

Elías Carranza

DELITO Y PRISIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ¿QUÉ HACER?, ¿QUÉ NO HAY QUE HACER?

Prólogos

Douglas Durán Chavarría
Alex Iván Valle Franco



ILANUD

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas
para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

Elías Carranza, director emérito del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente ILANUD. Argentino, (7 de septiembre 1941), Licenciado en filosofía por la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeñó como sumariante en la justicia penal de instrucción en la ciudad de Rosario (1965 -1977), y como profesor en la Escuela de Trabajo Social del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Santa Fe (1974-1976). Designado por la Corte Suprema de Justicia para integrar como sumariante la Comisión Bicameral Investigadora de Apremios Ilegales y Torturas de la Honorable Legislatura de la Provincia de Santa Fe (1973-1974), comisión que investigó esos delitos cometidos por militares, gendarmes y policías integrantes del comando SAR sub área Rosario dependiente del segundo cuerpo de ejército durante el gobierno militar que gobernó Argentina desde junio de 1966 hasta mayo de 1973, fecha en la que comienza en Argentina un breve interregno de tres años de gobierno civil antes del siguiente golpe militar del 24 de marzo de 1976. Ocurrido este nuevo golpe militar Carranza y otros ex integrantes de la Comisión Bicameral Investigadora de Apremios Ilegales y Torturas son secuestrados por el gobierno militar y Carranza y su familia deben salir del país refugiándose en Costa Rica. En agosto de 1979 es nombrado subdirector del ILANUD organismo regional de las Naciones Unidas con sede en Costa Rica, y en 1998 director, función que desempeña hasta el 31 de diciembre de 2017 fecha en que se pensiona.

Su prolongada labor en el Instituto regional de las Naciones Unidas permite a Elías Carranza dedicarse intensamente en los países de América Latina y el Caribe a las materias que son propias de la función del ILANUD tales como la criminalidad, la justicia penal y otras formas de reacción social frente al delito, la sociología criminal, la justicia penal juvenil, los sistemas penitenciarios y otras materias afines sobre las que ha publicado libros y numerosos artículos en revistas especializadas.

DELITO Y PRISIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿QUÉ HACER?, ¿QUÉ NO HAY QUE HACER?

Quito, Ecuador

DELITO Y PRISIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿QUÉ HACER?, ¿QUÉ NO HAY QUE HACER?

Elías Carranza
Director emérito del ILANUD



ILANUD

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas
para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

365

C312d Carranza, Elías

Delito y Prisión en América Latina y el Caribe: ¿Qué hacer?, ¿Qué no hay que hacer?
por Elías Carranza. San José, C.R.: ILANUD, 2023.

p.: 78

ISBN 978-9977-25-140-0

1. Delito América Latina y Caribe
2. Homicidios América Latina y Caribe
3. Tasas Penitenciarias América Latina y Caribe
4. Sobrepoblación Penitenciaria. I. Título.



Editorial El Siglo
San Pedro N33-08 y Rumipamba
Telf.: (593-2) 2238 250

Serie: Pensamiento penal crítico, No. 7

© *Delito y prisión en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?, ¿Qué no hay que hacer?*
Elías Carranza

Primera edición

Agosto 2023
Quito, Ecuador

ISBN: 978-9977-25-140-0

Diseño de portada y páginas interiores

Jorge Navarrete

Impresión

Imprenta V&M Gráficas
Jorge Juan N32-36 y Mariana de Jesús / Telf.: (593-2) 3201 171
Quito - Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son responsabilidad de los autores y no representan
necesariamente el pensamiento de los editores.

A Rita, mi compañera de toda la vida.

Índice

Prólogo	
Douglas Durán Chavarría	1
Prólogo	
Alex Iván Valle Franco	7
Delito y prisión en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?, ¿Qué no hay que hacer?	
Elías Carranza	11
Referencias	57

Índice de tablas

Tabla 1.	Sobrepoblación penitenciaria en países de América Latina 2018 o año más cercano	13
Tabla 2.	Overcrowding in the caribbean 2018 or closest year.	15
Tabla 3.	Personas presas en países de América Latina. Tasas por cien mil. Incluye los sistemas penitenciarios federales, provinciales y en algunos casos personas alojadas en policías	18
Tabla 4.	El Caribe: tasas penitenciarias por 100.000 habitantes.	21
Tabla 5.	Europa. Ratio personas presas por funcionario de seguridad Abril 25, 2017	23
Tabla 6.	Sistemas penitenciarios de América Latina Relación numérica personas presas por funcionari@ de seguridad 2018 o año más cercano	27
Tabla 7.	Países de América Latina y El Caribe Población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países Año 1981.	29

Tabla 8.	Países de América Latina y países del Caribe Personas presas sin condena en uno y otro grupo de países 2013 o año más cercano	32
Tabla 9.	Totales y porcentajes de personas presas sin condena en países de América Latina 2018 o año más cercano	33
Tabla 10.	Población penitenciaria por género en países de América Latina 2018 o año más cercano	34
Tabla 11.	Intentional homicide rates per 100.000 population in the world. 2015 or closer year	37
Tabla 12.	Tasas de homicidios de todo el mundo, solo países con tasas de 15 o más por 100.000. 2015 o año más cercano	38
Tabla 13.	Efecto de las cárceles privadas en la sobrepoblación penitenciaria en los países de América Latina y El Caribe	51

Índice de figuras

Gráfico 1. Países de América Latina y El Caribe, población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países, año 1981.	28
Gráfico 2. Países de América Latina y El Caribe. Población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países 2011 o año más cercano	31
Gráfico 3. Países de América Latina y El Caribe. Población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países 2013 o año más cercano	31
Gráfico 4. Regions of the world. Gini index of per capita household income.	41

Prólogo

Douglas Durán Chavarría¹

La producción de Elías Carranza en materia de sistemas penitenciarios es vasta y profunda, y esta nueva obra que hoy tenemos la oportunidad de prologar, *Delito y prisión en América Latina y el Caribe*, no es la excepción.

Se trata, como es usual en la literatura de don Elías, de un análisis fundamentado con abundante información cuantitativa, lo cual es de gran utilidad no sólo en los temas penitenciarios, sino también, en general, en todo estudio criminológico, en vista de la evidencia que con ello se aporta.

Un aspecto de gran importancia en este caso es que plantea el autor su libro desde una visión que refiere a datos de –prácticamente– todos los países de la región, contrastándolos, perspectiva cuya relevancia es destacada, por ejemplo, por BENNETT, quien al referirse al tema de la investigación comparada, explica que tal ejercicio permite entender mejor la forma en que operan los sistemas de justicia penal, lo que brinda herramientas a los tomadores de decisiones en materia de política criminal², lo

-
1. Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).
 2. Aunque a veces es, hasta cierto punto, frustrante cuánto son ignorados los consejos de los científicos en esta materia.

mismo que a los profesionales y técnicos que trabajan en este campo³.

El libro de don Elías visibiliza, partiendo de datos de todos los sistemas penitenciarios de la región, el grave problema de hacinamiento carcelario que hay, con las implicaciones que ello tiene en tema de derechos fundamentales, por ejemplo, reflejadas en altas tasas de homicidio⁴ y suicidio, entre muchas otras, como deficiencias en acceso a alimentación y salud adecuadas, según lo que establecen las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos⁵, instrumento de *soft law* básico en la materia.

La situación señalada de sobreocupación tiene, indiscutiblemente, implicaciones en lo que concierne a los altos niveles de violencia a lo interno de las cárceles, por lo dificultoso que es administrar la seguridad en ambientes tan hacinados⁶.

Mas, aparte de señalar el problema de los altos porcentajes de ocupación carcelaria, llama la atención el autor sobre otros problemas que también inciden de manera definitiva en las condiciones de las prisiones de América Latina y el Caribe, *verbi*

-
3. Richard BENNETT: Comparative Criminological Justice Research and the Data that Drive Them, in *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 33:2, 2009, p. 174 (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01924036.2009.9678804>).
 4. Ver sobre el punto Penal Reform International/University of Nottingham: *Deaths in prison. Examining causes, responses, and prevention of deaths in prison worldwide*, 2022, p. 7.
 5. Reglas Mandela.
 6. Ver al respecto el *Comunicado del ILANUD respecto de la situación de las cárceles en la región*, de octubre de 2021 (<https://www.ilanud.or.cr/wp-content/uploads/2021/10/ILANUD-Comunicado-5-oct-2021.pdf>).

gratia, el de la pésima *ratio* personas privadas de libertad/personas funcionarias de cárceles que impera en la región.

Al respecto, es relevante el examen que hace, en el tanto explica que esa relación tiene alcances en todos los ámbitos de la cárcel, pues perjudica la forma en que el personal penitenciario administra la totalidad de los planos que implican la organización de un lugar de privación de libertad.

Pero de nada serviría una *ratio* correcta si el personal penitenciario no tuviera acceso también a una formación adecuada a sus funciones y constante, tal y como lo establece el numeral I.B.1. *ab initio* de las *Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*⁷, cuyos preceptos son incumplidos con frecuencia en América Latina.

Las falencias señaladas por el autor motivan muchas veces iniciativas que, con el pretexto de mejorar esas situaciones, tienden a proponer la privatización de las cárceles; al respecto, la respuesta de don Elías es, tal y como ha sido siempre, la de demostrar los problemas que plantea este tipo de propuestas, en relación con las cuales hay ya mucha investigación que ha señalado multiplicidad de debilidades y problemas que deberían llevar a la conclusión de que ese tipo de solución es inadecuado⁸.

7. UNODC: *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*, Nueva York, 2007, p. 363.

8. En ese mismo sentido SANHUEZA y BRANDER refieren, para el caso de Chile, donde, en América Latina ha tenido un mayor impulso la privatización carcelaria, que "...las cárceles concesionadas exhibirían indicadores más deficitarios en materia de acceso a servicios de salud, relaciones internos/funcionarios, maltrato a internos y acceso a programas de reinserción. Así, algunos nudos críticos del sistema concesionado

Por casualidad, escribimos este prólogo en República Dominicana, adonde el trabajo nos ha traído esta semana, sin embargo, el destino no parece totalmente azar en este caso, pues nos recuerda el autor que precisamente en este país se llevó adelante, en su momento, un proceso importante de mejoramiento del sistema carcelario, tal cosa sin que se tuviera que recurrir a la privatización.

Sin embargo, no se quedó el autor solo con el examen de posibles respuestas desde dentro de los sistemas penitenciarios, sino que, de una manera muy completa, se propuso con este libro un estudio del sistema penal, en su totalidad, toda vez que es precisamente en el contexto de los aparatos de control social y de su funcionamiento, donde se generan esas grandes masas de población carcelaria que colman nuestras prisiones.

En efecto, don Elías abordó las causas de esos procesos masivos de encierro, tal el caso de la aplicación desproporcionada de la prisión preventiva, tema al que el ILANUD ha dado un seguimiento desde hace muchos años.

serían el alto porcentaje de internos que reportan sufrir maltrato físico de funcionarios (*sic*) penitenciarios; el escaso acceso y baja calidad de los servicios de salud intrapenitenciarios; y la limitada cobertura y baja calidad de la intervención psicosocial para los internos/as, todo lo cual parece mejor posicionado en el sistema tradicional que en el concesionado... (Guillermo SANHUEZA y Francisca BRANDER: Política criminal y ejecución penal en Chile: una rehabilitación problemática, en Gabriela IRRAZÁBAL *et al.*: *Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal*, Tren en Movimiento, 2018, p. 285 ab initio). Muy similares falencias se le han señalado a las cárceles privatizadas de los Estados Unidos, al respecto de lo cual se puede ver Tara HERIVEL y Paul WRIGHT: *Prison Profiteers. Who Makes Money from Mass Incarceration*, The New Press, Nueva York/Londres, 2007.

Precisamente, se hace en el libro un recorrido histórico a partir de 1980, cuando el Instituto hizo su primera investigación sobre este tipo de medida cautelar, análisis que permite, según el autor, ser optimista, pero que requiere, de cualquier manera, continuar trabajando en reducir las cantidades de indiciados en prisión, en función, a su vez, de disminuir la sobrepoblación carcelaria.

Por último, en cuanto al crecimiento constante de las poblaciones penitenciarias, analiza don Elías con la profundidad que siempre le ha caracterizado, factores que van incluso más allá de los sistemas penales, por ejemplo, la violencia estructural.

