



SISTEMAS CARCELARIOS EN AMÉRICA LATINA: AVANCES Y DESAFÍOS.

Resumen Ejecutivo

A pesar de los intentos de hacer de la cárcel un lugar donde los delincuentes tengan la posibilidad de rehabilitarse, sigue siendo preferentemente un lugar de aislamiento. Los esfuerzos por mejorar las condiciones de los internos incluyen la provisión de oportunidades de estudios, educación y práctica religiosa. No obstante, la imposición de reglas, normas y castigos sigue siendo la parte más importante, quedando los programas de rehabilitación en condiciones desfavorables para ser desarrollados. Es así como los problemas más evidentes y comunes siguen siendo la sobrepoblación, la cantidad de reclusos sin condena y la falta de compromiso con los derechos humanos.

Algunas características de la población penal en América Latina se mantienen relativamente estables en el tiempo, como la menor cantidad de mujeres privadas de libertad (oscila entre 5% y 9%), la concentración en el grupo de hombres de entre 20 y 40 años, los extranjeros en las cárceles provienen especialmente de países limítrofes y el aumento casi constante de la población penal.

No es una novedad las altas tasas de encarcelamiento y la sobrepoblación de las cárceles, pues casi todos los países presentan alzas constantes en la cantidad de reclusos, con la excepción de Honduras y Paraguay, que se han mantenido estables en los últimos años, y Argentina, que ha logrado disminuir su tasa llegando a 144 cada 100.000 habitantes. En cuanto a la sobrepoblación, destacan Perú y El Salvador cuya población penal dobla la capacidad disponible, es decir, con una sobrepoblación que supera el 100%.

El alza en la población penal no ha sido el resultado de un aumento evidente de la delincuencia, sino del incremento en las penas de prisión, la duración de éstas y la baja efectividad de las políticas de prevención del delito. Esto se puede ver también en relación al número de recintos penitenciarios. Así por ejemplo, México y Brasil se encuentran muy por encima de la media regional en cuanto al número de recintos penitenciarios, lo que se explica en relación a su gran cantidad de población nacional. Sin embargo, la cantidad de cárceles no está necesariamente en relación a la población. Por ejemplo, Chile y Guatemala tienen una cantidad de habitantes similares, pero Chile tiene más del triple de recintos penitenciarios que Guatemala. Perú en cambio, con el doble de población que Chile tiene menos recintos penitenciarios.



¿Quién se encarga de las prisiones?

La administración penitenciaria implica un entrenamiento particular y herramientas específicas para lidiar con la parte más compleja del sistema de justicia criminal, aquella que nadie quiere ver. Idealmente, las autoridades a cargo de la administración penitenciaria no deberían ser las mismas que aquellas a cargo de la policía, no sólo porque requiere de conocimientos diferentes, sino también porque quien persigue no debe ser el mismo que luego supervisa el castigo. Al respecto, algunos países de América Latina el sistema penitenciario depende el mismo ministerio que regula la seguridad y las policías. Esto usualmente sucede en países pequeños como El Salvador, donde las cárceles, la policía y justicia dependen el mismo ministerio.

En Honduras, luego del incendio en la cárcel de Comayagua el 2012, donde murieron 361 internos, se creó el Instituto Nacional Penitenciario dependiente de la Secretaría de Población e Interior, antes de ello era sólo un servicio especial dependiente de la policía y la Secretaría de Seguridad. En Sudamérica, destaca el caso de Uruguay que no tiene ministerio de justicia, pero que recientemente hizo una modificación, creando el Instituto Nacional para la Rehabilitación, que reemplaza el anterior servicio de cárceles. Con este cambio, las cárceles no dependerán de la policía o del Ministerio del Interior, sino de este nuevo Instituto.

En otro aspecto, la mayoría de los países tienen administraciones centralizadas, lo que implica que algunas decisiones pueden tomar tiempo, especialmente en asuntos urgentes. Una administración centralizada, pero con autonomía pareciera ser la mejor opción, aunque en países que tienen este formato (como la mayoría de los países sudamericanos) el sistema penitenciario adolece de los mismos problemas y no pareciera funcionar mejor que los centralizados.

Falta de recursos: un problema permanente

Algunos cambios observados recientemente, como los mencionados, pueden estar en la dirección correcta pero no son suficientes en un contexto que parece ser de crisis permanente. Por ejemplo, si consideramos las cárceles como parte del sector seguridad, el resultado es que usualmente son la parte más débil del sistema, reflejado por ejemplo, en que tienen menor presupuesto que la policía. En este aspecto, República Dominicana es el único país que destina más presupuesto al sistema penitenciario que a la policía. En otros casos, como Perú, el sistema de justicia tiene un presupuesto siete veces mayor al de las cárceles y la policía, once veces mayor.

