

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

**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 auspiciado por la APT**

14 de agosto de 2013

Buenos Aires, Argentina

**Discurso del Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión
Interamericana de Derechos Humanos Rodrigo Escobar Gil**

[SALUDOS PROTOCOLARES]

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 monitoreo¹; 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)”².

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

- el hacinamiento y la sobrepoblación³;
- 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

¹ 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.

² Durante el periodo 2004-2012 la Relatoría realizó veintidós visitas de trabajo a quince países del hemisferio²: 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 comprometidas con la situación de las personas privadas de libertad.

³ 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 cuando 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.

- 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 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 lo fundamental, el informe que hoy presentamos persigue dos objetivos, por un lado mostrar la realidad penitenciaria en la región (o al menos una parte representativa de la misma); y por el otro, presentar los estándares y avances del derecho internacional de los derechos humanos aplicables; 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.

6. 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, que la reclusión de una persona no debe conllevar restricciones o 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:** según el cual, 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, es fundamental la satisfacción de las necesidades básicas de la población reclusa, relacionadas por ejemplo, con los servicios médicos, alimentación, provisión de agua potable, y sobre todo de condiciones básicas de seguridad interna en los penales. Con relación a este último punto, la posición de garante en la que se encuentra el Estado implica que éste debe ejercer el control efectivo del orden interno de los centros

penitenciarios, y prevenir, investigar y sancionar la comisión de hechos delictivos dentro de las cárceles y desde las cárceles hacia afuera.

(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:** esto es 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.

7. 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: 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)–.

8. El informe también se refiere al contenido y alcances del artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴, 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 retorno pleno a la sociedad, lo que implica necesariamente que los reclusos deben tener acceso efectivo a actividades productivas que favorezcan el cumplimiento de estos fines.

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

10. En primer término, el deber de adoptar políticas públicas integrales orientadas a superar las graves deficiencias estructurales que padecen los sistemas penitenciarios para lograr que los mismos sean, efectivamente, mecanismos orientados al cumplimiento de los fines convencionales y constitucionales de las penas privativas de la libertad: el retorno a la sociedad de personas que sean capaces y estén dispuestas a comportarse de acuerdo con las normas de convivencia social. Para que ello sea posible en la práctica es esencial que tales políticas públicas tengan las siguientes características esenciales:

⁴ 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.

- (a) **Continuidad:** 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.
- (b) **Marco jurídico adecuado:** es preciso que exista un marco legal apropiado, que cuente a su vez con una reglamentación que lo instrumentalice.
- (c) **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.
- (d) **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.

11. Asimismo, para que la implementación de estas políticas públicas sea viable, es imprescindible que se adopten las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que sean conducentes para **estabilizar**, e incluso a **reducir**, el crecimiento de la población penitenciaria. Es imposible diseñar e implementar cualquier política pública orientada a la gestión penitenciaria cuando el número de personas que ingresan al sistema penitenciario continúa incrementándose aceleradamente, sobresaturando el sistema. A este respecto, la mera construcción de cárceles no es una solución sostenible en el tiempo, debe apuntarse primero al estudio a un replanteamiento serio de la política criminal del Estado y del uso mismo del encarcelamiento como respuesta al delito, y por supuesto a la calidad del propio sistema de administración de justicia.

12. 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; pues, como ya señaló la Corte Interamericana: “la forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél”⁵. Es preciso, por tanto, “sustituir el modelo de opacidad en torno a los lugares de privación de libertad por uno de transparencia”⁶.

13. Por ello, la gestión penitenciaria en general debe regirse por criterios estrictos de transparencia, apertura y monitoreo independiente. En primer término, a cargo de aquellas autoridades públicas que por ley tienen el mandato de monitorear la situación de las personas privadas de libertad o la tutela de sus derechos fundamentales (p.ej., la Procuración Penitenciaria, la Defensoría Pública, el propio Poder Judicial, entre otras); y luego también, por parte también de otras entidades independientes cuyas funciones incluyen la supervisión y monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad, como por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas comprometidas con el trabajo en cárceles, y por supuesto, entidades

⁵ Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126.

⁶ 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. Véase también, Véase, 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.

creadas en virtud de tratados internacionales, específicamente el Mecanismo Nacional de Prevención contemplado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas ratificado por Argentina el 15 de noviembre de 2004⁷.

14. En este sentido, es pertinente expresar nuestro reconocimiento por la aprobación de la ley que crea el Sistema de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, por parte del Congreso de la Nación hacia finales del año pasado. Así como reiterar, el llamado de la Comisión Interamericana al Estado argentino de adoptar las medidas necesarias para que el sistema establecido en dicha ley cuente con los recursos suficientes y el apoyo institucional necesario para ejercer sus funciones de manera efectiva y con la autonomía e independencia que la naturaleza de sus funciones de monitoreo requieren⁸.

15. Asimismo, es imprescindible que se den los pasos necesarios para que el Mecanismo Nacional de Prevención comience a operar efectivamente lo antes posible. En este sentido, destacamos la importancia del rol del Poder Legislativo en el proceso de convocatoria y nombramiento de los miembros del Mecanismo, y lo fundamental que resulta el apoyo e impulso que pueda darle a todo esto el Poder Ejecutivo Nacional, sobre todo en términos de voluntad política. De forma tal que durante el presente año ya se hayan alcanzado avances concretos a este respecto.

Muchas Gracias.

⁷ La Comisión Interamericana observa que actualmente catorce Estados miembros de la OEA han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OP-CAT): Argentina (15/11/04), Bolivia (23/11/06), Brasil (12/01/07), Chile (12/12/08), Costa Rica (01/12/05), Ecuador (20/07/10), Guatemala (09/06/08), Honduras (23/05/06), México (11/04/05), Nicaragua (25/02/09), Panamá (02/06/11), Paraguay (02/12/05), Perú (14/09/06) y Uruguay (08/12/05). Nueve de estos Estados han adoptado leyes creando sus mecanismos nacionales de prevención. En este contexto, la Comisión subraya la relevancia del OP-CAT en la lucha contra la tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes e insta al resto de los Estados miembros de la OEA a ratificarlo.

⁸ CIDH, Comunicado de Prensa No. 151/12, "CIDH celebra ley de creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Argentina", 30 de diciembre de 2012.