

## Discurso del Relator sobre los Derechos de las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>1</sup>

**Rodrigo Escobar Gil**

Comisionado por el período 2010 a 2014 y Relator especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos en Washington DC.

**Resumen:** Presentación del Informe Regional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, realizada el 15 de marzo de 2013 en Washington, D.C., en la que, al mismo tiempo, se exhiben los puntos fundamentales del discurso actual de la CIDH relativo a las personas privadas de libertad, con énfasis en el contenido y los alcances del artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, se presentan otros puntos relevantes como el deber del Estado de adoptar políticas públicas integrales orientadas a la gestión penitenciaria, y los principios de transparencia y monitoreo en la gestión penitenciaria.

**Palabras clave:** Convención Americana sobre Derechos Humanos; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; personas privadas de libertad; políticas públicas; gestión penitenciaria.

**Abstract:** Presentation of the Regional Report of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) on the Human Rights of the Persons Deprived of Liberty in the Americas exposed on March 15, 2013 in Washington, DC. It exhibits key points of the current discourse of the IA-

1 El Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH) dispone del permiso para la publicación exclusiva del presente Discurso en esta Revista.

CHR on the detainees, with emphasis on the content and scope of Article 5.6 of the American Convention on Human Rights. There are also other relevant points such as the duty of the State to adopt comprehensive public policies aimed at prison management and the principles of transparency and monitoring of prison management.

**Keywords:** American Convention on Human Rights; Inter-American Commission on Human Rights; detainees; public policies; prison management.

**Artículo recibido: 19/03/13 Aceptado: 24/05/13**

1. Desde hace cinco décadas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) ha venido dando seguimiento a la situación de las personas privadas de libertad en las Américas por medio de sus distintos mecanismos tanto contenciosos, como de monitoreo<sup>2</sup>; sobre todo, a partir del establecimiento en marzo del 2004, de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (en adelante también, “la Relatoría de PPL o “la Relatoría”)<sup>3</sup>.

2 Desde sus primeros informes generales de país, por ejemplo de Cuba de 1962 y 1963, y de República Dominicana de 1965 y 1966, la CIDH viene registrando la situación de los derechos humanos de las Personas Privadas de Libertad.

3 Durante el periodo 2004–2012 la Relatoría realizó veintidós visitas de trabajo a quince países del hemisferio: Colombia (2012); Honduras (abril 2012); Uruguay (julio 2011); Suriname (mayo 2011); El Salvador (octubre 2010); Argentina (junio 2010); Ecuador (mayo 2010); Uruguay (mayo 2009); Argentina (abril 2009); Paraguay (septiembre 2008); Chile (agosto 2008); México (agosto 2007); Haití (junio 2007); Argentina (diciembre 2006); Bolivia (noviembre 2006); Brasil (septiembre 2006); Rep. Dominicana (agosto 2006); Colombia (noviembre 2005); Honduras (diciembre 2004); Brasil (junio 2005); Argentina (diciembre 2004); y Guatemala (noviembre 2004). En el curso de estas misiones de trabajo se realizan visitas a penitenciarías, centros de detención, comisarías, estaciones de policía, entre otros, con el objeto de verificar la situación de las personas privadas de libertad en esos lugares; asimismo, se sostienen reuniones con autoridades de alto nivel y organizaciones de la sociedad civil com-

2. Así, la CIDH ha observado que los problemas más graves y extendidos en la región son:

- el hacinamiento y la sobrepoblación<sup>4</sup>;
- las deficientes condiciones de reclusión, tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos;
- los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades;
- el empleo de la tortura con fines de investigación criminal, y el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad de los centros penales;
- el uso excesivo de la detención preventiva, lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria;
- la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables;
- la falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y
- la corrupción y abusos en la gestión penitenciaria.

3. Estos desafíos en el respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad identificados por la CIDH son fundamentalmente los mismos que han sido sistemáticamente observados en las Américas por los mecanismos de monitoreo de las Naciones Unidas que realizan visitas

prometidas con la situación de las personas privadas de libertad.

4 De hecho, la Comisión Interamericana se viene refiriendo a las graves consecuencias del hacinamiento carcelario en la región desde hace cuarenta y cinco años. Véase a este respecto, CIDH, Informe sobre la Actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.13. Doc 14 Rev. (español), adoptado el 15 de octubre de 1965, Cap. II.A. La Comisión Interamericana reconoce que la construcción de nuevas cárceles es definitivamente una medida necesaria frente a la sobrepoblación carcelaria, sobre todo en situaciones de graves deficiencias en las infraestructuras de los penales; sin embargo, ésta no es una solución sostenible en el tiempo pues no resuelve los problemas que están en la base del aumento de personas privadas de libertad.

a cárceles y centros de detención. La naturaleza de esta situación revela la existencia de serias deficiencias estructurales que afectan gravemente derechos humanos inderogables, como el derecho a la vida y a la integridad personal de los reclusos, e impiden que en la práctica las penas privativas de la libertad cumplan con la finalidad esencial que establece la Convención Americana: la reforma y la readaptación social de los condenados.

