

Las cárceles y el crimen

Publicado en abril de 2012

El viernes 4 de junio de 2010, familiares y amigos despedían a Miguel Ángel Salazar —hijo de un líder de los Mexicles. El velorio tenía lugar dentro de la prisión de Aquiles Serdán, Chihuahua, donde una semana antes Miguel Ángel había terminado de purgar su condena. El velorio, concesión de los custodios a un líder Mexicle, terminó a balazos. Los Aztecas —banda rival— también habían solicitado autorización para velar a sus muertos, pero no se les concedió. Su ira propició una riña en la que murieron dos reos. Esta viñeta ilustra la crítica situación que impera en las cárceles mexicanas que —junto con el sistema de procuración e impartición de justicia— se perfilan como el “talón de Aquiles” de la política de seguridad pública.

Al analizar las cifras de los sistemas de readaptación social del país destaca la disparidad con que las entidades federativas recurren al encarcelamiento. Por ejemplo, mientras en Baja California hay más de 519 presos por cada 100 mil habitantes, en Tlaxcala hay apenas 67. Estas marcadas diferencias en la tasa de encarcelamiento no parecen vincularse de forma sistemática con ningún factor causal; ni el grado de desarrollo económico, ni la incidencia delictiva, ni la ubicación geográfica, ni el partido en el poder, explican por qué algunas entidades recurren a la prisión de forma más intensiva que otras. Los estados con una presencia más acentuada del crimen organizado tampoco tienden —como cabría suponer— a encarcelar más personas. Por ejemplo, mientras en Coahuila sólo hay 92 presos por cada 100 mil habitantes, en el Distrito Federal hay 475. Estos datos sugieren que la intensidad con la que las entidades recurren al encarcelamiento no responde a un uso estratégico de la coerción como mecanismo para reducir el crimen. Sin embargo, debido a la limitada literatura en la materia, todavía es necesario identificar los factores que determinan las amplias variaciones entre entidades en las tasas de encarcelamiento (ver mapa).



Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal de la SSP. Diciembre de 2011.
Nota: No se incluyen los presos en penales federales.

Por otra parte, no hay cifras sistemáticas sobre los recursos que reciben los penales (pues en el presupuesto de egresos de varios estados no se presenta de forma desagregada el rubro de readaptación social). Sin embargo, la información disponible sugiere que la situación crítica de los penales sólo en algunos casos se explica por la carencia de recursos presupuestales. Por ejemplo, en el Distrito Federal sí existe un problema severo de falta de recursos (el presupuesto anual por recluso es de 40 mil pesos, apenas 112 pesos por día); y de sobre población (los penales de la ciudad operan 73% por arriba de su capacidad). Esta carencia de recursos se debe a que, inexplicablemente, el Distrito Federal tiene una tasa de encarcelamiento superior en 150% a la media nacional.

De acuerdo a testimonios de familiares de presos, en los penales del Distrito Federal los custodios cobran cuotas por varios conceptos, y la capacidad de pago determina que los internos tengan o no acceso a niveles mínimos de bienestar. En estas condiciones, garantizar la supervivencia de un preso supone un gasto catastrófico para sus hogares, y el encarcelamiento contribuye a perpetuar el círculo vicioso de pobreza y delincuencia.

Un factor que contribuye a la sobre población de los penales que se observa de forma dramática en el Distrito Federal, y en menor medida en varios estados, es la práctica de ordenar la prisión preventiva para la mayoría de las personas inculpadas en un procedimiento penal. Debido a dicha práctica, y a la lentitud de los procesos penales, alrededor de 43% de los presos del país no ha recibido sentencia.

Sin embargo, la sobre población, las carencias y la corrupción de los custodios son sólo una parte del desastre que caracteriza nuestro sistema penitenciario. Con la política de combate frontal al crimen organizado impulsada por el gobierno federal, a partir de 2007 inició un nuevo capítulo de crisis carcelaria en varios penales, principalmente porque los conflictos entre organizaciones criminales —que han generado niveles de violencia sin precedentes en varios estados— se extendieron al interior de las cárceles.

