

¿Quién controla las prisiones mexicanas?

Elena Azaola¹ y Maïssa Hubert²

La ausencia del Estado deja al 65 por ciento de las cárceles estatales en poder de los grupos delictivos. La sobrepoblación carcelaria y el abuso de la prisión preventiva son otras de las causas que propician graves estallidos de violencia.

México ocupa el sexto lugar en el mundo por el tamaño de su población penitenciaria, sólo después, en ese orden, de Estados Unidos, China, Rusia, India y Brasil, países que cuentan con una cantidad total de habitantes entre tres y más de diez veces mayor que la nuestra. En números redondos, el país tiene hoy 245 mil internos, 95 por ciento varones y 5 por ciento mujeres, distribuidos en 392 establecimientos penitenciarios, 22 de ellos de carácter federal y el resto de índole estatal o municipal. El 44 por ciento de la población reclusa en estos centros son presos sin condena, casi la mitad, lo cual revela, de entrada, dos de los problemas estructurales que enfrenta el sistema penitenciario mexicano: la sobrepoblación y el uso desproporcionado de la prisión preventiva. Otros problemas estructurales no menos importantes son: las condiciones de vida indignas y en ocasiones inhumanas que padecen los internos; la insuficiencia, la falta de profesionalización y las condiciones de trabajo deplorables en que labora el personal penitenciario; la corrupción; la criminalización de la pobreza; el populismo punitivo y la indiferencia tanto por parte de las autoridades como de la sociedad en general hacia la problemática que enfrentan las prisiones.

Apenas unas semanas después de que el gobierno mexicano declarara su “misión cumplida” al lograr recapturar al famoso delincuente “El Chapo” Guzmán, quien en 2015 había escapado por un túnel que mandó construir hasta su celda en una prisión de máxima seguridad, un nuevo escándalo vuelve a llamar la atención sobre las cárceles mexicanas. El 11 de febrero de 2016, 49 presos fueron brutalmente asesinados y doce más heridos en la cárcel de Topo Chico, en Nuevo León, uno de los estados que en los últimos años ha venido registrando un alto número de incidentes violentos (riñas, homicidios, suicidios, motines o fugas) en sus prisiones.

Aunque no está claro el motivo que desató la violencia en Topo Chico, se han señalado dos hipótesis: una, la disputa por el liderazgo y el control de la prisión entre dos jefes de un mismo grupo delictivo, Los Zetas, o bien la rebelión por parte de los presos a los que este grupo, desde hace varios años, había venido sometiendo dentro de la prisión. Cualquiera que hubiera sido la causa inmediata que desató la violencia, lo más importante es no perder de vista que se trata de un problema estructural que venía de tiempo atrás y que las autoridades estatales no pudieron resolver o decidieron ignorar.

Lo que está por detrás de este conflicto es la falta de voluntad por parte de las autoridades de los distintos niveles de gobierno para recuperar el control del 65 por ciento de las prisiones estatales que, de acuerdo con los informes que ha rendido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se hallan en manos de internos o de grupos delictivos, ya que las autoridades penitenciarias no cuentan con el personal ni con los recursos suficientes para mantener el control de las prisiones. Esta situación, que de por sí resulta difícil de entender y de explicar, es mucho más frecuente en las prisiones de América Latina de lo que suele reconocerse.

¹ Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, eazaola@ciesas.edu.mx

² Coordinadora del Programa “Sistema Penitenciario y Reinserción Social”, de Documenta A. C., maïssa@documenta.org.mx

LA LEY DEL MÁS FUERTE

Volviendo al caso de Topo Chico, baste decir que teniendo una población de casi cuatro mil internos, cuenta únicamente con cien guardias, es decir, alrededor de 33 por turno, lo que significa que cada uno de ellos tendría que ser capaz de controlar a más de cien reclusos. Mantener un equilibrio, aunque sea precario, en una situación como ésta, demanda necesariamente que las autoridades se apoyen en un grupo de internos con la capacidad y la fuerza suficientes para asegurar el control. Ciertamente que si a ello se añade una escasez de todo tipo de recursos que va desde poder encontrar un pequeño espacio donde dormir hasta la insuficiente dotación de alimentos, agua y medicinas o la escasa profesionalización del personal, los salarios de miseria que reciben y las deplorables condiciones en que laboran, el escenario está puesto para hacer prevalecer la corrupción y para dejar que, de manera natural, los más fuertes sometan bajo su dominio a los más débiles.

