno de tortura y otras formas de malos tratos de personas privadas de libertad en Turquía concierne en la actualidad principalmente a la policía y se extiende en cierta medida a los responsables de las funciones de policía en las áreas rurales, lo que indica que hay un problema profundamente enraizado. Para hacer frente al mismo de manera efectiva, el CPT insta a las autoridades turcas para que adopten una serie de medidas (50).

A pesar de que el CPT no declara, porque no puede hacerlo, que Turquía viola la prohibición de que nadie puede ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes (51), sin embargo, de la información facilitada en relación con la tercera visita a Turquía, de sus conclusiones respecto a las tres visitas y de las medidas requeridas para hacer frente al problema, se puede deducir que el CPT está denunciando formalmente hechos contrarios a dichas prohibiciones. Por consiguiente, el mecanismo instituido adquiere cierta dimensión «sancionadora» sin perder su carácter preventivo, dado que el CPT decidió hacer la «Declaración Pública relativa a Turquía» después de haber examinado y constatado lo insatisfactorio de las acciones tomadas por las autoridades turcas sobre la base de las recomendaciones que él había formulado tras sus visitas.

La despreocupación de las autoridades turcas por mejorar la situación a la luz de las recomendaciones relativas a reforzar las garantías jurídicas contra la tortura y otras formas de malos tratos en los establecimientos de la policía, y las actividades del Departamento de lucha contra el terrorismo de la policía de Ankara y de Diyarbakir justifican como dice el CPT, el recurso al apartado 2.º del artículo 10 (52).

Según el CPT, dicha «Declaración Pública» está realizada sobre la

tortura. El CPT señaló en relación con esta cuestión, que hay problemas que necesitan ser resueltos en las prisiones turcas, pero éstos no están relacionados con el fenómeno tortura, pues el diálogo mantenido con las autoridades turcas en materia de prisiones ha dado resultados satisfactorios; también precisó, que no ha recibido alegaciones de malos tratos de los internos de los hospitales psiquiátricos visitados, Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. CPT/Inf (93) 1, párr. 25.

(50) *Ibidem*, párs. 26-36.

(51) Vid. en este sentido las diferencias que el CPT hace notar que existen entre sus funciones y las de la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., párr. 6.

(52) *Ibidem*, párr. 2.

base de un espíritu constructivo que, lejos de crear un obstáculo, pretende facilitar la *cooperación* entre el Comité y las autoridades turcas a fin de que las personas privadas de libertad tenga una protección adecuada (53).

En efecto, la «declaración pública» tiene por finalidad dar cumplimiento al *principio de cooperación* que el Estado ha vulnerado, pero ello no significa que dicha declaración no tenga carácter «sancionador» dado que el procedimiento es estrictamente confidencial y hasta que el CPT decidió hacer la «Declaración Pública relativa a Turquía» sólo se conocía que aquél había realizado dos visitas a Turquía de carácter «ad hoc» y otra de carácter periódico.

Es decir, el incumplimiento por parte de las autoridades turcas del principio general en el que se inspira el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura, el *principio de cooperación*, es el que faculta al CPT para adoptar una medida sancionadora, pues la «declaración pública» constituye en definitiva una sanción aunque sólo sea de carácter moral.

7.

La adopción del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y la creación del CPT constituye una iniciativa revolucionaria para la comunidad internacional. Por primera vez se ha instituido un órgano internacional de expertos independientes con competencias para entrar en el territorio soberano de un Estado y visitar de forma libre e independiente todo lugar donde se encuentren personas privadas de libertad por una autoridad pública.

El hecho de que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura sea competente para realizar visitas al territorio de un Estado soberano sin que éste tenga que autorizar cada una de ellas, constituye una innovación dado que es el único instrumento convencional que en la actualidad establece tal previsión.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y las Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (54), prevé que el Co-

(53) *Ibidem*, pár. 37.

(54) Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984, en vigor el 26 de junio de 1987

mité instituido en dicha Convención (artículo 17) pueda actuar de oficio si recibe «información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte» (apartado 1.º del artículo 20); en tal supuesto, podrá decidir «una investigación confidencial» (apartado 2.º del artículo 20), la cual «podrá incluir una visita a su territorio» (apartado 3.º del artículo 20), siempre y cuando el Estado interesado preste su consentimiento. En la actualidad, sin embargo, está en proceso de adopción un Protocolo Facultativo a esta Convención, patrocinado por el Gobierno de Costa Rica en enero de 1991. En dicho proyecto de Protocolo se prevé que se instituya un Subcomité con funciones similares al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (55).

