

EL RELATOR ESPECIAL SOBRE PRISIONES Y CONDICIONES DE DETENCIÓN EN ÁFRICA Y EL COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA EN ÁFRICA: ¿POTENCIAL PARA LA SINERGIA O LA INERCIA?

Debra Long y Lukas Muntingh

1 Introducción

Durante el 46º Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión Africana), que tuvo lugar en Gambia del 11 al 25 de noviembre de 2009, se aprobaron dos resoluciones importantes y vinculadas entre sí. La primera referida al nuevo nombre dado al Comité de Seguimiento de la Aplicación de las Directrices de Robben Island, que pasó a llamarse “Comité para la Prevención de la Tortura en África” (CPTA) (ACHPR, 2009b). La misma resolución también prorrogó el mandato de su actual presidenta, la Comisionada Dupe Atoki, por otros dos años. La resolución le confirió al recientemente rebautizado comité el mismo mandato que el de su predecesor. El cambio de nombre estuvo motivado principalmente por la conclusión de que el nombre “Comité de Seguimiento de la Aplicación de las Directrices de Robben Island” no identificaba claramente el mandato de prevenir la tortura.

La segunda resolución además designaba a la Comisionada Atoki Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África (REP) (ACHPR, 2009a). Si bien no es el único caso en que un miembro de la Comisión Africana ocupa una Relatoría Especial al mismo tiempo que se desempeña como miembro de un Grupo de Trabajo, sí es la primera vez que una misma persona se desempeña como REP y Presidenta del CPTA o su predecesor. Esta situación en particular plantea varias preguntas cruciales sobre el enfoque de la Comisión Africana respecto de temas relacionados con la privación de la libertad y la prevención de la tortura específicamente y sobre la sostenibilidad y eficacia del procedimiento de mecanismos especiales de la Comisión Africana en general.

Ver las notas del texto a partir de la página 118.

El presente artículo reseña y compara los mandatos y actividades del REP y del CPTA, y considera las consecuencias potencialmente positivas y negativas del hecho de que un Comisionado deba desempeñar ambos mandatos al mismo tiempo. Luego se considera si el actual procedimiento de mecanismos especiales de la Comisión Africana en general puede brindar el nivel de conocimientos especializados y acción necesario para funcionar con eficacia y satisfacer las crecientes demandas de nuevos mecanismos. Por último, se sugiere que la experiencia y el reciente examen de los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas pueden resultar instructivos para considerar la sostenibilidad futura de los mecanismos especiales de la Comisión Africana.

2 El mandato del Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África

La figura de Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención (REP) fue creada en 1996 luego de un período de lobby intensivo de parte de las ONG, en particular Penal Reform International (PRI). Una vez establecido el cargo, PRI siguió estrechamente asociada su mandato y estuvo a cargo de asegurar el financiamiento¹, organizar y acompañar al REP en sus misiones a diversos países, y asistir en la preparación de informes hasta 2003, cuando ya no pudo brindar dicha asistencia. La primera persona en ser designada REP fue el Profesor Victor Dankwa, miembro de la Comisión Africana y profesor de derecho de Ghana, quien se desempeñó como REP hasta el año 2000, cuando fue designada la Comisionada Dra. Vera Chirwa, que era una reconocida y respetada militante de los derechos humanos y había sufrido una detención arbitraria en Malawi durante más de 10 años. En 2005, fue designado el Comisionado Mumba Malila, entonces Procurador General de Zambia, que desempeñó el cargo hasta su elección como Vicepresidente de la Comisión Africana en noviembre de 2009, cuando asumió el puesto la Comisionada Dupe Atoki, abogada oriunda de Nigeria.

El mandato del REP consiste en examinar la situación de las personas privadas de su libertad dentro de los territorios de los Estados Parte de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta Africana). El mandato y métodos de trabajo del REP fueron aprobados durante el 21º Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión Africana en 1997. Según dichos términos de referencia, el REP tiene las siguientes funciones:

- Examinar el estado de las cárceles y condiciones de detención en África y hacer recomendaciones con vistas a mejorarlos;
- Promover la observancia de la Carta Africana y de las normas y estándares internacionales de derechos humanos relativos a los derechos y condiciones de las personas privadas de su libertad, examinar las leyes y normativas pertinentes de los respectivos Estados Parte como así también su aplicación, y hacer las recomendaciones correspondientes relativas a su conformidad con la Carta Africana y el derecho y las normas internacionales;
- A pedido de la Comisión, hacerle recomendaciones sobre las comunicaciones

presentadas por personas que han sido privadas de su libertad, sus familiares, representantes, ONG u otras personas o instituciones;

- Proponer las acciones urgentes que correspondan;
- Realizar estudios sobre las condiciones o situaciones que contribuyan a la violación de los derechos humanos de los presos y recomendar medidas preventivas. El Relator Especial deberá coordinar actividades con otros Relatores Especiales pertinentes y Grupos de Trabajo de la Comisión Africana y de las Naciones Unidas;
- Presentar un informe anual ante la Comisión. El informe será publicado y ampliamente divulgado de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Carta. (ACHPR, 1997, p. 21).

Este mandato ha sido descrito como un mandato que abarca cuatro mecanismos principales de aplicación: investigación y presentación de informes mediante visitas a los países; intervención mediante “acciones urgentes”; asistencia para las comunicaciones; y promoción (VILJOEN, 2005, p. 131). Sin embargo, en la práctica, el REP ha centrado su atención principalmente en las visitas a los centros de detención (MURRAY, 2008, p. 205). Entre 1997 y 2004, el REP realizó 16 visitas a 13 Estados, gracias, en su mayor parte, al financiamiento externo y apoyo brindado por PRI (VILJOEN, 2005, p. 137). Lamentablemente, cuando se dejó de contar con apoyo externo, la productividad del mandato del REP decayó inevitablemente y, según los informes de actividades de la Comisión Africana, entre 2005 y 2009, el REP sólo pudo realizar una visita a un país, que fue a Liberia en 2008, que, es de notar, fue realizada en forma conjunta con el Comité de Seguimiento de la Aplicación de las Directrices de Robben Island. También debe agregarse que, a la fecha, ninguno de los REP llevó a cabo ningún estudio integral y analítico sobre las cárceles y condiciones de detención en África del tipo, por ejemplo, de los del Relator Especial de la ONU sobre la Tortura², como se preveía en el mandato. Los sucesivos titulares del cargo interpretaron el mandato del REP en un sentido acotado y prefirieron concentrarse exclusivamente en las cárceles prestando poca atención a otras situaciones de detención, como comisarías y centros de detención de inmigrantes.

3 El mandato del Comité para la Prevención de la Tortura en África (antes llamado Comité de Seguimiento de la Aplicación de las Directrices de Robben Island)

El predecesor del CPTA, el Comité de Seguimiento de la Aplicación de las Directrices de Robben Island (Comité de Seguimiento), fue establecido por la Comisión Africana durante su 35º Período Ordinario de Sesiones, que tuvo lugar en Gambia entre el 21 de mayo y el 4 de junio de 2004. El Comité de Seguimiento fue establecido para elevar el perfil de las Directrices y Medidas para la Prohibición y Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes en África: las Directrices de Robben Island (DRI). Las DRI contienen un conjunto

de disposiciones que se ocupan específicamente de temas relacionados con la prohibición y la prevención de la tortura y otros malos tratos y la rehabilitación de las víctimas de la tortura. Las DRI fueron elaboradas en una reunión de expertos celebrada en Sudáfrica entre el 12 y el 14 de febrero de 2002 y fueron formalmente aprobadas por la Comisión Africana mediante una resolución de octubre de 2002 (ACHPR, 2002). Dicha resolución también incluyó el compromiso de crear un Comité de Seguimiento, aunque este Mecanismo Especial fue establecido recién casi dos años después³.

