

Políticas carcelarias, reinserción social y prisión preventiva: Panorama de la situación en la región.

Serie Minutas N° 82-23, 15/09/2023

por Carolina Jorquera Vásquez

Resumen

Esta minuta fue elaborada para apoyar la labor parlamentaria en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos del Parlatino. Contiene datos relevantes de la realidad regional y nacional sobre el diagnóstico actual de los sistemas penitenciarios, se refiere a las problemáticas que enfrentan las personas privadas de libertad e incluye algunas propuestas para considerar en el debate.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
eMail: cljorquera@bcn.cl

Contenido

1. Introducción	3
2. Políticas penitenciarias.....	4
3. La prisión preventiva	5
4. En Chile	9
5. Propuestas para el debate.....	11

1. Introducción

De acuerdo a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina y el Caribe (ALC) tiene un millón y medio de reclusos y una tasa de encarcelamiento que se ha duplicado desde el año 2000: ha aumentado 120% versus 24% en el resto del mundo¹.

Estas cifras se explican en el contexto de sistemas de justicia que en términos generales han optado por el encarcelamiento como la principal respuesta punitiva. Aun cuando no existe evidencia que respalde la efectividad del encarcelamiento masivo, éste continúa siendo una política ampliamente usada por los gobiernos de América Latina.

A nivel global, la región casi duplica la tasa de encarcelamiento de la media mundial de presos. En ALC hay 262 reclusos por cada 100.000 habitantes, mientras que en África y Asia esta cifra es de 97; en Europa, de 187; en Oceanía, de 157, y la media mundial es de 1451. El promedio de sobrepoblación en las cárceles de ALC es del 64%, pero hay casos alarmantes como el de Haití, donde alcanza el 354%, o El Salvador y Guatemala, países en los que llega al 233%.

Es interesante precisar que este incremento afecta particularmente en las poblaciones de mujeres y jóvenes. Los datos sobre la población penitenciaria revelan un crecimiento mucho más rápido del número de reclusas femeninas que de los masculinos desde el año 2000. Mientras que el número de mujeres y niñas en prisión ha aumentado casi un 60%, la población reclusa masculina aumentó alrededor de un 22%.²

El crecimiento exponencial de la población penal ha colapsado los sistemas carcelarios y a la vez pone en alto riesgo el objetivo principal de la privación de libertad, que es la reinserción social de quienes se encuentran reclusos.

Las condiciones físicas del encarcelamiento son definidas como críticas; no solo no existen espacios adecuados para separar a la población penal de acuerdo a su peligrosidad, si no en muchas ocasiones no están disponibles elementos mínimos de subsistencia como agua potable, alimentos, espacios para recibir familiares y menos para realizar actividades educativas o laborales.

Hay evidencia que respalda que la situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe es muy grave. Los diagnósticos coinciden en que se constatan altos niveles de violencia, la ocurrencia de numerosas muertes y delitos al interior de los presidios con significativos efectos fuera de ellos, y gravísimas violaciones a derechos humanos tanto de las personas privadas de libertad como de las personas funcionarias³.

De acuerdo a los expertos, en los recintos penitenciarios coexisten tres grandes y complejas problemáticas que se encuentran estrechamente relacionadas; en primer lugar, la sobrepoblación, que colapsa los espacios físicos, los recursos para la subsistencia y las acciones de rehabilitación. El segundo problema son las condiciones de vida al interior de las cárceles y por último, el tercer factor problemático es la violencia al interior de los recintos penitenciarios.

¹ Las Cárceles de América Latina y el Caribe ante la crisis sanitaria del Covid 19. Banco Interamericano del Desarrollo 2020. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/las-carceles-de-america-latina-y-el-caribe-ante-la-crisis-sanitaria-del-covid-19>

² Lista Mundial de Mujeres Prisioneras 2022 Disponible en <https://www.prisonstudies.org/news/world-female-prison-population-60-2000>

³ Carranza, Elías. Situación penitenciaria en América Latina y El Caribe ¿Qué hacer? Disponible en: www.anuariocdh.uchile.cl

2. Políticas penitenciarias

Uno de los estudios más recientes en la materia⁴ realizado en 8 países de la región (México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Perú, Chile, Argentina y Brasil) reitera que las políticas penitenciarias continúan fracasando en reinsertar socialmente a las personas que cometen algún delito. Por el contrario, las prisiones generan más crimen, no lo disminuyen y más aún, el encarcelamiento tiene un efecto negativo en las familias de las personas detenidas.