De modo análogo, en los procedimientos extraconvencionales que ha instituido la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (sobre la base de las Resoluciones 1235 de 1967 y 1503 de 1970, ambas del Consejo Económico y Social) los órganos competentes al efecto no pueden realizar visitas al territorio de un Estado Miembro de las Naciones Unidas sin el consentimiento del Estado interesado. La única excepción la constituye el Relator Especial sobre ex-Yugoslavia, entre cuyas competencias está la de «investigar sobre el terreno la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia» (56).

8.

Cuando el CPT realizó la primera visita en mayo de 1990, eran dieciocho los Estados Partes en el Convenio (57), y al 31 de diciembre de

(55) Vid. Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1993/28 de 2 de diciembre de 1992. Sobre esta cuestión son interesantes las observaciones presentadas por el CPT al Secretario General de las Naciones Unidas (Departamento de Derechos Humanos) de conformidad con la Resolución 1992/43 de 3 de marzo de 1992, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Vid. *3rd General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., págs. 40-41.

(56) Vid. Resolución 1992/S-1/1 de 14 de agosto de 1992, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

(57) Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Portugal, San Marino, Suecia, Suiza, Reino Unido y Turquía, Vid. *2st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., Appendix I.

1993, eran veinticuatro (58). En esta última fecha, de los treinta y dos Estados Miembros del Consejo de Europa, no habían firmado ni ratificado este Convenio: Estonia, Lituania y Polonia. Lo han firmado pero no ratificado: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Rumanía (59).

La posibilidad de que estos Estados lleguen a ser Parte en este Convenio así como los que ingresen como Miembros del Consejo de Europa, puede dar lugar a que las funciones del CPT se extienda de forma significativa desde el punto de vista territorial.

Pero las funciones del CPT pueden llegar a expandirse más allá del territorio de los Estados Miembros del Consejo de Europa, ya que el 4 de noviembre de 1993 ha sido abierto a la firma de los Estados Partes en el Convenio el Protocolo de Enmienda Núm. 1 al Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos y Degradantes, en el que se prevé la posibilidad de que puedan llegar a ser Partes en este Convenio Estados no Miembros del Consejo de Europa (60).

La adopción de este Protocolo tiene sus antecedentes en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos celebrada en Roma el 5 de noviembre de 1990. En dicha Conferencia, el Secretario General del Consejo de Europa sugirió que el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura fuese abierto a los Estados Miembros de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que no son Miembros del Consejo de Europa (61).

(58) Los Estados que han ratificado después de mayo de 1990 son: Islandia en junio de 1990; Bélgica, Finlandia, Grecia, Islandia y Liechtenstein, en 1991; y Hungría, el 4 de noviembre de 1993. Fuente: Council of Europe/Conseil de l'Europe, *Chart of signatures and ratifications. Etat des signatures et des ratifications*, al 31 de diciembre de 1993.

(59) *Ibidem*.

(60) Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. CPT/Inf (93) 17.

(61) El CPT suscribe esta idea por el beneficio que ello podría suponer en favor de los derechos humanos, pues contribuiría a establecer un «standard» común de protección aplicable a las personas privadas de su libertad en un gran número de países.

En favor de esta iniciativa arguye además, que en la actualidad existe una identidad de valores entre los Estados Miembros de la CSCE y por consiguiente, la integración de estos Estados en el sistema establecido en el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura sería un proceso relativamente fácil. Vid. *1st General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pár. 86.

En 1992, el Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió que el Comité Director de Derechos Humanos preparase un proyecto de Protocolo que prevea la posibilidad de que el Convenio esté abierto a Estados Europeos no Miembros del Consejo de Europa (62).

Por otro lado, en la Resolución 1183 (1992) de 5 de mayo de 1992, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomendó al Comité de Ministros que «permita a los Estados Europeos que son Miembros de la CSCE pero que no lo son del Consejo de Europa (...) invitar al CPT para que visitase los lugares de detención en su país» (63).

