

Presentación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Andrés Pizarro Sotomayor
Abogado Especialista de la Relatoría
de Personas Privadas de Libertad de la CIDH

Resumen: esta ponencia es fundamentalmente una presentación del reciente *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*¹ de la CIDH, en la que al mismo tiempo se presentan los puntos fundamentales del discurso actual de la CIDH relativo a las personas privadas de libertad, haciendo énfasis en el contenido y 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.

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 monitoreo²; 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)”³.

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

- el hacinamiento y la sobrepoblación⁴;

¹ CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/>

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 veintinueve visitas de trabajo a quince países del hemisferio³: 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.

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 cuando frente a la sobrepoblación carcelaria, sobre

- 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 falta de transparencia 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 realidad estacionaria 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 consistentemente 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 constituye una respuesta concreta a dicho mandato.

6. En lo fundamental, este Informe persigue dos objetivos fundamentales, 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.

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.

7. El presente Informe se sustenta en tres principios básicos, que son en definitiva los tres puntos fundamentales de los que se sustenta la posición de la Comisión Interamericana respecto del tema penitenciarios, éstos 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 detenida o presa por la razón que sea no implica que deja de ser sujeto de todos aquellos derechos inherentes a cualquier persona por el hecho de serlo 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 se coloca en 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, 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 muy peligroso 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. Y,

(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:** estos es, 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.

Sin embargo, éste no es el único nivel de prevención de la violencia y el delito, como plantea la Comisión Interamericana en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, las acciones de prevención deben contemplar también de manera prioritaria: un nivel de prevención primaria, referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de salud pública, educación, empleo y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; y un nivel de prevención secundaria, que incorpora medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad procurando disminuir los factores de riesgo y generar oportunidades sociales⁵.

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 temas de poco 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

⁵ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, adoptado el 31 de diciembre de 2009, párr. 155, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

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)–; y el contenido y alcances del artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶.

9. Con respecto a este último tema, central en esta reunión, la Comisión Interamericana establece, entre otras cosas, que:

(a) El artículo 5.6 –cuya redacción es sustancialmente similar ala del artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷– de la Convención Americana constituye una norma con alcance y contenido propio cuyo cumplimiento efectivo implica que los Estados deben adoptar todas aquellas medidas concretas que sean necesarias para el cumplimiento de los fines de las penas privativas de la libertad, los cuales son, como indica esa norma: “la reforma y la readaptación social de los condenados”, independientemente de las consideraciones semánticas que puedan hacerse de estos conceptos.

(b) El mandato contenido en este artículo 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, así como también implica una prohibición de entorpecer este desarrollo. Es decir, el objeto de esta norma es la persona, lo que implica necesariamente que los reclusos deben tener acceso efectivo a actividades productivas que favorezcan el cumplimiento de estos fines:

(c) La participación de los internos en estas actividades debe ser voluntaria y no coactiva, pues, la concepción actual de la rehabilitación promueve un mayor reconocimiento de que los cambios verdaderos provienen de la elección del sujeto.

(d) Con respecto al cumplimiento efectivo del mandato establecido en el artículo 5.6 la CIDH ha identificado los siguientes desafíos: La falta de control efectivo de las autoridades en algunas cárceles. / El hacinamiento y la sobrepoblación. La masificación de los sistemas penitenciarios impide el acceso de la mayor parte de los reclusos a las –generalmente pocas– oportunidades de trabajo y estudio, imposibilitando su adecuada clasificación; lo que genera una situación de hecho contraria al régimen establecido por el Artículo 5.6 de la Convención. Por lo tanto, el logro de la finalidad esencial de la pena mediante el tratamiento penitenciario adecuado, presupone necesariamente erradicar la sobrepoblación y el hacinamiento. / La falta de transparencia y equidad en la asignación de las plazas para participar en estas actividades. / La falta de personal técnico para las evaluaciones de los internos, necesarias para que éstos ingresen a los programas. / La mora judicial, lo que además contribuye al incremento de la sobrepoblación. / La dispersión geográfica y el alejamiento de los centros urbanos. / La exclusión arbitraria de determinados

⁶ 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.

⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entró en vigor en marzo de 1976 y a la fecha ha sido ratificado por treinta Estados de las Américas: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Estados Unidos de América, Uruguay, y Venezuela.

grupos de reclusos. / La falta de personal de seguridad suficiente para supervisar las actividades educativas, laborales y culturales. / Y, el traslado constante de internos de forma arbitraria, lo que impide la continuidad de cualquier actividad productiva que éstos estén desarrollando.

10. A manera de conclusión, dos ideas fundamentales que han venido siendo mantenidas consistentemente por la Comisión Interamericana:

(a) Los Estados deben adoptar políticas públicas integrales orientadas a superar las graves deficiencias estructurales presentes y lograr, finalmente, 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 continuamente 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 muchos de los mecanismos, buenos, establecidos en 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.

(b) 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 dijo 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”⁸.

⁸ Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126.