

## Nota orientativa 4

# Cómo resolver el hacinamiento de las prisiones

### Resumen

- El hacinamiento de las prisiones es un problema muy difundido en todo el mundo.
- Genera situaciones de riesgo para el personal penitenciario y provoca enfermedades, violencia y abusos de los derechos humanos.
- Puede llevar a situaciones que constituyen un trato inhumano y degradante para los reclusos, y condiciones de trabajo inaceptables para el personal penitenciario.
- A largo plazo existen dos soluciones posibles: aumentar la capacidad del sistema penitenciario o reducir el número de reclusos.
- Aumentar la capacidad del sistema penitenciario raramente sirve como estrategia a largo plazo para reducir el hacinamiento. Suele resultar más eficaz cambiar el procedimiento penal y las políticas sobre la aplicación de condenas.
- A corto plazo se puede reducir el hacinamiento por medio de amnistías, examinando la legalidad de las reclusiones a fin de liberar a quienes fueron detenidos ilegalmente y sacando de las prisiones a los grupos que no deberían estar internados allí, como los enfermos mentales.
- Es posible mitigar sus efectos haciendo mejor uso del espacio general disponible, revisando los niveles de seguridad, clasificando a los reclusos según el riesgo que presentan para la seguridad de modo que los menos peligrosos puedan ser alojados en sectores con menor seguridad, y creando actividades que generen ingresos y produzcan alimentos.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

### Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la cuarta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

**KING'S**  
*College*  
**LONDON**

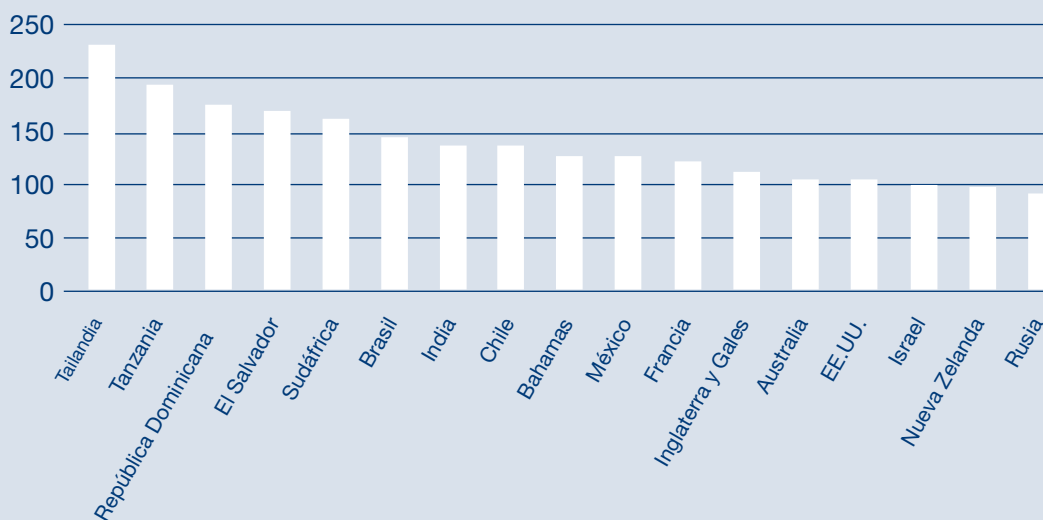
**Centro Internacional para Estudios Penitenciarios**

## El grado de hacinamiento

Muchas prisiones del mundo están hacinadas. Es decir, que alojan un mayor número de reclusos que para lo que fueron previstas. Podemos encontrar casos de hacinamiento en Oriente y Occidente, en el mundo desarrollado y en el mundo en vías de desarrollo. Por ejemplo, el régimen penitenciario de Inglaterra y Gales ha estado continuamente hacinado durante los últimos 20 años<sup>1</sup>. Actualmente en los EE. UU., el hacinamiento del sistema penitenciario federal es del 33%, mientras que en los sistemas estatales alcanza el 17%<sup>2</sup>. Algunos países presentan niveles más altos. El porcentaje de ocupación de la única penitenciaría de Barbados, la prisión de Glendairy, es del 302%, y el de las prisiones del Camerún alcanza el 296%.