Sobre este punto, hace un interesante repaso de una variable que ha sido estudiada mucho, y que tiene relación directa con el aumento de la violencia en la sociedad, a saber, la inequidad en la distribución del ingreso, lo que debería determinar a los tomadores de decisiones en el sentido de prever mayor intervención en lo social, que en lo penal.

Las conclusiones de don Elías Carranza al respecto deberían llamar a la reflexión aún más en los tiempos que corren, cuando se han dado cambios muy profundos en materia de desigualdad; al respecto, duele que América Latina y el Caribe han llegado a tener hasta ocho países en la lista de las diez naciones con mayor grado de desigualdad a nivel global, tan solo con Ruanda y Sudáfrica fuera de la región en ese desafortunado elenco⁹.

Afortunadamente, hay salidas, y muchas de ellas nos las señala el autor, quien formula prácticamente un plan para afrontar los desafíos que implica una región donde se ha hecho un uso

9. World Bank: *Poverty and Shared Prosperity 2016. Taking on Inequality*, Washington D.C., 2016.

extremo del Derecho Penal, cuando lo que se debería hacer es poner en marcha más política social.

A la vez, propone don Elías las estrategias a corto plazo que deberían seguirse para enfrentar los retos de unos sistemas penitenciarios desbordados y profundamente injustos desde la perspectiva de los derechos humanos que el autor, lo mismo que el Instituto, han impulsado por décadas, por lo que la obra se constituye en algo así como un manual para la solución de los problemas penitenciarios, que los países de la región deberían considerar como un referente en la materia.

La publicación de un libro como el que ahora prologamos es siempre un hito, sobre todo en el caso de una obra de don Elías Carranza, quien siempre se ha caracterizado por su rigurosidad en el análisis y por la claridad de la manera en que explica los fenómenos y mecanismos de control social, de forma que para el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), que tanto le debe a don Elías, es un verdadero honor contribuir a la divulgación del conocimiento por medio de esta importante obra.

En República Dominicana,
entre el 28 y el 29 de julio de 2023.

Prólogo

Alex Iván Valle Franco PhD
Decano de la Escuela de Derechos y Justicia
del IAEN-Ecuador

Previo a la realización de la presentación de esta importante obra, quiero expresar mi admiración y agradecimiento al Prof. Dr. Elías Carranza, por confiar en este académico que apenas se abre paso en el mundo del derecho a nivel internacional, pero que sin duda comparte las mismas inquietudes y luchas en el maro de los derechos humanos, con la convicción de dejar un mundo mejor del que recibimos.

A través de esta obra, el autor muestra su gran preocupación por los deficientes servicios penitenciarios, y en especial por los centros de detención, los cuales albergan a personas que han sido condenadas a prisión, y que debido a dicha ineficiencia han sido sometidos a vulneraciones mayores a sus derechos. Lo importante del presente trabajo, es el análisis técnico a través de una metodología de método dogmático jurídico, enfoque mixto, modo socio jurídico y criminológico jurídico, que muestra estadísticas de diversos países, proyectos exitosos, y muestras de política criminal comparada efectiva en la práctica.

En la primera parte, se muestra la situación de los sistemas penitenciarios de América Latina al 2018, allí se refleja que todos los países tienen hacinamiento, con excepción de Uruguay y México, de hecho, la media en hacinamiento reporta más de un 120%. En

este porcentaje no se considera al preso policial, que es detenido en comisarías debido a la falta de espacio en el sistema penitenciario. La realidad suele ser peor que la que presentan las cifras oficiales. Los países del Caribe tienen en general una situación algo mejor que los de América Latina en sus sistemas penitenciarios.

El hacinamiento produce efectos de degradación y afectación a las personas privadas de libertad, un claro ejemplo de ello surgió de la visita que hicieron Carranza y Luis Rodríguez Manzanera a la penitenciaría central de Tegucigalpa, Honduras –prisión que ya no existe–. Midieron los dormitorios, y encontraron que en un dormitorio en el que se alojaban doscientos privados de libertad, cada uno de ellos tenía un espacio de 14 cm²; no cabían todos de pie en el dormitorio. Había camas de tres literas. A la hora de dormir debían entrar primero los de la litera superior, luego los de la del medio y por último los de la primera que estaban a ras del suelo.

Un segundo análisis, que procura analizar la problemática, es el desarrollo del origen del hacinamiento. Aquí el autor revisa estadísticamente la evolución de las tasas penitenciarias de los países de América Latina durante los últimos veinticinco años, y observa que la política penal que optó por el endurecimiento de las penas ha ocasionado el hacinamiento, más aún porque el uso y abuso de la prisión preventiva es una realidad. Este hecho, demuestra de forma contundente que el aumento de penas y de personas privadas de libertad no es una política criminal efectiva, por el contrario, la aplicación de políticas sociales típicas de un Estado de bienestar que vela por sus ciudadanos refleja un menor porcentaje de delitos. Para confirmar este último dicho, se muestra como los países nórdicos de Europa Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca, y adicionalmente, Holanda y Japón, tienen tasas penitenciarias oscilan entre aproximadamente 50 y 60 personas

presas por cada 100,000 habitantes, una sexta parte de las de América Latina.

Adicionalmente, el autor analiza otros elementos concomitantes con el hacinamiento, como es la ratio de personas privadas de libertad y su correspondiente número de funcionarios de seguridad a cargo, develando situaciones precarias en países como Ecuador, que tiene un funcionario para más de 24 personas, y en contraste San Marino con 2 personas detenidas y 5 funcionarios a cargo. Otro grave problema es el número de personas detenidas sin condena, es decir que tienen una condena adelantada, ya que en muchos de los casos ha resultado que tienen sobreseimientos o se ha ratificado su inocencia mediante sentencia. Aquí llama mucho la atención el alto porcentaje de países como Paraguay y Bolivia, con un 94, 25% y 89, 70% respectivamente.

Desde la mitad de la obra en adelante, al autor tiene un desarrollo propositivo respecto de estándares, propuestas, y posibles soluciones al problema del sistema carcelario, comienza por citar las nuevas Reglas Mínimas de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 2015 (Reglas de Mandela). También verifica que uno de los factores en el aumento de la criminalidad es la incidencia de la inequidad de la distribución del ingreso en los países de América Latina.

Por lo mencionado, concluye que lo importante para proyectar una adecuada política criminal, es contar con estrategias que requieren sostenibilidad en el tiempo, y que no deben ser exclusivamente penitenciarias, sino integrales. Allí se incluyen acciones en los otros componentes del sistema de justicia penal, y también políticas sociales y económicas específicamente dirigidas a reducir la inequidad de la distribución del ingreso y lograr los beneficios que ello traerá en materia laboral, de educación, de

vivienda, de salud, de reducción de la violencia, y también de reducción de la criminalidad.

Este análisis de 25 años sobre la política criminal y penitenciaria en nuestros países nos muestra que estamos aplicando de forma errada la misma política criminal sin lograr resultados positivos, en otras palabras, la prisión como medio de prevenir el delito (prevención general y prevención especial especial) no es eficaz. Es hora de que los gobiernos planifiquen políticas criminales integrales y desde abajo, es decir desde la realidad y no desde los escritorios de unos cuantos funcionarios que no conocen la realidad ni de las cárceles y menos la realidad de los grupos más pobres y vulnerables de su país.

Para concluir mi presentación, debo resaltar la obra no solo por el contenido técnico y cualitativo, porque demuestra ser un trabajo objetivo en su desarrollo y conclusiones. Este hecho, sumando a la preocupación como jurista, como luchador en derechos humanos y como ciudadano consciente de una indolente realidad, hace que proponga una línea roja y definitiva para un cambio de paradigma en la política criminal, cambio que no solo es útil para una sociedad más justa, sino que es necesario para construir una sociedad más pacífica y democrática.

Invito a todos y a todas a leer la presente obra y sacar sus propias conclusiones. En hora buena apreciado Elías por tu brillante contribución a la política criminal y a los derechos humanos.

Quito, 30 de julio de 2023

Delito y prisión en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?, ¿Qué no hay que hacer?

Elías Carranza

Director emérito del ILANUD

Los sistemas o servicios penitenciarios son el lugar en el que la justicia penal aloja a las personas que han sido condenadas a prisión, o a quienes, no teniendo aún condena, se encuentran en prisión preventiva porque se los acusa de haber cometido un delito sancionado con esa pena.

Las leyes en los países de América Latina y en la mayoría de los países del mundo –no en todos– no establecen ya penas corporales que causen un dolor o sufrimiento físico. Las hubo en otras épocas. Tampoco nuestras leyes establecen la pena de ser alojado en sobrepoblación, o la pena de recibir mala alimentación, o de sufrir condiciones precarias en materia de salud, o de sufrir violencia causada por el hacinamiento.

Aunque no hay acuerdo unánime sobre los objetivos de la pena, las leyes de los países miembros de las Naciones Unidas establecen, palabras más palabras menos, que la pena es un acto de justicia que tendrá por objeto la rehabilitación, resocialización, reeducación, u otros vocablos similares (las llamadas teorías “re”), para el logro de cuyo objetivo se deberá tratar a las personas

privadas de libertad con justicia y dignidad, satisfaciéndoseles las necesidades básicas de alimentación, salud, higiene, y otras que no pueden satisfacer por sí mismas dada su situación de estar privadas de libertad.

Esto es lo que dicen las leyes. Sin embargo, muchos años después del advenimiento de las democracias en nuestros países de América Latina y el Caribe, y ya sin gobiernos militares, continúa habiendo masacres, violaciones masivas de derechos humanos que ocurren en el corazón mismo de los sistemas de justicia penal, cuya función es, paradójicamente, hacer justicia.

La situación de la justicia penal, y particularmente la de las cárceles, con pocas excepciones es grave en la actualidad en casi todo el mundo, pero notablemente peor en los países llamados “en vía de desarrollo” o de medianos y bajos ingresos.

Es importante analizar la situación penitenciaria con objetividad e integralidad, y prever su evolución en el curso de los próximos años, para ser realistas respecto de lo que se debería hacer, de lo que se podría hacer, y también respecto de lo que no deberíamos hacer.

El análisis no debe limitarse al subsistema penitenciario. Debe hacerse sobre la integralidad del sistema de justicia penal, ya que el subsistema penitenciario se encuentra casi al final de éste, y con muy pocas posibilidades de determinar la naturaleza y cantidad de personas que ingresarán a él.

Asimismo, como las personas que colman los sistemas penitenciarios están en ellos porque se las acusa de haber cometido delitos, será importante tener en cuenta la evolución de la criminalidad.

Para funcionar razonablemente bien, las cárceles en todos los países del mundo requieren satisfacer dos requisitos indispensables: espacio físico, y personal penitenciario. Si falta espacio hay sobrepoblación y hacinamiento; y si falta personal, hay anarquía y

vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y por el surgimiento de grupos de autodefensa al interior de los presidios. La normativa internacional y la doctrina exigen múltiples otros requisitos para el buen funcionamiento de las prisiones, pero éstos dos son indispensables, y de ellos depende también el buen cumplimiento de los otros.

En cuanto al espacio, la Tabla 1 exhibe la situación de nuestros sistemas penitenciarios de América Latina al 2018 o año más cercano. Como podemos ver, a la fecha de la información todos los países, con la sola excepción de Uruguay y México, registraban sobrepoblación, y catorce de los dieciocho registraban sobrepoblación crítica (densidad de 120% o más), parámetro utilizado por la Unión Europea, que utilizamos también en el ILANUD al analizar nuestra región.

**Tabla 1. Sobrepoblación penitenciaria en países de América Latina
2018 o año más cercano**

	Año	Capacidad del sistema	Población existente	Exceso	Densidad x 100
Uruguay	2018	11.887	10.098	-1.789	85
México	2018	215.825	203.847	-11.978	94
Chile	2018	41.826	43.089	1.263	103
Panamá	2018	14.830	17.064	2.234	115
Argentina	2018	77.678	94.883	17.205	122
Ecuador	2018	27.270	37.530	10.260	138
Costa Rica	2018	9.925	13.833	3.908	139
Brasil	2018	409.948	708.753	298.805	173
Colombia	2018	79.723	121.230	41.507	152
Paraguay	2018	9.511	14.551	5.040	153
Honduras	2016	11.357	17.572	6.215	155

**Tabla 1. Sobrepoblación penitenciaria en países de América Latina
2018 o año más cercano**

	Año	Capacidad del sistema	Población existente	Exceso	Densidad x 100
R. Dominicana	2015	14.548	24.716	10.168	170
Nicaragua	2013	4.399	9.113	4.714	207
El Salvador	2018	18.051	38.822	20.771	215
Perú	2018	39.158	87.379	48.221	223
Venezuela	2013	16.539	52.933	36.394	320
Guatemala	2018	6.997	23.949	16.952	342
Bolivia	2017	5.033	17.836	12.803	354

Fuente: Elías Carranza y Víctor Chaves, ILANUD.

