

# POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Elías CARRANZA

SUMARIO: I. *Política, política criminal y política penitenciaria.* II. *Las teorías de la pena y las normas y estándares de las Naciones Unidas.* III. *Los sistemas penitenciarios como indicadores de las políticas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal. Las tasas penitenciarias.* IV. *Variables que inciden en el crecimiento penitenciario. El tema de la construcción carcelaria.* V. *Distribución por sexo de la población penitenciaria.* VI. *El futuro de corto y mediano plazo de las prisiones en América Latina y el Caribe. Su relación con el modelo de desarrollo internacional existente.* VII. *Decisiones que habría que tomar.* VIII. *Consideraciones sobre las cárceles privadas.* IX. *Objetivos fundamentales que deberían presidir la acción de los responsables de cada uno de los componentes de los sistemas de justicia penal, así como de los responsables de la política criminal.* X. *Fuentes de información estadística.*

## I. POLÍTICA, POLÍTICA CRIMINAL Y POLÍTICA PENITENCIARIA

La política penitenciaria es la parte de la política criminal que se ocupa de regular el uso de la privación de libertad, tanto preventiva como con carácter de pena. A su vez, por política criminal puede entenderse la política respecto del fenómeno criminal, la que no sería más que un capítulo de la política general.<sup>1</sup>

Podemos distinguir entre política criminal “en sentido estricto”, referida a la criminalidad y al exclusivo ámbito de acción del sistema de justi-

<sup>1</sup> Zaffaroni, Raúl, *Manual de derecho penal*, México, Cárdenas, 1986, p. 88.

cia penal (legislación, policía, Poder Judicial y sistema de ejecución de las sanciones), y política criminal “en sentido amplio”, referida a la totalidad del sistema de control social (no sólo al sistema penal) y que intersecta con otras áreas de la política estatal, particularmente del sector social (salud, vivienda, educación, trabajo) con su incidencia en la prevención primaria o social de la criminalidad y en la mayor o menor frecuencia de determinadas formas delictivas.<sup>2</sup>

Este último concepto de política criminal se orienta a alcanzar un objetivo de seguridad de los habitantes frente al delito, que no sólo se limita a la seguridad de no ser víctima de delitos sino también a la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingreso, etcétera. Este concepto no sería otro que el de “seguridad humana”,<sup>3</sup> o de desarrollo humano sostenible, que tiene a la equidad como principio.<sup>4</sup>

## II. LAS TEORÍAS DE LA PENA Y LAS NORMAS Y ESTÁNDARES DE LAS NACIONES UNIDAS

Dos componentes intervienen en la determinación y ejecución de cualquier política, en nuestro caso de la política criminal y penitenciaria: *a) un componente ético o ideológico* (lo que los políticos piensan que la realidad “debería ser”), y *b) un componente de información y conocimiento* sobre lo que la realidad es.

En el primer componente entran en juego no sólo las teorías penales sino también las concepciones filosóficas, religiosas, político partidistas,

<sup>2</sup> Carranza, Elías, “Política criminal para el presente momento regional”, *Revista de Doctrina y Jurisprudencia*, Managua, núm. 1, 1993, p. 9; “Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional”, *Informe del VII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, Milán, 26 de agosto-6 de septiembre, 1985, núms. 19 y 21.

<sup>3</sup> “Conclusiones y documentos de trabajo de la reunión del grupo de expertos sobre drogas y seguridad humana en las Américas”, San José, 28-30 de marzo de 1999, *Revista ILANUD*, año 11, núm. 25, 2001.

<sup>4</sup> “La esencia del desarrollo humano sostenible es que todas y todos deben tener igual acceso a las oportunidades del desarrollo, ahora y en el futuro” (PNUD Proy.COS/94/003-DHS, p. 4).

e ideológicas en general de quienes pueden decidir la orientación de la política, y, como sabemos, el universo de las ideologías es muy amplio. Muy esquemáticamente podría hacerse una clasificación cuatripartita de las diversas teorías que fundamentan o justifican la pena y que orientan las políticas criminológicas, en teorías de la retribución, de la disuasión, y de la rehabilitación, según que persigan los objetivos de retribuir mediante castigo al infractor, de disuadir al infractor o a terceros de la comisión de delitos, o de rehabilitar a quienes cometen delitos (“rehabilitar”, “resocializar”, “reeducar”, “reinsertar”: diversas versiones de las que Raúl Zaffaroni denominara ideologías “re”), y un cuarto grupo de teorías que integran elementos de las tres anteriores.<sup>5</sup> Otra clasificación, clásica, de las teorías de la pena, es la que las divide en teorías absolutas y relativas, según que la sanción penal agote su fin en sí misma, o sea un medio para la consecución de otros fines ulteriores (tal como la reeducación, por ejemplo).<sup>6</sup>

El análisis de las múltiples teorías de la pena y de la pena de prisión, de sus coincidencias y diferencias, es interesante, y también revelador —o encubridor— de las funciones reales de la prisión y de la realidad de sus condiciones materiales, que, en lo esencial, son muy similares en todos los países, a pesar de la diversidad de las teorías que la sustentan. En nuestro análisis, partimos del hecho sociológico de la existencia de la pena, y de la existencia de la pena de prisión en todos los países del mundo contemporáneo, con lo cual las diversas teorías sobre ella vienen en realidad a constituirse en justificaciones o racionalizaciones, *a posteriori*, de algo que existe con relativa independencia de ellas, y que existe de manera muy similar en todos los países.

Ahora bien, no obstante tal diversidad de teorías, justificaciones y objetivos sobre la pena y sobre la pena de prisión, la comunidad internacional en las Naciones Unidas ha ido logrando consensos en torno a principios básicos o mínimos que deben presidir las políticas penales de los países miembros —o que deberían presidirlas, ya que no en todos los países los

<sup>5</sup> Grupp, Stanley E. (ed.), *Theories of Punishment*, Bloomington-Londres, Indiana University Press, 1971, pp. 3-10.

<sup>6</sup> Sobre esto véase Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.* (título original: *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*), Madrid, Trotta, 1995, capítulos 5 y 6.

principios tienen la misma vigencia—, y existe ya un cúmulo de instrumentos que condensan ese consenso respecto de lo que debe ser la justicia penal y el trato de que deben ser objeto las personas presas. El primero y más antiguo de tales instrumentos son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y Recomendaciones Relacionadas, de 1955. A ellas le siguieron los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (1990), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio, 1990), y un sinnúmero de otras resoluciones. Existen también otros instrumentos —convenciones— que establecen ya no orientaciones políticas sino normas vinculantes para los países que los han firmado y ratificado. En este punto vale nombrar la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y su recientemente aprobado Protocolo Facultativo que establece un régimen especial de visitas a los lugares de detención.

Al igual que para el caso de las personas presas, las Naciones Unidas han creado estándares y normas referidos a la política criminal en general y a la prevención del delito, a las víctimas del delito, a los policías, a los jueces, a los defensores, al Ministerio Público, a la mujer, a la justicia penal juvenil, y estándares y normas en muchas otras materias relacionadas.<sup>7</sup>

En cuanto a políticas criminológicas y penitenciarias nosotros nos atenemos, y recomendamos atenerse, a los instrumentos directrices ya aprobados por la comunidad internacional en las Naciones Unidas.

En cuanto al otro componente, de información y conocimiento científico, nos valdremos para nuestro análisis de la información criminológica y penitenciaria del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (en adelante ILANUD), y de otras fuentes autorizadas. Tan importante como tener convicciones éticas o ideológicas claras sobre lo que se desea, es conocer rigurosamente el estado de la cuestión, y este conocimiento lo proporcionan las ciencias sociales.

<sup>7</sup> El detalle de estos instrumentos y los instrumentos mismos pueden verse en la página Web del Centro para la Prevención Internacional del Delito de las Naciones Unidas ([www.uncjin.org](http://www.uncjin.org)) o en la del ILANUD ([www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)).

### III. LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS COMO INDICADORES DE LAS POLÍTICAS Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL. LAS TASAS PENITENCIARIAS

Un indicador muy importante sobre las políticas y funcionamiento de la justicia penal en cualquier país del mundo es el sistema penitenciario, cuyas estadísticas —a pesar de sus imperfecciones— son el dato más sólido y verificable que puede obtenerse de los sistemas de justicia penal.

Veamos, en algunas estadísticas, los efectos de las políticas criminológicas y penitenciarias que han prevalecido en los países de América Latina y el Caribe durante la última década. En el cuadro 1 hemos puesto las tasas de población penitenciaria por cada cien mil habitantes de 28 países de la región a través del tiempo, a partir de 1992.

Del cuadro 1 nos interesa destacar el crecimiento sostenido y acelerado que tienen las tasas penitenciarias en 25 de los 28 países. Desde 1992 a la actualidad es cada vez mayor el número de personas por cada cien mil habitantes que van a parar a la prisión en toda la región (excepciones son sólo Ecuador y Venezuela en el grupo de América Latina, y Jamaica en El Caribe, pero al particularizar en estos casos se advierte que su situación penitenciaria es igual de grave que la del resto de los países, con alto hacinamiento, y que por falta de espacio físico han debido reducir recientemente sus tasas de encierro adoptando medidas de emergencia para tal fin).