El siguiente es el mandato del Comité de Seguimiento establecido en la Resolución de la Comisión Africana sobre las Directrices de Robben Island (ACHPR, 2002):

- Organizar, con el apoyo de los socios interesados, seminarios para divulgar las Directrices de Robben Island entre los actores interesados nacionales e internacionales;
- Desarrollar y proponer a la Comisión Africana estrategias para promover y aplicar las Directrices de Robben Island a nivel nacional y regional;
- Promover y facilitar la aplicación de las Directrices de Robben Island en los Estados miembro;
- Elaborar un informe de avance para presentar ante la Comisión Africana en cada período ordinario de sesiones.

Este mandato tiene un marcado contraste con el mandato más detallado del REP; es más promocional y no tan centrado en la investigación ni impulsado por las denuncias recibidas. En particular, la parte “operativa” del mandato del Comité de Seguimiento, es decir, desarrollar, proponer y facilitar estrategias para la aplicación de las DRI, está definida con menos claridad que los muchos aspectos operativos del mandato del REP. Esto quizás representa una diferencia de enfoque entre los dos mandatos: el REP con un mandato más tradicional de investigación y el CPTA con un enfoque más “preventivo” (más adelante se analiza esta diferencia de enfoque). Sin embargo, la relación entre el Mecanismo Especial y el REP no es clara. En efecto, la falta de detalle en el mandato del Comité de Seguimiento ha contribuido para que el alcance completo de su mandato y sus términos de referencia hayan sido ambiguos desde el principio (más adelante se trata la necesidad de abordar esta falta de claridad).

En sus primeros años, a diferencia del REP, el Comité de Seguimiento no recibió financiamiento externo y fue significativamente menos activo. La primera reunión del Comité de Seguimiento se celebró en Bristol el 18 y 19 de febrero de 2005, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Bristol, en el Reino Unido⁴. En aquella reunión, el Comité de Seguimiento aprobó su reglamento interno y elaboró un plan de acción. También en aquella reunión se elaboraron las recomendaciones para la promoción y aplicación de las DRI. Sin embargo, debido a la falta de recursos, el Comité de Seguimiento no pudo llevar a cabo ninguna actividad oficial en ningún país entre 2005 y 2007. En noviembre de 2007, la Comisionada Dupe Atoki fue elegida Presidente del Comité de Seguimiento en reemplazo de la Comisionada Sanji

Monageng luego de que Monageng tuviera que retirarse del Comité de Seguimiento para asumir como Presidente de la Comisión Africana.

En abril de 2008, el Comité de Seguimiento celebró su segunda reunión en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, como parte de una Conferencia sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura en África, también organizada por la Universidad de Bristol. El objetivo de dicha reunión era repasar el avance logrado por el Comité y elaborar un plan de actividades efectivo para la promoción, divulgación y aplicación de las DRI. Durante el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Africana, celebrado en mayo de 2008, el Presidente del Comité de Seguimiento informó que en la reunión de Ciudad del Cabo el Comité de Seguimiento había identificado tres países para la realización de actividades piloto⁵, y que se había decidido convocar a otra reunión del Comité en Nigeria (ACHPR, 2008, p. 1-2). Así, en julio de 2008, con fondos adicionales provistos a la Comisión Africana por parte de la Unión Africana, el Comité de Seguimiento emprendió su primera actividad oficial en un país cuando celebró una reunión subregional en Nigeria para los jefes de policía y servicios penitenciarios de los Estados de África Occidental. Desde aquella primera actividad, el Comité ha realizado visitas promocionales o actividades de capacitación en los siguientes países: Liberia (septiembre de 2008), Benín (octubre de 2009) y Uganda (octubre de 2009). Al igual que su predecesor, la Presidenta también ha promocionado las DRI durante sus actividades en calidad de miembro de la Comisión Africana.

Durante el 47° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Africana en noviembre de 2009, luego del cambio de nombre, cuatro de los miembros del Comité de Seguimiento fueron redesignados miembros del CPTA y se designó además un miembro nuevo. El CPTA sigue con la práctica de incluir entre su membresía a Comisionados y representantes de la sociedad civil⁶.

A efectos prácticos, el cambio de nombre del Comité de Seguimiento por el de CPTA no ha alterado la finalidad ni los métodos de trabajo. El cambio fue sólo de nombre y el CPTA sigue trabajando dentro del alcance del mandato establecido para el Comité de Seguimiento. Lamentablemente, la sigla 'CPTA' despierta la preocupación de que el Comité pueda ser percibido como un mecanismo de vigilancia similar al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) y el Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura (SPT), que tienen mandatos preventivos muy específicos incluso el poder de realizar visitas a centros de detención sin consentimiento previo, mientras que el CPTA no tiene el mandato necesario ni el poder de funcionar de manera similar (este tema, sin embargo, está fuera del alcance del presente artículo).

Hasta el momento de la redacción del presente trabajo, el CPTA no ha realizado ninguna visita a ningún país y lamentablemente el Comité de Seguimiento no ha podido elaborar informes sobre sus visitas a países debido a la falta de recursos. Como consecuencia de esta falta de información, de las pocas visitas a países que realizó el Comité de Seguimiento no queda claro cuál es el propósito y metodología para dichas visitas, ni cuál es la diferencia entre las visitas realizadas por el CPTA y las realizadas por el REP.

4 ¿Sinergia o inercia?

En apariencia, la decisión de designar al Presidente del CPTA para que ocupe el cargo de REP podría ser considerada como una simple decisión pragmática; la Comisión Africana tiene 11 Comisionados y 11 mecanismos especiales (4 Relatores Especiales, 6 grupos de trabajo temáticos, y 1 Grupo de Trabajo sobre Temas Especiales relativos al trabajo de la Comisión Africana). La mayoría de los Comisionados participan de más de un Mecanismo Especial al mismo tiempo. Pero el hecho de que un Comisionado quede a cargo de los mandatos de mecanismos especiales tan estrechamente relacionados pero potencialmente divergentes no fue tan sólo el resultado de un ejercicio tendiente a que cierren los números sino que se trató de una decisión deliberada que probablemente tenga consecuencias intencionadas y/o involuntarias. El tiempo dirá si esta decisión dará como resultado una duplicación de esfuerzos sobre cuestiones relacionadas o si el resultado será menos que la suma de sus partes. Tampoco hay certeza sobre si la designación de una misma persona como titular de los dos mandatos se va a repetir cuando se renueven los cargos a fines de 2011. Sin embargo, la actual decisión de que quien preside el CPTA sea REP al mismo tiempo presenta algunas oportunidades y desafíos particulares.