En Topo Chico se había reportado una y otra vez durante los últimos años que el grupo que tenía bajo su control la prisión, con la complicidad de las autoridades, extorsionaba a los internos y a sus familiares, los amenazaba y los golpeaba en caso de que no cubrieran las cuotas que les imponían. Los reclusos se veían obligados a realizar extenuantes jornadas de trabajo en beneficio del grupo dominante que, además, acaparaba los escasos recursos y dejaba prácticamente morir de hambre a quienes no pertenecían a él. El día que la violencia estalló se reportó que las celdas no tenían cerraduras y que los internos podían circular libremente de día y de noche por los patios. También se hizo público que quienes fueron asesinados murieron por golpes con martillos o tablas, o por heridas con objetos punzocortantes, y que cinco de ellos fueron quemados con gasolina, por lo que fue difícil identificarlos, así como también fue complicado identificar a otros cuatro ya que sus nombres no aparecían en el registro de la población de reclusos.

Además, se señaló que cuando las autoridades ingresaron a la prisión, descubrieron que uno de los líderes poseía una habitación grande y lujosa, perfectamente acondicionada, que incluso contaba con un acuario y un baño con sauna en donde lo visitaban mujeres que podían entrar y salir de la prisión a cualquier hora. Había otros internos, en cambio, que vivían hacinados en pequeñas celdas que carecían de agua, luz o ventilación y donde tenían que turnarse para poderse recostar. No sería extraño que estos últimos hubieran decidido participar en los hechos de violencia, aun sabiendo que morirían, porque las condiciones habían llegado a un punto que ya no podían tolerar. En cualquier caso, las autoridades no desconocían estos hechos y decidieron no actuar pese a que, apenas hacía cuatro años, también en el mes de febrero, 44 internos habían muerto en una riña similar en Apodaca, otra de las prisiones en el estado de Nuevo León.

Un hecho adicional que da cuenta de la indiferencia de las autoridades acerca de la situación de las cárceles es que, entre 2012 y 2014, los recursos destinados a las prisiones en dicho estado disminuyeron en una tercera parte, a pesar del incremento de la población interna y de los numerosos incidentes de violencia que se venían registrando. Asimismo, otro motivo que provocó la indignación de los familiares de los presos consiste en que, aunque se tuvo noticia de la violencia al interior del penal desde la medianoche, las autoridades no proporcionaron ninguna información acerca de quiénes habían muerto o se encontraban heridos sino hasta más de diez horas después de que iniciaran los sucesos. Aunque los parientes de los reclusos se congregaron alrededor de la prisión y permanecieron durante la noche exigiendo que se les informara, los servidores públicos a cargo ignoraron sus peticiones, dando una muestra más de la indiferencia hacia las circunstancias que enfrentan los presos y sus familias.

La otra respuesta igualmente inapropiada fue que las autoridades responsabilizaron de los sucesos a la directora del centro penitenciario y a otros dos funcionarios estatales de bajo nivel. Si bien es cierto que ellos se encontraban formalmente al frente de la responsabilidad en el momento en que ocurrieron los hechos, éstos no podrían explicarse sin la falta total de apoyo, de recursos y de personal con que contaban dichos funcionarios, además de que el grupo delic-

tivo tenía informalmente a la institución bajo su control incluso antes de que estos servidores públicos asumieran sus cargos y con el pleno conocimiento de esta situación por parte de los responsables estatales de primer nivel.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Estos son, a grandes rasgos, los acontecimientos puntuales en el penal de Topo Chico. Sin embargo, vale la pena insistir en que estos hechos no deben verse como un fenómeno aislado sino como parte de un problema estructural.

Habría que destacar también que el sistema penitenciario nunca ha ocupado un lugar relevante dentro de las políticas públicas ni en la asignación de recursos presupuestarios para la seguridad que, particularmente en los últimos años, se han canalizado a otras instituciones que incluso participan en tareas de seguridad pública sin que legalmente les corresponda hacerlo, como es el caso de las fuerzas armadas. La crisis penitenciaria tiene que ver también con el hecho de que México se ha enfrentado a un severo incremento de la incidencia delictiva, lo cual muestra la fragilidad de las instituciones para hacer frente a delitos cada vez más serios y más complejos, que demandan competencias profesionales que el país todavía no ha logrado desarrollar en la dimensión en que se requiere. Si a ello agregamos el lanzamiento de una “guerra” en contra de las drogas que, lejos de disminuir la incidencia delictiva parece haberla alentado, tenemos entonces instituciones penitenciarias que no estaban preparadas para recibir a una significativa masa de delincuentes con mayores capacidades de organización y de violencia.