Al elaborar el cuadro, para obtener las tasas más rigurosas posibles afinamos las cifras de los sistemas penitenciarios de algunos países sumándoles las personas presas en comisarías policiales, ya que los problemas de hacinamiento ocasionan que numerosas personas sean alojadas en comisarías y no en las unidades penitenciarias, por lo que las cifras de personas alojadas en sistemas penitenciarios resultan engañosas. Lamentablemente, la información sobre la situación jurídica y el número de presos alojados en comisarías no es fácilmente obtenible (no necesariamente porque la información se oculte, sino sencillamente porque no está centralizada, y porque las policías suelen no tener bien organizada esta función que no les es propia).

CUADRO 1. PERSONAS PRESAS EN AMÉRICA LATINA (TASAS POR CIEN MIL)

América	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	63	64	68	74	97	96	99	106	—	—	—
Bolivia	—	—	—	—	—	80	86	102	110	97	—
Brasil	75	81	82	93	—	104	—	115	132	135	137
Colombia	92	96	96	97	119	128	127	137	145	156	—
Costa Rica	103	104	107	118	129	156	158	164	154	178	176
Chile	155	155	150	155	163	172	181	205	214	216	212
Ecuador	74	81	81	84	94	80	78	69	—	61	59
El Salvador	101	103	109	124	138	157	136	112	119	141	158
Guatemala	—	—	—	—	62	—	—	74	—	—	70
Haití	—	—	—	21	37	44	47	51	—	—	—
Honduras	110	113	138	158	163	150	155	172	—	—	174
México	102	105	98	102	109	117	128	173	153	—	—
Nicaragua	83	84	97	104	116	110	136	146	129	123	137
Panamá	178	218	224	232	274	288	300	303	305	332	335
Paraguay	—	—	—	—	69	74	73	76	—	—	—
Perú	77	80	83	88	96	100	104	108	107	103	103

<i>América</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
República Dominicana	148	138	155	164	132	143	169	172	—	—	—
Uruguay	96	99	100	99	101	106	119	121	128	146	166
Venezuela	—	—	—	—	102	112	106	98	—	—	—
<i>El Caribe</i>											
Belice	310	350	343	293	349	462	448	459	—	—	—
Dominica	387	415	354	392	427	456	421	420	—	—	—
Guyana	174	153	169	183	188	206			—	—	—
Jamaica	178	167	168	171	161	166	162	170	—	—	—
St. Kitts & Nevis	—	—	—	295	268	268	288	338	—	—	—
Santa Lucía	210	254	263	263	269	269	216	243	—	—	—
San Vicente y Granadinas	294	305	298	323	318	375	390	368	—	—	—
Surinam	308	304	287	302	327	365	382	437	—	—	—
Trinidad y Tobago	269	258	285	299	324	349	353	351	—	—	—

*Nota:* Incluye sistemas penitenciarios federales, provinciales y en algunos casos personas alojadas en policías.

Fuente: Los datos de población se obtuvieron del CELADE, “Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050”, visible en [www.eclac.cl/celade/proyecciones](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones). Respecto a los datos penitenciarios, véase *infra* “X. Fuentes de información estadística”.

### *La sobre población carcelaria*

El acelerado crecimiento del número de presos y presas que se observa en el cuadro 1 ocasiona gran sobre población o hacinamiento carcelario. Veamos en el cuadro siguiente la densidad a la que funcionan las cárceles de la región:

CUADRO 2. HACINAMIENTO PENITENCIARIO EN AMÉRICA LATINA

<i>América Latina</i>	<i>Capacidad</i>	<i>Población</i>	<i>Exceso</i>	<i>Densidad</i>
Bolivia (1999)	4.959	8.057	3.098	162
Brasil (2002)	181.865	240.107	58.242	132
Colombia (2001)	39.591	54.034	14.443	136
Costa Rica (2002)	6.032	6.613	581	110
Chile (2001)	23.855	33.635	9.780	141
Ecuador (2001)	6.831	7.859	1.028	115
El Salvador (2002)	6.137	10.278	4.141	167
Guatemala (1999)	7.233	8.169	936	113
Haití (1999)	2.000	3.694	1.694	185
Honduras (1999)	5.235	10.938	5.703	209
México (2000)	119.972	151.662	31.690	126
Nicaragua (2002)	5.348	5.555	207	104
Panamá (2002)	7.036	9.607	2.571	137
Paraguay (1999)	2.707	4.088	1.381	151
Perú (2002)	19.949	27.493	7.544	138
Rep. Dominicana (1999)	4.460	11.416	6.956	256
Uruguay (2001)	3.386	5.107	1.721	151
Venezuela (2000)	20.449	23.147	2.698	113

<i>El Caribe</i>	<i>Capacidad</i>	<i>Población</i>	<i>Exceso</i>	<i>Densidad</i>
Belice (1999)	500	1 097	597	219
Dominica (1999)	208	207	-1	100
Jamaica (1999)	2 816	3 488	672	124
St. Kitts & Nevis (1999)	105	135	30	129
Santa Lucía (1999)	134	373	239	278
San Vicente y las Granadinas (1999)	300	405	105	135
Surinam (1999)	1 188	1 933	745	163
Trinidad y Tobago	4 348	4 864	516	112

*Notas:* En el caso de algunos países las cifras de este cuadro no coinciden con las de los relativos a las tasas y con los totales de las poblaciones penitenciarias por cuanto las unidades de análisis tomadas por las autoridades en uno y otro caso fueron distintas. En aquellos cuadros se trató de lograr la cifra total de personas presas incluyendo las alojadas en cárceles de provincia y en comisarías policiales. En el presente sólo se incluye a las personas presas en los sistemas penitenciarios, y se excluyen a las que se hallan en programas de sanciones alternativas o en la comunidad. Respecto a los datos penitenciarios, véase *infra* “X. Fuentes de información estadística”.

El cuadro 2 proporciona información de casi todos los países de América Latina y el Caribe —de veintiséis de ellos—, todos los cuales, a la fecha de la información, tienen sus sistemas penitenciarios sobre poblados, con cantidades de personas presas que exceden su capacidad instalada (con la sola excepción de Dominica, que funciona al 100%, y tiene capacidad para sólo una persona más).

Hay un punto importante que señalar: diecinueve de los veinticinco países con sobre población se encuentran funcionando en situación de “hacinamiento crítico”, es decir, con densidades iguales o superiores al 120%. Utilizamos en esto el parámetro establecido por la Unión Europea, que considera hacinamiento crítico al producido por una densidad carcelaria del 120% o mayor.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Comité Europeen 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).

También hay que notar otras cosas: lo que estamos viendo en el cuadro son promedios nacionales de hacinamiento. Pero al particularizar en los casos de determinadas provincias o estados dentro de países, o de determinadas unidades carcelarias, se encuentran situaciones de mucha mayor gravedad que las indicadas por los promedios. Hemos comprobado situaciones de hacinamiento del 300, 400, y hasta del 900%. Es decir, situaciones en las que donde debería haber cien personas, hay novecientas. Situaciones de verdadero horror que frecuentemente culminan en estallidos de violencia con numerosas muertes, como se suele ver en los medios de comunicación, y con tasas de homicidios y suicidios intracarcelarios que superan muchas veces las de la vida en libertad, como lo hemos medido con el ILANUD.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas en 1955 —pronto hará cincuenta años—, establecen en su artículo 9o. que las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Y luego establecen, como excepción, la posibilidad de recurrir a dormitorios colectivos bajo determinadas condiciones de seguridad, que no se cumplen en la mayoría de los casos. Entonces, desde el punto de vista de las Reglas Mínimas, la inmensa mayoría de las cárceles de la región no reúnen las condiciones adecuadas, y lo malo es que las nuevas construcciones que hemos podido conocer continúan haciéndose de manera inadecuada, creando condiciones que dificultan la buena clasificación y seguridad, y promueven la violencia.

Pero aún hay más sobre este punto: preocupadas por la situación, y con presupuestos muy reducidos, es frecuente que las autoridades penitenciarias remodelen las instalaciones procurando aumentar el número de cupos, destinando a cumplir la función de dormitorios dependencias que antes tenían otro destino, tales como talleres, aulas, y otros espacios comunes. Otras veces, sencillamente se aumenta el número de camas en los dormitorios ya existentes. La solución genera cierto alivio inmediato, pero a costa de reducir la calidad de vida en los penales. De manera que en un análisis más fino las cifras de hacinamiento promedio que vemos en el cuadro son aún más altas.

La sobre población o hacinamiento significa que hay más de una persona donde hay espacio sólo para una, lo que implica una pena cruel, in-

humana o degradante, como lo establece la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.<sup>9</sup> Éste es el enfoque que ha dado a la cuestión en los países de Europa el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes,<sup>10</sup> y en Costa Rica la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.<sup>11</sup>

El hacinamiento, a su vez, obstaculiza el normal desempeño de funciones esenciales de los sistemas penitenciarios, tales como la salud, el descanso, la higiene, la alimentación, la seguridad, el régimen de visitas; y, asimismo, el de otras funciones también muy importantes, pero que pasan entonces a la categoría de prescindibles por la imposibilidad de desarrollarlas, o de desarrollarlas de manera adecuada; nos referimos a la educación, el trabajo, la recreación, la visita íntima. Esto implica violar derechos fundamentales tanto de la población presa como de los funcionarios, quienes deben realizar sus funciones en condiciones muy difíciles y riesgosas.