Aunque la mayor parte del presupuesto es destinado a recursos humanos (dejando un porcentaje menor a los programas de reinserción y rehabilitación) el número de funcionarios penitenciarios



está lejos de ser el ideal. La tasa de reclusos en relación a la cantidad de funcionarios es muy variable. Algunos países como Costa Rica, República Dominicana y Chile tienen una tasa de cerca de cuatro reclusos por oficial. En el otro extremo, Ecuador, Perú, Panamá y El Salvador, tiene una tasa mayor a diez por cada funcionario. Debido que la tasa de reclusos siempre aumenta, el problema de recursos insuficientes es casi permanente.

El problema no es solo la cantidad, sino también la calidad, porque el personal penitenciario recibe poca capacitación, usualmente en menos de un año, o incluso en un par de semanas deben estar listos para la compleja labor de controlar cárceles. Sólo en Argentina y Chile, los oficiales reciben dos o tres años de entrenamiento, mientras que los suboficiales reciben tres meses y un año, respectivamente. Pero inclusive el nivel con que este personal llega a formarse, es bajo. Por ejemplo en Honduras, el caso más extremo de la región, el 73% de los funcionarios penitenciarios ha terminado la primaria y sólo un 8% la secundaria. La débil formación del personal y la falta de una carrera profesional pueden implicar que incluso en algunos casos las fuerzas armadas sean llamadas a colaborar en el control penitenciario.

Finalmente, el nivel de sueldos más bajo de los funcionarios penitenciarios en relación a otros funcionarios públicos puede ser un factor para explicar la corrupción en este ámbito, la cual no solo afecta la propia institución, sino que también atenta contra los derechos de las personas a quienes esos fondos estaban destinados y en la preeminencia de ciertos grupos de reclusos en detrimento de otros grupos carcelarios más vulnerables.

La continuación de la violencia

La situación de encierro permanente en una cárcel, junto a los factores de hacinamiento y falta de recursos es un caldo de cultivo para la violencia, ya sea entre internos, o entre ellos y los funcionarios penitenciarios, convirtiendo a las prisiones en lugares de creciente violencia, impunidad y brutalidad. Este resulta ser un tema sensible para las autoridades, por lo cual no hay datos disponibles para todos los países, pero de lo que se encuentra, la situación parece ser muy variable, aunque se puede indicar que al menos la mitad de los internos en promedio, han sido golpeados por otros reclusos. Si a esto sumáramos la cantidad de suicidios, motines y violencia ejercida por los funcionarios, el panorama no es alentador.



	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Porcentaje que se siente menos seguro (en el penal) comparado con el lugar donde vivía antes	66,5	76,4	74,1	44,1	67,5	79,4
Proporción de quienes han sido golpeados en los últimos 6 meses	18,2	15,1	14,4	3,5	4,4	25,5
Porcentaje que indica haber sido golpeado por el personal penitenciario	76,8	40,2	48,7	65,9	36,4	71,8
Porcentaje que indica haber sido golpeado por otros internos	35,8	73,4	58,2	95,5	27,3	43,1

Fuente: Estudio Comparativo de población carcelaria, PNUD, 2013.

Condiciones de salud: otra forma de violencia

Una forma diferente de violencia que sufren los internos dice relación con las condiciones de salubridad al interior de las cárceles, lo que facilita el contagio de enfermedades. Esto puede suceder por diversas razones, como la falta de atención médica, problemas de infraestructura que promueven la propagación de enfermedades respiratorias, la práctica sexual sin uso de preservativos, el uso de drogas (lícitas e ilícitas), la falta de acceso a información sobre cómo prevenir enfermedades y el préstamo de equipamientos para tatuaje, piercing y otros.

Resulta llamativo que en algunos casos (Panamá específicamente informó al respecto) el uso del preservativo sea nulo porque es considerado un herramienta en casos de violencia. Al respecto, cabe la pregunta sobre cuál es el beneficio mayor al permitir el uso de condón. En otro aspecto, en Argentina se encontró que un 75,53% de mujeres en prisión preventiva declara nunca haber recibido educación respecto del tratamiento y prevención del VIH/SIDA y un 53,78% de mujeres condenadas señalaba lo mismo, indicador de que muchos de los privados de libertad tienen carencias anteriores de educación y formación. Esto refuerza la necesidad de servicios integrales que involucren a otros ministerios a instituciones, pues no se trata sólo de supervisar la pena, sino también de hacerlo en las condiciones adecuadas y de seguridad tanto para los internos como para los trabajadores de los recintos penales.

Además de programas de información y tratamiento de salud, algunos países han desarrollado políticas específicas, como República Dominicana, Perú, El Salvador, Chile y Costa Rica que tiene convenios o políticas para el tratamiento del VIH en las cárceles.

Situación VIH/SIDA y TBC en Sistemas penitenciarios de la región.