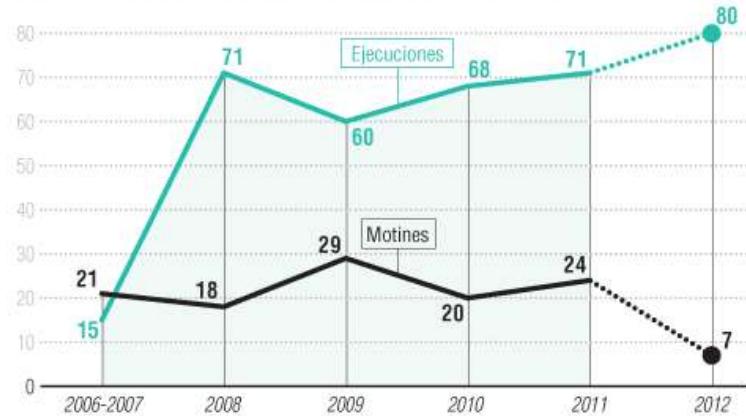
Por ejemplo, de 2007 a la fecha se ha observado un acelerado incremento de las fugas (los eventos de fuga se cuadruplicaron de 2007 a 2011) y motines, que también son cada vez más violentos (sólo en los dos primeros meses de 2011 hubo 79 muertos en motines, más que en cualquier año previo). Los penales más afectados —considerando el número de fugas y motines, así como la conflictividad durante dichos eventos— se ubican en las zonas en las que se registran los conflictos más severos entre organizaciones criminales. Sin embargo, las fugas y motines son sólo el síntoma más visible de la crisis en varios penales del país: el control de los penales por parte de las organizaciones criminales más peligrosas y la disputa por ejercer dicho control (ver cuadro y gráficas 1 y 2).

Gráfica 1. EVOLUCIÓN DE FUGAS
Información del 1 de diciembre de 2006 al 4 de marzo de 2012



Fuente: Elaboración propia con base en búsquedas sistemáticas en diarios.

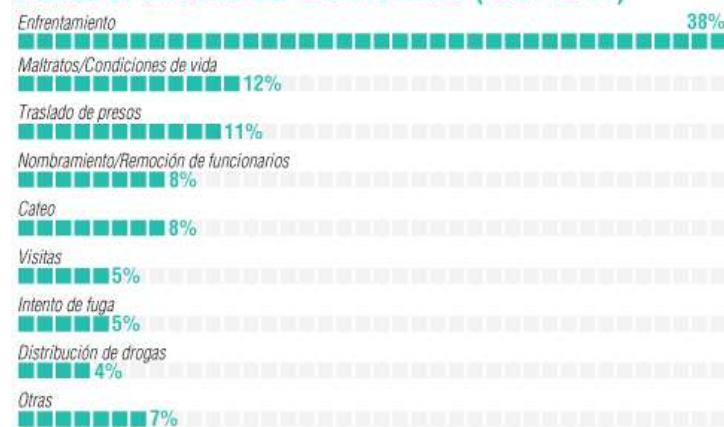
Gráfica 2. EVOLUCIÓN DE MOTINES
Información del 1 de diciembre de 2006 al 4 de marzo de 2012



Fuente: Elaboración propia con base en búsquedas sistemáticas en diarios.

En el actual contexto de conflicto, algunos penales se han convertido en un activo para las organizaciones criminales. En primer lugar, los penales pueden servir como una fuente de rentas, pues en ellos vive una población cautiva a la que se puede extorsionar de forma constante y hay un lucrativo negocio de distribución de droga. Adicionalmente, algunos penales operan como centros operativos para delitos que van desde la extorsión telefónica, hasta las incursiones nocturnas para llevar a cabo secuestros y homicidios (como ocurría en el CERESO de Gómez Palacio). Finalmente, en algunos casos los penales también pueden servir como un refugio para criminales que temen una venganza de una banda rival. La alta rentabilidad y el carácter estratégico que los penales tienen para la delincuencia organizada explica, al menos, tres de las principales causas de los motines: los enfrentamientos por el control del penal; el nombramiento o remoción de funcionarios (que pueden poner en riesgo los arreglos alcanzados entre la organización dominante y la administración del penal); y el traslado de reos, que afecta el balance de fuerzas que permite a una organización controlar el penal (o a varias organizaciones repartirse dicho control) (ver gráfica 3).