Las cárceles y las condiciones en las cárceles han sido un tema de permanente preocupación para las Naciones Unidas a lo largo de su más de medio siglo de existencia, procurando un uso de la prisión moderado y acorde con estándares mínimos de respeto a los derechos fundamentales de las personas, en un marco de sistemas de justicia penal eficaces y justos, y recientemente la Asamblea General aprobó dos importantes instrumentos que se refieren con preocupación a las actuales condiciones en las cárceles. Uno es la “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI”, aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 2000 (A/RES/55/59), en la que, en su punto 26, los Estados expresan: “Nos comprometemos a otorgar prioridad a las medidas encaminadas a contener el crecimiento del número de detenidos en espera de juicio y de reclusos y el consiguiente hacinamiento en las prisiones, según proceda, promoviendo alternativas seguras y eficaces en sustitución del encarcelamiento”. El otro instrumento, aprobado en se-

<sup>9</sup> Adoptada y abierta a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987.

<sup>10</sup> Comité Europeen pour les problèmes criminels, “Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l’inflation carcérale”, *cit.*, nota 8, p. 43.

<sup>11</sup> Sentencia 1032-96 del 10. de marzo de 1996 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

sión del 20 de diciembre de 2001, es el titulado “Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI”,<sup>12</sup> en el que en el punto X se proponen medidas relativas al hacinamiento en las prisiones y alternativas seguras y eficaces en sustitución del encarcelamiento.

Ambos documentos de la Asamblea General se refieren a las condiciones carcelarias en los países del mundo en general, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, sin distinción de regiones, ya que el problema de la sobre población carcelaria afecta, en mayor o en menor medida, a casi todos los países, y desde este punto de vista ha sido interpretado como un efecto social negativo de la globalización. Sin embargo, y como ocurre también en otras materias, comparativamente la situación carcelaria de los llamados países en vías de desarrollo o de medianos y bajos ingresos —entre ellos los de América Latina y el Caribe— es mucho más grave que la de los llamados países desarrollados o de altos ingresos,<sup>13</sup> diferencia que, también como en muchas otras materias, tiene mucho que ver —aunque no exclusivamente— con la distinta situación económica entre uno y otro grupo de países.

#### IV. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL CRECIMIENTO PENITENCIARIO. EL TEMA DE LA CONSTRUCCIÓN CARCELARIA

Si las condiciones hoy son tales, es imprescindible avizorar cuáles serán las condiciones futuras a corto y mediano plazo para proyectar políticas y acciones realistas que permitan superar la situación.

Nos ayudaremos en esta tarea mediante el análisis del siguiente cuadro:

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Asamblea General (A/56/L.70).

<sup>13</sup> Utilizamos la clasificación de las economías según su producto interno bruto *per capita* que utiliza el Banco Mundial. World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 335.

CUADRO 3. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL CRECIMIENTO PENITENCIARIO  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	<i>Personas presas</i>			<i>Crecimiento por aumento demográfico</i>		<i>Crecimiento por mayor uso de la prisión</i>	
	<i>1992</i>	<i>1999</i>	<i>Crecimiento</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
<i>América Latina</i>							
Argentina	21 016	38 604	17 588	1 800	10	15 788	90
Bolivia	6 235	8 315	2 080	296	14	1 784	86
Brasil	114 377	194 074	79 697	13 701	17	65 996	83
Chile	20 989	30 852	9 863	2 282	23	7 581	77
Colombia	33 491	57 068	23 577	3 867	16	19 710	84
Costa Rica	3 346	6 650	3 304	558	17	2 746	83
El Salvador	5 348	6 868	1 520	888	58	632	42
Guatemala	6 387	8 169	1 782	562	32	1 220	68
Haití	1 617	4 152	2 535	139	5	2 396	95
Honduras	5 717	10 869	5 152	1 254	24	3 898	76
México	87 723	139 707	51 984	11 145	21	40 839	79
Nicaragua	3 375	7 198	3 823	906	24	2 917	76
Panamá	4 428	8 517	4 089	570	14	3 519	86
Paraguay	3 427	4 088	661	264	40	397	60

	<i>Personas presas</i>			<i>Crecimiento por aumento demográfico</i>		<i>Crecimiento por mayor uso de la prisión</i>	
<i>América Latina</i>	<i>1992</i>	<i>1999</i>	<i>Crecimiento</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Perú	17 350	27 452	10 102	2 448	24	7 654	76
República Dominicana	10 800	14 188	3 388	1 409	42	1 979	58
Uruguay	3 037	4 012	975	122	13	853	87
<i>El Caribe</i>							
Belice	617	1 097	480	124	26	356	74
Dominica	275	298	23	0	0	23	100
Santa Lucía	288	365	77	27	35	50	65
San Vicente y las Granadinas	321	405	84	3	4	81	96
Surinam	1 258	1 933	675	102	15	573	85
Trinidad y Tobago	3 394	4 794	1 400	271	19	1 129	81

*Fuente:* elaborado con datos penitenciarios brindados por las direcciones de los sistemas de cada país y datos de población del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), *Boletín*, año XXVIII, núm. 55.

*Notas:* Bolivia: el dato de la primera columna es de 1997. Guatemala y Paraguay: el dato de la primera columna es de 1996. Haití: el dato de la primera columna es de 1995.

El cuadro nos presenta, en sus cuatro primeras columnas, la nómina de los países, las cifras totales de sus poblaciones penitenciarias para 1992 y 1999, y el crecimiento de personas presas habido en el curso de esos siete años. Las cuatro columnas siguientes están destinadas a explicar el origen del aumento que se observa en 1999. En primer lugar se presenta el aumento penitenciario habido en razón del crecimiento demográfico de cada país (ya que, suponiendo tasas penitenciarias constantes por cien mil habitantes, al aumentar los totales de las poblaciones nacionales también se produce un correlativo aumento de la población penitenciaria). En segundo lugar, en sus dos últimas columnas el cuadro presenta, en cifras absolutas y en porcentajes, el aumento originado por la elevación de las tasas penitenciarias, es decir, el aumento originado por el mayor uso de la prisión. Como claramente se observa, tal aumento es altísimo en todos los países. El enorme aumento que ha habido en el número de presos y presas entre 1992 y 1999 tiene su principal explicación en el uso creciente de la prisión, y sólo en una muy pequeña medida en el crecimiento demográfico. Es importante esta constatación por cuanto es muy común leer o escuchar la afirmación errónea de que se utiliza poco la prisión y que debería utilizársela más. La realidad indica que hay un uso notoriamente creciente de la prisión, tanto preventiva como con carácter de pena. Nuestras políticas criminológicas y nuestros sistemas de justicia penal están centrados en la pena de prisión.

En cuanto a la construcción carcelaria que demanda este gran aumento en el número de presos y presas, es sencillamente imposible para los países cumplir con el desafío, a pesar de los grandes esfuerzos que en algunos casos se realizan. Hicimos el cálculo con ayuda de funcionarios de gobierno en varios países de la región, con datos de 1999, y llegamos a la conclusión de que resolver el problema penitenciario o el problema del delito sólo con más construcción carcelaria es imposible.<sup>14</sup> En el caso de Colombia, en 1999 las cifras registraron un aumento de 23,577 presos y presas para con respecto a 1992 (véase cuadro 3). Esto significa, en cálculo matemático, la construcción de trece cárceles para 1,800 perso-

<sup>14</sup> Roger Lauen (*Community-Managed Corrections, and other Solutions to America's Prison Crisis*, Estados Unidos, American Correctional Association, 1988) explica un estudio que hizo la División de Justicia Penal de Colorado, Estados Unidos, en el que se llegó a la conclusión de que si se hubiera podido investigar y castigar con prisión todos los casos de delitos graves (*felonies*) cometidos en 1987 se hubiera multiplicado por 20 la población penitenciaria y el costo hubiera excedido el presupuesto de todo el estado.

nas cada una (cárcel de la capacidad de la de Medellín); o bien, si se construyeran cárceles gigantes, del tipo de la cárcel modelo de Bogotá, la construcción de nueve unidades para 2,700 personas cada una. Esto, sólo para quedar empatados con el sistema funcionando a algo más del 100% de su capacidad y continuar de inmediato con el programa de construcciones en razón del crecimiento constante de presos y presas.

En Costa Rica, el aumento habido de 5,180 personas presas entre 1992 y 1999 (véase cuadro 3) implicaba la necesidad de construcción de once unidades como la llamada Unidad de Indiciados y Contraventores, que tiene capacidad para 464 personas, también sólo para quedar empatados con el sistema funcionando al tope del 100% y continuar de inmediato con un nuevo programa de construcción carcelaria para atender las necesidades crecientes.