La tabla siguiente ilustra los niveles de hacinamiento según mediciones oficiales. Sin embargo, no existe una definición internacionalmente aceptada de “hacinamiento” y los criterios usados varían enormemente desde “dos reclusos en una celda construida para uno” hasta “dos en una cama hecha para uno”, o tener apenas suficiente espacio para acostarse en el suelo.

**Niveles de ocupación en algunos sistemas penitenciarios de todo el mundo. El 100% representa la ocupación completa**



Estas estadísticas fueron tomadas del Compendio del Mundo Penitenciario (World Prison Brief Online) al 19 de abril de 2004 y, si bien no corresponden necesariamente al mismo año, representan las cifras más recientes disponibles. Los porcentajes han sido redondeados al entero más próximo.

Los niveles de hacinamiento varían y en algunos países alcanzan proporciones que podrían constituir penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

“ Los efectos negativos que las deficientes condiciones materiales ejercen sobre las vidas de los reclusos en la prisión de Oporto se vieron sin duda exacerbados por el hecho de que el establecimiento estaba tremendamente hacinado, especialmente los pabellones de hombres. La situación en el pabellón B era típica: de 122 celdas de 7m<sup>2</sup> (diseñadas para un solo recluso), 118 alojaban a tres internos y las cuatro restantes, a dos; el espacio para vivir estaba igualmente limitado en los tres dormitorios del pabellón, que albergaban hasta a diez reclusos en habitaciones con una superficie de apenas algo más de 16m<sup>2</sup>.”

Visita del CPT a Portugal, 2001<sup>3</sup>

## Concentración del hacinamiento

En muchos sistemas penitenciarios, el hacinamiento se concentra en la etapa de la prisión preventiva y en numerosos países los reclusos preventivos suelen padecer las peores condiciones del sistema. En el caso de los países de la ex-Unión Soviética, el hacinamiento habitualmente se

concentra en los centros de prisión preventiva (SIZO), mientras que otros sectores del sistema no presentan una ocupación completa.

## ¿Cómo se mide el hacinamiento?

Hay distintas maneras de medir el hacinamiento. Una de ellas toma en cuenta las dimensiones del espacio personal por recluso. La mayoría de los sistemas penitenciarios tiene una cifra que establece la capacidad de sus prisiones e indica cuándo están hacinadas. Sin embargo, estas cifras suelen estar basadas en definiciones locales de lo que se considera un espacio aceptable. No existe una norma universal internacionalmente aceptada. En ocasiones, cuando las penitenciarías han alcanzado su máxima capacidad, los reclusos quedan detenidos en centros policiales, donde las condiciones pueden ser aún peores que en los hacinados centros de prisión preventiva.

“ El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) ha recomendado usar un espacio de 4 metros cuadrados por persona como una medida útil cuando se tenga como objetivo mejorar niveles de hacinamiento totalmente inaceptables. Sin embargo, ha descrito una celda individual de 4,5 metros cuadrados como ‘muy pequeña’ e inadecuada para períodos de detención que excedan de uno o dos días; una celda de 6 metros cuadrados, como ‘bastante pequeña’; y una de 10 metros cuadrados, como ‘de buen tamaño para ser ocupada por un solo individuo’, pero ‘bastante pequeña’ para dos. Ha considerado que las celdas para un único ocupante de 8 metros cuadrados y 9 metros cuadrados brindan condiciones de detención ‘completamente satisfactorias’ y ‘razonables’ ”.

Visitas a Islandia (1998), los Países Bajos (1997) y Hungría (1999)

El espacio personal asignado a cada recluso es sólo una de las medidas del hacinamiento. El espacio del que dispone cada recluso en una celda o dormitorio debe ser analizado a la luz del tiempo que pasa cada día fuera de la celda o dormitorio hacinado. Permanecer 23 horas por día en un espacio de 3 m<sup>2</sup> es mucho peor que solamente pasar allí la noche y poder estar el resto del día en un patio, taller o aula. Las condiciones de hacinamiento empeoran cuando en las instalaciones hay escasa luz natural y una ventilación limitada.