Elaborado con información oficial de cada país

Es importante tener en cuenta que las cifras del cuadro exhiben los promedios de cada país. Hay países con cárceles federales, estatales y municipales, con densidades muy distintas entre ellas. Hay prisiones estatales y municipales con densidades muy graves cuya realidad queda oculta al obtener el promedio nacional.

Es importante tener en cuenta también que todos o casi todos los sistemas penitenciarios de América Latina presentan el problema del “preso policial”, el caso de las personas alojadas en comisarías policiales en razón de la falta de espacio en las prisiones. Estas personas por lo general no se incluyen en las estadísticas penitenciarias. Si las incluimos en el análisis se advierte que la situación es aún más grave, y que se está haciendo un uso sumamente excesivo de la prisión.

Veamos en la Tabla 2 el caso de los países del Caribe, también al 2018 o año más cercano. De los dieciocho países incluidos en el cuadro, nueve tienen sobrepoblación, y siete de ellos *sobrepoblación crítica*.

En general en cuanto a sobrepoblación el panorama de los países del Caribe es algo mejor que el de los de América Latina, salvo algunos casos muy graves: Haití, Grenada, Antigua y Barbuda, Bahamas, St.Kitts and Nevis y las Islas Cayman.

**Tabla 2. Overcrowding in the caribbean
2018 or closest year**

	Capacity	Prisoners	Excess	Density per 100
Barbados 2018	1.250	874	-376	70
Dominica 2016	300	211	-89	70
Puerto Rico 2017	14.240	10.475	-3.765	74
Belize 2017	1.750	1.297	-453	74
Suriname 2014	1.330	1.000	-330	75
Trinidad and Tobago 2018	4.886	3.999	-887	82
Anguilla (U.K.) 2015	60	55	-5	92
St. Vincent Grenad 2018	588	469	-119	80
Jamaica 2016	4.352	3.866	-486	89
Saint Lucia 2018	500	507	7	101
Martinique 2018	738	836	98	113
Guyana 2017	1.640	2.004	364	122
Cayman Islands (U.K.) 2017	170	222	52	131
St. Kitts and Nevis 2018	120	198	78	165
Bahamas 2017	1.000	1.746	746	175
Grenada 2018	250	445	195	178
Antigua y Barbuda 2017	150	351	201	234
Haiti 2016	2.431	10.512	8.081	432

Fuente: Elías Carranza, ILANUD, based on information from ILANUD, from the Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London, and from the International Centre for Prison Studies, King's College, London

La sobrepoblación penitenciaria, además de ser en sí misma una forma de prisión cruel, inhumana y degradante, genera todo otro tipo de violencias y degradaciones al interior de los presidios. En una oportunidad hace varios años hicimos con Luis Rodríguez Manzanera una visita a la entonces penitenciaría central de Tegucigalpa, Honduras –que ya no existe– y medimos en uno de los grandes dormitorios que había donde se alojaban alrededor de 200 privados de libertad, un espacio de 14 cm² por persona. Este espacio tan reducido se explica porque había grupos de camarotes de tres literas cada uno, con una litera arriba de la otra como los nichos de los cementerios. En horas de la noche, al momento de acostarse, los presos tenían que ir ingresando al dormitorio primero los de las literas de arriba, y luego los de más abajo, ya que no cabían los 200 presos del dormitorio todos juntos al ras del suelo. Pero este es solo un ejemplo de hacinamiento extremo. Hemos verificado situaciones similares en los países de la región en general.

Ser condenado a prisión en las actuales condiciones en nuestros países de América Latina, salvo pocas excepciones es ser condenado a una pena de muerte aleatoria. Es decir, ser condenado a prisión con la pena accesoria de que, además, al interior del presidio quizá lo maten. En una medición que hicimos de los homicidios ocurridos en los países de América Latina en comparación con los ocurridos en la vida en libertad, el país que mejor situación tenía, registraba una relación de 25 a uno, es decir que por cada homicidio por cada 100.000 habitantes ocurrido a nivel global en el país, al interior del sistema penitenciario se cometían veinticinco; y por cada suicidio por cada 100.000 habitantes ocurrido a nivel nacional al interior del sistema penitenciario ocurrían ocho.

Que se registren más homicidios y suicidios por cada cien mil habitantes al interior de las cárceles que en la vida en libertad es un fenómeno que ocurre en todos los países del mundo, pero no en las dimensiones en que ocurre en nuestros países de América Latina. La sobrepoblación es un factor que multiplica los homicidios, los suicidios y los hechos de violencia en general en las prisiones.

Ahora bien, ¿Qué causa la sobrepoblación?

La sobrepoblación se genera por el acelerado crecimiento de las tasas de encierro, con el consiguiente aumento de personas presas que exceden la capacidad para alojarlas, y existen dos explicaciones clásicas de ello: una sostiene que aumentan las personas presas porque hay más delito; otra sostiene que aumentan las personas presas porque hay políticas de mano dura y de mayor encierro.

Con la información que recoge el ILANUD periódicamente de los países de América Latina y el Caribe llegamos a la conclusión de que las dos explicaciones son ciertas. Hay tasas muy altas de criminalidad, y hay también un endurecimiento de las políticas en la justicia penal con un excesivo uso de la prisión.

En la Tabla 3 vemos la evolución de las tasas penitenciarias de los países de América Latina durante los últimos veinticinco años (más exactamente durante el período 1992-2018). Como vemos, todos los países elevaron sus tasas, la mayoría de manera exorbitante, multiplicándolas por dos, por tres, por cuatro, por cinco, y hasta por más de seis. La situación es gravísima y similar en toda la región.

Tabla 3. Personas presas en países de América Latina. Tasas por cien mil.
Incluye los sistemas penitenciarios federales, provinciales y en algunos casos personas alojadas en policías

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	63	64	67	74	97	96	99	106	117	125	140	156	161	162
Bolivia						80	86	102	111	98				
Brasil	74	80	81	107		119		131	133	132	133	169	182	193
Colombia	94	98	99	100	123	132	132	143	162	175	162	184	206	215
Costa Rica	103	104	108	119	131	158	161	168	167	183	187	192	198	199
Chile	153	153	148	153	162	170	180	204	215	216	222	229	226	228
Ecuador	75	81	81	84	94	80	78	69	64	61	67	74	84	88
El Salvador	98	101	108	124	140	162	141	117	138	170	193	199	211	211
Guatemala					62			74			100	100	95	87
Honduras	110	113	139	160	166	153	160	178			183			170
México	99	102	96	99	107	114	126	140	150	160	167	173	180	190
Nicaragua	78	79	92	99	112	107	134	145	130	125	133	114	117	119
Panamá	172	210	216	223	262	274	285	287	286	312	331	352	350	350
Paraguay					70	75	75	79	67	74	86	94	109	111
Perú	76	80	82	88	95	99	104	107	107	103	103	107	115	121
R. Dominicana	145	135	151	160	129	140	165	168				189	150	143
Uruguay	96	99	100	99	101	106	119	121	129	147	169	203	214	213
Venezuela					102	112	106	98	85	104	105	103	99	77

Fuente: Elías Carranza y Víctor Chaves, ILANUD.

Elaborado con información oficial de cada país

Tabla 3. Personas presas en países de América Latina. Tasas por cien mil.
Incluye los sistemas penitenciarios federales, provinciales y en algunos casos personas alojadas en policías

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	150	147	150	161	158	156	158	164	172	179	188		232
Bolivia	83	89	89					137	135	127	144	161	
Brasil	212	220	227	239	249	256	272	281	302		347	317	333
Colombia	186	181	195	164	176	201	237	243	245	251	249	239	235
Costa Rica	195	190	194	197	217	246	273	325	355	266	368	376	395
Chile	259	290	317	311	320	310			254	248	247	235	225
Ecuador	103	123	112	106	108	102		135				217	223
El Salvador	212	263	304	337	380	394	418	433	440	480	552	602	609
Guatemala	84	83	88	71	78	84	92	99	115	124	129	132	152
Honduras	160	149	149	151	155	157		157	187	200	215		
México	193	192	193	198	192	191	200	200	182	175		166	157
Nicaragua	112	123	122	105	112	135	150	164	181				
Panamá	346	332	266	288	336	364	388	380	390		428	402	386
Paraguay	107	102	103	99	100	114	124	140	158	182	195	202	211
Perú	134	147	151	153	157	177	203		229	240	252	260	268
R. Dominicana	148	164	166	202	210	212			243	235			
Uruguay	198	212	230	246	257	266			285	286	298	296	291
Venezuela	97							178					

Fuente: Elías Carranza y Víctor Chaves, ILANUD.

Elaborado con información oficial de cada país

¿Será posible que desde 1992 hasta la actualidad el número de personas que delinquen en América Latina haya generado este crecimiento exponencial de las tasas penitenciarias? ¿Y que este crecimiento haya ocurrido en todos los países de América Latina sin excepción? ¿O será que se está utilizando la prisión excesivamente?

En la Tabla 4 hemos colocado las tasas de encierro de los países del Caribe. Como vemos, el panorama es similar al de los países de América Latina, aunque en el caso del Caribe la tendencia ascendente de las tasas no es tan evidente como en el grupo latinoamericano porque los del Caribe son países con un muy reducido número de habitantes, en los que el ingreso o egreso de personas al sistema penitenciario ocasiona sinuosidades y cambios bruscos en las tendencias. (<http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>)

El fenómeno del crecimiento de las tasas de encierro es impactante cuando vemos que no es un fenómeno exclusivo de los países de América Latina y el Caribe, sino que, salvo pocas excepciones, ocurre en todas las regiones del mundo, en los países de medianos y bajos ingresos y también en algunos de los de altos ingresos. Las excepciones notables son los países nórdicos de Europa: Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca, también Holanda y Japón que son países cuyas tasas de criminalidad y sus poblaciones penitenciarias han venido en descenso durante las dos últimas décadas. Sus tasas penitenciarias oscilan entre aproximadamente 50 y 60 personas presas por cada 100.000 habitantes, una sexta parte de las de América Latina. Como en todo o en casi todo, son países con sociedades admirables.

Pasemos ahora a ver algo sobre la otra variable que dijimos que es muy importante en los sistemas penitenciarios: La adecuada *ratio* número de personas presas por persona funcionaria.

Tabla 4. El Caribe: tasas penitenciarias por 100.000 habitantes

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anguila (UK)													342	
Antigua & Barbuda				341			278				191		232	269
Bahamas							485		470		412		435	460
Barbados		238					291		527		317	366		365
Belice	310			293			448			384		420		
Cayman Island (UK)				546			682		565	539	544		425	
Dominica	387			392			421			307	319		414	
Grenada							324				291		177	265
Jamaica	178			171			162					178		180
Puerto Rico	314			310			388		384	377	380		369	
St. Kitts & Nevis				295			288	300		441		406	559	
St. Lucia	210			262			216	241		291		284	294	303
St. Vincent & Granadines	294			323			390	375		280		337		334
Surinan									168					164
Trinidad-Tobago	269			299			353		365	370	337		304	

Fuente: Elías Carranza y Víctor Chaves, ILANUD.

Elaborado a partir de la información del Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London, y el International Centre for Prison Studies, King's College, London.