4.1 La necesidad de prácticas de trabajo y términos de referencia transparentes

Una de las razones por las que se consideró deseable que el Presidente del CPTA ocupara también el cargo de REP fue que existe un nexo entre la prevención de la tortura y la privación de la libertad. Antes del establecimiento del CPTA (y su predecesor, el Comité de Seguimiento) no había ningún Mecanismo Especial con el mandato expreso de considerar cuestiones relacionadas con la prohibición y prevención de la tortura y otros malos tratos. Durante los debates sobre el establecimiento del REP, surgió el tema de si debería haber una referencia específica a la tortura y otros malos tratos en el título del mecanismo, pero los propulsores del mandato del REP no accedieron a incluir la tortura y otros malos tratos en el nombre del Relator Especial porque querían que el REP estuviera claramente asociado a temas más amplios relativos a la privación de la libertad. En la práctica, sin embargo, el corolario de una buena gestión penitenciaria es la prevención de los abusos; en consecuencia, los diversos REP inevitablemente han comentado sobre aspectos relativos a las condiciones de detención y el trato dado a personas privadas de la libertad que pudieran constituir violaciones del artículo 5 de la Carta Africana. No obstante, el enfoque general de los distintos REP a la documentación de abusos ha sido un tanto improvisada y carente de una estrategia coherente (MURRAY, 2008, p. 208-210). Otra crítica a las misiones del REP indica que se ha puesto demasiado énfasis en las condiciones materiales de detención y no tanto en la situación jurídica (VILJOEN, 2007, p. 395).

En cierta medida, el desarrollo de las DRI y el establecimiento de un Mecanismo Especial para la Promoción y Prevención de la Tortura y Otros Malos Tratos en África

fue un intento de responder a las críticas en el sentido de que la Comisión Africana carecía de una estrategia coherente para la prevención de tales formas de abuso⁷ (El análisis para observar si el CPTA y su predecesor han podido establecer una estrategia bien articulada y elaborada para la prevención de la tortura queda fuera del alcance del presente artículo). Una de las consecuencias naturales surgidas del establecimiento del Comité de Seguimiento fue la necesidad de decidir cómo se relacionaría su mandato con el del REP y de qué modo responderían los dos mandatos ante cuestiones que se superpusieran. Lamentablemente, hasta el momento no hubo claridad al respecto. Y, tal como se señaló más arriba, este problema se vio agravado por la falta de términos de referencia claros y transparentes para el Comité de Seguimiento mismo. De todos modos, dado que ninguno de los dos mandatos ha sido muy activo en los últimos años, esta falta de claridad no ha sido un obstáculo tan importante hasta el momento ni ha generado tanta incertidumbre como hubiera podido esperarse de otro modo; no obstante, la designación de una misma persona para que ocupe el cargo de Presidente del CPTA y REP sólo puede acentuar los problemas causados por la falta de claridad en torno a la relación entre estos dos mecanismos especiales. Éste es un tema que hace falta abordar en forma prioritaria.

Ha habido intentos previos de establecer una relación formal de colaboración entre los dos mandatos pero han resultado en gran medida insatisfactorios. Por ejemplo, en 2006, quien fuera REP en aquel momento, el Comisionado Malila, fue invitado a “ocupar un lugar” en el entonces llamado Comité de Seguimiento (ACHPR, 2005, p. 2). Presumiblemente, aquella decisión respondía al intento de fortalecer la colaboración entre el REP y el Comité de Seguimiento y favorecer el intercambio de información y el desarrollo de estrategias comunes. Eso era, efectivamente, algo que requería la Resolución de las DRI en 2002, donde se hacía referencia a la participación de ‘expertos africanos prominentes’ en el trabajo del Comité de Seguimiento (ACHPR, 2002). De hecho, eso puede presumirse de la participación formal del REP en la segunda reunión del Comité de Seguimiento en Ciudad del Cabo en abril de 2008. También puede haber respondido a la necesidad de “hacer un fondo común” en un momento en el que ambos mandatos, y todos los mecanismos especiales, estaban estancados por la falta de recursos. Sin embargo, el proceso tenía ciertas ambigüedades y no quedaba claro desde afuera si el Comisionado Malila era oficialmente miembro del entonces Comité de Seguimiento y de qué manera había una cooperación formal entre los dos mandatos. Este experimento de colaboración puede haber conducido a la realización de la misión conjunta del REP y el CPTA a Liberia en 2008. Sin embargo, no queda claro si la misión conjunta implicó alguna ventaja en particular y, en cierta medida, la actividad conjunta puede de hecho haber puesto de relieve la ambigüedad en torno a la relación entre los dos mecanismos especiales.

Es posible que la designación de una misma persona al frente de los mandatos del REP y el CPTA pueda en efecto fortalecer la colaboración y cooperación entre ambos mecanismos en cuestiones de interés común. No obstante, ahora más que nunca, es imperiosa la necesidad de desarrollar los términos de referencia del CPTA y definir con claridad la forma en que trabajarán juntos el CPTA y el REP y en qué medida se diferenciarán sus mandatos y responsabilidades.

4.2 La posibilidad de que se desdibujen los mandatos

Uno de los principales desafíos que enfrenta la Comisionada Atoki como Presidenta del CPTA y REP es que es notoriamente difícil para una misma persona ponerse distintas “camisetas” al mismo tiempo y mantener la distinción entre los roles. La distinción entre mandatos diferentes pero estrechamente relacionados inevitablemente se desdibuja en la mente de los actores interesados y de quienes entran en contacto con el titular del mandato. A nivel superficial, el hecho de que puedan empañarse las distinciones entre las misiones y actividades emprendidas en nombre del REP y las realizadas bajo los auspicios del CPTA puede parecer intrascendente. Sin embargo, los mandatos del REP y del CPTA tienen efectivamente diferencias importantes y deliberadas a nivel operativo, lo que puede llevar a confusiones y expectativas injustificadas respecto de lo que pueda lograr el titular del mandato de estos mecanismos especiales en un determinado momento.

Por ejemplo, tal como se señaló más arriba, el REP tiene el mandato expreso de realizar una serie de actividades tradicionalmente asociadas a los Relatores Especiales, como realizar visitas a países e investigar y responder a denuncias. El mandato del REP, por lo tanto, tiene un enfoque más manifiestamente investigativo que el del CPTA, está más impulsado por las denuncias recibidas y es potencialmente punitivo. Al REP también se le encomienda “realizar estudios sobre las condiciones o situaciones que contribuyan a la violación de los derechos humanos de los presos” (ACHPR, 1997, p. 21), aunque en la práctica ésta es una parte del mandato que ha quedado desatendida.

Por otro lado, el CPTA heredó el mandato “promocional” que se había elaborado para el Comité de Seguimiento y no tiene el mandato expreso de realizar las actividades más tradicionales encomendadas al REP. A primera vista, el mandato del CPTA puede parecer más “débil” que el del REP. Ciertamente parece estar menos definido. Sin embargo, el mandato del CPTA está influenciado por el concepto de “prevención”, que ha surgido en los últimos años como enfoque dominante en las iniciativas contra la tortura. Un enfoque preventivo se caracteriza por la idea de intervenir antes de que se haya producido una violación, estableciendo un diálogo constructivo con los actores interesados a fin de atender las causas de origen de la tortura y otros malos tratos antes de se produzcan o se repitan⁸. Por lo tanto, un enfoque preventivo se concentra más en una cooperación sostenida que en detectar la falta.

Si bien desempeñar las dos funciones al mismo tiempo podría permitir al REP y Presidente del CPTA seguir con mayor facilidad casos a nivel de los países mediante una visita, existe la preocupación de que la diferencia de enfoque de los mandatos del REP y del CPTA pueda llevar a confusión a quienes entran en contacto con el titular de los mandatos de estos dos mecanismos especiales. Podría darse la situación de que la Comisionada Atoki, en su calidad de REP, reciba y responda a acciones urgentes o comunicaciones que denuncien violaciones en algún país en particular y que después deba cambiar ese rol cuasi judicial y confrontativo por uno de mayor cooperación mediante una visita al país en cuestión en su calidad de Presidente del CPTA. En esta instancia, las personas pueden verse menos dispuestas

a hablar abiertamente con el CPTA si temen que en una etapa posterior y como parte de una decisión respecto de una comunicación o llamamiento urgente a la acción pueda revelarse su identidad o la información que brindan.

