

## II. ANEXOS

### *Documentos emitidos por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)*

#### *Cuadernillo Número 1. Cómo Hacer Recomendaciones Efectivas*

#### **Asociación para la Prevención de la Tortura (apt).**

Serie: Cuadernillos sobre el Monitoreo de Lugares de Detención.

Noviembre de 2008

Desde su fundación en 1977, la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) ha promovido el monitoreo regular e independiente de los lugares de detención como un medio eficaz para prevenir la tortura, los malos tratos y otras violaciones a los derechos humanos.

Esta nueva serie de Cuadernillos sobre el Monitoreo de Lugares de Detención busca poner a disposición de profesionales y activistas trabajando en este ámbito a través del mundo la investigación y análisis de la APT, a la luz de buenas prácticas en la materia.

La Serie complementa y profundiza ciertos aspectos de la publicación básica de APT en la materia: “Monitoreo de Lugares de Detención: una guía práctica”.

## **Cómo hacer recomendaciones efectivas**

### **1. Presentación**

La redacción de informes y recomendaciones exige conocimientos y habilidades específicas. Dadas las complejidades de lo que

podría parecer inicialmente una tarea sencilla, una orientación práctica es útil incluso para monitores experimentados que podrán perfeccionar su práctica evaluándola a la luz de directrices especializadas.

Este documento se dirige a cualquier persona que elabore recomendaciones como parte del ciclo de monitoreo de los lugares de detención. La intención particular es que sea utilizado como esquema para un análisis colectivo o individual y para la revisión de recomendaciones preliminares previas a su publicación.

Si bien el contexto político, social, cultural y lingüístico de un país incidirá necesariamente en el estilo de la formulación de las recomendaciones, el modelo *Double-SMART* que se presenta a continuación define criterios que pueden ser aplicados sistemáticamente con el fin de hacer recomendaciones lo más efectivas y útiles posibles.

## 2. El propósito de las recomendaciones

Hacer recomendaciones forma parte fundamental del ciclo de monitoreo de lugares de detención. Tomar el tiempo suficiente para formularlas es esencial por varias razones:

- Sin recomendaciones, un informe tiene pocas posibilidades de lograr cambios positivos;
- Las recomendaciones suelen ser la parte que se lee con más detenimiento de los informes de monitoreo de lugares de detención;
- Son resultado del análisis especializado y multidisciplinario llevado a cabo por el órgano de monitoreo;
- Definen y priorizan las acciones que han de ser realizadas para aumentar el respeto por los derechos humanos en situaciones de privación de libertad;
- Deberán aportar una contribución constructiva a la solución de problemas nacionales y ofrecer un marco estructurado para el diálogo con las autoridades;

- Deberán ser la base de evaluaciones y seguimiento periódicos que llevarán a cabo tanto los órganos de monitoreo como las mismas autoridades.

### 3. El modelo de recomendaciones Double-SMART

La calidad y la utilidad de las recomendaciones relacionadas con el control de los lugares de detención se pueden evaluar con los siguientes diez criterios interrelacionados y que se reafirman mutuamente. Las siglas de estos criterios en inglés “SMART” significa inteligente.

- |   |  |
|---|--|
| • Specific  | • Específica   |
| • Measurable  | • Medible  |
| • Achievable  | • Alcanzable   |
| • Results-oriented                                    | • En función de resultados                                 |
| • Time-bound  | • Delimitada por el tiempo                                 |
| • †   |  |
| • Solution-suggestive                                 | • Enfocada en soluciones                                   |
| • Mindful of<br>prioritisation,<br>sequencing & risks | • Consciente de<br>prioridades,<br>secuencias<br>y riesgos |
| • Argued  |  |
| • Root-cause<br>responsive                            | • Fundamentada   |
| • Targeted  | • Sensible a las causas                                    |
|   | • Dirigida   |

## 4. Los criterios

Cada criterio es analizado abajo y es seguido por preguntas y consideraciones que pueden ser auto verificadas para garantizar su cumplimiento. Es de esperar, entonces, que al considerar las recomendaciones de acuerdo con los criterios **Double-SMART**, las organizaciones que realizan el monitoreo se sientan obligadas a revisar también el contenido de su informe. Esto servirá para hacer más coherente el proceso de monitoreo en general. Aunque las recomendaciones no siempre puedan cumplir todos los criterios, ajustarse lo máximo a ellos las hará considerablemente más fuertes.