Tabla 4. El Caribe: tasas penitenciarias por 100.000 habitantes

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anguila (UK)	346	400	338		387	480	543		414	307			367
Antigua & Barbuda	233		268		339		403		363		398	373	321
Bahamas	446		402		367		429	379	363			438	442
Barbados		365	376		324		368	529	309	322		312	315
Belice	516				446	447	452	486	446			356	
Cayman Island (UK)	404	409	363		382		330		326		369	359	365
Dominica	424	367	331		415		382	369		300	289		
Grenada	324		371		411		420	430	457	421	435	414	426
Jamaica	183	174		188		161		148		138	138		
Puerto Rico	351	330	306		294		338		350	349		313	
St. Kitts & Nevis	474	452	531		488	603	678	670	607		391	393	371
St. Lucia			299		296		313	321	345		327	285	285
St. Vincent & Granadines		350	376		379		422		378		418		426
Surinan				175		191		194	183				
Trinidad-Tobago	268	276	283		283		284		258	270	272	262	292

Fuente: Elías Carranza y Víctor Chaves, ILANUD.

Elaborado a partir de la información del Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London, y el International Centre for Prison Studies, King's College, London.

Comencemos viendo la Tabla 5 en el que hemos colocado los países de Europa, la mayoría de los cuales tienen servicios penitenciarios bastante acordes con la normativa internacional de las Naciones Unidas. Observemos que casi todos tienen ratios de menos de cuatro personas privadas de libertad por cada funcionario o funcionaria de seguridad. Y hay trece países que tienen ratios de entre cero y menos de dos personas presas por cada funcionario o funcionaria de seguridad.

**Tabla 5. Europa. Ratio personas presas por funcionario de seguridad
Abril 25, 2017**

País	Presos	Guardas	Ratio
San Marino	2	5	0,4
Liechtenstein	8	15	0,5
Andorra	52	53	1,0
UK: North. Ireland	1.690	1.359	1,2
Sweden	5.770	4.320	1,3
Denmark	3.203	2.303	1,4
Ireland	3.746	2.552	1,5
Italy	52.389	35.319	1,5
Netherlands	9.002	5.817	1,5
Norway	3.664	2.525	1,5
Cyprus	654	381	1,7
Albania	5.981	3.092	1,9
Iceland	146	77	1,9
Belgium	12.841	6.526	2,0
Croatia	3.341	1.569	2,1
Finland	3.007	1.364	2,2
Luxembourg	667	293	2,3

**Tabla 5. Europa. Ratio personas presas por funcionario de seguridad
Abril 25, 2017**

País	Presos	Guardas	Ratio
UK: Scotland	7.746	3.285	2,4
France	65.544	26.153	2,5
Hungary	17.773	6.656	2,7
Latvia	4.399	1.659	2,7
Slovenia	1.399	506	2,8
Spain (Catalonia)	8.932	3.199	2,8
Bulgaria	7.583	2.641	2,9
Austria	9.037	3.058	3,0
Switzerland	6.884	2.102	3,3
Armenia	3.888	1.154	3,4
Portugal	14.222	4.081	3,5
Spain (<i>total</i>)	64.017	18.281	3,5
Georgia	10.242	2.851	3,6
Spain (State Adm.)	55.085	15.082	3,7
UK: England & Wales	86.193	21.900	3,9
Lithuania	8.022	1.987	4,0
Moldova	7.813	1.925	4,1
Estonia	2.768	655	4,2
Serbia	10.064	2.350	4,3
Turkey	173.522	38.728	4,5
Poland	70.836	15.398	4,6
Greece	9.646	1.814	5,3
Macedonia	3.498	546	6,4
Romania	28.642	4.273	6,7
Montenegro	1.100	145	7,6
Czech Rep.	20.866	2.090	10,0

**Tabla 5. Europa. Ratio personas presas por funcionario de seguridad
Abril 25, 2017**

País	Presos	Guardas	Ratio
Russian Fed.	642.470	57.244	11,2
Slovak Rep.	10.087	801	12,6
Azerbaijan	24.197	NA	NA
Germany	63.628	NA	NA

Fuente: E. Carranza, V. Chaves, ILANUD: Elaborado a partir de Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I- Prison Population Survey 2015. Updated on 25th April 2017.

Para que un sistema penitenciario funcione bien es importante invertir en personal. Por su naturaleza los sistemas penitenciarios requieren alto número de funcionarios y funcionarias. Los seres humanos necesitan interacciones humanas, tanto más si están encerrados y privados de socializar de manera natural en la sociedad.

Estos funcionarios y funcionarias permanecen día y noche en las prisiones y son los que mantienen mayor y permanente contacto con las personas presas, por lo que su adecuada selección y capacitación integral –no solo en materia de seguridad– es muy importante. Por esta razón algunos países han dejado de denominarlos “personal de seguridad o vigilancia”. Así por ejemplo en República Dominicana, que asignó esa función a su nuevo cuerpo de “VTPs” que significa “funcionarios de vigilancia y tratamiento penitenciario”, que reciben una capacitación integral, no solo en materia de seguridad.

Contrastando con la Tabla 5, la relación numérica personas presas por persona funcionaria de seguridad es por lo general muy inconveniente en los países de América Latina. Se debe tener en cuenta que la *ratio* óptima estimada es entre 1 y 3 , es decir, de entre una y no más de tres personas presas por cada funcionario

o funcionaria de seguridad en promedio. Aunque pudiera parecer elevada, esta es la relación numérica que existe en los países de Europa Occidental y en algunos penales selectos de América Latina, como por ejemplo en la cárcel de Almoloya de Juárez del Sistema Penitenciario Federal de México, y en las del Sistema Penitenciario Federal de Argentina. Esta relación numérica es necesaria para que en la práctica pueda haber entre cuatro y no más de doce personas presas por funcionaria o funcionario efectivamente en funciones. Esto porque se calcula que en razón de los necesarios turnos del personal, la mitad del personal está en su domicilio, y la otra mitad en el sistema penitenciario; y de esta última mitad un 50% se encuentra cumpliendo efectivamente funciones, mientras el otro 50% está preparándose para el relevo, descansando, durmiendo, o comiendo, con lo que si en un determinado país la dotación existente de personal tiene una *ratio* 2 : 1, en la realidad del ejercicio de la función la *ratio* es 8 : 1, y si el sistema tiene una *ratio* de cinco a uno, en la realidad laboral la *ratio* es de veinte a uno. Veamos en la Tabla 6 la *ratio* en los países de América Latina con datos al 2018 o año más cercano.

En la Tabla 6 se observa que en general es una *ratio* muy inconveniente. Hay déficit de personal, en algunos casos muy grave, con un número excesivamente alto de presos o presas por funcionario o funcionaria, por lo general conviviendo en grandes dormitorios colectivos, con lo cual, en los hechos, el control inmediato sobre las acciones y vidas de las personas privadas de libertad no lo tiene la autoridad penitenciaria ni tampoco cada preso o presa, sino que depende de los grupos de convivencia, de supervivencia o de autodefensa que necesariamente se forman al interior de los presidios, con resultados de violencia y frecuentes muertes.

Tabla 6. Sistemas penitenciarios de América Latina
Relación numérica personas presas por funcionari@ de seguridad
2018 o año más cercano

País	Número de Pres@s	Número de Funcionari@s	p:f
Argentina 2011	59.227	32.412	2
Uruguay 2018	10.098	2.739	4
Chile 2011	53.602	11.347	5
Costa Rica 2018	19.587	3.645	5
Guatemala 2014	17.928	3.214	6
República Dominicana 2011	4.527	733	6
Nicaragua 2011	10.892	1.419	8
Honduras 2013	12.307	1.573	8
Paraguay 2011	7.161	801	9
Brasil 2018	708.763	79.202	9
Venezuela 2006	19.257	1.900	10
Bolivia 2017	17.836	1.514	12
Panamá 2018	15.873	1.198	13
Colombia 2018	183.664	12.344	15
Perú 2013	61.390	4.065	15
El Salvador 2018	38.822	1.935	20
Ecuador 2018	37.530	1.554	24
Haití			N/D
México			N/D

Fuente: Elías Carranza y Víctor Chaves, ILANUD.

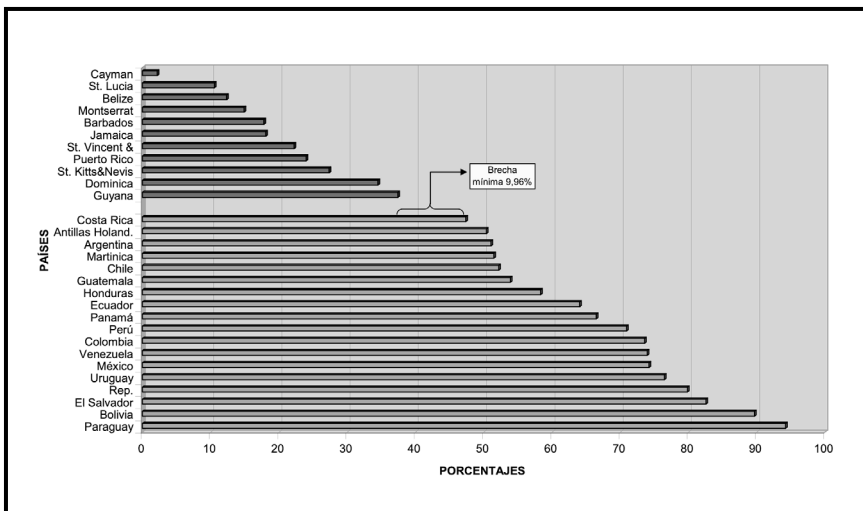
Elaborado con información oficial de cada país.

Un problema penitenciario especialmente grave en América Latina es el de los presos y presas sin condena, el de las personas que están largos períodos de tiempo privadas de libertad a la espera de sentencia. La Comisión sobre Prevención del Delito

y Justicia Penal de las Naciones Unidas ha dicho que el número y porcentaje de personas presas sin condena es un indicador del grado de acceso a la justicia y de la calidad y eficiencia de la justicia penal (COMMISSION 2018, veintisieteava sesión llevada a cabo en Viena del 14 al 18 de mayo de 2018).

Hicimos nuestra primera investigación sobre este tema en 1980, oportunidad en la que encontramos la situación interesante que se observa en el Gráfico 1:

Gráfico 1. Países de América Latina y El Caribe, población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países, año 1981



Todos los países del Caribe de sistema penal anglosajón (barras grises oscuras) exhibían en ese entonces una situación mucho mejor que la de todos nuestros países de sistema procesal penal continental europeo. Veamos el detalle de los porcentajes en la Tabla 7:

Tabla 7. Países de América Latina y El Caribe
Población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países
Año 1981

País	%	País	%
Cayman Islands	2,18	Chile	52,51
St. Lucia	10,56	Guatemala	53,92
Belize	12,34	Honduras	58,36
Montserrat	14,90	Ecuador	64,08
Barbados	17,81	Panamá	66,52
Jamaica	18,07	Perú	70,95
St. Vincent & Grenadines	22,22	Colombia	73,59
Puerto Rico	24,00	Venezuela	73,97
St. Kitts & Nevis	27,36	México	74,23
Dominica	34,52	Uruguay	76,50
Guyana	37,44	Rep. Dominicana	79,88
Costa Rica	47,40	El Salvador	82,57
Netherlands Antilles	50,41	Bolivia	89,70
Argentina	51,08	Paraguay	94,25
Martinica	51,50		

Fuente: Elías Carranza, Víctor Chaves, ILANUD.
 Elaborado con información oficial de cada país.

Los países del Caribe tenían todos porcentajes de presos sin condena dentro de una distribución que iba desde un 2,18% de las Islas Caimán hasta un 37,44% en su máximo, que exhibía Guyana.

Por su parte, y por contraste, nuestros países latinoamericanos de sistema penal continental europeo o romano germánico presentaban cifras que oscilaban entre el 47,40% de Costa Rica y el 94,25% de Paraguay.

Entre el país del Caribe de sistema anglosajón en peor situación, con el mayor porcentaje de personas presas sin condena, y el país de América Latina de sistema continental europeo con mejor situación, o sea con menor porcentaje de personas presas sin condena, había una distancia de diez puntos porcentuales a favor del país caribeño.

Como se ve, era notoria la incidencia de la variable “sistema procesal penal” en la generación de la cantidad de personas presas sin condena.

En el Gráfico 2 colocamos la situación que presentaban los países al año 2011 o año más cercano, luego de que transcurrieran treinta años desde la primera investigación.