Algunos de los hallazgos más importantes dicen relación con que el encarcelamiento promueve el delito en lugar de disminuirlo ya que las personas reclusas adquieren nuevas habilidades delictivas y generan redes criminales que son funcionales tanto dentro como fuera de la cárcel. Para las personas privadas de la libertad, la prisión se convierte en parte central de su carrera criminal, pues además de generar contactos con otras redes criminales, las probabilidades de reincidencia son muy altas. Los autores señalan que las redes criminales se fortalecen en la cárcel porque existen ganancias por la administración de mercados ilícitos dentro de los recintos penitenciarios, principalmente por el tráfico de drogas y otros bienes. Así, las cárceles pasan a ser un espacio más de disputa entre los distintos grupos criminales con presencia tanto dentro como fuera de la cárcel y que buscan fortalecer a su organización.

La respuesta punitiva desarrollada en América Latina y El Caribe desde la década de los 80 del siglo recién pasado no muestra resultados pero paradójicamente no pierde popularidad. Un ejemplo de su vigencia es el modelo impuesto por Nayib Bukele en El Salvador, que considera acciones altamente represivas sin mecanismos de prevención y reinserción.

Lo anterior demuestra una disyuntiva entre modelos de sistemas penitenciarios. Por una parte, aquellos definidos como resocializadores, cuyo énfasis está en la reeducación y la reinserción social de las personas privadas de libertad y aquellos que ponen el acento en el castigo de quienes han cometido delitos. Frente a esta dualidad, es importante relevar aspectos que deben ser considerados al momento de la creación de una política penitenciaria orientada a la reinserción, la protección de la sociedad y la disminución de reincidencia delictiva, tal como lo establecen las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos⁵, que son conocidas desde 2015 como Reglas Nelson Mandela (regla 4).

De acuerdo al Informe sobre la disminución de la reincidencia de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Organización de las Naciones Unidas del año 2022, *la falta de políticas penitenciarias basadas en evidencia empírica, el empleo de modelos que se fundamentan exclusivamente en la inocuización y el castigo extremo, la ampliación y prolongación de las penas, la eliminación del debido proceso durante la prisión, y la suplantación de auténticos sistemas de rendición de cuentas han sido las características de la mayor parte de los sistemas penitenciarios en la región.*

⁴ Bergman, M. Fondevila, G. Prisons and Crime in Latin America. © Cambridge University Press 2021

⁵ [Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos \(Reglas Nelson Mandela\) \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/)

3. La prisión preventiva

De acuerdo a lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos de la justicia penal que enfrentan los países de América Latina. Una de las principales causas de este incremento es el uso excesivo de la prisión preventiva para delitos relacionados con drogas en la región.

La prisión preventiva no ha sido diseñada como una sanción sino que constituye una medida para salvaguardar un procedimiento penal. Sólo se debe emplear cuando existe una sospecha razonable de que el inculpado ha cometido el delito, y cuando la prisión es necesaria para evitar que escape, que cometa otro delito o que interfiera en el procedimiento judicial.⁶ El uso excesivo y prolongado de la prisión preventiva socava los principios de presunción de inocencia, legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Además, contribuye en gran medida al hacinamiento carcelario, y frecuentemente expone a las personas detenidas a condiciones de maltrato y/o violencia. Considerando los efectos negativos que provoca la abundante implementación de esta medida, el derecho internacional requiere que la prisión preventiva sea la excepción y no la norma. La Regla 6.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) enfatiza: "En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima".⁷

En términos formales, en América Latina existe un reconocimiento amplio a la excepcionalidad de la prisión preventiva, incluso a nivel constitucional, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha señalado que durante las últimas dos décadas, el uso no-excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos en la región.⁸

Una deficiencia grave, que dificulta el análisis del tema es la carencia de información desagregada por tipo de delito y caracterización específicos de las personas en situación de prisión preventiva.