Los efectos del hacinamiento se extenderán a todos los sectores de la prisión. Ejercerá presión sobre los servicios públicos, por ejemplo el suministro de agua disponible y la capacidad de las cloacas. La cocina tal vez no cuente con las instalaciones para preparar suficientes comidas, lo cual también empeora si los reclusos cocinan, lavan, secan sus ropas y se bañan en la celda en lugar de hacerlo en instalaciones exteriores. El hacinamiento también afectará a la capacidad de acceso a ciertos servicios, como actividades laborales, educativas y deportivas. Las camas pueden resultar insuficientes, de modo que los reclusos tengan que turnarse para dormir.

“ En las prisiones las condiciones eran duras y letales... En promedio, las celdas tenían menos de un metro cuadrado de espacio por recluso ”.

Departamento de Estado de los EE. UU., *Informe sobre Madagascar*, 2003<sup>4</sup>

## Las consecuencias del hacinamiento

El hacinamiento en las prisiones puede:

- violar derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida y a la seguridad de la persona;
- tener efectos potencialmente peligrosos para la salud pública, dado que el hacinamiento actuaría como una incubadora de enfermedades infecciosas, como la tuberculosis y el VIH/SIDA;
- perjudicar la salud mental;

- afectar severamente a la capacidad de controlar la delincuencia y la violencia dentro de las prisiones;
- crear un ambiente peligroso para el personal penitenciario;
- imposibilitar que se ofrezcan las normas mínimas de luz, aire y privacidad;
- tornar imposible el cumplimiento de los requisitos mínimos de la ONU sobre la separación de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, detenidos en prisión preventiva y reclusos condenados.

## El hacinamiento y la reforma penitenciaria

En ocasiones un hacinamiento severo puede desencadenar una reforma penitenciaria a causa de la preocupación de la opinión pública por las elevadas tasas de mortalidad entre la población reclusa, los motines o los problemas de salud. En sociedades donde hay libertad de expresión, la cobertura periodística de los efectos del hacinamiento puede ser extremadamente dramática y visualmente impactante. Otras razones para disminuir el hacinamiento pueden ser la presión de las críticas efectuadas por los organismos internacionales o un deseo del gobierno de lograr la aceptación internacional. La presión del personal penitenciario o de sus organismos representativos debido a los temores por su salud y seguridad también puede impulsar al gobierno a buscar una solución.

En ocasiones, la reforma penitenciaria es un tema que figura en la agenda de un nuevo gobierno o del nuevo Ministro del Interior o de Justicia, y disminuir un hacinamiento severo puede ser una manera relativamente no controvertida de comenzar el proceso.

## ¿Qué puede hacerse?

Para solucionar el hacinamiento de las prisiones pueden adoptarse diferentes medidas:

- incrementar la capacidad de las prisiones;
- reducir el número de reclusos (véanse las notas orientativas 5 y 15);
- adoptar medidas a corto plazo, como amnistías y otros planes de puesta en libertad anticipada;
- hacer un mejor uso del espacio total disponible en el sistema penitenciario;
- hacer un mejor uso de todo el espacio disponible en las prisiones hacinadas;
- mejorar las condiciones de vida.

## Incremento de la capacidad de las prisiones

Cuando las prisiones existentes estén desmoronándose y en ruinas puede hacer falta construir nuevas prisiones. Sin embargo, no hay pruebas de que construir penitenciarías adicionales sea una estrategia exitosa a largo plazo para reducir el hacinamiento. También debe reconocerse que las prisiones resultan caras de construir y, posteriormente, de mantener.