A partir de la década de los noventa todos los países de América Latina introdujeron reformas procesales que sustituyeron el procedimiento inquisitivo por el acusatorio, estableciendo, entre otras cosas, la instrucción criminal a cargo del ministerio público, la defensa desde el primer acto procesal, la oralidad en sustitución de la escritura, y reduciendo al mínimo el secreto de la investigación. Tales reformas produjeron efectos reduciendo el número y porcentajes de personas presas sin condena, y como vemos en la Tabla 8 los porcentajes de ambos grupos de países comenzaron a entremezclarse y el predominio de los países de sistema anglosajón ya no era total como antes de las reformas.

En el Gráfico 3, podemos ver la situación que se presentaba en la región al año 2013 o año más cercano.

Como podemos ver, con el transcurso del tiempo y los nuevos sistemas procesales, los países de América Latina han ido progresando en reducir sus porcentajes de personas presas sin condena, y la diferencia en los porcentajes entre ambos grupos de países al año 2013 no era tan grande como lo era 30 o 35

Gráfico 2. Países de América Latina y El Caribe. Población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países 2011 o año más cercano

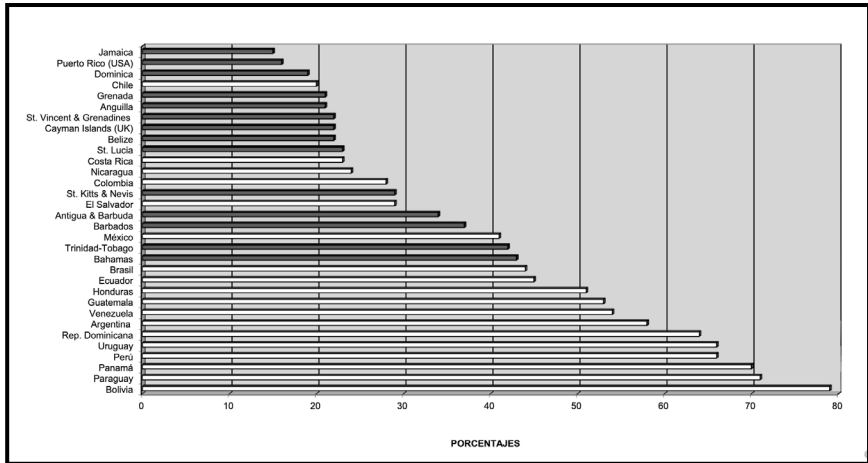
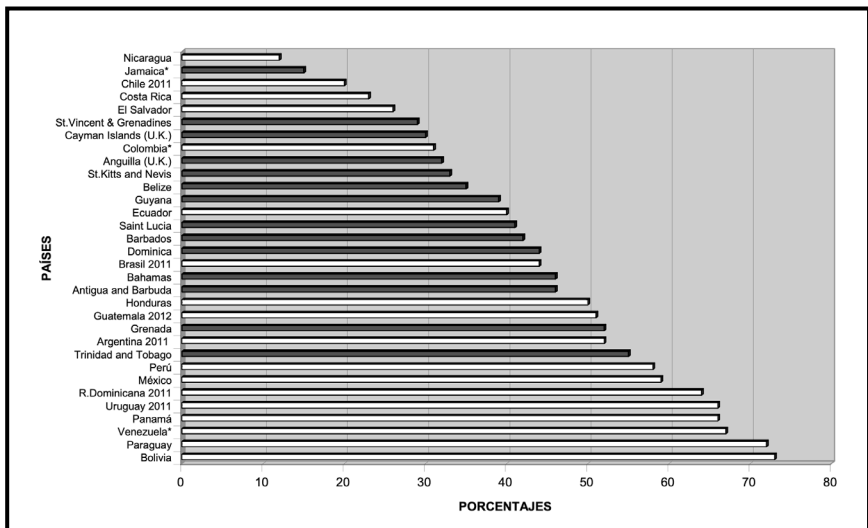


Gráfico 3. Países de América Latina y El Caribe. Población privada de libertad sin condena en uno y otro grupo de países 2013 o año más cercano



años antes, y es notable que el país con el menor porcentaje de presos y presas sin condena a la fecha del gráfico es un país de América Latina, y ya no uno del Caribe de sistema anglosajón. Veamos en la Tabla 8 el porcentaje de cada país.

**Tabla 8. Países de América Latina y países del Caribe
Personas presas sin condena en uno y otro grupo de países
2013 o año más cercano**

País	%	País	%
Nicaragua	12	Dominica	44
Jamaica*	15	Antigua and Barbuda	46
Chile 2011	20	Bahamas	46
Costa Rica	23	Honduras	50
El Salvador	26	Guatemala 2012	51
St. Vincent & Grenadines	29	Argentina 2011	52
Cayman Islands (U.K.)	30	Grenada	52
Colombia*	31	Trinidad and Tobago	55
Anguilla (U.K.)	32	Perú	58
St. Kitts and Nevis	33	México	59
Belize	35	R. Dominicana 2011	64
Guyana	39	Panamá	66
Ecuador	40	Uruguay 2011	66
Saint Lucia	41	Venezuela*	67
Barbados	42	Paraguay	72
Brasil	44	Bolivia	73

Fuente: Elías Carranza, ILANUD.

Elaborado con información oficial de cada país.

Veamos ahora la Tabla 9 con la información al año 2018 o año más cercano. Vemos que los países de la región en general han

continuado avanzando en la reducción de sus porcentajes de personas presas sin condena pero que aún es mucho lo que queda por hacer.

Tabla 9. Totales y porcentajes de personas presas sin condena en países de América Latina 2018 o año más cercano

País	Año	Total	Sin condena	%
Nicaragua	2014	10.892	1.252	11
Costa Rica	2018	19.587	3.258	17
El Salvador	2018	38.822	11.764	30
Brasil	2018	708.753	217.369	31
Colombia	2018	116.058	38.228	33
Chile	2018	41.295	14.192	34
México	2018	203.847	79.619	39
Ecuador	2018	87.379	34.938	40
Argentina	2018	94.883	44.913	47
Perú	2016	76.261	36.374	48
Guatemala	2018	15.873	8.448	53
Panamá	2016	17.572	9.445	54
Honduras	2015	24.716	14.657	59
R. Dominicana	2018	10.098	6.040	60
Uruguay	2018	203.847	124.228	61
Venezuela	2013	52.933	35.342	67
Bolivia	2017	17.836	12.416	70
Paraguay	2018	14.551	11.123	76

Fuente: Elías Carranza, ILANUD.

Elaborado con información oficial de cada país.

Veamos ahora en la Tabla 10, las cifras penitenciarias en términos de género. Como podemos ver, los porcentajes de mujeres en los totales de población penitenciaria oscilan entre un 3% en República Dominicana, y un 10% en Guatemala.

Analizadas las cifras femeninas con más detalle, se advierte que es muy alto el número de mujeres presas incurso en tráfico de drogas en pequeña escala, oficiando como “mulas” dentro de la cadena de este tipo de delitos.

Tabla 10. Población penitenciaria por género en países de América Latina 2018 o año más cercano

País	Año	Hombres		Mujeres		Total
		Cantidad	%	Cantidad	%	
R. Dominicana	2015	24.091	97	625	3	24.716
Uruguay	2018	9.688	96	410	4	10.098
Argentina	2018	90.375	95	4.362	5	94.737
Nicaragua	2013	8.667	95	446	5	9.113
Brasil	2018	674.401	95	36.495	5	710.896
México	2018	193.306	95	10.541	5	203.847
Honduras	2016	16.654	95	918	5	17.572
Panamá	2018	15.034	95	839	5	15.873
Costa Rica	2018	18.512	95	1.075	5	19.587
Perú	2018	82.470	94	4.909	6	87.379
Paraguay	2018	13.676	94	875	6	14.551
Venezuela	2013	49.591	94	3.342	6	52.933
Colombia	2018	108.252	93	7.806	7	116.058
Ecuador	2018	34.605	92	2.925	8	37.530

Tabla 10. Población penitenciaria por género en países de América Latina 2018 o año más cercano

País	Año	Hombres		Mujeres		Total
		Cantidad	%	Cantidad	%	
Bolivia	2017	16.437	92	1.399	8	17.836
Chile	2018	37.728	91	3.552	9	41.280
El Salvador	2018	35.098	90	3.724	10	38.822
Guatemala	2018	21.376	89	2.602	11	23.978

Fuente: Elías Carranza, ILANUD.

Elaborado con información oficial de cada país. Argentina: el SNEEP reporta 146 personas trans: total 94.883.

En razón del alto porcentaje de hombres que colman las prisiones, los sistemas penitenciarios han sido tradicionalmente diseñados según los requerimientos masculinos, con poca atención a las necesidades de las mujeres privadas de libertad. Si bien en las últimas décadas ello ha venido en alguna medida corrigiéndose, aún es mucho lo que queda por hacer. El 16 de marzo del 2011 la Asamblea General de las Naciones Unidas sancionó las *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes* (Reglas de Bangkok 2011), y se creó también en el seno de las Naciones Unidas un grupo abierto de trabajo para actualizar las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, que databan de 1955 y que a pesar de que continuaban teniendo notable vigencia se encontraban desactualizadas y no tenían visión de género.

Las nuevas Reglas Mínimas fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015 y fueron bautizadas con el nombre de Reglas de Mandela, en honor al prócer sudafricano que sufrió prisión durante veintisiete años.

Regresemos a la pregunta que dejamos pendiente: ¿Por qué crecen las tasas de encierro?

Dos respuestas clásicas se han dado a esta pregunta:

- i) Porque hay más delito. Esta respuesta considera las tasas penitenciarias como indicadores de criminalidad;
- ii) Porque hay políticas que promueven un mayor uso de la justicia penal y la prisión. Esta respuesta es resultado de investigaciones que verifican que no siempre existe correlación entre el aumento de las tasas penitenciarias y las tasas de criminalidad, habiéndose observado muchos casos en los que aumenta la población penitenciaria paralelamente a tasas de criminalidad planas o inclusive descendentes (Aebi 2003).

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, en el ILANUD hemos verificado que ambos factores inciden en el crecimiento de las tasas de encierro, retroalimentándose entre sí. La criminalidad es muy alta, y también prevalecen políticas de más y más severa justicia penal. En lo que respecta a la criminalidad veamos la Tabla 11, que nos muestra la información de los 221 países que reportaron sus datos sobre homicidios a las Naciones Unidas al año 2015. En un extremo se observan los 42 países que registraron entre cero y 0,99 homicidios por cada cien mil habitantes. Luego tenemos los treinta países con entre uno y hasta 1,99 homicidios por cada cien mil habitantes. Las tasas siguen subiendo, hasta que, en el otro extremo del cuadro se observan los países con las tasas más altas del mundo, de entre 15 y hasta casi 100 homicidios por cada 100.000 habitantes. Hay 26 países en este último grupo, 21 de América Latina y el Caribe, y cinco de África.