⁶ Detención preventiva Abordando los factores de riesgo para prevenir la tortura y los malos tratos https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/Factsheet-1_Pre-trial-detention-ES1.pdf

⁷ Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio, 1990), Regla 6.1 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures>

⁸ Informe para reducir la prisión preventiva. CIDH OEA 2017 disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/prisionpreventiva.pdf>

Cuadro 1: Prisión Preventiva en América Latina		
País (Año)	Número de Personas en Prisión Preventiva	Porcentaje de Personas en Prisión Preventiva
Paraguay (2015)	9,922	77.9%
Bolivia (2018)	12,537	69.9%
Uruguay (2017)	7,726	69.7%
Haití (2018)	5,929	66.8%
Venezuela (2017)	35,970	63.0%
Honduras (2017)	9,660	53.1%
Panamá (2018)	8,584	53.0%
Guatemala (2018)	12,636	51.8%
Argentina (2016)	36,374	47.7%
Perú (2018)	35,029	39.8%
México (2018)	80,442	39.4%
Brasil (2018)	244,306	35.4%
Ecuador (2018)	13,073	34.9%
Chile (2018)	14,628	33.9%
Colombia (2018)	40,070	33.6%
El Salvador (2018)	11,434	29.5%
Nicaragua (2016)	3,140	21.4%
Costa Rica (2016)	2,543	13.3%

Fuente: The World Prison Brief.²⁰

Con la excepción de Chile, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado un aumento del número de personas en situación de prisión preventiva. En Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, la población en prisión preventiva ha crecido en más del doble. Este continuo incremento demuestra que la prisión preventiva no está siendo empleada como un último recurso, tal como lo estipulan los estándares internacionales, sino que constituye con frecuencia una práctica común en estos países.

Cuadro 2: Cambio Porcentual en Prisión Preventiva en América Latina		
País	Años	Incremento Porcentual de la Prisión Preventiva
Venezuela	2000-2016	516.5%
Nicaragua	2004-2016	289.1%
Brasil	2000-2018	209.2%
Guatemala	2001-2018	180.8%
Bolivia	2005-2018	149.3%
Ecuador	2001-2018	139.8%
El Salvador	2002-2018	135.1%
Perú	2001-2018	121.6%
Paraguay	2004-2016	103.5%
Colombia	2000-2018	88.2%
Panamá	2000-2018	63.9%
Uruguay	2007-2017	48.6%
Argentina	2002-2016	37.4%
Costa Rica	2002-2016	35.3%
Honduras	2005-2017	31.3%
México	2000-2018	25.6%
Chile	2000-2018	-11.6%