Al respecto, el ejemplo del sistema carcelario capitalino es ilustrativo. En junio de 2016, los reclusorios preventivos varoniles Norte y Oriente se encontraban con 71 y 124 por ciento de sobrepoblación, respectivamente.³ El último “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria” señala que estos dos centros sufren hacinamiento, insuficiencia de personal de seguridad, autogobierno y cobros ilícitos, tanto por parte de los internos como de la autoridad.⁴ En dicho diagnóstico, todos los centros de la Ciudad de México recibieron las calificaciones más bajas en materia de gobernabilidad. En el caso del Reclusorio Norte, representantes de los directivos han señalado que cuentan con una capacidad de custodia de 120 personas por turno. Sin embargo, una vez asegurada la vigilancia de los juzgados adjuntos, las diligencias, traslados a servicios médicos, etcétera, el centro penitenciario se queda con una capacidad de custodia inferior a cien personas para un total de 9,673 internos, es decir, con casi cien internos por custodia.

Resulta imposible mantener el orden de un centro de reclusión en estas circunstancias, sin la dotación de recursos suficientes por parte del gobierno. Estos factores contribuyen a un *status quo*, donde la administración del reclusorio tiene que ceder parte de sus facultades a determinados internos a cambio del mantenimiento de cierto grado de paz. La falta de condiciones mínimas y salarios dignos para el personal de seguridad contribuye a que realicen cobros ilegales, aun siendo agentes estatales. Por otra parte, el repliegue progresivo del Estado ha resultado en una privatización “de facto” de los centros.⁵ Es decir, los internos se reparten las facultades que el gobierno no logra proveer: orden, seguridad y control sobre la distribución del espacio y los alimentos, entre otros. Sólo que este control se ejerce tanto en función de la capacidad económica de los internos como del uso de la violencia.

³ Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, Ciudad de México, junio de 2016.

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2015*. Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf>.

⁵ Véase 2016. *Privatización del sistema penitenciario en México*, Documenta A. C., Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana, campus Puebla, el Instituto de Justicia Procesal Penal, Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, y México Evalúa, Ciudad de México, 2016, consultado en: <<http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>>.

LA PRIVATIZACIÓN COMO “SOLUCIÓN” A LA CRISIS

Desde 2010, se ha intentado dar respuesta a la problemática de la sobrepoblación en el sistema penitenciario federal a través de la participación de la iniciativa privada. En ese año se celebraron ocho contratos de prestación de servicios (CPS) con diversas empresas constructoras mexicanas para la edificación y operación de centros de reclusión federales. En aquel momento se decía que sólo con la participación de la iniciativa privada podría hacerse frente a la sobrepoblación y podrían proporcionarse mejores condiciones de vida a las personas privadas de la libertad. Estos contratos estipulan que las empresas construyen, administran y gestionan la provisión de una serie de servicios a los centros penitenciarios por un periodo que puede ir de veinte a treinta años, mientras que el Estado les paga una “renta” y, al concluir el contrato, recibe las instalaciones, que pasan a ser de su propiedad. Durante el periodo de vigencia del contrato, la empresa asume los servicios de alimentación, mantenimiento, educación, deporte, recreación y tratamiento contra las adicciones, recibiendo por ello un pago por cada lugar en la capacidad instalada del centro, independientemente del número de reclusos real que lo habiten. El Estado, por su parte, se reserva la administración superior del establecimiento, en particular, la seguridad del centro, la custodia de los internos y los servicios de salud. Estos contratos generan, por tanto, un incentivo perverso para utilizar todos los espacios con los que cada establecimiento cuenta, ya que de todas formas el Estado se ha comprometido a pagar por ellos, se ocupen o no. A seis años de distancia, hoy se cuenta con seis nuevos centros federales que operan bajo el esquema de prestación de servicios antes descrito, y si bien la sobrepoblación y el autogobierno han desaparecido, existen otros resultados que resultan preocupantes.

En primer lugar, la privatización ha delegado funciones cruciales del Estado a empresas seleccionadas mediante un proceso que carece de transparencia. Todavía más, el gobierno se ha negado a proporcionar información acerca de dichos contratos, argumentando “razones de seguridad nacional”. Por lo tanto, “la participación privada en su diseño, operación y mantenimiento implica transferir funciones de seguridad a pesar de que las personas encargadas de ella y de la custodia formen parte de las instituciones públicas”.⁶ Adicionalmente, y a pesar de la relevancia del tema, las adjudicaciones se hicieron de manera directa, sin concurso público y sin que, a la fecha, se conozcan los criterios que se utilizaron para la elección de las compañías.