En Honduras, el aumento habido de 5,152 presos y presas implicaba la construcción de más de cuatro unidades del tamaño de la recientemente construida Cárcel de Támara, que tiene capacidad para 1,200 personas.

En México, el aumento de 51,984 presos y presas que hubo entre 1992 y 1999 implicaba la construcción de veintiún unidades penitenciarias de tamaño similar al Reclusorio Sur, cuya capacidad es de 2,500 plazas.

Estamos poniendo ejemplos de países al azar, pero el problema y el esquema de razonamiento es el mismo si tomamos cualquier otro país del cuadro 3. Lo que queremos demostrar, como antes dijimos, es que resolver el problema penitenciario o el problema del delito sólo con más construcción carcelaria es imposible.

Muchos países, nos consta, han venido realizando un enorme esfuerzo de construcción; pero la erogación que se requiere es inmensa, y el ritmo de crecimiento de la población penitenciaria sobrepasa con mucho a la capacidad del esfuerzo.

### *El costo de la pena de prisión*

Por otra parte, aunque dicho esfuerzo pudiera hacerse, es sabido que la respuesta penitenciaria al delito es la más cara de todas las respuestas.<sup>15</sup> Al respecto hemos elaborado el cuadro 4, que exhibe el costo mensual en dólares por preso en varios países de los que pudimos recoger información, en comparación con la línea de pobreza urbana (ingreso mensual por per-

<sup>15</sup> Carranza, Elías, *Criminalidad: ¿prevención o promoción?*, San José, EUNED, 1997, pp. 81 y 82.

sona según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL—). El cuadro pone de manifiesto la ironía de que en la mayoría de los países el costo mensual de tener una persona presa es mucho más alto que lo que costaría al sistema de bienestar social entregarle a esa persona mensualmente un salario mínimo (lo que en muchos casos hubiera podido evitar que la persona delinquiera y fuera a parar a la prisión). Un cálculo similar se ha hecho en países de Europa y América del Norte relacionando el costo mensual de la prisión con el costo mensual de un estudiante en las universidades más caras del mundo. La pena de prisión, aun en condiciones paupérrimas, es muy cara, tanto en los países de altos ingresos como en nuestros países de ingresos medianos y bajos.

CUADRO 4. SISTEMAS PENITENCIARIOS DE AMÉRICA LATINA.  
COSTO MENSUAL POR PERSONA PRESA EN DÓLARES  
Y COMPARACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA URBANA

País	Costo mensual por persona en dólares (1999)	Línea de pobreza urbana en dólares (1997)
Bolivia	26,3	59,9
Colombia	224,5	92,2
Costa Rica	477,9	74,1
El Salvador	145,5	66,2
Honduras	43,9	72,1
Nicaragua	79,7	51,5
Panamá	43,0	81,0
Perú	107,0	68,9

Fuente: elaborado con información presupuestaria brindada por las autoridades penitenciarias de cada país y con el dato de la línea de pobreza (presupuesto mensual por persona) de la CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile, mayo de 2000, 29. El costo mensual por preso en dólares incluye todos los costos de operación del sistema penitenciario habidos durante el año (lo realmente gastado durante el año en salarios, alimentación, vestido, capacitación, salud, electricidad, comunicaciones, seguridad, etcétera); excluyendo únicamente el valor de las construcciones existentes o en construcción, pero sí incluyendo los gastos regulares de mantenimiento de los edificios. Se tuvieron en cuenta los recursos que no figuran en el presupuesto ordinario, v. gr. donaciones, si contribuyeron a solventar el gasto. Respecto a Panamá, el dato del costo mensual por preso es de 1996.

## V. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

Para completar el cuadro de situación (aunque somos conscientes de que son muchos los aspectos que hemos tenido que pasar por alto) veamos un cuadro de la distribución por sexo de la población penitenciaria:

**CUADRO 5. POBLACIÓN PENITENCIARIA POR SEXO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

País / año	Hombres		Mujeres		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Bolivia (2001)	5.840	80	1.440	20	7.280
Brasil (2002)	229.772	96	10.335	4	240.107
Colombia (2001)	50.789	94	3.245	6	54.034
Costa Rica (2002)	6.772	92	604	8	7.376
Chile (2002)	30.934	93	2.164	7	33.098
Ecuador (2002)	7.048	91	682	9	7.730
El Salvador (2002)	9.631	94	647	6	10.278
Guatemala (2002)	7.028	95	390	5	7.418
Honduras (2002)	11.284	95	614	5	11.898
México (2000)	145.107	96	6.555	4	151.662
Nicaragua (2002)	5.347	96	208	4	5.555
Panamá (2002)	9.143	93	721	7	9.864
Paraguay (1999)	3.881	95	207	5	4.088
Perú (2002)	25.597	93	1.896	7	27.493
Rep. Dominicana	13.645	96	543	4	14.188
Uruguay (2002)	5.367	95	262	5	5.629
Venezuela (1999)	21.969	95	1.177	5	23.146

Fuente: Carranza, Elías, *Privatización de prisiones*, julio de 2002.

Las poblaciones penitenciarias de uno y otro sexo tienen necesidades específicas; sin embargo, como caracterización general puede decirse que los sistemas penitenciarios en la región son andróginos, es decir, fueron pensados y desarrollados a partir del proyecto masculino de prisión, para una población penitenciaria que es esencialmente masculina. En este momento nuestro instituto tiene un programa sobre mujer, justicia y género, y un proyecto específico sobre mujer y cárcel en los países de la región, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que está dirigido a ayudar a corregir tal situación.

## VI. EL FUTURO DE CORTO Y MEDIANO PLAZO DE LAS PRISIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. SU RELACIÓN CON EL MODELO DE DESARROLLO INTERNACIONAL EXISTENTE

A partir de lo que hemos visto hasta ahora, el futuro de corto y mediano plazo que se avizora de las prisiones continúa siendo muy malo.

Considerando el accionar del subsistema judicial, existen dos grandes factores que influencian el tamaño de las poblaciones penitenciarias:<sup>16</sup> *a)* por una parte, se está enviando más gente a prisión, sentenciada o simplemente “sin condena” (caso este último bastante generalizado en los países de América Latina, salvo raras excepciones), y *b)* por otra parte, las condenas a prisión son cada vez más largas.

A su vez, considerando los factores cuya incidencia es anterior a la acción de la justicia, el crecimiento de las poblaciones penitenciarias ha sido explicado a partir de dos grandes argumentaciones.<sup>17</sup> Una explicación interpreta las tasas penitenciarias como indicadores de criminalidad. Sintéticamente dice: “hay más personas presas, porque hay más delito”. La otra explicación se centra en las políticas criminológicas, y dice: “hay más personas presas porque hay políticas de justicia penal que promueven la prisión”.

<sup>16</sup> Krznik, Irena, “XII Conference of Directors of Prison Administration (CDAP)” (con la participación de los directores o subdirectores de los cuarenta Estados miembros del Consejo de Europa y de algunos otros países. Estrasburgo, 26-28 de noviembre de 1997), *Penological Information Bulletin*, núm. 21, diciembre de 1998, pp. 100 y ss.

<sup>17</sup> Walmsley, Roy y Joutsen, Matti, “Prison Populations in Europe and North America: Problems and Solutions”, *Penological Information Bulletin*, núm. 21, diciembre de 1998, pp. 104 y ss.

Criticando la primera explicación, Alfred Blumstein demostró fehacientemente que no siempre hay correlación directa entre las variables delito y población penitenciaria, y que las políticas de encierro no siempre están determinadas por la realidad del delito. Hizo esto analizando durante largos períodos de tiempo el comportamiento de ambas variables en Estados Unidos. A similares conclusiones arribó Nils Christie<sup>18</sup> al analizar en Europa países con similares contextos delictivos pero con tasas penitenciarias muy disímiles.

En el caso de nuestra región de América Latina y el Caribe, interpretamos que ambos factores —el delito y las decisiones de tipo político— se retroalimentan entre sí incidiendo en generar el aumento que hemos visto en las tasas penitenciarias. Hicimos una medición de datos de criminalidad de cinco años en países de América Central (Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá) verificando un notable crecimiento constante de los delitos contra la vida y contra la propiedad.<sup>19</sup> Otra información fragmentaria que pudimos recoger indica que la misma tendencia existiría en otros países de América Latina y el Caribe. A los efectos de este aumento cierto de la criminalidad se suman los efectos del “terrorismo informativo” que comercia con la noticia o que procura obtener de ella rédito político, y los efectos de los desaciertos de política criminal, habiendo numerosos casos comprobados de decisiones tomadas a partir de información equivocada, de falsas alarmas, o exclusivamente sobre la base de discutibles juicios de valor. Todo ello confluye en producir el panorama que afrontamos, en el que las crecientes dosis de justicia penal y de prisión que vienen aplicándose son ineficaces para producir seguridad y detener el delito. La sola justicia penal resulta insuficiente para confrontar un problema que no es sólo penal, y que tiene relación con el modelo de desarrollo internacional existente. No podría ser casualidad que el incremento delictivo se manifieste por igual en toda la región, y que también en todos los países se manifieste un crecimiento acelerado —aunque ineficaz— del uso de la justicia penal y la prisión.