4. La Comisión Interamericana considera que esta grave crisis de los sistemas penitenciarios es el resultado de décadas de desatención del problema carcelario por parte de los sucesivos gobiernos de los Estados de la región, y de la apatía de las sociedades, que tradicionalmente han preferido no mirar hacia las cárceles. Así, los centros de privación de libertad se han convertido en ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización en los que tradicionalmente ha imperado la arbitrariedad y la corrupción.

5. En este contexto, la Asamblea General de la OEA ha solicitado a la CIDH durante los últimos nueve años que “continúe informando sobre la situación en la que se encuentran las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión en el Hemisferio”; en este sentido, este Informe es un examen racional, desapasionado y sólidamente documentado que constituye una respuesta concreta a dicho mandato. Y del cual los Estados miembros de la OEA, y la comunidad internacional en su conjunto, podrían sacar gran provecho.

6. En lo fundamental, este trabajo persigue dos objetivos, por un lado presentar la realidad penitenciaria en la región (o al menos una parte representativa de la misma), es decir, de alguna forma “desnudar y mostrar esta realidad”; y por el otro, presentar los estándares y avances del derecho internacional de los derechos humanos aplicables a una gran variedad de temas relativos a los derechos de las personas privadas de libertad; con el propósito de formular recomendaciones concretas a los Estados. Recomendaciones que en su mayoría tampoco son nuevas, sino que más bien vienen a reiterar y ampliar lo que en tantas otras ocasiones ya le ha sido indicado a los Estados por la propia Comisión Interamericana y otros organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

7. El presente Informe se sustenta en tres principios básicos, que a juicio de la Comisión Interamericana constituyen el fundamento axiológico y jurídico de un sistema penitenciario en una sociedad democrática, como lo son:

- (a) *El principio del trato humano*: según el cual, toda persona privada de libertad será tratada con respeto irrestricto de su dignidad y sus derechos fundamentales. Es decir, el hecho de que una persona se encuentre sometida a detención preventiva o a prisión, por la razón que sea no implica que deja de ser sujeto de todos los derechos inherentes a la persona humana y que el Estado está obligado a respetar y garantizar sin discriminación alguna. En este sentido, el principio del trato humano implica además que la reclusión de una persona no debe conllevar a restricciones y sufrimientos que vayan más allá de los que sean propios del hecho mismo de estar privada de libertad.
- (b) *El principio de la posición de garante del Estado*: que el Estado al privar de libertad a una persona asume una posición de garante de sus derechos fundamentales, en particular de sus derechos a la vida y a la integridad personal. En este sentido, el Estado debe ejercer el control efectivo del orden interno de los centros penitenciarios. Esto implica en la práctica, que el Estado no puede permitir que existan sistemas de “autogobierno” o “gobierno compartido” con los reclusos, en los que se permita que éstos administren aspectos esenciales del orden interno de la prisión; es un factor de violencia delegar en los internos funciones tales que impliquen un ejercicio de poder sobre otros internos. Por otro lado, el control efectivo de los centros penales por parte del Estado implica que éste debe prevenir, investigar y sancionar la comisión o planificación de delitos por parte de los propios reclusos desde las cárceles.
- (c) *El principio de la compatibilidad entre el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana*: significa, que el respeto de

los derechos humanos de las personas privadas de libertad no está en conflicto con los fines de la seguridad ciudadana, sino que por el contrario es un elemento esencial para su realización. Un sistema penitenciario que funcione adecuadamente es un mecanismo para reducir los índices de reincidencia, y por lo tanto, tiene un claro carácter preventivo en un esquema general de seguridad ciudadana.

8. En cuanto a su contenido, el presente Informe consta de seis capítulos en los que se desarrollan más de veinte subtemas, que van desde consideraciones relativas a temas núcleo, como las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal, hasta otros de poco desarrollo jurisprudencial, relativos, por ejemplo, a: las condiciones laborales y de idoneidad del personal penitenciario; el ingreso, registro y examen médico inicial de las personas privadas de libertad; el sistema o régimen disciplinario; el aislamiento solitario de personas; los suicidios; las requisas; el transporte y traslado de reclusos; las relaciones familiares de los internos; la provisión de servicios de salud en las cárceles –capítulo éste que fue redactado conjuntamente con la organización Panamericana de la Salud (OPS/PAHO)–.