Tabla 11. Intentional homicide rates per 100.000 population in the world. 2015 or closer year

Andorra	0,00	Tonga	0,95	Syria	2,23	Aruba	3,94	Eritrea	7,46	Costa Rica	11,77
San Marino	0,00	Malta	0,96	Nepal	2,27	Lebanon	3,95	Kiribati	7,50	Uganda	11,84
Liechtenstein	0,00	Portugal	0,97	Albania	2,28	Burundi	4,03	Grenada	7,52	Côte d'Ivoire	11,84
Monaco	0,00	Australia	0,98	Myanmar	2,42	Latvia	4,11	Comoros	7,60	Bolivia	12,40
China, Macao	0,17	Denmark	0,99	Azerbaijan	2,45	Iran	4,12	Ethiopia	7,60	Greenland	12,46
Singapore	0,25	Morocco	1,05	Armenia	2,45	Turkmenistan	4,20	Pakistan	7,81	Central African Rep.	13,09
China, Hong Kong	0,30	Oman	1,06	Libya	2,49	Turkey	4,30	Guadeloupe	7,90	French Guiana	13,17
Japan	0,31	Serbia	1,13	Guam	2,49	Ukraine	4,36	Qatar	8,10	DR Congo	13,36
French Polynesia	0,38	Sweden	1,15	Bangladesh	2,51	North Korea	4,41	Swaziland	8,16	South Sudan	13,70
Brunei Darussalam	0,49	Slovenia	1,21	Georgia	2,68	Niger	4,47	Ecuador	8,23	Cayman Islands	13,74
Indonesia	0,50	Cyprus	1,29	Mauritius	2,71	Rwanda	4,51	UK Virgin Islands	8,37	Puerto Rico	15,86
Austria	0,51	Nauru	1,31	Montenegro	2,72	Micronesia	4,67	Dominica	8,40	Saint Pierre & Miquelon	15,94
Bahrain	0,54	Israel	1,36	Bhutan	2,75	Marshall Islands	4,68	Uruguay	8,42	México	16,35
Norway	0,56	Algeria	1,37	Martinique	2,78	Cuba	4,72	Guinea	8,46	Namibia	16,93
State of Palestine	0,60	Tajikistan	1,44	Sri Lanka*	2,91	Kazakhstan*	4,84	Cabo Verde	8,84	Dominican Republic	17,39
Netherlands	0,61	Hungary	1,48	Fiji	2,97	USA	4,88	Gabon	9,00	Guyana	19,42
Madagascar	0,62	Romania***	1,49	Uzbekistan	2,99	Kyrgyzstan	5,12	Chad	9,02	Tuvalu	20,28
Ireland	0,64	Bosnia & Herzegovina	1,50	Tinisia	3,05	Somalia	5,56	Gambia	9,07	Montserrat	20,39
United Arab Emirate	0,66	Saudi Arabia	1,50	Cook Islands	3,06	Kenya	5,75	Togo	9,14	Saint Lucia	21,56
Spain	0,66	Viet Nam	1,52	Niue	3,07	Zambia	5,85	Guinea-Bissau	9,17	St Vincent & Grenadine	25,61
Switzerland	0,69	France	1,58	Palau	3,11	Mayotte	5,93	Paraguay	9,29	Colombia	26,50
Burkina Faso	0,71	Macedonia	1,59	Samoa	3,15	Cameroon	5,93	Angola	9,65	Brazil	26,74
Luxembourg	0,72	Finland	1,60	Moldova	3,19	Lithuania	5,98	Nigeria	9,79	Anguilla	27,66
China	0,74	Kosovo	1,60	Estonia	3,20	Benin	6,01	Philippines*	9,84	Bahamas	29,81
Poland	0,74	Canada	1,68	Equatorial Guinea	3,21	Sudan	6,45	Haití	10,04	Trinidad & Tobago	30,88
Republic of Korea	0,74	Ghana	1,70	India	3,21	Bermuda	6,45	Congo	10,08	Guatemala	31,21
Czechia	0,75	Malawi	1,78	Liberia	3,22	Argentina	6,53	Iraq (Central Iraq)	10,08	Saint Kitts & Nevis	33,55
Italy	0,78	Kuwait	1,78	Egypt	3,23	Afghanistan	6,55	Mauritania	10,22	South Africa	34,27
Taiwan	0,82	Bulgaria	1,80	New Caledonia	3,29	Turks & Caicos	6,61	Papua New Guinea	10,42	Belize	34,40
Germany	0,85	Réunion	1,82	Mozambique	3,29	Yemen	6,67	Botswana	10,53	Lesotho	38,00
Greece	0,85	Cambodia	1,84	Sao Tome & Principe	3,44	Zimbabwe	6,74	Suriname	10,68	Jamaica	43,21
Maldives	0,85	Malaysia	1,92	Thailand	3,51	Djibouti	6,77	Mali	10,82	US Virgin Islands	52,64
Croatia	0,87	Sierra Leone	1,92	Iraq (Kurdistan Region)	3,56	Laos	6,87	Barbados	10,91	Venezuela	57,15
Slovakia	0,88	Belgium***	1,95	Belarus	3,58	Tanzania	7,01	Antigua and Barbudas	11,23	Honduras	63,75
Iceland	0,91	Jordan	2,00	Chile	3,59	Perú	7,16	Russian Federation	11,31	Iraq	66,13
New Zealand****	0,91	Vanautu	2,13	Timor-Leste	3,69	Mongolia	7,23	Panamá	11,38	El Salvador	108,64
United Kingdom	0,92	Seychelles	2,15	Solomon Islands	3,77	Senegal	7,30	Nicaragua	11,49		

Fuente: E. Carranza, V. Chávez, ILANUD. Elaborado a partir de datos obtenidos de <https://data.unodc.org/#state:1>

Tabla 12. Tasas de homicidios de todo el mundo, solo países con tasas de 15 o más por 100.000. 2015 o año más cercano

Puerto Rico	15,86	Bahamas	29,81
St. Pierre & Miquelon	15,94	Trinidad & Tobago	30,88
México	16,35	Guatemala	31,21
Namibia	16,93	Saint Kitts & Nevis	33,55
Dominican Republic	17,39	South Africa	34,27
Guyana	19,42	Belize	34,40
Tuvalu	20,28	Lesotho	38,00
Montserrat	20,39	Jamaica	43,21
Saint Lucia	21,56	US Virgin Islands	52,64
St. Vincent & Grenadines	25,61	Venezuela	57,15
Colombia	26,50	Honduras	63,75
Brazil	26,74	Iraq	66,13
Anguilla	27,66	El Salvador	108,64

Fuente: E. Carranza V. Chaves, ILANUD.

Elaborado a partir de los datos obtenidos de <https://data.unodc.org/#state:1>

Las variables o factores que intervienen en la comisión del delito son múltiples: psicológicas, educacionales, familiares, sociales, de género, demográficas (particularmente relativas a los diversos grupos étnicos), ocasionales o circunstanciales, culturales, económicas, etcétera. Por ello se suele decir que el delito es un fenómeno multifactorial.

Pero entre tantos factores intervinientes, la incidencia de la inequidad de la distribución del ingreso es crucial, porque tiene que ver no solo con las tasas de criminalidad sino con todas o casi todas las variables sociales, muchas de las cuales inciden a su vez en el aumento del delito y de la sobrepoblación penitenciaria.

- UNESCO y UNICEF nos explican que a mayor inequidad en la distribución del ingreso, peor educación para una franja importante de la población;
- La Organización Mundial de la Salud OMS y la Organización Panamericana de la Salud OPS nos explican que a mayor inequidad en la distribución del ingreso peor salud para una franja importante de la población;
- HABITAT nos explica que a mayor inequidad en la distribución del ingreso, peor situación en materia de vivienda y asentamientos urbanos;
- La Organización Internacional para las Migraciones OIM nos explica que a mayor inequidad en la distribución del ingreso se tienen más migraciones hacia los países y regiones que ofrecen trabajo y condiciones adecuadas de vida;
- La Organización Internacional del Trabajo OIT nos explica que a mayor inequidad en la distribución del ingreso peor situación en materia de relaciones laborales con más desempleo, trabajo informal y migraciones;
- Y por su parte la información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC y el ILANUD verifican que a mayor inequidad en la distribución del ingreso –tanto entre países, como al interior de los países– tenemos como resultado tasas más altas de homicidios y de delitos contra la propiedad.

Las variables nombradas actúan no de manera aislada, sino conjuntamente, retroalimentándose entre sí, produciendo un cóctel fatal en materia de violencia y criminalidad, que es también un caldo de cultivo muy propicio para el desarrollo de formas no convencionales de criminalidad transnacional organizada, tráfico de personas, tráfico de migrantes, tráfico de drogas, tráfico y

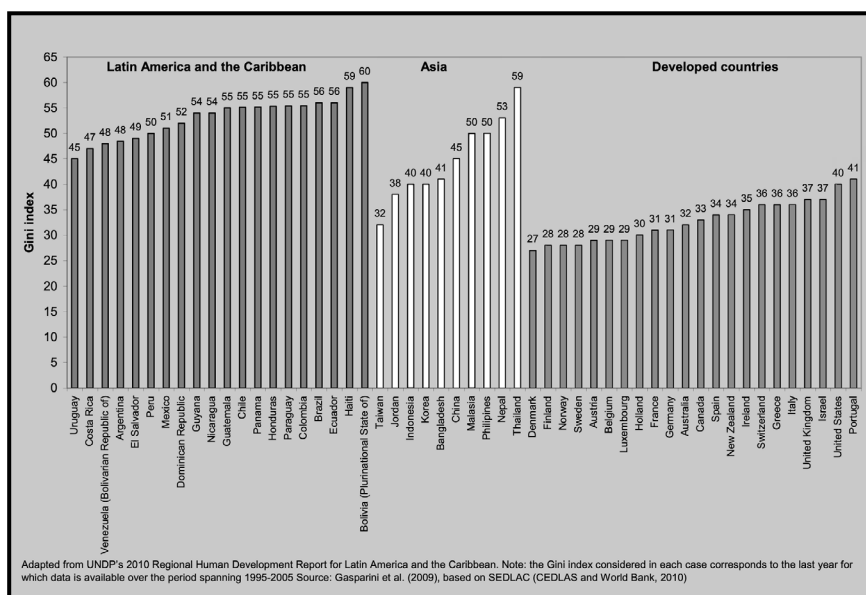
proliferación de armas, legitimación de capitales y otras formas de criminalidad económica. En mayor o en menor medida, todos los países de América Latina y el Caribe tienen una dolorosa experiencia en esto. Es notorio cómo la criminalidad organizada ha encontrado nichos en los diversos ámbitos de la actividad estatal en los países de la región.

La necesidad de reducir la inequidad de la distribución del ingreso fue puesta de manifiesto por el PNUD (2010) y por CEPAL (2011), entidades que desde el 2010 vienen destinando publicaciones referidas específicamente a este fenómeno. El Gráfico 4 exhibe la increíble inequidad de la distribución en América Latina en una comparación de regiones. Como puede observarse, ningún país de América Latina tenía, a la fecha de la información, una distribución del ingreso ni siquiera igual a la de los países de altos ingresos con distribución más inequitativa (Portugal, seguido de Estados Unidos). El país con la más equitativa distribución del ingreso del grupo de América Latina –Uruguay– se encuentra en el gráfico cuatro puntos atrás del país de altos ingresos con peor distribución, Portugal, seguido de Estados Unidos.

Teniendo en cuenta la magnitud de la inequidad de la distribución del ingreso en la región, que incide en las tendencias de la criminalidad con las tasas más altas del mundo, y teniendo en cuenta también el acelerado crecimiento de las poblaciones penitenciarias no podemos ser excesivamente optimistas apostando a que las cifras se revertirán en el corto o mediano plazo. Aún si se revirtieran –y hay países que están haciendo notables esfuerzos para ello– siempre se requerirían varios años para alcanzar niveles razonables. Tener en claro la situación es importante, no para desanimarse, pero tampoco para continuar respondiendo al delito y a la alarma social con más de lo mismo: más prisiones preventivas,

penas más altas, tasas más altas de presos y presas, participación de los ejércitos en los sistemas de justicia penal, y multiplicación de la violencia.

Gráfico 4. Regions of the world. Gini index of per capita household income



Teniendo en cuenta la magnitud de la inequidad de la distribución del ingreso en la región, que incide en las tendencias de la criminalidad con las tasas más altas del mundo, y teniendo en cuenta también el acelerado crecimiento de las poblaciones penitenciarias no podemos ser excesivamente optimistas apostando a que las cifras se revertirán en el corto o mediano plazo. Aún si se revirtieran –y hay países que están haciendo notables esfuerzos para ello– siempre se requerirían varios años

para alcanzar niveles razonables. Tener en claro la situación es importante, no para desanimarse, pero tampoco para continuar respondiendo al delito y a la alarma social con más de lo mismo: más prisiones preventivas, penas más altas, tasas más altas de presos y presas, participación de los ejércitos en los sistemas de justicia penal, y multiplicación de la violencia.

Tener presente esto es importante para proyectar estrategias que requerirán sostenibilidad en el tiempo, y que no deberían ser exclusivamente penitenciarias, sino integrales, incluyendo acciones en los otros componentes del sistema de justicia penal, y también políticas sociales y económicas específicamente dirigidas a reducir la inequidad de la distribución del ingreso y lograr los beneficios que ello traerá en materia laboral, de educación, de vivienda, de salud, de reducción de la violencia, y también de reducción de la criminalidad.

Pero esta es, imprescindiblemente, una estrategia de mediano y largo plazo. ¿Qué haremos mientras tanto con nuestras prisiones sobrepobladas? ¿Qué haremos con los privados y privadas de libertad que los otros componentes del sistema de justicia penal, la policía y el ministerio público, siguen enviando a las prisiones y no caben? ¿Qué hacer con la violencia, las muertes y las constantes violaciones a derechos humanos que se cometen en las cárceles por la falta de espacio? Son preguntas que nos conmueven como seres humanos, y como funcionarios, por las personas que están amontonadas en un lugar tan violento e insalubre bajo nuestra responsabilidad.