Se requieren respuestas sociales integrales, no sólo penales, que contengan, como parte de ellas, una dosis razonable de justicia penal pareja

<sup>18</sup> Christie, Nils, “Control de la delincuencia en Europa y Norteamérica”, *Justicia penal y sobre población penitenciaria: respuestas posibles*, de E. Carranza *et al.*, México, ILANUD-Siglo XXI, 1997, pp. 128-150.

<sup>19</sup> Carranza *et al.*, 1998, pp. 23 y ss.

y distribuida sin impunidad. Pero la justicia penal es sólo una parte de la respuesta, y una parte que llega *a posteriori*, como castigo, cuando el delito ya ha sido cometido.

Creemos que debemos ser realistas en prever que casi con seguridad, en el corto y mediano plazo, la situación en materia de criminalidad y justicia penal en los países de la región continuará agravándose, y hay que estar preparados para ello, para no cometer desaciertos de política criminal que contribuyan a agravar aún más la situación, y para adoptar las políticas adecuadas.

Decimos que casi con seguridad la situación continuará agravándose porque sería difícil que las actuales tendencias se revirtieran sin que hubieran cambiado las condiciones socioeconómicas de base, que son muy negativas y promueven el delito y también políticas erradas para combatirlo.

¿A qué condiciones nos referimos?

En general se observa que las sociedades más equitativas, es decir con una distribución más pareja del ingreso y del bienestar, son sociedades con menor criminalidad y violencia, y viceversa, las sociedades muy inequitativas, con una distribución muy desigual del ingreso y el bienestar, son sociedades con mayor delito y mayor violencia, además de tener también otros graves problemas sociales. Y nuestros países de América Latina tienen una muy inequitativa distribución del ingreso, situación que, como indican los últimos informes de la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, tiende a agudizarse y no a mejorar.

Por otra parte, y en relación con esto, se ha verificado con mediciones en varios países industrializados que existe una correlación inversa entre el número de los delitos contra la propiedad y el consumo *per capita*: a mayor consumo *per capita*, menos delitos contra la propiedad, y a menor consumo *per capita*, más delitos contra la propiedad. Esto ha sido rigurosamente verificado en un estudio ya clásico publicado por el Home Office (Ministerio de Gobierno de Gran Bretaña), con información de Inglaterra y Gales, Estados Unidos, Japón y Francia.

Pues bien, la nuestra es una región con una muy inequitativa distribución del ingreso —situación que tiende a agravarse— y con grandes grupos humanos en situación de exclusión social con muy reducida capacidad de consumo. El informe CEPAL 2000, titulado *La brecha de la equidad*.

*Una segunda evaluación*, es clarísimo sobre esto. Dice casi textualmente que si bien durante la última década se registró una disminución de la pobreza en el conjunto de la región, ese mejoramiento no alcanzó a reducir el nivel alcanzado en 1980 al inicio de la década perdida, y que tanto en números absolutos como porcentuales continúa habiendo más pobres en el 2000 que en 1980. El informe señala que entre 1980 y 1999 la población urbana en situación de pobreza más que se duplicó, creciendo de un total cercano a 63 millones a una cifra que supera los 130 millones, y que este hecho da cuenta del descenso de la calidad de vida en muchas ciudades de América Latina en las dos últimas décadas,<sup>20</sup> y que en términos absolutos el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza es hoy más alto que nunca: 224 millones.<sup>21</sup>

En cuanto a la distribución del ingreso, el informe indica que persisten elevados niveles de desigualdad y varios países presentan grados de concentración que se encuentran entre los más elevados del mundo. La desigualdad ha tendido a mantenerse en niveles altos en la última década; incluso en países donde se han logrado tasas significativas de crecimiento económico, el empeoramiento de la distribución del ingreso en períodos de crisis ha sido la característica más saliente desde fines de la década de los setenta... y el único país en el que se registró desconcentración del ingreso fue Uruguay;<sup>22</sup> en todos los otros países de la región la situación empeoró o se mantuvo con la misma inequidad de distribución.

Lo anterior debe verse a su vez dentro de un contexto mundial en el que —como señala el informe 2000/2001 del Banco Mundial, titulado “Atacando la pobreza”— “el promedio del ingreso en los 20 países más ricos es 37 veces más alto que en los 20 países más pobres; una brecha que se ha duplicado en los últimos 40 años”.<sup>23</sup>

En síntesis, lo que estamos viendo es que a lo largo de los años se agiganta la inequidad de la distribución internacional del ingreso, y se acrecienta también la inequidad de la distribución al interior de los países de

<sup>20</sup> CEPAL, *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, Santiago de Chile, 2000, p. 27.

<sup>21</sup> La información es anterior al 11 de septiembre de 2001 y de la crisis desde entonces desatada. Desde la fecha del informe de CEPAL ha habido un acelerado agravamiento de la situación.

<sup>22</sup> CEPAL, *op. cit.*, nota 20, p. 51.

<sup>23</sup> World Bank, *World Development Report...*, *cit.*, nota 13, p. 3.

América Latina. Es un sistema económico mundial que distribuye inequidad y genera pobreza en los países del capitalismo periférico, como los denominara hace ya muchos años, explicando este fenómeno, Raúl Prebisch,<sup>24</sup> quien presidiera durante tanto tiempo la CEPAL.

Hay que advertir que no corresponde establecer una relación directa entre pobreza e inequidad y aumento de la criminalidad, y que no existe una única teoría que dé cuenta de todas las formas de criminalidad para todos los sectores sociales en todo momento, sino múltiples teorías que explican porciones de la realidad que se insertan a su vez dentro de este marco condicionante que hemos descrito. La explicación que da cuenta del hurto o rapiña de los “chicos de la calle” no es la misma que la que da cuenta del vaciamiento de una empresa o de una institución pública por parte del ministro o funcionario de cuello blanco que se vale para ello de operaciones financieras; aunque en ambos casos los efectos de la economía globalizada neoliberal en materia de delito están a la vista.

Un desafío que habrá que afrontar entonces será el de establecer políticas criminológicas y penitenciarias que sean eficaces, pero hacerlo dentro de un contexto estructural como el actual, que condiciona tan negativamente el delito y el buen funcionamiento de los sistemas de justicia penal. Como al principio dijimos, las políticas criminológicas y penitenciarias son sólo parte de la política social, y en el largo plazo para ser exitosas deberán ir de la mano de políticas sociales y económicas que promuevan la reducción de la brecha de la equidad.

## VII. DECISIONES QUE HABRÍA QUE TOMAR

Ante la realidad penitenciaria regional habría que tomar decisiones y actuar al menos en tres niveles: en el nivel político, en el de las direcciones penitenciarias, y en el de cada unidad o centro penitenciario<sup>25</sup> (para los objetivos de este documento nos mantendremos en el nivel político).

<sup>24</sup> *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

<sup>25</sup> Los niveles son los mismos que los que se determinaron en el Seminario Internacional reunido en Helsinki sobre poblaciones penitenciarias de Europa y América del Norte (Walmsley, Roy y Joutsen, Matti, *op. cit.*, nota 17). Es notable cómo, a pesar de las diferencias entre uno y otro grupo de países, el origen de los problemas y de las respuestas es el mismo.

Las respuestas de urgencia para los otros dos niveles las hemos desarrollado en el libro *Justicia penal y sobre población penitenciaria: respuestas posibles*.<sup>26</sup>

En el nivel político habría que tomar decisiones sobre si: *a)* construir o ampliar las instalaciones penitenciarias, o *b)* reducir el número de presos y presas, adoptando las medidas necesarias para ello.

Respecto de construir más cárceles, el punto tiene una discusión que, a pesar de ser relativamente nueva, ya es clásica. Una posición sostiene que resolver el problema de la sobre población penitenciaria construyendo más cárceles es entrar en un círculo vicioso, por cuanto la experiencia indica que al corto tiempo las nuevas cárceles se encuentran también sobre pobladas, y ello exige mayor construcción, y así indefinidamente. Seguramente el sostenedor más clásico de esta posición ha sido el nórdico Thomas Mathiessen.

Otra posición, diametralmente opuesta, sostiene que deben construirse todas las cárceles que sean necesarias para albergar a todos los infractores o infractoras que sea posible condenar. Esta posición extiende al máximo el uso de la pena de prisión. El país adalid de esta línea es Estados Unidos, que tiene las tasas penitenciarias más altas del mundo, aunque casi sin hacinamiento, por cuanto posee también los cupos necesarios, con el ritmo de construcción carcelaria también más alto del mundo.

Además de los numerosos argumentos que pueden oponerse al uso generalizado de la pena de prisión, en los países en vías de desarrollo esta última política es económicamente inviable por su altísimo costo, y los niveles de hacinamiento existentes corroboran la imposibilidad económica de realizarla.

Una respuesta sensata al dilema planteado, y consonante con el derecho internacional de los derechos humanos, parecería ser la de que solamente debería encerrarse el número de personas para las que exista capacidad edilicia, y ni una persona más. La justicia no debería convertirse en un medio para cometer actos ilícitos y contrarios a los derechos humanos, como lo es encerrar a personas en condiciones de hacinamiento, con menor espacio que el mínimo vital.