Por otra parte, también preocupa la falta de planeación con la que se llevó a cabo la construcción de estos nuevos centros. Por un lado, en cuanto a la operación, la privatización no ha resuelto la falta de recursos del sistema. De hecho, los centros CPS padecen de insuficiencia en cuanto al personal de custodia y de salud. También otros servicios, como la educación, la capacitación y el acceso al trabajo carecen de empleados suficientes, a pesar de estar previstos en el contrato de prestación de servicios y de ser imprescindibles para la reinserción social de las y los internos.

Un problema adicional importante lo constituye la ubicación de los nuevos centros, ya que se encuentran en lugares de difícil acceso tanto para el personal como para los familiares. En el caso del Centro Federal de Rehabilitación Social (Cefereso) de Michoacán, por ejemplo, el lugar que se eligió ha dificultado incluso su construcción y también compromete su seguridad. Otro caso es el del fallido Centro Federal de Papantla, cuya construcción no se ha concluido debido a las dificultades del terreno. Lo anterior se debe, entre otras razones, a que en todos los casos los terrenos han sido aportados por las empresas y no por el Estado. Finalmente, el hecho de que se cobre una renta al gobierno federal por cada interno ha tenido como consecuencia que se afecten los derechos de estos últimos, ya que se han realizado traslados masivos a los centros CPS sin tomar en cuenta el lugar de residencia de los prisioneros y de sus familias, dificultando con ello que puedan recibir visitas y, por lo tanto, que se cumpla uno de los propósitos fundamentales de purgar la pena, que es la reinserción social.

⁶ Véase *ibidem*.

Otro caso es el del Cefereso Femenil CPS núm. 16, en el estado de Morelos, que teniendo capacidad para 2,500 internas, alberga a 1,339 mujeres que fueron trasladadas a principios de 2016. Los traslados se llevaron a cabo en la mayoría de los casos sin su consentimiento, haciendo uso de la fuerza y de agresiones sexuales. Las mujeres reclusas en este centro tampoco cuentan con actividades educativas, laborales, deportivas o culturales, además de tener un acceso a la atención médica muy escaso y deficiente, a todo lo cual es preciso sumar que resulta muy difícil y costoso para sus familias acudir a visitarlas.

Resulta preocupante, asimismo, que, como solución a la crisis penitenciaria, se hubiese privilegiado únicamente la construcción de infraestructura, de centros carcelarios de grandes dimensiones, que han resultado sumamente costosos y que se encuentran subutilizados, ya que no se han puesto en marcha los programas educativos, laborales, deportivos y culturales previstos para la reinserción social de los presidiarios. Tampoco han mejorado las condiciones laborales del personal que los atiende. Esta solución se adoptó sin considerar otras que quizás podrían tener mejores resultados que el encierro, como lo sería el diseño y gestión de un sistema de medidas alternativas a la prisión.

Otro buen ejemplo de la falta de visión gubernamental lo constituye nuevamente la Ciudad de México. En efecto, frente a problemas similares a los del sistema federal (en lo relativo a sobrepoblación e instalaciones inadecuadas), se decidió la construcción de dos centros bajo un esquema de CPS. Seis meses después de la inauguración de los centros varoniles de seguridad penitenciaria (Cevasep) I y II, éstos sólo se encuentran ocupados al 23 y 14 por ciento de su capacidad, respectivamente. La razón tiene que ver con que se optó por la construcción de dos instalaciones de máxima seguridad con estrictas condiciones para la selección y el ingreso en una entidad donde la mayor parte de la población penitenciaria se encuentra sentenciada por robo. Lo anterior ocurre al mismo tiempo que otros de los presidios capitalinos presentan una sobrepoblación que rebasa en más del 50 por ciento su capacidad instalada.

LA IMITACIÓN DEL MODELO ESTADOUNIDENSE DE MÁXIMA SEGURIDAD

La participación de empresas constructoras en el sistema penitenciario ha favorecido la edificación de complejos carcelarios de grandes dimensiones con el inconveniente, además, de haber adoptado de manera acrítica el modelo estadounidense de las prisiones de súper máxima seguridad. Este modelo se caracteriza por la imposición de rigurosos regímenes de control, de aislamiento y de represión que, además de ser excesivos e innecesarios para la gran mayoría de la población reclusa, resultan contraproducentes y son violatorios de los derechos de los presos, aunque por razones distintas a las que tienen lugar en las prisiones estatales. Para decirlo de manera rápida y esquemática: mientras que en estas últimas hay una completa ausencia de autoridades, en las federales lo que tenemos es una excesiva opresión por parte del Estado. Entre otras violaciones, se han denunciado el uso prolongado y excesivo de esposas en las manos y los pies; el confinamiento solitario; el encierro en las estancias durante 22 horas al día y, para los familiares, revisiones invasivas tanto para los adultos como para los menores, con toma de huellas digitales y del iris.⁷