Otro desafío práctico que no puede soslayarse es la mera carga de trabajo implícita en el desempeño de los dos mandatos, un problema que se ve acentuado por la falta de capacidad de investigación y apoyo disponible para los mecanismos especiales. Hacer que una sola persona esté a cargo de los dos mandatos con poco apoyo puede efectivamente reducir a ambos a un estado de inercia.

4.3 La necesidad de definir el alcance de ambos mandatos

Las personas privadas de su libertad están especialmente en riesgo de ser sometidas a la tortura y otros malos tratos; por lo tanto, habrá temas en común entre los dos mecanismos especiales. Además, si se interpretan ambos mandatos en forma expansiva, es decir, que el REP considere la justicia penal en general y el CPTA la prevención de la tortura en su sentido más amplio, se dará naturalmente una mayor convergencia ya que es difícil, y quizás innecesario, definir dónde comienza la buena gestión penitenciaria y termina la prevención de la tortura y viceversa.

Por ejemplo, como se señaló más arriba, aunque los sucesivos REP se han concentrado en las prisiones, el mandato del REP en sí no se limita a las prisiones solamente sino que abarca todos los lugares de detención y ha sido descrito como un “mandato expansivo, que va más allá del ‘cómo’ de la detención para incluir el ‘por qué’” (VILJOEN, 2005, p. 132) De hecho, el método de trabajo del REP contiene una disposición expresa que establece que el REP “[...]realizará estudios sobre las condiciones o situaciones que contribuyan a la violación de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y recomendará medidas preventivas [...]” (ACHPR, 1997, p. 21) Así, el REP no sólo tiene el mandato de investigar y tratar de lograr mejoras en las condiciones de detención y trato de las personas privadas de la libertad (el “cómo” de la detención) sino que también puede y debe realizar trabajos de investigación y considerar si se necesitan reformas en la justicia penal en general (el “por qué” de la detención) con el fin de prevenir prácticas abusivas.

Del mismo modo, la prevención de la tortura en su sentido más amplio requiere de la adopción de una serie de medidas complementarias a fin de enfrentar prácticas y comportamientos que, de no ser controladas, podrían convertirse en tortura u otros malos tratos. Por lo tanto, la prevención de la tortura en su sentido más amplio podría abarcar propuestas de reformas dentro del sistema de justicia penal que fortalezcan la protección de las personas privadas de la libertad. Por ejemplo, la superpoblación es el mayor problema que enfrenta hoy el sistema penitenciario en todo el mundo. El hacinamiento produce malas condiciones de detención, lo que en sí mismo puede constituir un mal trato y una violación, entre otros, del artículo 5 de la Carta Africana. El uso excesivo de la prisión preventiva ha contribuido a esta crisis por la superpoblación penitenciaria. Por lo tanto, ciertamente el mandato del CPTA incluiría el hacer recomendaciones tendientes a reducir la prisión preventiva y el hacinamiento en las prisiones, temas que normalmente serían considerados como cuestiones de competencia del REP.

Como resultado de esta potencial superposición, los gobiernos, instituciones y personas pueden quizás no entender la necesidad de contar con dos mecanismos especiales con el mandato de atender los derechos de las personas privadas de la libertad. Esta posibilidad de confusión entre las funciones de los dos mecanismos puede ser particularmente grave porque, como se señaló más arriba, las líneas de división y la relación entre estos dos mandatos no han sido transparentes desde el establecimiento del Comité de Seguimiento en 2004. No obstante, es en este sentido en el que quizás tener a una misma persona en la función de REP y Presidente del CPTA podría ser beneficioso, ya que podría evitar duplicaciones innecesarias y tendría el potencial de facilitar el desarrollo de un mensaje más cohesivo y sistemático de parte de los distintos mecanismos respecto de una misma cuestión. Es también posible que la Comisionada Atoki, a través de su experiencia como titular de ambos mandatos, pueda desarrollar distinciones más claras y sostenibles en los deberes y métodos de trabajo de los dos mecanismos especiales.

No obstante, si bien existe la posibilidad de una sinergia entre los dos mandatos y áreas identificables en las que sus actividades e interés puedan converger, también queda claro que ambos mantendrán su distinción y, en este momento, ninguno de estos dos mecanismos especiales puede por sí solo cubrir todo el alcance de ambos mandatos. Debe reconocerse que el foco del REP en las prisiones y condiciones de detención cubre un espectro de temas que va mucho más allá de la prevención de la tortura y otros malos tratos. Esto resulta evidente en el contenido de la Declaración de Kampala sobre las Condiciones de las Cárceles en África, que el REP tenía el mandato debía promover (ACHPR, 1997, p. 22) Asimismo, el REP, a diferencia del CPTA, tiene el poder explícito de visitar lugares de detención a fin de considerar una amplia gama de temas relativos a la privación de la libertad que no estén incluidos en el artículo 5 de la Carta Africana, como la provisión de trabajo, instalaciones educativas, actividades recreativas, etc., mientras que el CPTA tiene el mandato específico de promover y facilitar la aplicación de medidas tendientes a la prevención de la tortura y otros malos tratos en África.

En consecuencia, consideramos que sin una revisión y enmienda sustanciales de sus respectivos mandatos, hace falta mantener ambos mecanismos especiales para cubrir todo el amplio espectro de temas y contar con el nivel de conocimientos especializados que exigen sus respectivos mandatos.

5 La necesidad de reformar el procedimiento de los mecanismos especiales en general

La designación de una misma persona como titular de los mandatos del REP y de la presidencia del CPTA también pone de manifiesto un problema con el procedimiento de los mecanismos especiales de la Comisión Africana en general. Históricamente, los Comisionados han sido designados Relatores Especiales y presidentes de grupos de trabajo temáticos; sin embargo, no siempre cuentan con los conocimientos especializados necesarios para el mandato para el que son designados y, además, los Comisionados dedican a ese cargo tiempo parcial y

tienen una importante carga de trabajo y obligaciones que desempeñar como tales. Es por eso que el tiempo que pueden destinar a actividades como los Mecanismos especiales puede ser limitado. Este problema también se ha visto agravado por la falta de financiamiento, de personal y de capacidad de investigación dentro de la Comisión Africana. Sin perjuicio del compromiso evidente de los distintos Comisionados hacia sus mandatos en los mecanismos especiales y sus logros a lo largo de los años, consideramos que es hora de revisar esta práctica y analizar procedimientos alternativos basados en la experiencia de otros mecanismos de derechos humanos.