Hagamos una reflexión que surge de lo que hemos visto hasta aquí. I) Vimos que nuestros países de América Latina y el Caribe tienen las tasas más altas de criminalidad del mundo medidas por el homicidio; ii) el común de las personas, y también muchos de quienes están a cargo de la política criminal en los

países de la región, tienen el convencimiento de que la respuesta a la criminalidad debe darla la justicia penal, y que la eficacia de la justicia penal se mide por las tasas de encierro.

Pero vimos que durante el curso de los últimos 25 años todos los países de América Latina sin excepción elevaron notablemente sus tasas de encierro, multiplicándolas por dos, por tres, por cuatro, por cinco, y hasta por seis. Estos aumentos sin control del número de presos y presas en los países de la región nos hacen repensar lo que estamos haciendo. Recientemente se ha hecho muy popular la frase de Albert Einstein que dice que no podemos esperar resultados distintos si siempre hacemos lo mismo. La justicia penal y la prisión son un castigo severo, pero un castigo severo a posteriori del delito, que sirve para castigarlo luego de cometido, pero que en muy poca medida sirve para evitarlo o prevenirlo.

Si queremos obtener un resultado distinto, siempre necesitaremos buena justicia penal, pero, paralelamente, necesitaremos mucha justicia social para reducir la inequidad de la distribución del ingreso, factor que tiene correlación directa con el delito y tiene correlación también con las múltiples variables sociales que inciden a su vez sobre el delito.

Para reducir el delito la labor de la justicia penal debe necesariamente complementarse con la labor simultánea en otros sectores del estado. Quienes trabajamos en los diversos estamentos de la justicia penal tenemos dos obligaciones: una, como funcionarios y funcionarias del sistema de justicia penal de contribuir para lograr en cada caso una justicia verdaderamente justa y sin impunidad, pero también respetuosa de los principios de humanidad y proporcionalidad; y otra obligación, como ciudadanos y ciudadanas, de elegir gobiernos que produzcan una justicia social también más justa, con una más equitativa distribución

del ingreso que es una variable que incide tanto sobre todas las otras variables sociales, entre ellas sobre la criminalidad y sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia penal.

En cuanto a la labor específicamente penitenciaria, ante la gravedad de la situación habría que plantear dos estrategias: una de largo plazo para reconstruir nuestros sistemas penitenciarios adecuándolos al modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas; y otra para la “gestión de la emergencia cotidiana”. Ambas planificaciones y sus actividades deberían comenzar de inmediato, ser sostenidas en el tiempo, y prever actividades para el corto, mediano y largo plazo.

La transformación necesariamente llevará tiempo. Por eso debemos comenzar hoy mismo, y las medidas de corto, mediano y largo plazo deberían comenzar todas hoy. De lo contrario nos pasamos apagando incendios cada vez más grandes, y alimentando el deterioro del sistema que, con el transcurso del tiempo, es cada vez más difícil de transformar.

En alguna medida habrá que trabajar para la emergencia, porque es necesario “apagar incendios”, pero hay que evitar que eso nos desvíe de la gran tarea transformadora, que debe tener continuidad. ¿Cómo compatibilizar entonces ambas tareas que tenemos que llevar a cabo con recursos humanos y materiales reducidos?

La experiencia de muchos años del ILANUD nos ha convencido de la necesidad de una metodología que trataremos de explicar.

Muchos países de la región en diversos momentos desarrollaron experiencias penitenciarias valiosas que no podríamos aquí sintetizar, pero puntualizaremos una serie de características que tuvieron las reformas penitenciarias latinoamericanas que fueron exitosas, integrales, y con duración en el tiempo. Nos valdremos para ello de los ejemplos de Costa Rica y República Dominicana.

Es útil ejemplificar con países de nuestra misma región, porque a pesar de sus particularidades, tienen todos también muchas similitudes: medianos ingresos, el mismo idioma, similar cultura, similar criminalidad y similares problemas. Si Costa Rica en su momento lo hizo, y si República Dominicana lo está haciendo en la actualidad, otros países de la región también podrían hacerlo. De hecho, algunos países han venido avanzando en la realización de los pasos que seguidamente desarrollaremos.

Los pasos siguientes son solamente un prototipo para el diseño de una reforma penitenciaria que pudiera ser útil a los países de América Latina y el Caribe en general. De manera que los lineamientos que exponremos difícilmente se podrían aplicar de manera idéntica en todos los países con la receta “one size fits all”. Por su parte, la decisión política será también, como en todo, un factor importantísimo para al éxito de la empresa.

Comencemos con un dato importante: Costa Rica y República Dominicana poseen sistemas penitenciarios estatales. No existen en ellos las llamadas “cárceles privadas”; y en cuanto al financiamiento para la construcción y funcionamiento del sistema, en República Dominicana todo se hizo con los recursos propios del país, sin necesidad de recurrir a préstamos internacionales ni nacionales. La reforma se hizo con cargo a los presupuestos regulares anuales de la Procuraduría General de la República; y en el caso de Costa Rica, la gran reforma que inició a fines de los años setenta y se extendió con éxito hasta fines de los años noventa, se hizo con los recursos de un pequeño impuesto que se aplicó a la cerveza. Posteriormente, se construyeron las llamadas unidades de atención integral con un préstamo del BID, pero siempre dentro de un modelo penitenciario estatal.

Veamos los pasos sucesivos que dieron ambos países en sus reformas penitenciarias:

1. Ambas reformas comenzaron con una decisión política desde el más alto nivel de gobierno, desde la Presidencia de la República con la directa gestión del Ministerio de Justicia en el caso de Costa Rica; y desde la Presidencia con la gestión de la Procuraduría General de la República en el caso de República Dominicana. Este requisito de la voluntad política desde el más alto nivel fue esencial.
2. Los funcionarios clave fueron muy bien escogidos por su vocación, formación, conocimiento de la materia, y dedicación a tiempo completo a su función, así el director general del sistema, el de la escuela de capacitación, y las directoras y directores de cada prisión. Salvo raras excepciones, la situación en América Latina es que estas personas no llegan a esas funciones con formación penitenciaria. El ILANUD ha verificado casos de gran inestabilidad, con directores generales cambiando en promedio cada seis meses. Esto impide la continuidad necesaria para un proyecto de esta naturaleza.
3. Es muy importante la metodología. Hay que avanzar rápido, pero paso a paso, para no fracasar. En la República Dominicana se crearon dos sistemas paralelos, el “nuevo” y el “viejo”; el “nuevo”, que comenzó con una prisión pero que actualmente tiene veintiséis y va creciendo con la apertura de nuevas o refaccionadas unidades que tienen a su cargo exclusivamente las nuevas funcionarias y funcionarios que se incorporan al sistema luego de un año de capacitación; y el sistema “viejo”, que va desapareciendo a medida que crece el nuevo sistema.

El método consiste en que ambos sistemas funcionen separados por completo. Ni los funcionarios ni las instalaciones edilicias deben compartirse, y en las prisiones del nuevo sistema trabajan solamente los nuevos funcionarios

seleccionados, formados y capacitados en la Escuela de Capacitación Penitenciaria. De otro modo la situación y las viejas prácticas prevalecen, y solo se logra obtener “más de lo mismo”.

4. Es muy importante ser estratégicos en la o las prisiones que se elijan para comenzar, logrando así éxito político para poder continuar.
5. Hubo ininterrumpida continuidad en el programa de reforma. Es indispensable que la reforma trascienda los períodos de gobierno, y que dure como mínimo dos períodos para consolidarse, o sea ocho o diez años como mínimo¹.
6. Se hizo una importante inversión inicial, i) en personal bien pagado, con una adecuada ratio personas presas por persona funcionaria; ii) en infraestructura edilicia. En situación de hacinamiento por falta de espacio ninguna prisión puede funcionar bien, tampoco un hospital, una escuela u otra institución; y iii) se invirtió en presupuesto anual para el adecuado funcionamiento del sistema, incluyendo salarios, comida, salud, educación, etc.;
7. Se continuó haciendo inversiones periódicas anuales. No cumplir con este requisito fue una de las razones principales que determinaron la crisis del sistema costarricense. Si bien, como el sistema había alcanzado un muy buen nivel, comparativamente su situación es todavía mejor que la del promedio regional, y el gobierno se ha propuesto recuperarlo.
8. En cuanto a la inversión en personal, es imprescindible establecer una adecuada ratio personas presas por persona

1. En Dominicana el proceso comenzó en julio 2003. Un nuevo gobierno asumió en agosto 2004, fue reelegido para el período 2008-2012, y nuevamente para el período 2012-2016.

funcionaria. Vimos ya un cuadro con la relación numérica presos funcionario que por lo general es muy inconveniente en los países de América Latina. En el nuevo modelo de República Dominicana hay actualmente una ratio de 3,5 personas presas por persona funcionaria

9. Se creó la carrera penitenciaria profesional, con estabilidad en la función, seguro social y jubilación y los funcionarios y funcionarias que lideraban el cambio mantuvieron su estabilidad a todo lo largo del proceso. En la mayoría de los países no existe una verdadera carrera profesional penitenciaria, y los funcionarios carecen de estabilidad.
10. Se creó una escuela de capacitación que selecciona y capacita indefectiblemente a todo el personal que ingresa, y brinda continuamente capacitación en servicio. Todo el personal penitenciario recibe adecuada capacitación, y conoce y se entusiasma por la institución en la que trabaja. En República Dominicana, además de la capacitación inicial, todo el personal, incluidos los cocineros, los choferes, etcétera, reciben como mínimo una semana de capacitación en servicio todos los años.
11. En República Dominicana, al igual que en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Canadá y otros países, no existe la división tajante entre personal técnico y personal policial o de seguridad. Todas y todos los funcionarios reciben capacitación integral y sirven en ambas funciones dentro de un sistema de seguridad dinámica. Los países de la región deberían pensar en establecer carreras penitenciarias de esa naturaleza. Lo que está ocurriendo por el contrario, es que la función policial o de seguridad –que en algunos países es militar– está absorbiendo a la llamada función técnica, con el resultado de que las cárceles han ido policizándose o militarizándose.

La función penitenciaria es una función civil, no militar ni policial. Excelentes militares o excelentes policías no son necesariamente excelentes funcionarios penitenciarios. Cada una de estas profesiones requiere una específica selección, formación y capacitación.

Respecto de este requisito los dominicanos fueron categóricos. Se estableció en la normativa que no pueden incorporarse al sistema penitenciario los funcionarios policiales o militares, activos o en situación de retiro.

12. La reforma penitenciaria no se focalizó exclusivamente en el problema de la sobrepoblación, ni se limitó a la construcción de una o varias megacárceles privadas de máxima seguridad y alto costo. Tuvo como objetivo la integralidad del sistema, estableciendo estándares de dignidad y calidad para todas las personas presas, en todas las prisiones, respetando el principio de que la justicia penal debe ser igual para todos.
13. La justicia penal es una función estatal por excelencia, y las cárceles son el lugar donde se ejecutan las penas de prisión. Los dos países con los que estamos ejemplificando, como antes dijimos establecieron sistemas penitenciarios estatales, haciendo una utilización muy prudente e inteligente de los recursos públicos.

En ambos la empresa privada ha venido participando en actos comerciales tales como construcción edilicia y actividades de compraventa, vendiéndole al sistema artefactos de seguridad, comestibles, etc., pero no sustituyendo al estado en la ejecución de la pena, como lo hacen las llamadas “cárceles privadas” o concesionadas. Cuando las cárceles se transforman en un negocio ocurren cosas muy graves en los sistemas penitenciarios.

Hay diversos argumentos que explican porqué las prisiones no deben privatizarse o concesionarse, argumentos desde el punto de vista de la ética, de la política criminal, y desde el punto de vista económico.