Recientemente, este modelo fue duramente criticado por la Fiscalía General de Estados Unidos.⁸ Un estudio riguroso que comparó cárceles federales públicas y privadas concluyó que la

⁷ Familiar de una persona privada de la libertad, “¿Y los derechos de quienes tenemos un familiar en prisión?”, mayo de 2016. Consultado en: <<http://presunciondeinocencia.org.mx/justicia/item/1320-y-los-derechos-humanos-de-quiénes-tenemos-un-familiar-en-prision>>.

⁸ Matt Zapotosky y Chico Harlan, “Justice Department Says It Will End Use of Private Prisons”, agosto de 2016. Consultado en: <https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2016/08/18/justice-department-says-it-will-end-use-of-private-prisons/?utm_term=.f8cf414f41f2>.

privatización no respondió favorablemente a las expectativas. El reporte señala que las cárceles privadas “simplemente no proveen el mismo nivel de servicios correccionales, no suponen un ahorro significativo de costos [...] y no mantienen el mismo nivel de seguridad”.⁹ Peor aún, revela que estos centros presentan un número de incidentes violentos ocho veces superior al que sucede en los presidios públicos. También en nuestro país, de acuerdo con el “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria”, de 2015, entre los que sufrieron una mayor incidencia en riñas se encuentran los centros federales “CPS”, núms. 12 y 13, con 165 y 99 casos, respectivamente, tan sólo en el transcurso del año 2014. También señala que, de las 310 quejas que ha recibido de cárceles federales, 54 por ciento provienen de los centros “CPS”, núms. 12 y 16, con 165 y cuatro quejas cada uno.¹⁰

En síntesis, también en México se han invertido cuantiosos recursos ya que, mientras que mantener un interno en un centro estatal cuesta al día 150 pesos en promedio, en un centro contratado con inversionistas privados el Estado paga por lo menos 1,500 pesos al día, y ello sin que se observe una mejora sustantiva en las condiciones de vida de las personas reclusas. La diferencia en el costo se explica por la naturaleza de los nuevos edificios, que cuentan con infraestructura y equipos de máxima seguridad, con muros, alambradas, cerraduras, controles, cámaras, aduanas y maquinarias que incrementan sustantivamente el valor de los inmuebles. Estas condiciones tienen consecuencias duras sobre el modelo carcelario que tienden a desconocer las necesidades más elementales tanto del personal como de las reclusas y los reclusos, poniendo en entredicho la posibilidad de su reinserción social.

POLÍTICA DE ESTIGMATIZACIÓN

Por último, otro elemento que, además de la tradicional política de relegamiento de las prisiones, influye para que éstas no sean vistas con interés y consideradas como una prioridad como tendrían que serlo, tiene que ver con las políticas y el discurso gubernamental de los últimos años, que tiende a estigmatizar a los delincuentes y a colocarlos como enemigos del Estado; es decir, como si no pertenecieran a la misma comunidad que el resto de la sociedad. Ello trae como resultado que los derechos al debido proceso o los derechos de los sentenciados sean vistos con recelo por amplios sectores sociales, pues se considera que, por ser enemigos, no merecen un trato digno y legal, sino que ameritan ser eliminados, expulsados y aislados del resto de la sociedad. Todo esto en lugar de diseñar políticas que se ocupen de indagar y atender las causas que se encuentran en la raíz del incremento delictivo. Entre otros factores, estas políticas son las responsables de la grave crisis de derechos humanos que enfrenta hoy en día el país y que ha dejado como saldo la pérdida, entre 2008 y 2015, de más de 180 mil vidas humanas, así como la desaparición de más de 27 mil personas, y la existencia de miles de ejecutados, torturados, desplazados y detenidos de manera ilegal o arbitraria. Miles de víctimas directas e indirectas de estos sucesos todavía esperan tener acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación de los daños.

Es dentro de este contexto insoslayable que debe situarse la actual crisis de las prisiones mexicanas como una pieza más de lo que también ha de entenderse como una crisis de la seguridad y de los derechos humanos, cuya salida, desafortunadamente, no parece estar próxima.

⁹ Mirte Postema, “Cárceles privadas: el vecino cancela, aquí aprueban”, agosto de 2016. Consultado en: <<http://mexicoevalua.org/2016/08/25/carceles-privadas-el-vecino-cancela-aqui-aprueban/>>.

¹⁰ Véase *ibid.*, p. 5.