El primer Mecanismo Especial que estableció la Comisión Africana fue la Relatoría Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias en África (1994). El establecimiento de este cargo de Relator Especial fue promovido por Amnistía Internacional, que propuso la idea durante su declaración en el 14º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Africana, celebrado en Addis Ababa en 1993 (HARRINGTON, 2001, p. 251). Durante las deliberaciones sobre la designación de este Relator Especial se planteó el tema de si debía designarse a una persona que no fuera miembro de la Comisión Africana. En aquel entonces, el Comisionado Umozurike expresó la opinión de que debía designarse a un experto externo porque un Comisionado no podría viajar con la regularidad que requería el mandato del Relator Especial debido a la carga de trabajo de la Comisión Africana (HARRINGTON, 2001, p. 252-253). Sin embargo, esta opinión no fue la que prevaleció y la mayoría de los Comisionados prefirieron designar a alguien de dentro de sus propias filas. Quedó registrado en actas que las razones de esta decisión fueron que muchos de los Comisionados consideraban que designar a “un externo no entraba dentro de la competencia de la Comisión; que en esencia no se podía confiar en los externos; y que pagar a un consultor externo resultaría oneroso. Tal curso de acción además daría a entender que los comisionados no son competentes” (HARRINGTON, 2001, p. 252-253). En consecuencia, se designó al Comisionado Ben Salem para que ocupara el cargo de Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias en África (ACHPR, 1994, §26, p.188).

Es interesante notar que en la época de la designación del primer REP, que fue la segunda Relatoría Especial en ser establecida, el tema de la designación de expertos externos fue planteado nuevamente cuando PRI propuso que debían considerarse para el cargo candidatos que no pertenecieran a la Comisión Africana y se presentaron los nombres de 6 expertos externos (VILJOEN, 2005, p. 129). No obstante, la Comisión Africana siguió el precedente establecido con la designación del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias en África y designó como primer REP en 1996 al entonces Vicepresidente de la Comisión Africana, el Comisionado Danka. Con esta designación, la selección de Relatores Especiales de entre las filas de los Comisionados parece haberse convertido en la práctica establecida. Como se dijo anteriormente, al momento de la redacción del presente artículo, la Comisión Africana tiene 11 mecanismos especiales (4 Relatores Especiales; 6 grupos de trabajo temáticos; y 1 Grupo de Trabajo sobre Temas Específicos) y la mayoría de los Comisionados participan de más de un Mecanismo Especial⁹.

A lo largo de los años, el Foro de ONG, que se reúne antes del período ordinario de sesiones de la Comisión Africana, ha pedido que se establezcan más mecanismos especiales para concentrarse en temas específicos relativos a los derechos humanos. El procedimiento de mecanismos especiales es particularmente popular entre las ONG porque ha demostrado ser una forma efectiva, y posiblemente la única, de asegurarse de que un tema en particular que éstas estén promoviendo tenga un perfil sostenido dentro de las actividades de la Comisión Africana. La experiencia ha demostrado que las resoluciones sobre temas específicos que no están asignadas a un mecanismo especial tienden a tener una ‘vida útil’ breve y carecen de impulso para acciones ulteriores. El procedimiento de mecanismos especiales se ha desarrollado entonces como una forma de ‘operacionalizar’ las resoluciones temáticas de la Comisión Africana.

Se postula aquí que esta proliferación de mecanismos especiales y la continuidad de la práctica de designar a los Comisionados para los cargos de Relatores Especiales y presidentes de los grupos de trabajo temáticos no es sostenible ni tampoco es la forma más efectiva ni deseable de ocupar esos puestos especializados. A lo largo de los años, la Comisión Africana ha sufrido de una falta crónica de fondos y los Comisionados se han quejado persistentemente de que los mecanismos especiales siempre han carecido de los recursos necesarios en términos de financiamiento, personal y capacidad de investigación para desempeñar correctamente sus mandatos. Sin dudas, para que puedan satisfacerse las crecientes demandas a las que están sujetos los Mecanismos especiales hace falta revisar los procedimientos y prácticas que los rigen.

La Comisión Africana ha intentado hacer frente a algunos de los problemas arriba mencionados que aquejan a los mecanismos especiales. En 2002, la Comisión Africana inició un examen del uso del mecanismo de Relatoría Especial porque “no resultaba demasiado exitoso” (ACHPR, 2004, §32). Entonces se inició una revisión a fin de considerar las formas de fortalecer este tipo de mecanismos. Durante este período de examen, la Comisión Africana impuso una moratoria sobre el establecimiento de Relatorías Especiales y tomó la decisión de designar puntos focales como medida provisional para los proyectos que ya estaban en marcha hasta que hubiera concluido el examen. (ACHPR, 2004, §32). Fue en ese momento que se presentó la Resolución de las DRI para su aprobación con el pedido de creación de un Comité y no de una Relatoría Especial.

Una de las consecuencias de este examen fue el establecimiento de grupos de trabajo temáticos. Si bien los grupos de trabajo establecidos están todos presididos por un Comisionado, han permitido que expertos externos participen del engranaje de la Comisión Africana. El CPTA, y antes el Comité de Seguimiento, son un ejemplo de tales grupos de trabajo y entre sus miembros se cuentan Comisionados y representantes de la sociedad civil. Sin embargo, los grupos de trabajo pueden requerir de muchos más recursos que una Relatoría Especial ya que naturalmente necesitan más financiamiento y coordinación para juntar a los miembros en reuniones o visitas a países.

No obstante el reciente examen del procedimiento de Relatoría Especial de la Comisión Africana y el establecimiento de grupos de trabajo temáticos,

se postula aquí que la práctica de designar a Comisionados para que ocupen los cargos de Relatores Especiales es fallida y no resulta sostenible. Para asegurar que los titulares de los mandatos de los distintos mecanismos especiales cuenten con los conocimientos especializados necesarios para desempeñar sus mandatos y para abordar los problemas prácticos que implican las crecientes demandas de estos mecanismos especiales, pueden extraerse lecciones de la experiencia de los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas.

El término “Procedimientos Especiales de la ONU” es el nombre dado a toda la gama de mecanismos de Naciones Unidas que han sido establecidos para abordar cuestiones temáticas o situaciones concretas en los países. Los Procedimientos Especiales están constituidos por una persona (llamada “Relator Especial”, “Representante Especial del Secretario General” o “Experto Independiente”) o un grupo de trabajo compuesto por cinco miembros (uno de cada región del mundo).

El sistema de Procedimientos Especiales de la ONU fue establecido originariamente en el marco de la Comisión de Derechos Humanos en la década de 1980 y luego asumido por el Consejo de Derechos Humanos en 2006. En la actualidad, hay 31 mandatos temáticos y 8 por situaciones concretas en países. Los Procedimientos Especiales de la ONU reciben financiamiento y apoyo administrativo, logístico y de investigación de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH) para el desempeño de sus mandatos.

Los Procedimientos Especiales de la ONU en general tienen el mandato de examinar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre situaciones relativas a los derechos humanos en países o territorios específicos o respecto de cuestiones temáticas. Los Procedimientos Especiales de la ONU se encargan de diversas actividades, entre ellas, realizar misiones de investigación en países, dar respuesta a denuncias individuales, realizar estudios y actividades promocionales en general¹⁰. A lo largo de los años, los Procedimientos Especiales de la ONU han demostrado ser un recurso invaluable para monitorear el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y desarrollar una mayor comprensión del derecho internacional de derechos humanos.

Una de las principales diferencias entre los Procedimientos Especiales de la ONU y los mecanismos especiales de la Comisión Africana es que, a diferencia de la Comisión Africana, que, como se dijo antes, siempre ha designado a sus propios Comisionados para el desempeño de los mandatos de los mecanismos especiales, los Procedimientos Especiales de la ONU han estado tradicionalmente a cargo de expertos externos y no de personal de Naciones Unidas.