### Específica (*Specific*)

Cada recomendación deberá abordar únicamente un problema específico. Cada recomendación podrá también proponer una o más acciones específicas pero cada una de éstas deberá estar definida y separada claramente mediante puntos o números. Esto servirá para que las autoridades entiendan e implementen las recomendaciones así como para facilitar el seguimiento por parte del órgano de monitoreo. Dada su naturaleza no específica, declaraciones más generales recordando a las autoridades su deber de hacer que las condiciones de detención acaten los estándares internacionales y que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad podrán incluirse en un párrafo introductorio anterior a las recomendaciones.

#### ***Puntos de comprobación:***

- ¿La recomendación trata únicamente una problemática o un tema específico?
- ¿Los puntos de acción individuales están diferenciados claramente dentro de la recomendación?
- ¿Todas las acciones propuestas están relacionadas directamente con el tema de la recomendación?

## Específica (*Specific*)

En cualquier momento posterior a la emisión de una recomendación, tanto las autoridades como los órganos de monitoreo deberán ser capaces de evaluar sin lugar a dudas si una recomendación se ha implementado o no y hasta qué punto. La recomendación deberá estar diseñada de tal forma que permita la evaluación de su implementación. Como tal, el informe que acompaña las recomendaciones deberá esbozar el nivel actual del problema, estableciendo una línea base o una instantánea de la situación para su futura comparación siempre que se pueda. Deberá prestarse atención a los pros y contras de utilizar indicadores de proceso o resultados y cualitativos o cuantitativos.

### ***Puntos de comprobación:***

- ¿El cuerpo del informe describe la situación actual con claridad?
- ¿El informe o la recomendación incluye o sugiere un indicador para el seguimiento?
- ¿Será más fácil verificar en el futuro el indicador utilizado o sería más conveniente cambiarlo o modificarlo?
- ¿Hasta qué punto será irrefutable la evidencia sugerida por el indicador?

## Alcanzable (*Achievable*)

Toda recomendación deberá procurar ser factible en términos operativos. Sin embargo, dicho criterio no contempla el problema de la disponibilidad de recursos financieros. Al basarse en estándares internacionales, las recomendaciones deberán hacer énfasis en lo que debe hacerse dentro de lo razonable. Es responsabilidad del Estado obtener y asignar los recursos para ello. Deberán tenerse en cuenta acciones alternativas o adicionales que puedan producir con más facilidad los resultados deseados o reafirmarlos.

### ***Puntos de comprobación:***

- ¿La implementación de esta recomendación es posible en términos prácticos?
- ¿Se pueden recomendar acciones alternativas o complementarias?
- ¿Qué opciones generarían menos resistencia para resolver una situación?

## **En función de resultados (Results-oriented)**

La descripción y el análisis del problema deberán ir incluidos en el cuerpo principal del informe y no en la recomendación. Las acciones sugeridas en la recomendación deberán diseñarse para producir un resultado concreto para mejorar una determinada situación. Esta situación deseada puede estar implícita en la recomendación o definida concretamente.

### ***Puntos de comprobación:***

- ¿La recomendación contiene información o análisis que sería mejor incluir en el cuerpo principal del informe?
- ¿La recomendación identifica la situación deseada para el futuro y/o acciones concretas para lograr este fin en lugar de describir simplemente el problema y reclamar cambios?

## **Delimitada por el tiempo (Time-bound)**

La inclusión de un cronograma realista para la puesta en práctica de una recomendación ayuda a las autoridades a priorizar su respuesta, incrementa la presión para tomar acción y facilita la determinación de responsabilidades. La fecha se puede expresar en términos de meses o años o de implementación “inmediata”. Otra posibilidad es emplear un marco de corto, media-

no o largo plazo pero deberá quedar muy claro el significado de cada uno en términos numéricos.

### ***Puntos de comprobación:***

- ¿La recomendación identifica cuándo deberá empezar y/o terminar la implementación?
- ¿El marco de tiempo es suficientemente corto como para generar presión para el cambio pero suficientemente largo como para tener en cuenta las exigencias reales del tiempo de ejecución?

## **Enfocada en soluciones (Solution-suggestive)**

Las recomendaciones que reclaman simplemente “cambios” o “mejoras” requerirán más estudio por parte de las autoridades antes de poder identificar una solución, menos aún implementarla. Esto reduce significativamente las posibilidades estratégicas de obtener resultados concretos. Las competencias de los miembros de un equipo de monitoreo multidisciplinario se deben aplicar no sólo para identificar problemas en un lugar de detención, sino también para proponer soluciones factibles para su resolución. Las acciones recomendadas han de ser concretas y concisas y además, si fuera posible y necesario, deberán incluir los detalles técnicos pertinentes para evitar una implementación equivocada.