“... algunos estados europeos se embarcaron en exhaustivos programas de construcción de prisiones para, más tarde, darse cuenta de que sus poblaciones reclusas crecían a la par de la mayor capacidad lograda por sus prisiones. Por el contrario, en aquellos países que gozan de sistemas penitenciarios relativamente no hacinados, la existencia de políticas tendientes a limitar y/o controlar el número de personas encarceladas en general ha sido una herramienta de utilidad para mantener la población reclusa en un nivel manejable”.

Visita del CPT a Hungría, 2001<sup>5</sup>

Si es necesario aumentar la capacidad del sistema penitenciario construyendo más prisiones, se deberá proporcionar alojamiento de menor seguridad cuando sea posible. La mayoría de los sistemas penitenciarios aloja demasiados reclusos en los sectores de alta seguridad. Las prisiones de menor seguridad son más económicas de construir y por lo general brindan mejores condiciones.

“ Las prisiones no contaban con suficientes fondos ni funcionarios, y estaban hacinadas. Por ejemplo, en la prisión civil de Niamey había aproximadamente 550 reclusos en un edificio construido para 350... Durante el año se terminó de construir una nueva prisión de máxima seguridad en Koutoukale; sin embargo, no contribuyó mucho a aliviar el hacinamiento de los centros penitenciarios”.

Departamento de Estado de los EE. UU., *Informe sobre Níger*, 2003<sup>6</sup>

En general, el volumen de la población reclusa de un país está determinado por las decisiones acerca de la forma en que el gobierno opta por responder a los delitos más que por ser un reflejo de las tasas reales de delincuencia.

“ Durante esta conferencia nos han recordado en varias oportunidades que la forma en que se administran las prisiones en diferentes países está estrechamente relacionada con las estructuras sociales de cada estado. Las prisiones no existen en el vacío. En gran medida, reflejan los valores defendidos por cada sociedad. Un ejemplo es la forma en que una sociedad aplica el encarcelamiento... Una sociedad puede optar por tener una tasa de encarcelamiento alta o baja, y dicha elección se ve reflejada en los patrones de condena adoptados por cada juez en particular. En años recientes, varios países europeos, especialmente en Europa Occidental, han optado, ya sea consciente o inconscientemente, por tener altas tasas de encarcelamiento. Lo hicieron mediante la sanción de una legislación más punitiva o porque los políticos y los medios de difusión alentaban a las autoridades judiciales a enviar más gente a prisión por más tiempo”.

13.<sup>a</sup> Conferencia de Directores Europeos de Administración Penitenciaria, Estrasburgo, noviembre de 2002<sup>7</sup>

Los niveles de utilización del encarcelamiento varían en gran medida entre distintos países. En cualquier país, las tasas referentes a la población reclusa se miden por cada 100.000 habitantes. El promedio de población reclusa mundial es algo menos de 150 reclusos por cada 100.000 habitantes.

Los Estados Unidos tienen el 4,6% de la población mundial y el 23,1% de los reclusos de todo el mundo, mientras que por el contrario Canadá, su vecino septentrional, tiene el 0,51% de la población mundial y el 0,4% de los reclusos de todo el mundo.

#### Tasas de encarcelamiento en algunos sistemas penitenciarios de todo el mundo

	Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes)		Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes)
Estados Unidos de América	715	El Salvador	158
Bielorrusia	554	Inglaterra y Gales	141
Rusia	548	Reino Unido: Escocia	130
Ucrania	416	China	119
Bahamas	410	Tanzania	116
Sudáfrica	402	Canadá	116
Tailandia	340	Australia	114
Chile	204	Finlandia	71
México	169	Japón	58
Brasil	169		
Nueva Zelanda	161		

Estas estadísticas fueron tomadas del Compendio del Mundo Penitenciario (World Prison Brief Online) al 22 de noviembre de 2004 y, si bien no corresponden necesariamente al mismo año, representan las cifras más recientes disponibles.