País	Población penitenciaria identificada con VIH/SIDA	Población penitenciaria identificada con Tuberculosis (TBC)
Chile	496 (2008)	Sin registro
Colombia	156 (2010)	111
Costa Rica	48 (2007)	Sin registro
Ecuador	75 (2008)	Sin registro
El Salvador	184 (2009)	143
Guatemala	46 (2008)	Sin registro
Honduras	49 (2009)	57
Panamá	55 (2010)	Sin registro
Perú	56 (2010)	727
República Dominicana	Sin registro	Sin registro

Fuente: Análisis Comparado Regional de los Diagnósticos Sobre VIH y Sida en los Sistemas Penitenciarios de 12 países de Latinoamérica, 2011. Observatorio VIH y Cárceles:

<http://www.observatoriovihycarceles.org/es/vih-carceles/monitoreo-carceles-menu.raw?task=download&fid=533>

Uso excesivo de la prisión preventiva

El uso de la prisión preventiva en exceso es otro factor que explica la presión que se ejerce sobre el sistema penitenciario. Esta debiera tener carácter procesal, es decir, estar supeditada a que el sujeto que se encuentra en proceso presenta riesgo de fuga o porque podría obstaculizar la investigación. Sin embargo, existen otras causales que pueden llevar a justificar su uso, como la seguridad del sujeto o que este represente un peligro para la sociedad, o la víctima, o bien el riesgo de que pueda continuar la actividad delictiva. Estas causales, que pueden ser difíciles de probar en algunos casos, son usadas ampliamente en algunos contextos, poniendo más presión a un ya colapsado sistema penitenciario. Así por ejemplo, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y México tienen más del 50% de su población penal en prisión preventiva.

Las reformas a los procesos penales llevadas a cabo en algunos países han demostrado tener un efecto positivo, por cuanto disminuyen los niveles de persona privadas de libertad sin condena. Así ha sucedido en Chile, Colombia y Ecuador que desde el año 2000 han disminuido su población penal en prisión preventiva. Además, es posible observar que en 6 países se logró una disminución



de entre 4 y 26 por ciento de población penal en prisión preventiva luego de la reforma procesal penal, siendo Chile el país que registró una mayor disminución.

Porcentaje de la Población en Prisión Preventiva antes y después (2 ó 3 años) de la Reforma Procesal Penal en los países de América Latina

País	Antes de la entrada en vigencia de la reforma	Porcentaje	2 ó 3 años después de la entrada en vigencia de la reforma	Porcentaje
Costa Rica	1995	28	2000	30
El Salvador	1998	72	2002	49
Guatemala	1993	N	1996	64
Honduras	1999	88	2005	64
República Dominicana	2002	67	2006	58
Provincia de Buenos Aires	1997	84	2001	87
Chile	1999	51	2007	25
Colombia	2004	43	2007	32
Ecuador	1999	69	2003	65
Paraguay	1996	95	2002	75

Fuente: elaboración propia, 2014, con información entregada por CEJA

Reclusos extranjeros: un tema pendiente

Si la población privada de libertad está, en general, en condiciones de abandono y marginalidad, hay grupos dentro de ella que lo están aún más, como las mujeres, lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y extranjeros. Respecto de los extranjeros, sólo seis países (Chile y Costa Rica en 1998, Panamá el 2009, Ecuador el 2005, México el 2007 y Honduras el 2009, han ratificado el Convenio de Estrasburgo sobre Traslado de Personas Condenadas (1983).

En el ámbito sudamericano, el Acuerdo sobre traslado de personas condenadas entre los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2004), recalca que la finalidad de reinserción de los sistemas penitenciarios se logrará con mayor facilidad cercano al entorno de origen del reo. Tras un Acuerdo complementario, el año 2005, se extendieron los beneficios a personas sujetas a regímenes especiales de condena y a los menores infractores. Estos instrumentos internacionales han sido acompañados en algunos países por acuerdos bilaterales. Así, por ejemplo, Chile cuenta con acuerdos especiales con Brasil (1999), Bolivia (2004), Argentina (2005) y Perú (2012).



El traslado de reclusos a sus países de origen cumple con diversos objetivos humanitarios, como el acercamiento del condenado a su familia y a su ambiente social y cultural y el reforzamiento el apoyo psicológico y emocional que su entorno más cercano puede brindarle, además de obtener mayor desarrollo de la cooperación internacional en materia de derecho penal.

Reinserción con mínimo impacto

El informe constata nuevamente la debilidad de los programas dedicados a reinserción, debido principalmente a un presupuesto notablemente inferior en comparación a otras áreas. Además, se señala la dificultad de medir la efectividad de estos programas, porque la tasa de reincidencia puede no ser suficiente ni exacta. De hecho en muchos países no fue posible encontrar este indicador, aunque a modo de ejemplo, cabe señalar que Argentina menciona una tasa de reincidencia de 38%, Colombia de 21% y República Dominicana de 24%.