### ***Puntos de comprobación:***

- ¿El análisis ha identificado acciones concretas que ayudarán a superar el problema identificado?
- ¿Se las ha incluido en la recomendación?
- ¿Es necesario incluir elementos técnicos o cambiar la redacción con el fin de evitar una mala interpretación o una implementación equivocada de la recomendación?

## Consciente de prioridades, secuencias y riesgos (Mindful of prioritisation, sequencing & risks)

Los órganos de monitoreo pueden identificar muchos problemas que requieren acción. Como el monitoreo preventivo es un proceso continuo, puede resultar útil postergar las recomendaciones menos urgentes para permitir que las autoridades que llevan a cabo la implementación se concentren en las más urgentes. En segundo lugar, la formulación de algunas recomendaciones podría tener más éxito en informes posteriores, una vez que se hayan implementado recomendaciones anteriores. En tercer lugar, los monitores deberán también analizar los posibles riesgos de la implementación en términos de un impacto negativo no deseado en el disfrute de los derechos humanos por personas privadas de libertad u otras. Las consecuencias negativas imprevisibles de la implementación, además de ser contraproducentes en lo inmediato, desprestigiarán tanto a la iniciativa de control preventivo como a las autoridades ejecutoras.

### *Puntos de comprobación:*

- ¿Cuáles son las recomendaciones del informe más importantes y por ello deberían ir primero en la lista?
- ¿Sería mejor omitir ciertas recomendaciones con el fin de hacer que las autoridades centren su atención en otras más urgentes?
- ¿La implementación de algunas recomendaciones depende de la puesta en práctica de otras primero?
- ¿La implementación de acciones específicas podría tener un impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de las personas privadas de libertad?

## Fundamentada (Argued)

Las recomendaciones deberían basarse en evidencia y análisis objetivos de alta calidad recogidos durante el ciclo de monito-

reo y sistematizados en el informe. Los estándares jurídicos internacionales y nacionales pertinentes, así como la competencia profesional (por ejemplo, médica, psicológica, etc.) y las buenas prácticas que complementan su contenido deberán trazarse con claridad. Esta argumentación otorga credibilidad y ayuda a los órganos de monitoreo a defender su posición. Es necesario recordar que los estándares internacionales son estándares *mínimos* y las recomendaciones los podrán exceder si el órgano de monitoreo lo puede justificar desde el ámbito de los derechos humanos, profesional, legislación interna, mejores prácticas o de otros terrenos relevantes.

### ***Puntos de comprobación:***

- ¿El problema aludido por la recomendación está claramente identificado y analizado en el cuerpo principal del informe?
- ¿Dicho análisis se basa en evidencia objetiva, verificada y de calidad?
- ¿El análisis identifica las justificaciones jurídicas, profesionales, mejores prácticas y otras pertinentes para la recomendación?
- ¿El análisis conduce lógicamente y persuasivamente a la recomendación relacionada?

## **Sensible a las causas (Root-cause responsive)**

El monitoreo deberá intentar identificar las causas fundamentales de cualquier problema identificado y los sistemas y procesos que necesitan instaurarse o modificarse para mitigar los factores de riesgo. Las recomendaciones como resultado deberán ir dirigidas a dichos aspectos y no a los síntomas. Esto requiere una comprobación aplicada de los hechos así como un nuevo análisis crítico. Cuando no sea posible identificar las causas fundamentales o los factores de mitigación de riesgos, deberán considerarse acciones de diferentes niveles que faciliten

mejoras de manera paulatina y un análisis más a fondo, propuestas en una serie de informes periódicos a lo largo de los años.

***Puntos de comprobación:***

- ¿El cuerpo principal del informe traza los síntomas del problema?
- ¿El análisis identifica las causas?
- ¿Las acciones propuestas en la recomendación tratan directamente las causas en lugar de los síntomas?
- Si las causas fundamentales siguen sin ser identificadas, ¿se podría aplicar un enfoque de diferentes niveles y mejoras paulatinas?

## Dirigida (Targeted)

“El gobierno” y “el estado” no deberán ser considerados como entidades monolíticas. Los actores/instituciones particulares con responsabilidades para implementar la recomendación legalmente y en la práctica deberán ser identificados correctamente en las recomendaciones. Con esto se ayudará al gobierno a asignar responsabilidades, ayudará la rendición de cuentas y facilitará el seguimiento por parte de los monitores y de la sociedad en general. Al mismo tiempo, sin embargo, los monitores deberán ser conscientes del protocolo institucional y garantizar el respeto adecuado por las jerarquías tanto en las recomendaciones como en la presentación del informe. Algunos informes agrupan las recomendaciones por sector objetivo al que van dirigidas (por ejemplo, judicatura, sistema penitenciario, ministerio del interior, etcétera).