## Reducción del número de reclusos

Para reducir los altos niveles de reclusión se requiere la adopción de medidas en múltiples niveles. El proceso de justicia penal es complejo y la labor de la policía, los fiscales, los jueces, las autoridades penitenciarias y los organismos de salud y bienestar está interrelacionada. Si un estado desea reducir su población reclusa de modo sostenible, deberá adoptar las siguientes medidas:

- revisar su sistema de justicia penal;
- determinar a quiénes se encarcela, durante cuánto tiempo y con qué objeto;
- generar un debate político y público sobre el crimen y la justicia.

Las siguientes medidas pueden disminuir la utilización del encarcelamiento:

- reformar el código penal con el objeto de eliminar algunos delitos de la legislación penal;
- reducir el uso de la detención preventiva;
- crear un nuevo marco penal con penas de reclusión más breves;
- mejorar el funcionamiento y la credibilidad de las penas alternativas existentes y/o introducir nuevas medidas alternativas;
- introducir mecanismos de libertad condicional y anticipada;
- reforzar las instalaciones para menores y enfermos mentales para que las personas que no deberían ser encarceladas puedan ser retiradas del sistema de justicia penal.

## Métodos para solucionar el hacinamiento a corto plazo

Es posible adoptar medidas a corto plazo tendientes a aliviar la situación y mejorar las condiciones tanto del personal penitenciario como de los reclusos mientras se desarrolla una estrategia a más largo plazo.

A veces se utilizan las amnistías para reducir el número de reclusos: en algunos países todos los años se liberan grupos de reclusos para una fecha determinada, por ejemplo el Día de la Independencia. Las amnistías resultan valiosas a corto plazo, pero se han identificado varias dificultades:

- la opinión pública no suele haber sido adecuadamente sensibilizada y puede mostrarse temerosa ante la perspectiva de una liberación masiva de “criminales”;
- es posible que se libere a los reclusos sin que medie ninguna preparación o apoyo social, por lo que pueden regresar a prisión en muy poco tiempo;
- la liberación de reclusos con enfermedades infecciosas sin un seguimiento adecuado puede representar un riesgo para la salud pública;
- a menudo suelen liberarse reclusos en masa porque pertenecen a una determinada categoría, sin que medie ninguna evaluación de los riesgos individuales.

Es posible revisar **la legalidad de la detención** de todos los reclusos. La experiencia demuestra que en algunas jurisdicciones un número significativo de imputados en prisión preventiva están detenidos ilegalmente o han excedido la duración de la pena que cumplirían si fueran condenados. Además, algunos internos podrían ser reubicados en instalaciones más apropiadas. Por ejemplo, los reclusos con trastornos mentales podrían ser internados en hospitales; algunos extranjeros podrían optar por ser trasladados a sus países de origen en virtud de los tratados al efecto; y los menores serían alojados en hogares juveniles o en hogares de guarda.

“ Al hablar de la disminución del número de reclusos en Mozambique, la Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África observa que la reducción podría deberse en parte al ‘establecimiento de «comisiones destinadas a fortalecer la legalidad» que periódicamente examinan la legalidad de las detenciones visitando las prisiones y



*corroborando los expedientes de los reclusos. Pueden decidir liberar a detenidos en prisión preventiva o incluso poner en libertad a quienes han cumplido su condena pero no pueden pagar una multa. Las comisiones también liberan a los reclusos que pueden demostrar ser menores de 16 años”.*

*Dra. Vera Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, Informe sobre la segunda visita a Mozambique, 2001<sup>8</sup>*

## Reducción del hacinamiento mediante un mejor empleo

### de los recursos existentes

#### Hacer un mejor uso del espacio total disponible en el sistema penitenciario

Podría estudiarse cómo se están utilizando las instituciones regionales o nacionales. Es posible analizar por qué algunas prisiones no están hacinadas y examinar la posibilidad de trasladar a ellas a algunos internos de los establecimientos hacinados, teniendo en cuenta que los reclusos tal vez prefieran ser alojados en una prisión cercana a su hogar o familiares.