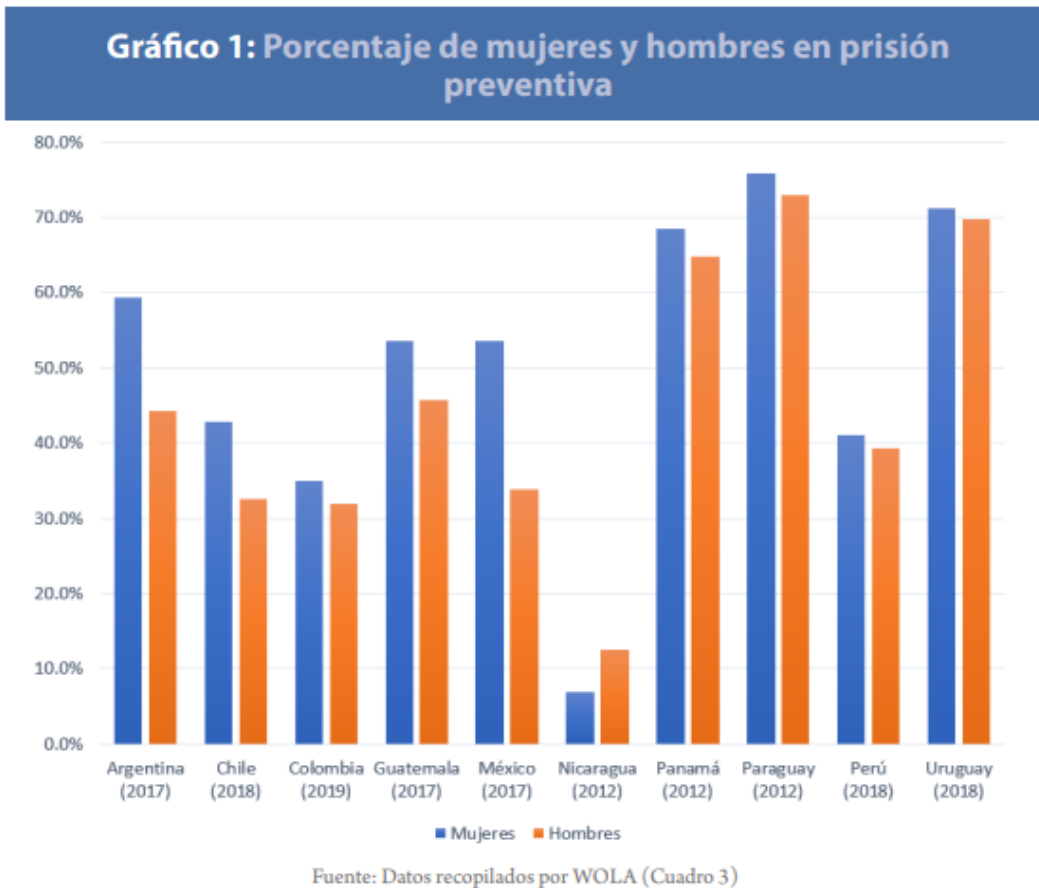
Fuente: The World Prison Brief.²⁷

Una mención especial requiere la situación de las mujeres en situación de prisión preventiva. Desde los años 2000, el incremento de las mujeres encarceladas en Asia y Las Américas ha superado el promedio de crecimiento de la población penal en el resto del mundo.

Un porcentaje significativo de mujeres privadas de libertad en América Latina se encuentran en situación de prisión preventiva. Por ejemplo, en Guatemala, durante el año 2017 había más mujeres en situación de prisión preventiva que sentenciadas. Situaciones similares ocurren en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, donde más de la mitad de las mujeres encarceladas no habían sido sentenciadas.⁹

Un subtema en este campo es la situación de las mujeres extranjeras en situación de prisión preventiva. Además de las características comunes que experimentan las mujeres en prisión, las extranjeras enfrentan desafíos particulares como una situación migratoria irregular, carencia de vivienda o empleo estables, y dificultades para actuar y comprender los procedimientos en un sistema de justicia penal con el cual no están familiarizadas.

⁹ Mujeres, Políticas de drogas y encarcelamiento. Disponible en <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina-Junio-2019.pdf>



Otro campo específico está vinculado a las mujeres detenidas por delitos relacionados con drogas. La mayoría de las mujeres vinculadas al narcotráfico son arrestadas por delitos menores y no violentos, sin embargo, las políticas estrictas sobre drogas en el continente están impulsando el incremento del número de mujeres en situación de prisión preventiva. En muchos países de América Latina, los delitos relacionados con drogas figuran como los más comunes entre mujeres en situación de prisión preventiva. En Perú, Ecuador, Argentina, Bolivia y Chile, cerca de la mitad de las mujeres en situación de prisión preventiva lo están por delitos relacionados con drogas.

Las principales consecuencias de la prisión preventiva se asocian al hacinamiento en los recintos carcelarios, al aumento de costos de operación para el Estado, y a un alto impacto negativo en la dimensión emocional y psicológica de las personas que se encuentran privadas de libertad sin haber sido sentenciadas.¹⁰

La prisión preventiva impone consecuencias graves y específicas para las mujeres. Las Reglas de Bangkok¹¹ han reconocido el "riesgo especial de maltrato que afrontan las mujeres

¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Documento Final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (2016) <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

¹¹ Reglas de Bangkok https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

en prisión preventiva”. Las mujeres padecen la falta de centros penitenciarios sólo para mujeres, infraestructura penal inadecuada para el desarrollo de sus relaciones madre-hijas e hijos, condiciones insalubres, falta de atención médica específica para personas de su género, y sometimiento a varias formas de violencia, incluyendo eventuales abusos sexuales por parte del personal penitenciario.

4. En Chile

El escenario chileno no dista mucho del panorama latinoamericano y en algunos aspectos, también global. Existe un aumento de la población penal como un fenómeno sostenido en el tiempo, junto al incremento de la sensación de inseguridad, producto del aumento de la criminalidad y de delitos de mayor impacto social y como respuesta institucional, un conjunto de iniciativas legales que principalmente implican el aumento de las personas privadas de libertad.

La mayoría de las cárceles chilenas se encuentran sobrepobladas, el uso de la capacidad de plazas alcanza 119,6%, con una población total de 49.935 internos, lo que significa una sobrepoblación de 8.173 internos respecto de la capacidad total de plazas (41.762).



Fuente: Política penitenciaria, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2023.



Fuente: Política penitenciaria, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2023.

En el Quinto Estudio de condiciones carcelarias en Chile¹², elaborado por el Instituto de Derechos Humanos (INDH) se expresa un deterioro en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.

