

La prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: una posible estrategia para la República de Panamá

Opinión Técnica Consultiva *ex officio* No. 002/2014, dirigida a las organizaciones involucradas en la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en la República de Panamá

Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe – UNODC ROPAN

Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria¹

Resumen

UNODC ROPAN emite la presente Opinión Técnica Consultiva *ex officio* con la finalidad de presentar su posición sobre la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En este sentido, se analizarán las recomendaciones formuladas por organizaciones especializadas en la materia, concluyendo la necesidad de que dicha estrategia cuente con: un marco jurídico que prohíba la tortura; la aplicación efectiva de dicho marco jurídico; y mecanismos de monitoreo del marco jurídico y su aplicación.

Esta Opinión analizará de forma breve el estatus de implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en la República de Panamá, formulando algunas breves recomendaciones con vistas a apoyar este proceso.

CONSIDERANDO,

la ratificación por la República de Panamá de la [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#)² aprobada por la Ley No. 5 de 16 de junio de 1987, así como del [Protocolo Facultativo a la Convención](#) contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes³ (en adelante OPCAT, por sus siglas en inglés) a través de la [Ley No. 26](#) de 30 de marzo de 2011⁴;

y las actuales gestiones para designar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en virtud del artículo 17 del OPCAT, en el plazo máximo de un año a partir del depósito del instrumento de ratificación de dicho Protocolo.

UNODC ROPAN aprovecha el contexto de la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en la República de Panamá para presentar en la presente Opinión Técnica

¹ Esta Opinión fue redactada por: Amado Philip de Andrés, Representante Regional de UNODC ROPAN; María Noel Rodríguez, Líder del Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN; Walter Vizcarra Loaiza, Coordinador del Proyecto PANT37 “Fortaleciendo la Secretaría Nacional de Asistencia y Protección a Víctimas, Denunciantes y Testigos del Ministerio Público de Panamá”; y Guilherme Augusto Doin, Asistente del Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN.

² ONU. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>.

³ <http://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/protocolofacultativo.htm>

⁴ <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/ley--26-de-2011.pdf>

Consultiva su posición institucional sobre “la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (en adelante también por la expresión “prevención de la tortura”). El presente documento toma como fundamento los principios que rigen las Opiniones Técnicas Consultiva de UNODC ROPAN⁵, en especial el relativo a la posibilidad de la emisión de Opiniones *ex officio* con vistas a coadyuvar en la interpretación del derecho internacional de los derechos humanos a nivel interno⁶.

1. CUESTIONES DE PREVIA CONSIDERACIÓN

1.1 La prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y el mandato de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es la agencia líder del Sistema de Naciones Unidas en la lucha contra el tráfico de drogas⁷, la delincuencia organizada⁸, el terrorismo⁹ y la corrupción¹⁰, incluyendo en su mandato la asistencia técnica en materia de prevención del delito y reforma a la justicia criminal¹¹.

Por tanto, UNODC no tiene incluido dentro de su mandato de forma específica la prevención de la tortura. Sin embargo, en la medida en que una de las principales áreas como UNODC brinda asistencia técnica a los Estados miembros es la reforma de los sistemas penitenciarios; es evidente que el estricto cumplimiento de los derechos humanos, el respeto a la integridad física y psicológica de las personas detenidas y la prevención de la tortura, se transforman en **ejes centrales de su intervención**¹² en esta materia.

1.2 Alcance de la presente Opinión Técnica Consultiva

La presente Opinión Técnica Consultiva tiene como principal finalidad presentar la posición de esta Oficina Regional respecto a las posibles estrategias para la prevención de la tortura en los Estados de la región. Por tanto, se analizará de forma breve el estatus de implementación del OPCAT en la República de Panamá, formulando algunas breves recomendaciones con vistas a apoyar este proceso.

2. LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA EN EL CONTEXTO PENITENCIARIO

Tal como ha establecido de forma constante la jurisprudencia de distintos órganos regionales de derechos humanos¹³, el concepto de tortura y tratos o penas crueles no se circunscribe a las prácticas de violencia física o psíquica, sino que incluye también las condiciones de detención que no respetan la dignidad humana, lo que ocurre en casos de hacinamiento, malas condiciones de reclusión, sanciones disciplinarias abusivas, falta de atención médica, ausencia de alimentación

⁵ UNODC ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013.