Los cargos en los Procedimientos Especiales de la ONU se establecen y se mantienen mediante la aprobación de resoluciones intergubernamentales en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Asamblea General de Naciones Unidas. El método para el establecimiento de los Procedimientos Especiales de la ONU y sus mandatos se determina en dichas resoluciones. Los Procedimientos Especiales que van a actuar como “representantes del Secretario General de Naciones Unidas” son seleccionados por el Secretario General, mientras que otros Procedimientos Especiales son nombrados por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos previa consulta con los Estados miembro

de Naciones Unidas. En consecuencia, el proceso para el establecimiento de los Procedimientos Especiales y sus respectivas designaciones podría ser percibido como un proceso potencialmente mucho más político que la designación de los mecanismos especiales de la Comisión Africana, lo que podría generar preocupación respecto de la objetividad y la independencia de los titulares de los mandatos de la ONU. Sin embargo, en la práctica, el sistema de Procedimientos Especiales de la ONU tiene vastos antecedentes que demuestran que funcionan con independencia y neutralidad.

La designación de expertos externos para el desempeño de los mandatos de los Procedimientos Especiales de la ONU brinda la beneficiosa posibilidad de nombrar a personas que han demostrado contar con los conocimientos especializados necesarios para la cuestión en particular de que trate el mandato en cuestión. Si bien no es nuestra intención cuestionar el innegable compromiso de los Comisionados de la Comisión Africana respecto de sus respectivos mandatos al frente de los mecanismos especiales, ciertamente el sistema de designaciones para los Procedimientos Especiales de la ONU ha permitido la adopción de un proceso más a medida, realizando los mayores esfuerzos por seleccionar como titulares de los Procedimientos Especiales a personas que tengan los conocimientos especializados necesarios y más adecuados para el mandato en cuestión.

Es interesante observar en este punto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha ido adoptando un procedimiento de designaciones para sus Relatores Especiales que va a permitir la participación de más expertos externos en los mandatos. En un principio, los primeros Relatores Especiales de la CIDH eran designados de entre los miembros de la Comisión, pero las designaciones posteriores incluyeron a miembros de la Comisión y expertos independientes. En 2006, la CIDH adoptó reglas de procedimiento para la designación de los Relatores Especiales que establecen que “[u]na vez que la Comisión tome conocimiento de que se producirá una vacante en un puesto de Relator o Relatora Especial, la Comisión convocará a un concurso público y dará a conocer la convocatoria ampliamente a fin de posibilitar que se presente la mayor cantidad de candidaturas para ocupar dicho cargo” (IACHR, 2006). Por lo tanto, la CIDH abrió oficialmente el procedimiento para recibir candidaturas de fuera de su seno¹¹.

De manera similar a los mecanismos especiales de la Comisión Africana, los Procedimientos Especiales de la ONU han sido víctimas de su propia popularidad y su carga de trabajo ha ido en constante aumento mientras que sus recursos han sido siempre escasos. En junio de 2006, se inició un examen del sistema de Procedimientos Especiales de la ONU a fin de considerar formas de mejorar la efectividad de estos mecanismos. El examen ayudó a identificar varias prácticas que podrían ser beneficiosas para los mecanismos especiales de la Comisión Africana.

El resultado del examen fue la aprobación por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU de la resolución “Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos” (Resolución 5/1), que contiene disposiciones sobre la selección de los titulares de mandatos y el examen de todos los mandatos de los Procedimientos Especiales. De conformidad con la Resolución 5/1, al seleccionar

y nombrar a los titulares de mandatos de Procedimientos Especiales, se deberán considerar los siguientes criterios generales (UNITED NATIONS, 2007, §39):

- a) Conocimientos especializados;
- b) Experiencia en la esfera del mandato;
- c) Independencia;
- d) Imparcialidad;
- e) Integridad personal; y
- f) Objetividad.

Se establece que el proceso para la designación de los titulares de mandatos de Procedimientos Especiales de la ONU deberá estar orientado por el objetivo de asegurar que los candidatos seleccionables sean personas altamente calificadas con reconocida competencia, conocimientos especializados pertinentes y amplia experiencia profesional en la esfera de los derechos humanos (UNITED NATIONS, 2007, §41).

De acuerdo con la Resolución 5/1, podrán proponer candidatos a titulares de mandatos de Procedimientos Especiales las siguientes entidades (UNITED NATIONS, 2007, §42):

- a) Gobiernos;
- b) Grupos regionales que operen dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas;
- c) Organizaciones internacionales o sus oficinas (por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos);
- d) Organizaciones no gubernamentales;
- e) Otros órganos de derechos humanos; y
- f) Candidaturas individuales.

Asimismo, es particularmente interesante notar que para los Procedimientos Especiales de la ONU rige “el principio de no acumulación simultánea de funciones de derechos humanos” (UNITED NATIONS, 2007, §44), que impide que una misma persona sea titular de más de un mandato de Procedimiento Especial al mismo tiempo. Este principio apunta a fortalecer la eficacia y efectividad de los Procedimientos Especiales asegurando que una misma persona no tenga que dividir su tiempo entre varios mandatos. Además, la Resolución 5/1 prohíbe la designación como titular de un mandato de Procedimiento Especial de personas que ocupen cargos de decisión en gobiernos o en cualquier organización o entidad que pudiera dar lugar a un conflicto de interés (UNITED NATIONS, 2007, §46). Esta disposición es una salvaguardia necesaria para proteger la independencia real y percibida de los Procedimientos Especiales de la ONU. Estas dos disposiciones

tienen una resonancia particular para el enfoque de la Comisión Africana hacia sus mecanismos especiales, que actualmente permite que los Comisionados ocupen los cargos de Relatores Especiales y Presidentes de grupos de trabajo temáticos al mismo tiempo, además de que los Comisionados también pueden ocupar cargos en gobiernos, incluso cargos políticos, mientras son titulares de mandatos de mecanismos especiales.

Además de beneficiarse de tener expertos en el tema de cada mandato en particular y salvaguardias para proteger la independencia de estos mecanismos, el hecho de que los titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales de la ONU sean expertos externos también les ha permitido ser creativos a la hora de responder a problemas similares a los experimentados por la Comisión Africana, como la falta de apoyo institucional a los mandatos, la falta de financiamiento, y la falta de apoyo logístico y de investigación. Muchos de los titulares de mandatos de Procedimientos Especiales de la ONU han apelado a recursos externos para reforzar aquellos provistos por la OACDH. Por ejemplo, el actual Relator Especial sobre la Tortura (RET), el Profesor Manfred Nowak, en su calidad de director del Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos de Austria, ha logrado recibir de dicho instituto apoyo para la investigación para su mandato como RET. El Instituto cuenta con un proyecto específico para brindar apoyo al mandato del RET, en virtud del cual un equipo del Instituto ayuda a diario al RET a responder a denuncias de víctimas de la tortura, sus familiares y ONG, y asiste al RET en la preparación y seguimiento de las visitas de investigación a los países¹². Este esquema le ha otorgado al RET considerable flexibilidad para ejercer su mandato, realizar trabajos de investigación sobre cuestiones temáticas pertinentes y fortalecer su condición de independiente.