El Protocolo Núm. 1 al Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura (64), establece en su artículo 3, que un Estado no Miembro del Consejo de Europa puede llegar a ser Parte en el Convenio. El citado artículo modifica el Convenio introduciendo un segundo párrafo al artículo 18 con el siguiente texto:

En su Segundo Informe General el CPT insiste en la posibilidad de que sea abierto el Convenio a Estados no Miembros del Consejo de Europa y en particular, a los Estados Miembros de la CSCE, Vid. *2e Rapport Général d'Activités du CPT*, doc. cit., párs. 33-34.

(62) Esta decisión del Comité de Ministros fue acogida con satisfacción por el CPT quien a su vez se ofrece para trabajar en el proyecto de Protocolo, Vid. *3er General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 79.

(63) La recomendación de la Asamblea Parlamentaria no debería ser interpretada como una vía alternativa a la adopción del Protocolo, dado que ésta también recomendó al Comité de Ministros la adopción del Protocolo. La finalidad que perseguía la Asamblea quizás fuese proponer una vía transitoria hasta que el Protocolo fuese adoptado y entrase en vigor.

En todo caso, la iniciativa de la Asamblea Parlamentaria, aunque loable, presenta diversos problemas jurídicos merecedores de un estudio detallado. A título de ejemplo cabe señalar: en primer lugar, que dicha recomendación no evita el doble «standard» de protección en relación con los Estados Miembros del Consejo de Europa, ya que por el momento no todos han ratificado el Convenio para la Prevención de la Tortura y por consiguiente el CPT no es competente para visitar todos los Estados Miembros; en segundo lugar, la iniciativa de la Asamblea Parlamentaria de llevarse a efecto significaría que se estableciera en el seno del Consejo de Europa un mecanismo extraconvencional de protección y por consiguiente tendría que ser perfectamente definida las funciones del CPT como éste mismo señaló, quien precisa además, que las funciones que le fueran conferidas en el plano extraconvencional deberían ser en todo caso independientes a las realizadas en el plano convencional (Vid. *3er General Report on the CPT's Activities*, doc. cit., pág. 81); en tercer lugar, el CPT tendría una doble competencia: facultativa, en el mecanismo extraconvencional propuesto por la Asamblea; y obligatoria, cuando realizara sus funciones en el marco del mecanismo convencional.

(64) Este Protocolo es de *enmienda* y para su entrada en vigor necesita que todos los Estados Partes en el Convenio hayan expresado su consentimiento para quedar obligados por el mismo (artículo 8).

«2. El Comité de Ministros del Consejo de Europa puede invitar a cualquier Estado no Miembro del Consejo de Europa a ser Parte en el Convenio».

Del contenido del párrafo transcrito se deduce: en primer lugar, que la competencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa para cursar la invitación a un Estado no Miembro es facultativa y no obligatoria; y en segundo lugar, que la decisión inicial para que un Estado no Miembro del Consejo de Europa pueda llegar a ser Parte en el Convenio corresponde al Comité de Ministros del Consejo de Europa, pues sólo cuando este último le haya cursado la invitación podrá el Estado decidir, si está dispuesto o no a vincularse jurídicamente con el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura.

Sería deseable que el Comité de Ministros invitase a los Estados no Miembros del Consejo de Europa a ser Partes en este Convenio cuando haya sido solicitado por cualquier Estado de la C.S.C.E., a fin de contribuir a la protección de las personas privadas de libertad por una autoridad pública en el territorio de cualquier Estado europeo.

A pesar de que la adopción del Protocolo de Enmienda Núm. 1 supone un importante desarrollo progresivo en la protección de los derechos humanos, no se ha dado sin embargo, el paso definitivo pues no transforma al Convenio en un tratado abierto sino semiabierto, al estar condicionado a la invitación del Comité de Ministros del Consejo de Europa la posibilidad de que un Estado no Miembro llegue a ser Parte en el Convenio.

En todo caso, el día que este Protocolo entre en vigor, pueden ser muchas las personas privadas de libertad en Europa las que podrían beneficiarse del revolucionario mecanismo de carácter preventivo instituido en el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura.

JURISPRUDENCIA