⁶ UNODC ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 006/2013.

⁷ Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Disponibles en: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menuaside>.

⁸ Convención contra el Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos de 2003. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

⁹ Más informaciones en: <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>.

¹⁰ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2005. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menuaside>.

¹¹ UN. Resolución 51/121 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Res-2000-until-present/CND-2008-Session51/CND-51-Res-2008-12e.pdf>.

¹² UNODC, “UNODC y la promoción y protección de los Derechos Humanos”, 2012. Disponible solamente en inglés en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Human_rights_position_paper_2012.pdf

¹³ La Corte Interamericana de Derechos se ha pronunciado en distintas ocasiones acerca de las distintas formas que pueden configurar la existencia de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Para más información, ver las sentencias de fondo de los casos: Loayza Tamayo, párr. 89; Cantoral Benavides, párr. 89; Hilaire Constantine y Benjamín y otros, párr. 164, y Castillo Petrucci, párr. 197. [CorteIDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/>].

adecuada y agua potable, carencia de recursos para atender las necesidades básicas de las personas detenidas, entre otros.

Las características antes mencionadas describen las principales características de los sistemas de privación de libertad de América Latina, habiendo generado el escenario propicio para la crisis y el colapso de los sistemas penitenciarios en nuestra región, profundizándose la violación sistemática y estructural a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

2.1 El Derecho a la integridad personal y la prevención de la tortura de las personas privadas de libertad

Toda persona tiene derecho a no ser víctima de conductas violentas que le causen un detrimento o menoscabo a su integridad psicofísica. Este derecho ampara la integridad personal en su dimensión física, psíquica y moral¹⁴. La prohibición de la tortura es absoluta y no se justifica bajo ninguna circunstancia¹⁵. Esta prohibición es inderogable, lo que supone que ningún Estado puede vulnerar la prohibición de la tortura bajo ninguna circunstancia.

La prohibición de la tortura ostenta una posición especial en la protección internacional de los derechos humanos, está incluida en diversos tratados internacionales y regionales y es reconocida como una norma imperativa de derecho internacional, o *jus cogens*, por lo que tiene primacía sobre cualquier disposición normativa incompatible¹⁶.

Las prisiones y otros lugares de detención, son por su naturaleza instituciones cerradas, caracterizadas por su aislamiento, falta de transparencia, y distanciamiento físico de la comunidad, donde a un grupo de personas se les otorga una considerable autoridad frente a otras, lo que puede fácilmente devenir en un abuso de poder¹⁷.

En instituciones de tipo coercitivo, como lo son los lugares de detención, existe un gran riesgo que los criterios de seguridad prevalezcan sobre la justicia y la dignidad de las personas¹⁸.

Estas características del encierro, determinan que las personas privadas de libertad constituyan un grupo especialmente vulnerable a sufrir violaciones de sus derechos humanos, y eventualmente ser sometidas a tortura.

Es importante reconocer que el riesgo de tortura y otros tratos crueles están presentes en toda institución cerrada, no necesariamente en las prisiones y comisaría policiales; sino también, en hospitales psiquiátricos, centros de detención para menores, centros de detención para inmigrantes y en las zonas de tránsito de puertos y aeropuertos¹⁹.

¹⁴ La protección contra la Tortura encuentra respaldo en las siguientes normas vinculantes internacionales: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos: "Artículo 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes [...]"; Convención Americana sobre los Derechos Humanos: "Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"; Convenio Europeo de Derechos Humanos: "Artículo 3. Prohibición de la tortura. Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes".

¹⁵ En este sentido, establece el artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: "Artículo 2. [...] 2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura. 3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura". También los Convenios de Ginebra de 1949 que reglamentan el Derecho Internacional Humanitario disponen en su artículo 3º Común a los tres Convenios que: "[...] se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, [...]: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; [...]"

¹⁶ APT/OACNUDH. Prevención de la tortura: Guía operacional para las instituciones nacionales y Derechos Humanos. Disponible en: http://www.apth.ch/content/files_res/PreventingTortureNHRI_Esp.pdf, p.1.