Asimismo, la práctica de designar expertos externos independientes como titulares de los mandatos de los Procedimientos Especiales de la ONU también asegura que haya una separación a nivel institucional entre las funciones de investigación y defensa de los Procedimientos Especiales de la ONU y las funciones cuasi jurisdiccionales de los órganos de los tratados. Sin embargo, la actual práctica de la Comisión Africana de designar a los Comisionados como Relatores Especiales no permite este tipo de separación institucional entre las funciones de los Relatores Especiales y la consideración de las comunicaciones individuales por parte de la Comisión Africana (MURRAY, 2008, p. 209-210). Por ejemplo, como Comisionado, el REP participará de las funciones cuasi jurisdiccionales de la Comisión Africana cuando ésta considere comunicaciones individuales. Durante la consideración de tales denuncias, fácilmente puede darse la situación de que se relaten y deliberen las observaciones realizadas por el REP durante una misión a pesar de que los informes de misión del REP hayan carecido sistemáticamente del rigor, coherencia y exhaustividad requeridos para representar una prueba para la determinación de una denuncia individual (MURRAY, 2008, p. 209-210). Postulamos, por lo tanto, que la única forma de asegurar algún grado de separación institucional entre las funciones de los Relatores Especiales y las funciones cuasi judiciales de la Comisión Africana sería designar para los cargos de Relatores Especiales a expertos externos.

6 Conclusión

A lo largo de los años, el procedimiento de mecanismos especiales de la Comisión Africana ha, sin duda, elevado el perfil de muchas cuestiones relativas a los derechos humanos y es una función central del mandato de proteger de la Comisión Africana. Si bien la designación del Presidente del CPTA como REP brinda la posibilidad de facilitar un enfoque más fuerte y cohesivo hacia estos mandatos, también presenta algunos desafíos particulares para el titular de ambos, que es una misma persona. Desde 2004, cuando se estableció por primera vez un Mecanismo Especial con un mandato de prevención de la tortura, la relación y la interacción entre este Comité y el mandato del REP han sido ambiguas y confusas. En consecuencia, como primer paso, es crucial que los términos de referencia del CPTA estén elaborados en su totalidad y que el titular de los dos mandatos defina claramente cómo trabajarán juntos el CPTA y el REP, en qué medida se van a distinguir sus mandatos y responsabilidades, y de qué modo se van a resolver las superposiciones cuando las haya. Asimismo, cuando finalice el mandato de la Comisionada Atoki como Presidente del CPTA y REP en 2011, debería realizarse un examen profundo de este desdoblamiento experimental del titular de estos mandatos en consulta con un amplio espectro de actores interesados con el fin de determinar si resultó beneficioso o si deben considerarse enfoques alternativos para el futuro.

La designación del Presidente del CPTA como titular del mandato del REP también puso de manifiesto algunas preocupaciones más generales respecto de la actual práctica de designar Relatores Especiales a los Comisionados de la Comisión Africana. A pesar del notable compromiso de los Comisionados para con sus respectivos mandatos en los mecanismos especiales, el sistema ha enfrentado dificultades a la hora de responder a las demandas a las que están sujetos los titulares de los mandatos y necesita imperiosamente un examen profundo. Los mecanismos especiales siguen limitados por la falta de capacidad y recursos. El éxito de los mecanismos especiales va a depender del alcance y la profundidad de la capacidad disponible para apoyar los mandatos. Además, deben investigarse urgentemente modelos de financiamiento innovadores.

Es interesante observar que durante el 47° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Africana en mayo de 2010, el Centro de Derechos Humanos y la Iniciativa para el Desarrollo de los Derechos Humanos (HRDI) pidieron que se estableciera una Relatoría Especial sobre VIH/SIDA y que se designara a un experto independiente para ocupar el cargo y no a ninguno de los Comisionados. Finalmente, la Comisión Africana decidió seguir su práctica más reciente de crear grupos de trabajo o comités en lugar de Relatorías Especiales y estableció entonces el Comité para la Protección de las Personas que Viven con VIH o están en riesgo de contraer, son vulnerables a o se ven afectados por el VIH (ACHPR, 2010). Así, la Comisión Africana se muestra entonces reticente a establecer nuevas Relatorías Especiales y designar a expertos externos para que ocupen los cargos. En cambio, pareciera favorecer el establecimiento de grupos de trabajo y comités compuestos por Comisionados y representantes de la sociedad civil u otros expertos externos. Si bien los grupos de trabajo y comités establecidos por la Comisión Africana permiten

que expertos externos participen directamente de los mecanismos especiales junto con los Comisionados, esto inevitablemente tiene implicancias en términos de personal y financiamiento para estos órganos en un momento en que los mecanismos especiales en general enfrentan dificultades por la falta de capacidad y fondos.

En cuanto a las Relatorías Especiales que ya ha creado la Comisión Africana, postulamos que la única forma de que los titulares de estos mandatos puedan ser verdaderamente efectivos será dejar de lado la costumbre de designar Relatores Especiales a los Comisionados y, en cambio, adoptar prácticas similares a las del sistema de Procedimientos Especiales de la ONU, y designar expertos externos independientes mediante un proceso de designación transparente e inclusivo.

REFERENCIAS

Bibliografía e otras fuentes

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS (ACHPR).

1994. **7th Annual Activity Report**, 1993-1994. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/7th%20Activity%20Report.pdf>. Visitado el: noviembre de 2010.

_____. 1997. **10th Annual Activity Report**, 1996-1997. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/activity10_en.pdf>. Visitado el: noviembre de 2010.

_____. 2002. **Resolution on Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa**, Res.61(XXXII)02. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution66_en.html>. Visitado el: noviembre de 2010.

_____. 2004. **17th Annual Activity Report**, 2003-2004. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/activity17_en.pdf>. Visitado el: noviembre de 2010.

_____. 2005. **19th Annual Activity Report**, 2005. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/19th%20%20Activity%20Rpt..pdf>. Visitado el: noviembre de 2010.

_____. 2007. **Intersession Report of Special Rapporteur on Freedom of Expression in Africa Commissioner A. R. Chigovera**. Disponible en: <[http://www.achpr.org/english/Special Mechanisms/Freedom of expression/37_Activity Report.doc](http://www.achpr.org/english/Special_Mechanisms/Freedom_of_expression/37_Activity_Report.doc)>. Visitado el: noviembre de 2010.

_____. 2008. **Report of Activities by Commissioner Dupe Atoki Chairperson of the Follow-up Committee of the Robben Island Guidelines During the Intersession Period November 2007 to May 2008**. Disponible en: <<http://www.achpr.org/english/Commissioner%27s%20Activity/43rd%20OS/Special%20Rapporteurs/robben%20Island%20Guidelines.pdf>>. Visitado el: noviembre de 2010.