9. El informe también se refiere al contenido y alcances del artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>, que está dirigido fundamentalmente a establecer la obligación institucional de los Estados de dar a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno pleno a la sociedad, así como también implica una prohibición de entorpecer este desarrollo. Es decir, el objeto del artículo 5.6 de la Convención Americana es la persona, lo que implica necesariamente

5 La Convención Americana sobre Derechos Humanos entró en vigor en julio de 1978 y actualmente es vinculante para veinticuatro Estados Miembros de la OEA: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

que los reclusos deben tener acceso efectivo a actividades productivas que favorezcan el cumplimiento de estos fines.

10. A modo de conclusión, es preciso resaltar dos deberes fundamentales del Estado en una sociedad democrática:

A. En primer término, los Estados deben adoptar políticas públicas integrales orientadas a superar las graves deficiencias estructurales presentes y lograr que el sistema penitenciario esté realmente orientado al cumplimiento de los fines de las penas privativas de libertad: la rehabilitación de las personas condenadas penalmente. Estas políticas públicas deberán tener las siguientes cuatro características esenciales:

- *Continuidad*: es decir, que sean asumidas como un asunto de Estado y que su ejecución no se vea afectada por los sucesivos cambios de gobierno y de autoridades penitenciarias.
- *Marco jurídico adecuado*: es preciso que exista un marco legal apropiado, que cuente a su vez con una reglamentación que lo instrumentalice.
- *Presupuesto suficiente*: la asignación presupuestaria es el medidor real de la voluntad política de los gobiernos; sin una asignación presupuestaria suficiente, relevante, se limita extremadamente la capacidad de implementación de estas políticas y en gran medida la efectividad de los distintos mecanismos positivos establecidos por la ley.
- *Integración institucional*: la adopción de políticas penitenciarias debe constituir un compromiso que vincule a todas las ramas del poder público, en esta visión integral de las políticas penitenciarias deben considerarse también las consecuencias o el impacto que las reformas penales y la práctica judicial generan en el propio sistema penitenciario.

En este sentido, es importante recordar que el Estado es responsable como un todo del respeto y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, y por lo tanto no puede considerarse a la institución o entidad directamente encargada de la administración

penitenciaria como el único responsable de lo que ocurra en este ámbito. Asimismo, los Estados deben adoptar las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole conducentes a *estabilizar*, e incluso a *reducir*, el crecimiento de la población penitenciaria, dado que es imposible diseñar e implementar cualquier política pública integral orientada a la gestión penitenciaria y al cumplimiento de los fines de la pena cuando el número de personas que ingresan al sistema penitenciario continúa incrementándose aceleradamente, sobresaturando el sistema.

B. En segundo lugar, los sistemas penitenciarios y, concretamente, los centros de privación de la libertad en sentido amplio, no deben ser ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización, como indicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Bulacio*: “la forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél”<sup>6</sup>. Es preciso, como lo ha dicho el Relator sobre la Tortura de las Naciones Unidas, “sustituir el modelo de opacidad en torno a los lugares de privación de libertad por uno de transparencia”<sup>7</sup>. Igualmente, estoy convencido de que es necesaria una transformación radical del paradigma básico, profundamente arraigado, de que las prisiones, comisarías de policía y otros centros de privación de libertad, incluidos también por ejemplo los hospitales psiquiátricos, son lugares cerrados y secretos en los que se realizan actividades a escondidas de la opinión pública<sup>8</sup>. La forma más eficaz de prevenir la tortura es abrir todos los lugares de privación de libertad a la inspección pública<sup>9</sup>.

6 Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126.

7 ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/57/173, adoptado el 2 de julio de 2002, párr. 36.

8 Cfr. ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/56/156, adoptado el 3 de julio de 2001, párr. 34.

9 Cfr. ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/13/39, adoptado el 9 de febrero de 2010, párr. 56.



En este sentido, la gestión penitenciaria en general debe regirse por criterios estrictos de transparencia, apertura y monitoreo independiente; lo que no significa que deba existir permisividad absoluta en el ingreso de personas o grupos que aspiren a realizar tareas de monitoreo en las cárceles. De esta manera es importante adelantar una labor de promoción en todo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos orientada a que las autoridades cuyas funciones y mandatos establezcan el deber de monitorear la situación de las personas privadas de libertad o la tutela de sus derechos fundamentales (por ejemplo: fiscales, jueces de ejecución, defensores del pueblo, procuradores) los ejerzan de manera efectiva; y al mismo tiempo, que no se impongan restricciones arbitrarias al ingreso de terceras personas u organizaciones que realizan trabajos de derechos humanos en cárceles con apego a las normas legales y reglamentarias vigentes.

La Relatoría de Personas Privadas de Libertad de la CIDH recomienda a las distintas autoridades públicas de los Estados miembro de la OEA, a la sociedad civil, a la academia y a todos las fuerzas sociales, el estudio, promoción y aplicación de las normas, buenas prácticas y estándares contenidos en el presente informe como presupuesto esencial para asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, y para la construcción de una sociedad más justa inspirada en principios.