¹⁷ COYLE, Andrew. Administración Penitenciaria en el contexto de los DDHH, segunda edición. 2009. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/La-administracion-penitenciaria-en-el-contexto-de-los-derechos-humanos.pdf>.

¹⁸ APT/ PRI. Balancing security and dignity in prisons: a framework for preventive monitoring. 2013. Disponible en: http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/security-dignity-v8-final_for-web.pdf.

¹⁹ *Ibidem*, p. 83.

El riesgo de tortura o tratos crueles es mayor en ciertos momentos, como por ejemplo durante la detención y custodia policial, durante el traslado de un centro de detención a otro, cuando las personas detenidas están en régimen de incomunicación o aislamiento, etc²⁰.

Durante los últimos años, en muchos países de la región Latinoamericana se ha incrementado la sensación de inseguridad, lo que ha provocado un aumento en la demanda de respuestas más represivas por parte de las autoridades estatales, suponiendo incluso una erosión a la prohibición de la tortura.

Como ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de las personas privadas de libertad elaborado en 2011, esta sensación generalizada de temor en la que los medios de comunicación y el discurso político presentan la idea de que los derechos humanos son una forma de proteger a los delincuentes, puede traer como consecuencia una cierta aceptación social de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. La experiencia de lo observado durante los últimos años en la región indica que el recurso a la tortura, y las prácticas represivas no han sido eficaces para responder a una creciente demanda de seguridad pública²¹.

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN que los Estados de la región deberían abstenerse de diseñar políticas de seguridad que se fundamenten únicamente en una respuesta represiva. En este sentido, es importante recordar que una posible sensación generalizada de inseguridad no debería servir como razón para la formulación de políticas de flexibilización y devaluación de los derechos de las personas privadas de libertad, donde normalmente se encuentran sobrerrepresentadas las minorías más excluidas de la sociedad.

3. ESTRATEGIAS PARA PREVENIR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANAS O DEGRADANTES²²

Es importante considerar que ningún Estado está exento del riesgo de tortura o tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes y por ello, siempre es necesario estar vigilante y desarrollar estrategias de prevención a la tortura que sean eficaces. Tal como propone la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), y a cuyo planteamiento se suma UNODC ROPAN, el desarrollo de una estrategia amplia de prevención de la tortura exige adoptar un enfoque integrado, compuesto por tres elementos interrelacionados:

1. Un marco jurídico que prohíba la tortura;
2. La aplicación efectiva de dicho marco jurídico; y
3. Mecanismos de monitoreo del marco jurídico y su aplicación.

La lucha contra la tortura se ha centrado, durante mucho tiempo, en los primeros dos elementos de esta estrategia. Sin embargo, esto no es suficiente para prevenir la tortura; se hace también necesario que el marco jurídico y su aplicación sean objeto de un adecuado monitoreo.

Por ello, toda estrategia integrada para la prevención de la tortura requiere de un tercer elemento, que se centre en la prevención directa, la que tiene por objetivo prevenir que ocurra la tortura reduciendo los factores de riesgo y eliminando las posibles causas. En este tipo de prevención, la intervención se realiza antes de que se produzca la tortura e incluye mecanismos tales como el monitoreo periódico de los lugares de detención por órganos independientes y la realización de

²⁰ APT/OACNUDH. Prevención de la tortura: Guía operacional para las instituciones nacionales y Derechos Humanos, p. 4.

²¹ CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. Disponible: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>, p. 142.

²² Para más informaciones, ver el Manual: Prevención de la tortura: Guía operacional para las instituciones nacionales y Derechos Humanos.

campañas de educación pública para concientizar a la comunidad sobre la importancia y necesidad de prevenir la tortura. La prevención directa tiene un planteamiento estratégico y su objetivo, a largo plazo, es crear un entorno en el que sea improbable que ocurra la tortura.²³

Estos tres elementos integrantes de toda estrategia de prevención de la tortura, deben complementarse con una decidida voluntad política de no tolerar la tortura, la apertura y transparencia en la gestión de la privación de libertad, y la no aceptación de prácticas de corrupción que puedan aumentar el riesgo de que existan prácticas de tortura²⁴.