El reporte indica que en algunas cárceles del país una persona privada de libertad puede pasar entre 18 y 20 horas sin comida. Más de la mitad de las unidades penales tienen un nivel de ocupación que excedía su capacidad algunas llegando a niveles críticos como Taltal (265,6%), Copiapó (220,7%), Santiago Sur (203,8%) y Petorca (200%).

Es frecuente constatar que existen centros donde no hay camas para todas las personas recluidas, no hay acceso permanente a servicios higiénicos y en todos los recintos visitados hay algún tipo de plaga (las visitas detectaron vinchucas, ratones, chinches, pulgas, palomas y/o cucarachas). Respecto de la alimentación, el estudio detecta que las personas no reciben implementos mínimos para comer (bandejas, platos, cubiertos) y que en varios casos transcurren entre 18 – 20 horas entre la última comida de un día y la primera de la jornada siguiente.

Por último, respecto de la existencia de tratos crueles, en más del 50% de los recintos revisados los reclusos dijeron que habían sido sometidos a castigos extra reglamentarios, consistentes en pruebas físicas para no quedar con una sanción en la hoja de vida (que afecta una postulación a los beneficios carcelarios). Se constata que en un alto número de cárceles existían espacios de castigo o de aislamiento y junto con ello, varios reclusos informaron de violencia en allanamientos, agresiones, insultos, robos, discriminación e incluso falta de voluntad para facilitar acceso al baño o al patio.

Para enfrentar este déficit, el parlamento discute actualmente un proyecto de ley para fortalecer la infraestructura de los Centros Penitenciarios del país que en el pasado mes de

¹² Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2019: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos en la Privación de Libertad. Disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/e87ac642-75c7-4b2a-adf2-af3f52952dbb>

agosto pasó al Senado en su segundo trámite constitucional. El proyecto es parte de la política penitenciaria¹³, cuyos 5 ejes son:

- Respeto a los derechos humanos
- Mejoramiento de condiciones de habitabilidad
- Combate contra el crimen organizado
- Posibilidades de estudio y trabajo
- Reinserción social

5. Propuestas para el debate

Una estrategia de mejoramiento de los sistemas penitenciarios de la región es, sin dudas, un esfuerzo multidimensional. Algunos expertos señalan que más allá de los recursos económicos necesarios para invertir en rehabilitación y reinserción social, lo más difícil es aunar voluntades políticas para la toma de decisiones que solo están asociadas a costos, pues los beneficios se apreciarán en el futuro. Sin embargo, hay algunos ámbitos que parece importante destacar para comenzar a abordar la crisis:

- **Promoción de penas alternativas al encarcelamiento y la privación de libertad en centros penitenciarios.** El nivel de hacinamiento de las cárceles es uno de los mayores problemas para la gestión penitenciaria por lo que es prioritario estudiar, impulsar y promover medidas alternativas al encarcelamiento; multas, programas de justicia restaurativa, servicios comunitarios, monitoreo electrónico, libertad condicional, sentencia suspendida o arresto domiciliario. Complementariamente a lo anterior, es indispensable enfocar esfuerzos técnicos y económicos en la promoción de herramientas tecnológicas que apoyen el seguimiento y control de las personas que cumplen sus penas fuera de los recintos carcelarios.
- **Profesionalización de los funcionarios penitenciarios.** El personal penitenciario juega un rol decisivo en la calidad de vida de las prisiones, ya que es un actor clave en la manera en que las políticas penitenciarias son implementadas. El primer paso para la profesionalización del personal penitenciario debe ser la modernización de los planes de formación basados en la doctrina de Derechos Humanos, el trato digno y la rehabilitación de las personas privadas de libertad.
- **Adopción de nuevas tecnologías para una mejor gestión penitenciaria.** impulsar las innovaciones tecnológicas dentro del sistema penitenciario para agilizar los procesos judiciales y favorecer los programas de rehabilitación y reinserción de quienes se encuentran privados de libertad. La tecnología permite mantener la comunicación con la familia durante el encierro y facilita el acceso a la capacitación y a las oportunidades laborales.
- **Transversalización del enfoque de género en las políticas penitenciarias.** Resulta fundamental apreciar la particular situación que viven mujeres y niñas privadas de libertad. Llevar a cabo un análisis de género desde la perspectiva transeccional colaboraría con el diseño de políticas más efectivas que reconozcan esta

¹³ POLÍTICA PENITENCIARIA Plan Nacional de Infraestructura Ministerio de Justicia y DDHH. Disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=281188&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

realidad y asuman el impacto diferenciado que tiene la reclusión de las mujeres en ellas mismas y su entorno familiar.