Introducir una cárcel privada en un sistema penitenciario que tiene muchas cárceles sobrepobladas y graves carencias materiales y de personal, como es el caso de los países de América Latina y el Caribe y de la mayoría de los países de medianos y bajos ingresos de otras regiones del mundo, aumenta el deterioro de las otras prisiones del país al par que crea una situación de privilegio para un pequeño grupo a un costo económico muy alto. Lo explicaremos con un ejemplo tipo:

Los países “X” e “Y” hace un año construyeron su última cárcel. El país “X” construyó una cárcel estatal; el país “Y” construyó una cárcel privada. Ambos países tienen 10 cárceles cada uno, con capacidad para 1.000 personas presas por cárcel y una capacidad total para 10.000 personas presas, pero ambos tienen 15.000 personas presas, o sea que, ambos funcionan al 150% de su capacidad. El país “X” tiene 10 cárceles estatales; el país “Y” tiene 9 estatales y una privada. Veamos su situación en la Tabla 13:

Como vemos, en el país “X” los limitados recursos penitenciarios pueden distribuirse equitativamente con mejores resultados. En el país “Y” en cambio, la sobrepoblación se acumula progresivamente en las cárceles estatales, al par que se establece una distinción injusta y de dudosa constitucionalidad entre quienes cumplen su pena en ellas, y los pocos que la cumplen a un costo muy alto en la cárcel privada.

Y en países con alto crecimiento de población penitenciaria, como es el caso de los de América Latina y el Caribe, a

Tabla 13. Efecto de las cárceles privadas en la sobrepoblación penitenciaria en los países de América Latina y El Caribe

País "X" con capacidad para 10.000, pero con 15.000 personas presas	
10 cárceles de 1.000 cupos cada una	Número de pres@s por cada cárcel
0 cárceles privadas	0
10 cárceles estatales	1.500 presos en cada cárcel
País "Y" con capacidad para 10.000, pero también con 15.000 personas presas	
10 cárceles de 1.000 cupos cada una	Número de pres@s por cada cárcel
1 cárcel privada	1.000
9 cárceles estatales	1.555 presos en cada cárcel estatal

medida que pasa el tiempo la sobrepoblación aumenta, y se acumula hacinando a las personas de las cárceles estatales, sin poderse morigerar la situación distribuyendo el exceso de personas privadas de libertad entre todas las cárceles del país, porque si se aloja una persona más que la capacidad prevista en las cárceles privadas el país tiene que pagar una penalidad, y hacerse cargo del costo de otros problemas que pudieran sobrevenir. Chile en este momento afronta ese problema.

La empresa privada por definición hace negocios en procura de lucro. Pero si la ejecución de la pena se transforma en un negocio, se sustituyen los criterios que rigen el uso de las penas (el derecho penal, la política criminal, la ética, inclusive la opinión pública), por los resultados del mercado y el incentivo de lucro, con la consecuencia de que vender y comprar cupos carcelarios eleva aún más las tasas penitenciarias. Los países

que tienen más tiempo en el negocio de la privatización y concesión de prisiones y más prisiones privadas tienen, también, comparativamente, las tasas más altas de presos y presas. Por contraste, los países que poseen los sistemas penitenciarios con tasas más razonables y más respetuosos de los derechos humanos, tienen todos sistemas penitenciarios estatales. Así los del Norte de Europa, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, como asimismo Canadá y Japón. Canadá experimentó introduciendo una cárcel privada en el Estado de Ontario que entró a funcionar en 2001, pero el mal resultado de la experiencia hizo que en el 2006 el gobierno se hiciera cargo y no renovara el contrato. Un caso similar ocurrió en Nueva Zelanda.

Otro argumento importante es el de los costos. El ILANUD analizó en países de América Latina los costos que introdujeron las cárceles privadas, y en todos los casos la comparación con los costos de las prisiones estatales resultó sumamente negativa. Ejemplificando con el caso de Costa Rica, hacia fines de los años 2000 una transnacional penitenciaria intentó introducir una prisión privada. En aquél entonces el sistema costarricense funcionaba bastante bien y en la línea de las directrices de las Naciones Unidas a un costo de 9 dólares diarios por persona presa. La prisión privada pretendía funcionar a un costo de 37 dólares diarios per cápita. Acertadamente el gobierno decidió no instalarla. Similares cifras encontró el ILANUD en todos los países estudiados.

14. Ambos países establecieron en las prisiones notables programas productivos, de educación en los tres niveles, y de capacitación para el trabajo.

En el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de República Dominicana hay cero ocio en las prisiones. Todos los presos y presas estudian, se capacitan y trabajan. Los privados y

privadas de libertad que ingresan analfabetos a los tres meses saben leer y escribir. Eliminar el ocio es también muy eficaz en materia de seguridad.

15. La reforma se llevó a cabo con gran participación de las ONG's, de las iglesias, de los medios de comunicación, y en general de la sociedad civil. En República Dominicana se creó un patronato nacional integrado por tales personas, y un patronato específico para cada unidad penitenciaria. Esto produjo gran consenso, transparencia y apoyo social, tan importantes en esta materia. Está comprobado que cuanto mayor es la transparencia en las prisiones menor es el número de incidentes no deseados que ocurren.

La tarea es urgente, y tenemos una gran deuda social con las personas privadas de libertad por un acto de la justicia que, en los hechos, tiene paradójicamente consecuencias tan gravemente injustas. Nos consta también que en muchos casos las condiciones en prisión o en las celdas policiales no son peores de lo que son gracias a la vocación y al empeño de funcionarios y funcionarias que tienen que trabajar en circunstancias muy difíciles, con frecuencia heroicas.

Hasta aquí hemos visto requisitos que fueron esenciales para la construcción de los nuevos sistemas penitenciarios integrales de Costa Rica y República Dominicana. Vimos la metodología de avanzar en pasos sucesivos con dos sistemas paralelos. Vimos también que con recursos humanos y materiales limitados la construcción del nuevo sistema llevará tiempo. ¿Mientras tanto, qué hacer con nuestros sistemas actuales sobrepoblados, que carecen de los requisitos indispensables de espacio edilicio y personal? La pregunta nos lleva al tema de la “administración de la emergencia”.

Dijimos que el análisis situacional no puede limitarse al sistema penitenciario, por cuanto “la producción” de presos y presas está a cargo de la policía, el ministerio público y los jueces. Agreguemos ahora que gran parte de la solución tendrá que estar también a su cargo.

Los directores y directoras penitenciarios por lo general tienen pocas atribuciones para evitar que ingresen a prisión más personas que las que corresponden a su capacidad. Pero ellos y los ministros o ministras a cargo de las cárceles pueden promover que las jefaturas de todos los organismos que integran el sistema de justicia penal se reúnan para analizar la situación y determinar las acciones concretas que se podrían utilizar. Hay experiencias positivas sobre este tipo de reuniones horizontales para analizar problemas y decidir soluciones de conjunto, en lugar de trabajar cada entidad por su lado echándose las culpas mutuamente. Una experiencia utilizando este mecanismo se lleva a cabo en Costa Rica desde hace varios años por medio de la “SubComisión de Alto Nivel sobre el hacinamiento penitenciario” creada por la Corte Suprema de Justicia.

¿Qué otra cosa pueden hacer ante la emergencia las direcciones penitenciarias al interior de los presidios mientras se logran las soluciones estructurales?

1. Reducir las muertes.

El primer derecho es el derecho a la vida, luego vienen los demás. En prisiones sobrepobladas, con poco personal y pocos recursos, el objetivo principal deberá ser reducir las muertes. Para ello se requiere reducir la violencia entre las personas privadas de libertad, y entre ellas y los funcionarios y funcionarias. Nuestro principal instrumento para esto será el adecuado agrupamiento de las personas privadas de libertad.

Pero en la mayoría de los casos no tenemos el personal técnico necesario para llevar a cabo esta tarea ni el espacio para ubicar a los diversos grupos de personas privadas de libertad.

En la emergencia tendremos que dejar de lado las clasificaciones sofisticadas y agrupar con el objetivo de reducir la violencia y las muertes, atendiendo a dos criterios principales, i) no agrupar enemigos, y ii) agrupar según la capacidad de interrelación personal de los privados de libertad.

2. Distribuir adecuadamente el personal penitenciario. Distribuir nuestro reducido número de funcionarios con mejores resultados, asignando más personal para las unidades o pabellones donde se alojarán las personas conflictivas o que requieren mayor contención;
3. El derecho a la salud. En situación de sobrepoblación la salud peligra. La sobrepoblación es particularmente grave respecto de las enfermedades infecciosas. Habrá que prestar buena atención a este problema. En general los países que resuelven mejor la salud en las cárceles son los que delegan esta área al Ministerio de Salud. Que el ministerio de salud se haga cargo tiene dos ventajas: i) Es el ministerio especializado, y ii) Contribuye a la transparencia del sistema.
4. Los derechos al estudio y al trabajo. En situación de sobrepoblación y de recursos reducidos es difícil lograr el goce de estos derechos. Sin embargo tenemos por todos los medios que tratar de hacerlos efectivos hasta donde sea posible, i) para aprovechar el tiempo en prisión capacitando a las personas privadas de libertad para que al regresar a la vida libre lo hagan con las mayores probabilidades de éxito (menores probabilidades de fracaso), y ii) para combatir el deterioro y la violencia que produce el ocio en los presidios.

Finalmente, para terminar, diremos que en cualquier circunstancia, aún en las peores, tenemos que lograr la vigencia de la DIGNIDAD en la relación y trato con las personas privadas de libertad, y con los funcionarios y funcionarias penitenciarios.

Una actitud respetuosa del funcionario o funcionaria hacia la persona presa, lejos de ser un signo de debilidad o de falta de autoridad lo fortalece ante sus ojos. El preso o presa se da cuenta de inmediato de quién es el funcionario a cargo, y valora su proceder correcto, inclusive estricto en el cumplimiento del reglamento, pero tratándolo con dignidad.

De manera que siempre podemos hacer algo, aún en el caso en que el sistema penitenciario no contara con el apoyo decidido de las altas autoridades de gobierno la actitud de las funcionarias y funcionarios es muy importante para lograr sistemas penitenciarios respetuosos de la dignidad humana y acordes con la normativa de las Naciones Unidas.

Referencias

- AEBI Marcelo F., AROMAA Kauko and others, 2003. European Source Book Of Crime And Criminal Justice Statistics, 2003, Second Edition.
- CARRANZA Elías 2013. “Los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI”. Publicación de la Universidad Autónoma, Medellín. Colombia.
- CARRANZA Elías y SOLANA Emilio, 2007. Seguridad frente al delito en Costa Rica. Magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las dos últimas décadas. Documento preparado para el Programa Estado de la Nación. Costa Rica.
- CARRANZA Elías et alii 1989. “Sistema penal y derechos humanos en Costa Rica: muertes violentas en hechos de intervención policial; muertes violentas en el sistema penitenciario; muertes en accidentes de tránsito”, con H. Issa y M. León ILANUD, Editorial EDUCA, San José.

- CARRANZA Elías et alii 1998. Delito y Seguridad de los Habitantes. Editorial Siglo XXI, México.
- CEPAL 2012. Panorama Social de América Latina 2011.
- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine, Benjamín y Otros.
- CSJA, 2005. Corte Suprema de Justicia de Argentina (V. 856. XXXVIII. Recurso de Hecho, Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus)
- COMITÉ 2004. Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (CAT/C/CR/33/1 33º Período de Sesiones 15 a 26 de noviembre de 2004)
- COMMISSION 2018. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. Twenty-seventh session. Vienna, 14–18 May 2018. Item 8 of the provisional agenda* World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice
- COMITÉ EUROPEEN, 1999. Comité Européen pour les problèmes criminels. Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. (cdpc plenary/docs 1999/18F Add I–Rec CP Surpeuplement).

- CONVENCIÓN 2003. Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. A/RES/57/199.
- FAJNZILVER Pablo y otros, 2002. Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics*, vol. XLV, April.
- PNUD 2011. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. *“Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”*.
- REGLAS DE BANGKOK 2011. *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes* (Reglas de Bangkok 2011)
- SALA CONSTITUCIONAL, 1996. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sentencia 1032-96 del 1 de marzo de 1996.
- UNODC, 2011. Global Study on Homicide
- UNODC, 2013. Global Study on Homicide.
- WORLD BANK, 2011. Development Indicators. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>

Este libro se terminó de imprimir
en agosto de 2023
en los talleres de la Imprenta V&M Gráficas
Tel.: 3201 171
Quito - Ecuador
700 ejemplares

ISBN: 978-9977-25-140-0



9 1789977 1251400