3.1 Existencia de un marco jurídico que prohíba la tortura

La existencia de un marco jurídico general que prohíba la tortura constituye un componente fundamental de toda estrategia de prevención. El marco jurídico debería ser reflejo de las normas internacionales de derechos humanos y contener disposiciones dirigidas a prohibir y prevenir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes²⁵.

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN que a los efectos de fortalecer el marco jurídico, los Estados deberían: a) ratificar los tratados internacionales de derechos humanos, b) transponer dichos tratados a la legislación nacional, y c) respetar tanto los instrumentos vinculantes como no vinculantes en relación con la prohibición de la tortura y la privación de libertad²⁶.

Además, UNODC ROPAN considera que en el plano interno, los Estados deberían adoptar disposiciones legislativas que especialmente: a) prohíban cualquier acto de tortura de forma absoluta, b) tipifiquen los actos de tortura como delito específico en la legislación penal, c) prevean penas apropiadas para castigar el delito de tortura, d) estipulen que no se pueda invocar orden de un superior para justificar la tortura, y e) hagan inadmisibles en los procedimientos judiciales las pruebas obtenidas bajo tortura²⁷.

En el caso de la República de Panamá, se verifica que el país ha ratificado el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁸ mediante la Ley No. 26 de 30 de marzo de 2011²⁹. El depósito del instrumento de ratificación fue realizado el 2 de junio de 2011 por lo que según la aplicación del artículo 17 del mismo Protocolo, el Estado Panameño se comprometió a implementar un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en el período de un año, finalizado en junio de 2012. Aunque hasta la fecha, las instituciones estatales no hayan logrado la formalización del MNP, se han alcanzados avances significativos para su instalación en el país.

Actualmente, distintas organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, entre ellas representantes de la Dirección General del Sistema Penitenciario, se encuentran en pleno debate para definir el marco legal e institucional del MNP en Panamá. UNODC ROPAN reconoce los avances de la República de Panamá en este sentido, pero recuerda que el plazo para la designación del MNP ya se encuentra vencido.

²³ *Ibidem*, p. 10.

²⁴ UNODC ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013.

²⁵ *Ibidem*, p. 5.

²⁶ *Ibidem*, p. 5.

²⁷ *Ibidem*, p. 6.

²⁸ <http://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/protocolofacultativo.htm>

²⁹ <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/ley--26-de-2011.pdf>

3.2 Aplicación del marco jurídico

A efectos de asegurar la eficaz aplicación del marco jurídico, es necesario adoptar una serie de medidas para garantizar que la legislación en materia de prevención de la tortura sea respetada³⁰.

UNODC ROPAN se centra en algunas de estas medidas:

3.2.1 Capacitación, sensibilización y concientización.

Los diferentes actores que participan en la aplicación del marco jurídico, y en particular aquellos que integran el sistema de justicia penal (policía, jueces, funcionarios penitenciarios) deben recibir una adecuada capacitación, en relación con el marco normativo y la prohibición absoluta de la tortura.

Las premisas anteriores son válidas para el entorno social y cultural. Es necesario sensibilizar e informar a la opinión pública, ya que cuando existe una cultura de violencia, o apoyo de la comunidad a las campañas de “mano dura”, aumenta el riesgo de que ocurra la tortura y los malos tratos.³¹

La CIDH ha reconocido la existencia de prácticas institucionales heredadas y una cultura de violencia firmemente arraigada en las fuerzas de seguridad del Estado. La aceptación institucionalizada de que el maltrato a los detenidos constituye un procedimiento válido requiere de un sólido andamiaje de prevención de la tortura, en el que la capacitación de las unidades de estos cuerpos de seguridad sea asumida con seriedad, y no meramente como un ejercicio mecánico y superficial para cumplir con el requisito. La efectiva vigencia de los derechos humanos requiere de un sistema en el que todos sus integrantes se formen de conformidad con los principios del Estado de Derecho y los Derechos Humanos³².