#### Hacer un mejor uso de todo el espacio disponible en las prisiones hacinadas

Es posible convertir edificios existentes en desuso o poco usados para generar espacios adicionales de recreación o alojamiento. Se suele argumentar que no se debe permitir a los reclusos salir de sus celdas hacinadas al área exterior a causa de la reducida seguridad perimetral. Si se mejora la seguridad perimetral elevando el muro de la prisión, por ejemplo, podría permitirse que los reclusos usen más los patios.

“ En la prisión de máxima seguridad de Tete, los muros no son suficientemente altos como para garantizar la seguridad y, por lo tanto, los reclusos tienen limitadas posibilidades de hacer ejercicio al aire libre”.

*Dra. Vera Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África durante una visita a Mozambique en 2001<sup>9</sup>*

Es posible reparar los alojamientos actualmente inhabitables para poder usarlos nuevamente.

Si los internos están recludos en grandes barracas, podrían instalarse tabiques para darles un grado razonable de privacidad, muy especialmente en los baños y áreas de higiene. Esta medida puede mitigar algunas de las consecuencias del hacinamiento.

“ En la cárcel de mujeres de Bayan Zurka, Mongolia, los grandes dormitorios han sido subdivididos por medio de simples marcos de madera y láminas de madera prensada para brindarles su propio espacio a grupos de 4 a 6 reclusas”.

*Informe sobre misiones del ICPS, 1999*

Es posible modificar la forma en que se clasifican o “zonifican” los sectores de una prisión a fin de flexibilizar el movimiento del personal penitenciario y los reclusos por la institución. Así, los reclusos pueden pasar más tiempo fuera de sus celdas sin que esto entrañe el contacto entre categorías no autorizadas de reclusos. Se puede incrementar el tiempo fuera de la celda o barraca por medio de pasillos, patios, gimnasios y otros espacios donde puedan reunirse los grupos de reclusos en forma alternada.

Se puede también comenzar a clasificar a los reclusos de modo de poder agrupar a los que requieren una menor supervisión y permitirles más tiempo fuera de su celda o dormitorio.

Podría revisarse el uso del alojamiento. A veces, por ejemplo, debido a una escasez de funcionarios o para comodidad de éstos, los reclusos se concentran en una o dos celdas aunque se disponga de celdas vacías adicionales.

## Asistencia humanitaria inmediata

En ocasiones, el hacinamiento es tan grave que muchas vidas corren riesgo. Entonces podría ser conveniente procurar en forma urgente fondos para resolver la crisis a corto plazo y evitar muertes entre los reclusos.

En los procesos de vigilancia y distribución de dichos fondos podrían participar organizaciones humanitarias locales y grupos no gubernamentales.

## Referencias

- 1 Información extraída de los informes anuales del Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales.
- 2 *Prison and Jail Inmates at Midyear 2003*, Departamento de Justicia de los EE.UU., Oficina de Estadísticas Judiciales, mayo de 2004, pág. 1.
- 3 *Informe presentado ante el gobierno portugués sobre la visita a Portugal realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes entre el 19 y el 30 de abril de 1999*, Estrasburgo, julio de 2001.
- 4 *Country Reports on Human Rights Practices 2002: Madagascar*, (Informes sobre los derechos humanos en 2002: Madagascar), Departamento de Estado de los EE.UU., Washington DC, [www.state.gov](http://www.state.gov), 2003.
- 5 *Informe presentado ante el gobierno húngaro sobre la visita a Hungría realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes entre el 5 y el 16 de diciembre de 1999*, Estrasburgo, marzo de 2001.
- 6 *Country Reports on Human Rights Practices 2002: Niger*, (Informes sobre los derechos humanos en 2002: Níger), Departamento de Estado de los EE.UU., Washington DC, [www.state.gov](http://www.state.gov), 2003.
- 7 *Report of European Committee on Crime Problems* (Informe del Comité Europeo sobre la delincuencia), 13.ª Conferencia de Directores Europeos de Administración Penitenciaria, Estrasburgo, noviembre de 2002.
- 8 Dra. Vera Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, *Informe sobre la segunda visita a Mozambique llevada a cabo entre el 4 y el 14 de abril de 2001*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), Banjul, 2001.
- 9 *Ibidem*.