- _____. 2009a. **Resolution on the Appointment of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa**, Res.156(XLVI)09. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution156_en.htm>. Visitado el: noviembre de 2010.
- _____. 2009b. **Resolution on The Change of Name of the “Robben Island Guidelines Follow-Up Committee” to the “Committee for the Prevention of Torture in Africa” and the Reappointment of the Chairperson and the Members of the Committee**, Res.158(XLVI)09. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution158_en.htm>. Visitado el: noviembre de 2010.
- _____. 2010. **Resolution on the Establishment of a Committee on the Protection of the Rights of People Living With HIV (PLHIV) and Those at Risk, Vulnerable to and Affected by HIV**, Res.163(XLVII)2010. Disponible en: <http://www.achpr.org/english/resolutions/Resolution163_en.htm>. Visitado el: noviembre de 2010.
- HARRINGTON, J. 2001. Special Rapporteurs of the African Human Rights System. **African Human Rights Law Journal**, Pretoria, v. 1, n. 2, p. 247-267.
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). 2006. **Iachr Adopts Amendments to its Rules of Procedure and Establishes Procedural Rules for the Appointment of Special Rapporteurs**. **Press Release**, Washington, D.C., n. 41, 2 Nov. 2006. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2006/41.06eng.htm>>. Visitado el: noviembre de 2010.
- MURRAY, R. 2008. The African Commission’s approach to prisons. In: SARKIN, J. **Human Rights in African Prisons**. Cape Town: HRSC Press. p. 204-223.
- VILJOEN, F. 2005. The Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Achievements and Possibilities. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, n. 1, p.125-171.
- _____. 2007. **International Human Rights Law in Africa**. Oxford: Oxford University Press.
- UNITED NATIONS. 2007. **Resolution on Institution-building of the United Nations Human Rights Council**, UN. Doc. A/HRC/RES/5/1 (June 18, 2007).
- _____. 2010a. Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR). **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention**, UN. Doc. A/HRC/13/39/Add.5 (Feb. 5, 2010).
- _____. 2010b. Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR). **Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development: Joint Study on Global Practices in Relation to Secret Detention in the Context of Countering Terrorism of the Special Rapporteur on The Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism**, Martin Scheinin; **The Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment**, Manfred Nowak; **the Working Group on Arbitrary Detention** Represented by its Vice-Chair, Shaheen Sardar Ali; and **the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances** Represented by its Chair, Jeremy Sarkin, UN. Doc. A/HRC/13/42 (Feb. 19, 2010).

NOTAS

1. PRI consiguió fondos de la Agencia Noruega para el Desarrollo (NORAD) para su proyecto "Condiciones en las cárceles de África, establecimiento del cargo de Relator Especial".
2. Ver, por ejemplo, el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura "Estudio sobre el fenómeno de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes en el mundo, con una evaluación de las condiciones de detención" (UNITED NATIONS, 2010a), y el Estudio Conjunto sobre Detención Secreta del Relator Especial sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo y del Relator Especial sobre la Tortura (UNITED NATIONS, 2010b).
3. En su 35° Período Ordinario de Sesiones (mayo a junio de 2004), la Comisión Africana también designó a las siguientes personas como los primeros miembros del Comité de Seguimiento:
 1. Comisionada Sra. Sanji Monageng: elegida Presidente;
 2. Sr. Jean-Baptiste Niyizurugero: Funcionario de Programa de la APT para África; elegido Vicepresidente;
 3. Sra. Hannah Forster: Centro Africano de Estudios de Democracia y Derechos Humanos (African Centre for Democracy and Human Rights Studies - ACDHRS);
 4. Sra. Leila Zerrougui: Jueza y Profesora de Derecho del Instituto Nacional de la Magistratura en Argel y Presidente del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detención Arbitraria;
 5. Sra. Karen McKenzie: Directora de la Dirección de Denuncias Independientes de Sudáfrica;
 6. Sr. Malick Sow: Secretario Ejecutivo del Comité Senegalés de Derechos Humanos.
4. La Facultad de Derecho de la Universidad de Bristol ofició de anfitrión de la primera y segunda reunión del Comité de Seguimiento dado que tiene importantes antecedentes en la investigación del sistema africano de derechos humanos, y Malcolm Evans, Profesor de derecho de la Universidad de Bristol, fue miembro del grupo principal de redacción que elaboró las Directrices de Robben Island en febrero de 2002.
5. El informe de actividades no consigna el nombre de los tres países.
6. El CPTA está compuesto por los siguientes miembros:
 1. Com. Dupe Atoki: reelegida Presidente del CPTA
 2. Sr. Jean-Baptiste Niyizurugero: reelegido Vicepresidente del CPTA
 3. Com. Musa Ngary Bitaye
 4. Sr. Malick Sow
 5. Sra. Hannah Forster.
7. Con el desarrollo de las DRI, iniciado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), se buscaba principalmente diseñar un instrumento que alentara el apoyo político en África para el concepto de prevención de la tortura en general y para el entonces Proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura en particular.
8. El Relator Especial sobre la Tortura es claro en este sentido: "El método más importante para la prevención de la tortura consiste en reemplazar el paradigma de la opacidad por el de la transparencia, sometiendo a todos los lugares de detención a examen y escrutinio externo independiente. Un sistema de visitas regulares a los lugares de detención por parte de órganos de vigilancia independientes constituye la forma más innovadora y efectiva de prevenir la tortura y generar respuestas oportunas y adecuadas a las denuncias de abusos y malos tratos por parte de los funcionarios encargados de la aplicación de las leyes." (UNITED NATIONS, 2010a, para. 157).
9. Para acceder a una lista de los actuales mandatos de los miembros de la Comisión Africana, ingrese a: <http://www.achpr.org/english/List%20of%20Commissioners/list_updated-2010.pdf>.
10. Pueden obtenerse más detalles sobre los Procedimientos Especiales de la ONU en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>>.
11. Ver Comunicado de Prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el establecimiento de reglas de procedimiento para la designación de Relatores Especiales (IACHR, 2006). Para mayor información sobre las distintas Relatorías, ver <http://www.cidh.oas.org/relatorias_eng.htm>. Asimismo, en su Informe entre Período de Sesiones al 37° Período Ordinario de Sesiones de la CADHP, el Relator Especial sobre Libertad de Expresión en África señala que "[e]s necesario aclarar cuál es la condición del Relator Especial de la OEA sobre libertad de expresión. El Relator Especial no es un miembro de la Comisión Interamericana. Se trata de un cargo que reporta a la Comisión; es autónomo y cuenta con su propio personal y presupuesto." (ACHPR, 2007, p. 3).
12. Para más información sobre el apoyo brindado por el Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos al Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, ingresar a <<http://bim.lbg.ac.at/en/human-dignity-and-public-security/support-un-special-rapporteur-torture>>.

ABSTRACT

This article examines the implications arising out of the recent decision of the African Commission on Human and People's Rights (African Commission) to appoint the Chair of the Committee for the Prevention of Torture in Africa (CPTA) as the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention (SRP). The article reviews the mandates of these Special Mechanisms and considers the potential impact of one Commissioner holding both mandates at the same time. The article then considers whether the current practice of the African Commission to appoint Commissioners as Special Rapporteurs can in fact deliver the necessary expertise and level of action required to function effectively and meet the increasing demands for more mechanisms to be established. Finally, the article suggests that lessons can be drawn from the recent review of the UN Special Procedures in order to reform the Special Mechanisms procedure of the African Commission.

KEYWORDS

Torture – Prison – African Commission on Human and People's Rights

RESUMO

Este artigo estuda as consequências decorrentes da decisão recente da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Comissão Africana) de nomear, para o cargo de Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção (REP), a Presidente do Comitê para Prevenção da Tortura na África (CPTA). O presente artigo analisa os mandatos desses dois Mecanismos Especiais e considera o potencial conflito gerado pela cumulação de dois mandatos por um mesmo Comissário. O artigo, em seguida, avalia se a prática atual da Comissão Africana de nomear Comissários para o cargo de Relator Especial é capaz de oferecer a expertise e o dinamismo necessários para desempenhar efetivamente essas funções e satisfazer as demandas pela criação de novos mecanismos. Por fim, este artigo sugere que algumas lições podem ser extraídas da recente revisão dos Procedimentos Especiais da ONU no intuito de revisar os procedimentos dos Mecanismos Especiais da Comissão Africana.

PALAVRAS-CHAVE

Tortura – Prisão – Comissão Africana para os Direitos do Homem e dos Povos