En su Opinión Técnica Consultiva No. 008/2013³³, respecto de la situación de las personas privadas de libertad extranjeras en la República de Panamá, UNODC ROPAN recordó la importancia de darle cumplimiento a las obligaciones contenidas en la sentencia del caso Vélez Loor v. Panamá³⁴, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El proceso de implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura en Panamá puede ser un factor que coadyuve en el cumplimiento de dichas obligaciones, en especial aquellas referentes a la capacitación y sensibilización del personal penitenciario respecto al tema.

UNODC ROPAN ha trabajado activamente en el apoyo de la reapertura de la Academia de Formación Penitenciaria de Panamá, a través del Proyecto “Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá”. Entre los principales desafíos se encuentra la inclusión en la currícula de formación de los futuros custodios y custodias del país, un componente específico sobre la labor, funciones y prerrogativas de los miembros del MNP.

En este sentido, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que el futuro MNP de la República de Panamá trabaje conjuntamente con la Academia de Formación Penitenciaria del país en la preparación de este personal en la recepción y colaboración de los miembros del MNP y también de una eventual visita del Subcomité de Prevención de la Tortura a Panamá. Además, es importante que una intervención para capacitar a los funcionarios sea sostenible a largo plazo, por

³⁰ *Ibidem*, p. 6/7.

³¹ *Ibidem*, p. 10.

³² CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, p. 141.

³³ UNODC ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 008/2013.

³⁴ CorteIDH. Sentencia del Caso Vélez Loor vs. Panamá, de 23 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf.

ello UNDOC ROPAN considera importante que se enfoque en la capacitación de los profesores e instructores de la Academia de Formación Penitenciaria.

Ante lo expuesto, UNODC ROPAN considera que en el marco de sus proyectos de apoyo a la reforma penitenciaria, **la capacitación del personal es un elemento central**, así como la revisión de la currícula a efectos de asegurar una adecuada formación en lo que refiere a Derechos Humanos y prevención de la tortura, así como la elaboración y/o actualización de los códigos de conducta y ética para el personal de seguridad y penitenciario.

3.2.2 Adecuadas investigaciones, salvaguardias procesales y reparación a las víctimas

Estas medidas forman parte de la prevención indirecta, la que tiene lugar luego de ocurridos los casos de tortura y se propone evitar la repetición de esos actos.

Las denuncias de tortura deben ser investigadas de forma expedita, imparcial y eficaz, incluso en ausencia de una denuncia formal, y la investigación de los delitos debe orientarse tanto a determinar la naturaleza y circunstancias de los hechos denunciados como la identidad de las personas que en ellos puedan haber participado³⁵.

UNODC ROPAN recuerda la necesidad de que los Estados aseguren determinadas garantías a las personas privadas de libertad, incluyendo **adecuados registros en los centros de privación de libertad**³⁶. En lo que refiere a las víctimas de tortura, las legislaciones deben garantizar la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluyendo los medios para su rehabilitación.

3.3 Mecanismos de monitoreo del marco jurídico y su aplicación

El aislamiento de los centros de privación de libertad y la falta de inspección y de mecanismos de control para prevenir la tortura, constituyen una de las principales características y desafíos de los sistemas penitenciarios de América Latina y por tanto debería concebirse como uno de los ejes centrales a ser incorporados en los proyectos de reforma penitenciaria en la región. Como se expuso anteriormente, además de la existencia y aplicación de un marco jurídico eficaz, también es necesario establecer mecanismos de control, ya que el riesgo de tortura siempre está latente.

Todas las instituciones administradas por el Estado o en su nombre deben estar sujetas al escrutinio público. Este principio adquiere especial relevancia en el caso de los establecimientos penitenciarios debido a su carácter coercitivo³⁷.

En diversos instrumentos internacionales de derechos humanos se reconoce especialmente la necesidad de inspeccionar y monitorear los lugares de privación de libertad³⁸. UNODC ROPAN comparte la Los mecanismos de control y monitoreo ayudan a prevenir la violación de los derechos de las personas detenidas, limitan el riesgo de que ocurran malos tratos y corrigen cualquier medida excesiva contra los detenidos, armonizando los principios de seguridad carcelaria con el respeto y garantía a los derechos humanos³⁹.

³⁵ APT/OACNUDH. Prevención de la tortura: Guía operacional para las instituciones nacionales y Derechos Humanos, p. 7.