En cuanto a la posición de no construir en absoluto, pensamos que no puede aplicarse por igual a todas las realidades. El argumento de Mathies-

<sup>26</sup> Carranza, Elías (coord.), *Justicia penal y sobre población penitenciaria: respuestas posibles*, México, Siglo XXI, 2001, pp. 39 y ss.

sen está bien planteado, y tiene también viabilidad política en el caso de los países nórdicos desde donde él lo plantea, países que tienen una situación demográfica estable sin crecimiento vegetativo, y que han sabido crear condiciones políticas, económicas y sociales que, entre otras cosas, resultan en una criminalidad convencional notablemente estable dentro de la realidad mundial.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, pensamos que en principio habría que utilizar una dosis combinada de ambas políticas (de construcción y de reducción del uso de la prisión), ya que, salvo algún caso de excepción, una política de exclusiva reducción del uso de la prisión sería difícil de implementar en razón del alto crecimiento vegetativo del número de habitantes (y también del migratorio en el caso de algunos países). La sola incidencia de esta variable, aunque las tasas de encierro se mantuvieran estables y bajas, plantea la exigencia de una constante adecuación del número de plazas para evitar el hacinamiento (como surge del cuadro titulado “Variables que inciden en el crecimiento penitenciario en América Latina y el Caribe”, columna titulada “aumento demográfico”). Pongamos por ejemplo los casos de Guatemala, Haití o Paraguay, cuyas tasas penitenciarias son tan bajas como las de los países que presentan las tasas más bajas de Europa (cuadro 1), pero que presentan grave deterioro carcelario y hacinamiento (cuadro 2) en un marco en el que los medios de comunicación de masas reclaman penas más severas y han ocurrido numerosos casos de reacción social violenta contra presuntos autores de hechos delictivos (un ejemplo gravísimo es el de Guatemala, que en 1999 registró el increíble promedio de un linchamiento por semana).<sup>27</sup> Sin duda sería peligroso y políticamente difícil para las autoridades de estos países en el presente momento resolver el problema penitenciario sin construcción alguna, exclusivamente por la vía de reducir aún más las tasas poniendo en libertad a un gran número de personas presas. Por otra parte, hay que considerar la necesidad de responder con urgencia a las necesidades de espacio de las personas presas en situación de hacinamiento.

<sup>27</sup> En relación con esto, Luigi Ferrajoli, refiriéndose a las dos funciones del derecho penal, nos dice que el fin general del derecho penal es la minimización de la violencia en la sociedad, y que *la prohibición y la amenaza penales protegen a las posibles partes ofendidas contra los delitos, mientras que el juicio y la imposición de la pena protegen, por paradójico que pueda parecer, a los reos (y a los inocentes de quienes se sospecha como reos) contra las venganzas u otras reacciones más severas (op. cit., nota 6, p. 335).*

Caso distinto sería el de países como Costa Rica, Panamá o Chile, que registran las tasas penitenciarias más altas de América Latina y deberían, por tanto, escoger opciones dirigidas a reducir su número de presos y presas. El mismo es el caso de todo el grupo de países del Caribe.

A esta altura del tema, hay un dato de realidad: con planes de mayor o de menor envergadura, en todos o en casi todos los países de América Latina hay en este momento en marcha programas de construcción carcelaria, algunos muy ambiciosos, que son un hecho consumado. Partiendo de esta realidad, una tarea importante sería incidir para que, si se ha de construir, se construyan al menos instalaciones sensatas. Lamentablemente, algunas de las nuevas construcciones no lo son. Más aún, algunas son verdaderas bombas de tiempo que estallarán en el mediano y largo plazo porque no respetan criterios arquitectónicos esenciales y serán futuros focos de violación de derechos humanos.

En el tema de la construcción carcelaria hay algunos subtemas centrales. Tres de ellos, que tienen relación el uno con el otro, son: el tamaño de las prisiones, su distribución geográfica, y sus características. Nos referiremos rápidamente a cada uno de ellos:

- 1) Respecto del tamaño de las prisiones, existe una peligrosa tendencia a construir megacomplejos o hipercárceles.

A medida que aumenta el tamaño de las cárceles se reduce, proporcionalmente, su dimensión humana, y está comprobado que existe una correlación directa entre el tamaño de las prisiones y el número de evasiones, agresiones, suicidios, incendios y otros hechos de violencia.<sup>28</sup> Estos efectos negativos, verificados en países de alto desarrollo, se multiplican en los países periféricos en razón del hacinamiento y del deterioro de las condiciones materiales de los megacomplejos, cuya construcción y funcionamiento implica tecnologías costosas que, al deteriorarse, son de difícil reposición. Basta visitar cualquier hipercárcel de la región con varios años de funcionamiento para comprobar lo que afirmamos.

- 2) Respecto de su distribución geográfica, existe también una tendencia a cometer el error de construir las hipercárceles alejadas de los centros urbanos, alejadas de los circuitos judiciales, y alejadas de los lugares de residencia de los familiares y allegados de las perso-

<sup>28</sup> Parés i Gallés, 1997, p. 20.

nas presas. En este punto, cabe reconocer a México el mérito, desde hace ya muchos años, de haber sido pionero en construir, en un mismo complejo, en edificios anejos, las instalaciones penitenciarias y las de los jueces instructores y fiscales. Los primeros complejos construidos de este modo fueron los reclusorios Norte y Sur. Esto favorece la inmediación, reduce el número de presos sin condena, elimina los altos costos de transporte, y es conveniente desde el punto de vista de la seguridad.

- 3) Respecto de las características de las prisiones, existe la tendencia a construir cárceles de alta seguridad.

Es indispensable, a efectos de la clasificación, contar con una o más unidades de alta seguridad según el volumen de la población y las condiciones geográficas de cada país, pero esto no debe significar transformar todo el sistema penitenciario en uno de esa naturaleza. Además de ser sumamente costosas estas unidades, en ellas se manifiestan de la manera más extrema todos los inconvenientes de las “instituciones totales”, y hacen muy difícil el futuro regreso de quienes las habitan a la vida en libertad.

- 4) Respecto de reducir el número de presos, las respuestas fundamentales están más allá del radio de acción del sistema penitenciario. Es imperiosa la necesidad de reformar las leyes penales, procesales y de ejecución de las sanciones.
- 5) Respecto de las leyes penales, la prisión sigue siendo la pena prototípica en todos los países, en la legislación y en la práctica, para todo tipo de delitos, cosa que no tiene sentido. Es indispensable legislar sanciones no privativas de libertad tomando como directriz para la tarea las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad.<sup>29</sup> Esta tarea ha comenzado ya en varios países, pero es mucho aún lo que falta, y un punto muy importante de atender es que las sanciones no privativas de libertad deben legislarse y utilizarse como efectivas alternativas a la pena de prisión y de acuerdo con el principio de mínima intervención, evitando que su uso ocasione el efecto contrario de *ampliación de la red*.

<sup>29</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

- 6) Respecto de las leyes procesales, el sistema inquisitivo aún subsiste —en la ley o en la práctica— en la mayoría de los países de la región, con su irrespeto al principio de inocencia y su alto número de presos sin condena. Debe acelerarse la instauración del sistema acusatorio, favoreciendo la realización del principio de inocencia y la libertad durante el proceso, salvo en los casos realmente excepcionales, y la introducción de instituciones tales como la suspensión del proceso a prueba, el principio de oportunidad y la conciliación.
- 7) Respecto de las leyes de ejecución de las sanciones, debe promoverse el control judicial de la ejecución de la pena, facilitando el acceso a la libertad condicional, al trabajo extramuros, a los regímenes de confianza, a los egresos administrativos y a otros beneficios liberadores que evitan restringir la libertad más allá de lo necesario y contribuyen en consecuencia a reducir la sobre población y el hacinamiento.

### VIII. CONSIDERACIONES SOBRE LAS CÁRCELES PRIVADAS

El tema de la construcción carcelaria se ha planteado recientemente en América Latina anejo al tema de la delegación de la ejecución de la pena de prisión a la empresa privada, tema sobre el que ya varios países han consultado a nuestro instituto solicitando asesoramiento.

Se ofrece asumir la ejecución de la pena de prisión mediante paquetes que incluyen diseño, financiamiento, construcción y administración de los penales (lo que se ha llamado “privatización carcelaria”, ya que pueden darse otras formas positivas de participación de la empresa privada en materia penitenciaria que no implican la delegación de la ejecución de la pena, y algunas de estas formas siempre han existido).

La privatización carcelaria definida como delegación de la ejecución de la pena de prisión amerita análisis desde diversos puntos de vista: jurídico, político criminal, económico, y ético, y nuestro criterio, luego de haber considerado la cuestión en varios países de América Latina, es que agravaría la ya muy grave situación penitenciaria que tenemos. Es por eso que respetuosamente instamos a quienes tienen la responsabilidad o la posibilidad de incidir en estas políticas, a considerar algunos argumentos.

## *1. Desde el punto de vista jurídico*

¿Cuánto es delegable de las actividades que implican la ejecución de la pena de prisión, sin llegar a delegar la función misma?