Debido al bajo nivel de inversión pública para el mejoramiento de la infraestructura y los programas de rehabilitación y resocialización (que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, es mínimo y, en algunos casos, inexistente) las experiencias son pocas, focalizadas y con bajos niveles de evaluación. En lo que se ha implementado, la iglesia ha tomado un rol fundamental, en donde han surgido variadas iniciativas. Sin embargo, su impacto de los niveles de reincidencia es desconocida. No obstante, sí existen programas que han sido financiados y llevados a cabo por las instituciones responsables de justicia y seguridad pública así como también, ONG's.

Si bien no es posible afirmar una relación directa entre los modelos recomendados por sus resultados (buenas prácticas) y las intervenciones que se implementan a nivel de políticas públicas locales, debido a las variables de contexto de cada país (lo que funciona en un lugar, puede no funcionar en otro), en la región encontramos una serie de experiencias positivas, en su mayoría dadas en centros de rehabilitación y reinserción penitenciaria. Sin embargo, manejan un universo de población demasiado restringido y no cuentan con dispositivos para el monitoreo y evaluación continua de las actividades. Las acciones de capacitación se desarrollan de forma precaria, sin recursos materiales y en espacios improvisados. Además, carecen de mecanismos de referencia a centros de tratamiento fuera de los recintos penitenciarios para dar continuidad de tratamiento después de la liberación. Los programas postpenitenciarios, aun cuando son estipulados por la ley, se llevan a cabo de manera escasa.

Desafíos pendientes y persistentes



Este informe constata que a pesar de algunos esfuerzos notables por mejorar las condiciones penitenciarias, como los cambios organizacionales, mejoras presupuestarias, nuevos programas de reinserción y estrategias de apoyo intersectorial, las malas condiciones generales de las cárceles latinoamericanas, persisten. Hacinamiento, insalubridad, marginales dentro de la marginalidad, débiles capacidades institucionales y políticas de seguridad y justicia que presionan más el sistema, son variables que continúan y plantean desafíos no sólo para las administraciones penitenciarias, sino para el conjunto de instituciones públicas y privadas. Si bien los retos son variados, a modo general y en un esfuerzo por ir más allá de las necesidades básicas para solucionar el problema clásico del hacinamiento, se pueden señalar los siguientes desafíos específicos:

Mejorar la cantidad y calidad del personal penitenciario. El personal penitenciario carece de formación y desarrollo de carrera y en algunos casos, de las condiciones mínimas de seguridad y laborales para realizar de forma efectiva su trabajo. En otro aspecto, las administraciones penitenciarias son a veces reacias a entregar información debido a que su evaluación laboral está supeditada a los datos. Es necesario comprender que la información abierta y accesible, tiene un efecto positivo para mejorar la labor penitenciaria.

Desarrollar políticas inclusivas para la población penal en situación de minoría. Las mujeres, cuya cantidad está en creciente alza en las cárceles y no hay espacios suficientes habilitados para ellas. También existen un tema pendiente con los programas de cohabitación madre-hijo/a en los recintos penitenciarios no tienen mecanismos de supervisión y en algunos casos no existe un límite claro en cuanto a la edad máxima de permanencia. Asimismo, se requiere mejorar los programas y convenios de apoyo y traslado de reclusos extranjeros.

Disminuir los niveles de violencia carcelaria. La violencia no solo se traduce en agresiones entre los internos y hacia los internos por parte del personal, sino que en muchos casos deriva en la toma de poder y control de células al interior de los recintos penales, que inhiben el accionar del personal penitenciario y el buen funcionamiento de este. Disminuir y en lo posible anular la violencia carcelaria permite mejorar la vida de los reclusos, el trabajo del personal y dar un mejor ambiente para el desarrollo de los programas de reinserción.

Distribuir el presupuesto de forma equitativa para el desarrollo de una política penitenciaria más integral. Los programas de reinserción y rehabilitación carecen del presupuesto necesario, criterios de evaluación y evaluaciones de impacto. Estos programas no tienen tratamiento en el medio libre para darle continuidad al proceso. Mejorarlos dependerá no sólo de un mejor diseño,



sino también del apoyo institucional. Invertir en mejores condiciones carcelarias debe ser parte de las políticas preventivas para garantizar los derechos, en lugar de deshumanizar y extender la discriminación hacia los internos.

Monitorear internamente los derechos humanos en el ámbito carcelario. A pesar de los esfuerzos de distintas organizaciones, los Derechos Humanos sigue siendo un tema pendiente. Pocos sistemas penitenciarios cuentan con departamentos de fiscalización internos, por lo tanto la observación y alarma de las condiciones carcelarias, recae en organismo externos con los informes sombra.