³⁶ UNODC. Handbook on prisoner file management. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prison_management_handbook.pdf.

³⁷ COYLE, Andrew. Administración Penitenciaria en el contexto de los DDHH, segunda edición. 2009, p. 121.

³⁸ Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de prisión o detención, Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, etc.

³⁹ APT. Guía práctica. Monitoreo de lugares de detención, 2002. Disponible: http://www.apt.ch/content/files_res/Monitoring%20Guide%20SP.pdf, p. 26.

Por otra parte los mecanismos de monitoreo contribuyen a la transparencia y a la rendición de cuentas de los centros de detención, incrementando la legitimidad y confianza en las instituciones penitenciarias. Así mismo pueden ser una medida de garantía para los funcionarios, ya que protegen a éstos contra denuncias infundadas y permiten identificar “mejores” prácticas penitenciarias a efectos de ser utilizadas como referencia en otras prisiones⁴⁰.

Hay dos formas complementarias de supervisar e inspeccionar los lugares de detención⁴¹:

La primera es la realizada por organismos gubernamentales y suele ser una especie de auditoria para garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentaciones internas.

La segunda, es la realizada por órganos externos independientes. En algunos Estados esta supervisión está en manos de las autoridades judiciales; en otros en manos del ombudsman; y en otros existen inspectores independientes de establecimientos penitenciarios designados a tales fines.

Los mecanismos internos de control (los que son insuficientes por sí mismos, ya que carecen de independencia, y básicamente cumplen una función de supervisión administrativa), deben ser complementados por mecanismos independientes de visita a los centros de detención. El simple hecho de que haya órganos independientes que puedan ingresar en cualquier momento en los centros de detención, tiene un gran efecto disuasorio⁴².

El objetivo de estas visitas no es registrar o denunciar casos de tortura, sino analizar el funcionamiento general de los centros de detención y brindar recomendaciones constructivas dirigidas a mejorar el trato brindado a las personas detenidas y las condiciones en que se encuentran, previniendo así la tortura y los malos tratos⁴³.

En el ámbito universal es fundamental destacar la aprobación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, que entró en vigor en junio de 2006, y que ya ha sido ratificado por la mayoría de los países de América Latina.

El Protocolo establece un sistema dual de prevención que se articula a partir de un mecanismo internacional (con la creación de un órgano internacional de expertos independientes) cuya labor complementará la del mecanismo nacional (órgano nacional independiente que los Estados se comprometen a crear o designar al ratificar el Protocolo).

Ambos mecanismos efectúan visitas periódicas a lugares de detención con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, monitorear la situación, proponer recomendaciones y trabajar de manera constructiva con los Estados para mejorar las condiciones de detención.

Comparado con los mecanismos de derechos humanos ya existentes, el Protocolo aporta un enfoque innovador desde una doble perspectiva: (1) **prevenir las violaciones**, en lugar de reaccionar luego de que las mismas se hayan cometido; y (2) establecer con el Estado Parte un **mecanismo de colaboración** con el objetivo de prevenir la tortura, en lugar de condenar públicamente al Estado por las violaciones ocurridas.

En el Protocolo Facultativo se establece que para que un mecanismo independiente de inspección pueda desempeñar eficazmente sus funciones deberá tener acceso a: i) toda la información acerca

⁴⁰ COYLE, Andrew. Administración Penitenciaria en el contexto de los DDHH, segunda edición. 2009, p. 113.

⁴¹ *Ibidem*, p. 122.

⁴² APT/OACNUDH. Prevención de la tortura: Guía operacional para las instituciones nacionales y Derechos Humanos, p. 8.

⁴³ *Ibidem*, p. 8.

del número de personas privadas de su libertad y el número de lugares de detención y su emplazamiento; ii) toda la información relativa al trato de esas personas y las condiciones de su detención; iii) todos los lugares de detención y sus instalaciones y servicios, iv) entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos; y v) seleccionar libremente los lugares que deseen visitar y las personas privadas de libertad a las que deseen entrevistar.

3.3.1 Metodología para el monitoreo de las condiciones de reclusión de las personas en especial situación de vulnerabilidad.