El paquete completo que venden las trasnacionales penitenciarias y que ellas prefieren que sea aceptado íntegramente incluyen diseño, construcción, financiamiento y administración (operación y mantenimiento) de los centros penitenciarios. Cabría analizar cada uno de estos cuatro segmentos por separado, pero es en el segmento de la administración en el que se plantea en concreto el tema de los límites de lo delegable. La administración de los centros es la parte más importante del negocio, y en general las empresas la plantean con una duración de veinte o veinticinco años, e insisten en que para ejecutar este componente deben tener a su cargo la guardia interna. Sin embargo, por regla general, esta función es considerada indelegable por disposición constitucional.

¿Es delegable la alimentación?, ¿la limpieza?, ¿el mantenimiento edilicio?, ¿el vestido?, ¿es delegable la seguridad?, ¿la guardia externa?, ¿la guardia interna?, ¿la disciplina? ¿Hasta dónde puede asumir la empresa privada la ejecución de la pena estatal? Queda para los juristas de cada país encontrar respuesta a estos cuestionamientos.

## *2. Desde el punto de vista político criminal*

Encontramos al menos las siguientes consecuencias negativas que derivarían de las cárceles privadas:

1) Introducir una cárcel privada en un sistema penitenciario que tiene varias o muchas unidades sobre pobladas y carencias materiales y de personal crea una situación de privilegio para un pequeño grupo, a la par que aumenta el deterioro del resto del sistema. Lo explicaremos con un ejemplo tipo:

Los países X y Y hace tres años construyeron su última cárcel. El país X construyó una cárcel estatal; el país Y construyó una cárcel privada. Ambos países tienen 10 cárceles con una capacidad total para 10,000 personas presas, pero ambos tienen 15,000 personas presas, o sea, 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 los siguientes cuadros:

PAÍS “X” CON CAPACIDAD PARA 10,000 PERSONAS  
PERO CON 15,000 PERSONAS PRESAS

<i>Cárceles de 1,000 cupos cada una</i>	<i>Distribución por unidad</i>
0 cárceles privadas	0
10 cárceles públicas	1,500

PAÍS “Y” CON CAPACIDAD PARA 10,000 PERSONAS  
PERO CON 15,000 PERSONAS PRESAS

<i>Cárceles de 1,000 cupos cada una</i>	<i>Distribución por unidad</i>
1 cárcel privada	1,000
9 cárceles públicas	1,555

Como vemos, en el país X los limitados recursos penitenciarios pueden distribuirse equitativamente con mejores resultados. En el país Y, en cambio, la sobre población se transfiere y acumula progresivamente en las cárceles estatales, a la par que se establece una distinción injusta y de dudosa constitucionalidad entre quienes cumplen su pena en las cárceles estatales, y los pocos que la cumplen en la cárcel privada en situación de privilegio.

En países con alto crecimiento de población penitenciaria, como es el caso de los de América Latina, a medida que pasa el tiempo la sobre población aumenta, y se va acumulando inequitativamente, hacinando a las personas de las cárceles estatales, en contraste con el privilegio de los pocos que están, a un costo mucho mayor, en la cárcel privada.

2) La empresa privada, por definición, hace negocios en procura de lucro, y eso es lícito. Ahora bien, si la ejecución de la pena se transforma en un negocio, avanzamos por la vía de sustituir los criterios que hasta ahora han regido el uso de las penas (el derecho penal, la política criminal, la ética, la opinión pública), por los resultados del mercado y el incentivo del lucro. Como resultado tendríamos que el mercado de los cupos carcelarios podría elevar las tasas penitenciarias. Sobre esto falta

aún más investigación empírica, pero es un hecho que los países que tienen más tiempo en el negocio de la privatización de prisiones y más prisiones privadas, tienen también, comparativamente, las tasas más elevadas de presos (Estados Unidos tiene las tasas más altas del mundo; Escocia, Inglaterra y Gales cuentan entre las tasas más altas de Europa occidental. Por contraste, las tasas de la República de Irlanda, que posee sólo cárceles estatales, son la mitad de las de sus países vecinos).

3) Es importante controlar cuestiones de diseño penitenciario que tienen que ver con los costos de construcción, por una parte, y, por otra, con una concepción tecnocrática (no técnica) de la ejecución de la pena que deshumaniza las prisiones y lesiona derechos fundamentales de las personas sancionadas con pena de prisión.

Si se contrata el diseño y construcción de nuevas cárceles es indispensable que criminólogos y penitenciaristas del país participen en la tarea asegurando su calidad desde el punto de vista penitenciario y evitando innecesarias elevaciones de costos. Dos puntos de especial cuidado son controlar el tamaño de las cárceles y sus características (máxima, mínima o media seguridad). Se ha observado que las empresas promueven la construcción de megacomplejos muy caros con el argumento de que esto permitirá el ahorro de costos en la ulterior administración. Con este argumento se construyen cárceles inmensas contrarias a todo criterio penitenciario o de derechos humanos, contrariando la evidencia de las investigaciones que demuestran que existe una correlación directa entre el tamaño de las cárceles, la violencia y los conflictos que ocurren en ellas.

De manera similar, las empresas son proclives a construir cárceles de máxima seguridad, que son más costosas y que, desde el punto de vista criminológico y penitenciario, deberían ser de uso excepcional.

### *3. Desde el punto de vista económico*

Un incentivo que estimula a los gobiernos a contratar con la empresa privada trasnacional es el financiamiento: en situación de déficit fiscal, los gobiernos no tienen recursos para construir, y las empresas vienen con un paquete que incluye financiamiento.

Por su parte, los organismos financieros internacionales son muy reticentes en otorgar líneas de crédito a los gobiernos para construir prisiones, actitud que favorece la privatización, pues al no poder acceder los países a créditos blandos para la construcción estatal que necesitan, se

ven tentados a tomar los paquetes con financiamiento incluido que les ofrecen las transnacionales penitenciarias. Estos paquetes ofrecen resuelto el problema del financiamiento, pero suelen hacerlo con costos de construcción y ejecución e intereses muchísimo más altos. Conclusión: el negocio es malo y los países aumentan su déficit y endeudamiento. En este error incurren los gobiernos que en el lapso de sus brevísimos mandatos necesitan dar respuestas de corto plazo.

Pero hay más, la promesa de financiamiento de la empresa privada suele tener una trampa. La empresa inicia o compromete la construcción, y lanzado el proyecto complementa con préstamos blandos que solicita de la misma banca nacional, financiando así el Estado con sus propios recursos el negocio de la empresa privada.

Independientemente de las bondades o inconvenientes de las cárceles privadas en los países de altos ingresos, no se puede trasladar directamente su experiencia a los países de ingresos medios y bajos de América Latina y el Caribe, y suponer que la cosa funcionará de la misma manera, porque no es así.<sup>30</sup>

En Estados Unidos, Inglaterra y Australia, tanto las cárceles estatales como las privadas cuentan con presupuesto suficiente (ambos pagados con dinero de los contribuyentes), y compiten entre sí sobre quién los maneja con mayor eficiencia.

En cambio, en nuestros países de medianos y bajos ingresos con grave déficit fiscal, abultada deuda externa, presupuestos raquílicos en las materias de bienestar social e igualmente raquílicos en materia penitenciaria, el problema fundamental son los recursos limitadísimos, con carencia de lo más básico en alimentación, salud, espacio físico, etcétera. En tales condiciones, es un error contratar una cárcel privada para unos pocos a un costo *per capita* mayor que el que se asigna al resto de los presos y presas del sistema. En lo que se debe pensar es en cómo mejorar, aunque sea paulatinamente, las condiciones de la totalidad de las personas presas. Expliquemos esto:

En el 2000 el ILANUD, en colaboración con las autoridades gubernamentales de varios países de América Latina, determinó sus costos diarios por persona presa (vimos algunas de esas cifras en el cuadro 4). Pos-

<sup>30</sup> Se utiliza la clasificación de las economías según su producto interno bruto *per capita* que utiliza el Banco Mundial (World Bank, *World Development Report...*, cit., nota 13, p. 335).

teriormente pudimos comprobar casos en que las empresas que están compitiendo en el mercado penitenciario ofrecen servicios y licitan paquetes de construcción y administración de cárceles a costos diarios *per capita* muy superiores que multiplican varias veces los calculados por las autoridades penitenciarias y nuestro Instituto. A dicho costo de administración diario inflado por preso hay que añadirle los costos de diseño y construcción edilicia y financiamiento, que son exorbitantes.

Comparativamente, los costos a los que funcionan las cárceles estatales de la región son en general muy bajos, ya que su situación, vimos, es de gravísimo deterioro. Mayor razón entonces para mejorar los sistemas en su conjunto, corrigiendo aunque sea un poco la situación de todas las personas presas, siendo muy cuidadosos en la determinación de los costos de construcción y administración de las nuevas cárceles que se construyan, y evitando crear sistemas de privilegio.