***Puntos de comprobación:***

- ¿Qué actores específicos en la jerarquía organizativa tienen competencia para implementar la recomendación en la práctica?

- ¿Existe alguna autoridad de un nivel superior que tenga que dar autorización, órdenes de acción o desempeñar un papel decisivo para facilitar la implementación?
- ¿Cuáles son los actores directamente responsables y sus jerarcas que convendría vincular explícitamente con la recomendación desde un punto de vista estratégico?
- ¿La agrupación de las recomendaciones por sector objetivo aumenta o reduce su impacto?

## **5. Ejemplos Prácticos para Aplicar los Criterios Double-SMART**

Como ejercicio práctico para mejor manejar los criterios descritos, se recomienda examinar las preguntas siguientes con respecto de las tres recomendaciones preliminares abajo:

1. ¿Cuáles son los criterios Double-SMART que no son cumplidos por la primera recomendación de cada ejemplo?
2. ¿Cuáles criterios se han tratado en la redacción de la segunda recomendación?
3. ¿Cuáles criterios no se han tratado y por qué?
4. ¿De qué otra forma se podrían mejorar las recomendaciones?

## Ejemplo 1

- ❑ En el transcurso de un mes, el Secretario de Asistencia Social deberá solucionar la problemática de la vulnerabilidad de niños/as, jóvenes y adolescentes a violaciones de su integridad física durante los traslados, así como las horas tardías y los largos trayectos a los que se les somete para trasladarlos hacia y desde los tribunales, y entre los diferentes centros de rehabilitación.
- ❑ En el transcurso del año próximo, el Ministro de Justicia, el Secretario de Asistencia Social, el Director del Sistema Penitenciario y el Jefe de la Policía deben desarrollar conjuntamente una política estratégica y operativa para el traslado de niños/as, jóvenes y adolescentes con el fin de garantizar que:
  - No se traslade a niños/as, jóvenes y adolescentes en vehículos junto con adultos;
  - Haya siempre presente una mujer oficial, como mínimo, durante el traslado de niñas y adolescentes menores del sexo femenino;
  - Se disponga de suficientes víveres, agua y facilidades para las necesidades físicas durante los trayectos de más de cuatro horas;
  - En cuanto lleguen a su nuevo destino, todos los niños/as, jóvenes y adolescentes tengan la posibilidad de consultar a un enfermero/a o a un médico/a;
  - Todos los registros de traslado sean debidamente completados.

## Ejemplo 2

- ❑ Las autoridades deberán disminuir los numerosos incidentes del uso excesivo de la fuerza en los lugares de detención.
- ❑ Los Directores Penitenciarios deben garantizar que al finalizar el año en curso, todos los incidentes en los que el personal recurra al uso de la fuerza sean grabados en un registro único específico que incluirá el nombre de la autoridad que registre el incidente, la hora y la fecha del incidente, los nombres y puestos del personal involucrado y de cualquier otra persona presente, el nombre de la(s) persona(s) privada(s) de libertad involucradas, una descripción detallada del incidente con los motivos para el uso de la fuerza y del equipo utilizado, así como la firma del funcionario supervisor que revisó el incidente.

## Ejemplo 3

- ❑ Reducir la administración arbitraria de drogas psicoactivas en pacientes bajo coacción.
- ❑ Las autoridades hospitalarias deben garantizar dentro de un plazo de doce meses que las drogas antipsicóticas sean administradas de conformidad con los estándares médicos, éticos y legales relevantes:
  - desarrollando directrices claras sobre su uso;
  - garantizando que sólo personal médico cualificado y asignado específicamente puede administrarlas;
  - poniendo en práctica un sistema de revisión regular y multidisciplinario.

## 6. Conclusión

Las recomendaciones de informes de monitoreo procuran proponer formas concretas de solucionar los problemas de derechos humanos observados en los lugares de detención. Han de buscar ser incontestables desde el punto de vista de la persona que ha de implementarlas. *Double-SMART* ofrece un marco adecuado para evaluar con ojo crítico las recomendaciones preliminares para alcanzar estos objetivos.

Una vez que haya determinado el formato final de las recomendaciones, este análisis de recomendaciones le podrá servir al órgano de monitoreo para analizar si sería oportuno revisar su estrategia planificada antes de publicar el informe y darle seguimiento. La forma de presentar un informe de supervisión de lugares de detención y sus recomendaciones constituye la siguiente prueba significativa en el ciclo de monitoreo de los lugares de detención.