Sin perjuicio de que cualquier persona puede estar potencialmente en riesgo de ser víctima de tortura o malos tratos, existen grupos que corren un mayor riesgo, por tratarse de personas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad (mujeres, personas extranjeras, minorías raciales o étnicas, menores, migrantes, personas con discapacidad, LGTBI, personas en detención preventiva, etc). Sus características personales pueden incrementar el sufrimiento y el sentido de humillación cuando son sometidas a ciertos tratamientos⁴⁴.

Por ello, es muy importante la composición y capacitación del grupo de visita o inspección, en el cual deben participar profesionales de distintas áreas, tal como lo establece el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, debiéndose además considerar que el monitoreo de las condiciones de reclusión de las personas detenidas en especial situación de vulnerabilidad amerita una metodología particular.

En relación a la detención de las mujeres, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), proponen que “entre los miembros de las juntas de inspección, de visita o de supervisión [...] deberán figurar mujeres”, a efectos de garantizar un equilibrio de sexo apropiado en el contexto de la inspección de los establecimientos penitenciarios para mujeres.

UNODC ROPAN considera positiva la elaboración de la “Guía para el monitoreo con perspectiva de género”⁴⁵ elaborada por APT y del “Marco para el monitoreo para las personas privadas de libertad del LGBTI” diseñada por APT y Reforma Penal Internacional (RPI)⁴⁶, instando a todos los Estados de la región a que utilicen dichos manuales en el diseño de metodologías de inspección para monitorear la situación de las personas privadas de libertad en especial situación de vulnerabilidad.

3.3.2 La necesidad de fomentar mecanismos informales de monitoreo de los lugares de detención

Adicionalmente a la necesidad de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la creación del MNP, es esencial que los Estados fomenten otras formas de cooperación entre las autoridades penitenciarias con las organizaciones no-gubernamentales (ONG) que deseen complementar los trabajos del MNP. Estas organizaciones pueden además servir como herramientas de apertura y transparencia del Sistema Penitenciario, contribuyendo con la prestación de servicios (como cursos de profesionalización para las personas privadas de libertad, por ejemplo).

⁴⁴ En el Caso *Ximenes Lopes v. Brasil*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que: “[...] las características personales [de la] víctima de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes [...], ya que tales características pueden cambiar la percepción de la realidad del individuo, y por ende, incrementar el sufrimiento y el sentido de humillación cuando son sometidas a ciertos tratamientos”. [CorteIDH. Sentencia de fondo del Caso *Ximenes Lopes v. Brasil*, párr. 127].

⁴⁵ APT. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*. Disponible en: http://www.apr.ch/content/files_res/women-in-detention-es.pdf

⁴⁶ APT. *LGBTI persons deprived of their liberty: a framework for preventing monitoring*. Disponible en: http://www.apr.ch/content/files_res/lgbti-persons-deprived-of-their-liberty_eng.pdf

UNODC ROPAN señala la importancia de que antes de que se permita el ingreso de representantes de organizaciones no-gubernamentales para que realicen una labor complementaria al MNP, es esencial que la Dirección General del Sistema Penitenciario elabore protocolos de solicitud de ingreso, donde se establezcan las limitaciones en la labor de estas entidades, en respecto al mantenimiento del orden y control en el interior de los centros penales.

Además, UNODC ROPAN recomienda que la Dirección General y dichas organizaciones formalicen convenios o “Memorándums de entendimiento” que contesten preguntas básicas sobre la labor de estas organizaciones junto al Sistema Penitenciario: ¿Qué pueden hacer las ONGs en el interior de las cárceles? ¿Quiénes están autorizados a ingresar en su representación? ¿Cuándo pueden realizar dichas visitas? ¿Cómo pueden proceder durante y después de la visita? ¿A qué lugares estarían autorizados los representantes para circular en el interior de las cárceles?, entre otras⁴⁷.

Redactada en español en la sede de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN), el 10 de marzo de 2014.

Amado Philip de Andrés
Representante Regional

María Noel Rodríguez
Coordinadora del Proyecto “Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá”
Líder del equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN

⁴⁷ UNODC ROPAN. Civil society and prisons: the “invisible bars” challenge. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/ropan/Working_Papers/UNODC_ROPAN_Work_Paper_on_Prison_Reform.pdf.