Por eso decíamos que no es posible trasladar con los mismos resultados el negocio penitenciario de las economías de los países de altos ingresos a nuestros países en vías de desarrollo, porque los resultados son distintos, y pueden ser muy dañinos. Raúl Prebisch,<sup>31</sup> quien fuera durante tantos años secretario general de la CEPAL, y recientemente Joseph Stiglitz,<sup>32</sup> Premio Nóbel de economía, han explicado con su gran autoridad las razones de por qué esto funciona así.

#### *4. Desde el punto de vista ético*

Aunque la Constitución lo permitiera, o aunque pudiéramos cambiar la Constitución para permitir la privatización de la ejecución de la pena, ¿sería lo acertado hacer eso?, ¿sería acertado entregar la ejecución del poder punitivo estatal a la empresa privada?

En este argumento no estamos considerando los costos, o la mayor o menor eficiencia con que la empresa privada pueda ejecutar las sanciones, sino la conveniencia de que la ejecución del poder punitivo estatal se transforme en un negocio.

No sería la primera vez que esto ocurre en la historia de la justicia penal. Pero la humanidad venía rectificando ese rumbo, primero reasumiendo el Estado la ejecución de la sanción, luego introduciendo el con-

<sup>31</sup> Prebisch, Raúl, *op. cit.*, nota 24.

<sup>32</sup> *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

trol judicial, y cada vez más introduciendo mayor transparencia y control público.

No creemos que éticamente, ni por las razones económicas y de política criminal que antes vimos, sea conveniente entregar la ejecución de la pena de prisión a la empresa privada.

## IX. OBJETIVOS FUNDAMENTALES QUE DEBERÍAN PRESIDIR LA ACCIÓN DE LOS RESPONSABLES DE CADA UNO DE LOS COMPONENTES DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL, ASÍ COMO DE LOS RESPONSABLES DE LA POLÍTICA CRIMINAL

Para concluir este trabajo sintetizamos una presentación que hicieron en el Panel de Discusión de la sesión inaugural de la XI Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal:<sup>33</sup> el problema carcelario debe verse en el contexto de la necesidad de reformas integrales con acciones también en materia de legislación, Ministerio Público, policía y Poder Judicial, ya que el sistema penitenciario es el último eslabón de la cadena del sistema de justicia penal que recibe los presos y presas que generan los eslabones que están al comienzo de dicha cadena.

Tres objetivos fundamentales deberían presidir la acción de los responsables de cada uno de los componentes de los sistemas de justicia penal, como así también de los responsables de la política criminal en los niveles legislativo y ejecutivo de cada país:

- 1) Evitar el ingreso a la justicia penal o desviar de ella los casos que no deberían ser motivo de dicha respuesta. En esto, mecanismos como los propuestos por la llamada justicia restauradora (y también la denominada justicia transformadora), tales como la conciliación y reparación a la víctima, y también el principio de oportunidad, vienen dando excelentes resultados en algunos países, y en América Latina y el Caribe hay ejemplos muy exitosos en materia de justicia penal juvenil.
- 2) Introducir en los códigos penales, y lograr que se hagan efectivas, múltiples sanciones no privativas de la libertad, que tengan debida-

<sup>33</sup> Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Panel de discusión, sesión inaugural, Viena, 16 y 17 de abril de 2002.

mente en cuenta el interés de las víctimas, reservando la cárcel para los delitos violentos y para los que causan grave daño social.

3) Lograr que las personas privadas de libertad lo estén en las condiciones de respeto a sus derechos fundamentales que han sido establecidas desde hace ya mucho tiempo por el derecho internacional y por los derechos internos de los países. Para lograr esto será necesario articular mecanismos que garanticen que las cárceles alojarán sólo el número de personas para las que tienen capacidad prevista.

Finalmente, debemos reiterar que la política penitenciaria es sólo una pequeña parte de la política, y que los avances que se hagan en el sector penitenciario y en los otros componentes de la justicia penal, como asimismo los que se hagan en todos los sectores sociales, dependerán en gran medida, en el mundo globalizado, de las políticas que se concreten para cerrar la brecha de la equidad entre países (entre los de altos ingresos y el resto del mundo en desarrollo), y al interior de cada país.

## X. FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

### 1. *América Latina*

*Argentina.* Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Las cifras del periodo 1992-1995 no incluyen los presos en comisarías. Las cifras de 1996 a 1998 resultan de la sumatoria de las personas presas en el Servicio Penitenciario Federal y un cálculo de las personas presas en las cárceles de provincias y en las comisarías, realizado a partir de la cifra cierta de dichas personas de 31,811, en enero de 2000.

*Bolivia.* Dirección General de Régimen Penitenciario del Ministerio de Gobierno. Datos de todo el país, a junio de cada año. Las cifras incluyen las personas alojadas en el sistema penitenciario y una estimación de las alojadas en las cárceles de provincia y en comisarías policiales hecha por el mismo Ministerio. Se incluye a menores de 18 años.

*Brasil.* Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia. Información correspondiente a todo el país (en 1996 y 1998 no hubo censo penitenciario).

*Chile.* División Defensa Social del Ministerio de Justicia. Datos de la población penal de todo el país. Incluye a los menores con discernimiento entre 16 y 18 años de edad.

*Colombia.* Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) del Ministerio de Justicia y del Derecho. Los datos incluyen las personas presas en el INPEC, más una estimación de las alojadas en cárceles de provincia.

*Costa Rica.* Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Gracia. Datos al mes de junio. Incluye a las personas menores de 18 años.

*Ecuador.* Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ministerio de Gobierno. No incluye personas en comisarías policiales ni menores de 18 años.

*El Salvador.* Dirección General de Centros Penales del Ministerio de Justicia. Datos de todo el país. No incluye a las personas en comisarías policiales.

*Guatemala.* El dato de 1996 es a junio y fue proporcionado por el procurador de los Derechos Humanos; el dato de 1999, por la Dirección General del Sistema Penitenciario.

*Haití.* UNDP-HAITÍ, Proyecto HAI/99/004, “Penitentiary Reform-Phase II”. Datos de todo el país, que incluyen un cálculo de presos en comisarías policiales (cifra que en diciembre de 1999 era de 300). Incluye a menores de 16 años y más.

*Honduras.* Dirección General de Establecimientos Penales, Despacho de Gobernación y Justicia. No incluye personas menores de 18 años ni alojadas en comisarías policiales. La información de 1997 a 1999 es al mes de junio; la de 1992 a 1996, al 31 de noviembre.

*México.* Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. Datos de todo el país a junio de cada año. No incluye menores de 18 años.

*Nicaragua.* Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional, Ministerio de Gobernación. Datos de todo el país al 30 de junio de cada año. Incluye menores de 18 años y un cálculo de personas alojadas en comisarías policiales a partir de información dada por la policía nacional.

*Panamá.* Comité Nacional de Análisis de Estadística Criminal del Ministerio de Gobierno y Justicia. Datos de todo el país.

*Paraguay.* Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio Público. Datos de todo el país. Incluye a las personas menores de 18 años. No incluye a las alojadas en comisarías de policía.

*Perú.* Instituto Nacional Penitenciario del Ministerio de Justicia. Datos al 30 de junio de cada año, correspondientes a todo el país. No incluye menores de 18 años.

*República Dominicana.* Comisión para la Definición, Ejecución y Supervisión de la Política Penitenciaria Nacional. Datos de todo el país al 31 de mayo para el periodo 1997-1999, y al 30 de junio para los anteriores. No incluye menores de 18 años.

*Uruguay.* Dirección Nacional de Cárcel (DNC). Las cifras son la sumatoria de las personas presas en el sistema de la DNC, más las alojadas en las cárceles departamentales.

*Venezuela.* Dirección Sectorial de Defensa Social, Ministerio de Justicia.

## 2. *El Caribe*

*Belize.* Superintendent of Prison, Belize Department of Corrections. Datos de todo el país de personas privadas de libertad de 14 años y más. Hay algunas personas alojadas en comisarías policiales (diez personas en 1999).

*Dominica.* Office of the Secretary to the Cabinet. Datos de todo el país de personas privadas de libertad de 14 años y más. No hay presos alojados en comisarías policiales.

*Guyana.* Directorate of Prisons. Datos de todo el país, que incluyen sólo personas de 18 años y más. No hay presos en comisarías policiales.

*Jamaica.* Department of Corrections. Datos de todo el país, que incluyen sólo personas de 18 años y más. Las cifras incluyen una estimación que se hizo para cada año de las personas presas en lugares de detención policial, las que en 1999 eran 800.

*Saint Kitts & Nevis.* Ministry of Finance, Development and Planning. Datos de todo el país que incluyen personas de 16 años y más. No hay personas presas en comisarías policiales.

*Santa Lucía.* Superintendent of Prisons. Datos de todo el país que incluyen personas de 16 años y más.

*San Vicente y las Granadinas.* Attorney General and Minister of Justice.

Datos de todo el país que incluyen personas de 16 años y más. No hay presos en comisarías policiales.

*Surinam.* Superintendent of Prisons. Las cifras de la población penitenciaria se obtuvieron de la sumatoria de las personas alojadas en prisiones, más un cálculo, para cada año, de las alojadas en comisarías policiales.

*Trinidad y Tobago.* Ministry of National Security. Datos de todo el país que incluyen personas de 15 años y más. No hay personas presas en comisarías policiales.