Gráfica 3. CAUSAS DE LOS MOTINES (2007-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en búsquedas sistemáticas en diarios.

LOS MÁS CONFLICTIVOS (2007-2011)

Penal	Población	Motines	Muertos	Heridos	Fugados
Penal Neza-Bordo	Ciudad Nezahualcóyotl	10	8	32	0
Cárcel municipal	Cancún	8	6	106	23
CERESO #2	Gómez Palacio	6	42	11	5
CERESO	Ciudad Juárez	5	41	17	2
CERESO	Aquiles Cerdán (Chihuahua)	4	11	33	18
CEDES	Matamoros	3	24	22	41
CECJD	Culiacán	3	4	23	24
CERESO #1	Durango	3	38	4	0
Penal de Apodaca	Apodaca (Nuevo León)	2	44	22	36
CERESO	Altamira (Tamaulipas)	1	31	0	0
CEDES	Nuevo Laredo	1	21	10	210

La sobre población y la corrupción que, como describí, prevalece en los sistemas de readaptación social de varias entidades, es un factor que ha facilitado que las organizaciones criminales tomen control de los penales. Lo anterior se debe a que los penales operan con reglas informales, con un sistema de cuotas, y sin una autoridad que defienda los derechos de los presos o que al menos garantice su integridad física.

Otro factor que propicia el control de los penales por parte de las organizaciones criminales es la incapacidad de las autoridades para ejercer un control efectivo sobre sus accesos (las denominadas “aduanas”). Se ha documentado que las organizaciones criminales tienen la capacidad para operar la distribución de drogas, la introducción de armas, la realización de fiestas e incluso las “salidas” de presos. Ni siquiera cuando el Ejército asume la vigilancia externa de los penales, como es el caso de Apodaca, Cadereyta y Topo Chico, en Nuevo León, ha sido posible establecer un control real de lo que entra y sale de los penales.

Finalmente, un tercer factor (vinculado a los dos anteriores) que explica la actual crisis es la discrecionalidad con la que el personal del sistema penitenciario ejerce sus funciones. Las inverosímiles historias de control criminal sobre los penales sólo se explican por la ausencia de la más elemental supervisión de su gestión por parte de los gobiernos y las legislaturas estatales. La

discrecionalidad de las autoridades penitenciarias también persiste por la indiferencia de la sociedad. Los espeluznantes testimonios de los presos y sus familiares no han sido hasta fecha reciente un tema destacado en los medios de comunicación; y el monitoreo de las condiciones de vida en los penales tampoco destaca entre las prioridades de las comisiones de derechos humanos, ni en la agenda de las principales organizaciones de la sociedad civil.

Esta amplia discrecionalidad, paradójicamente, supone una debilidad para los directores y los demás funcionarios de los penales. Sin un contrapeso, los funcionarios de los penales se encuentran solos frente a los criminales (tanto frente a sus sobornos como frente a sus amenazas). Los funcionarios no pueden alegar que carecen de las facultades, o que “los van a correr”, para negarse a acceder a las primeras exigencias de los criminales. Luego no pueden negarse ni siquiera a las exigencias más excesivas (como permitir la introducción de armas, o la ejecución de 44 presos) porque los criminales ya son quienes ejercen el control efectivo del penal.

El sistema de readaptación social se ha convertido en un pesado lastre para la política de seguridad del país. Ciertamente, las capacidades coercitivas del Estado fueron ampliadas en los últimos años (con la expansión de la Policía Federal, y los incipientes procesos de profesionalización en algunas entidades y municipios). Sin embargo, este esfuerzo es en buena medida infructuoso, pues —en un contexto en el que las organizaciones criminales controlan las cárceles— arrestar a un criminal no necesariamente significa incapacitarlo para seguir delinquiendo (por no hablar de rehabilitarlo para su futura incorporación a actividades productivas, o de disuadir a otros criminales potenciales).

Por otra parte, la debilidad del sistema de impartición de justicia y el control criminal de los penales suponen un alto riesgo para los policías y militares que participan en arrestos. Este riesgo consiste en que los delincuentes —que pueden fugarse, o que estando en prisión siguen bajo la protección de una organización criminal— también pueden llevar a cabo ajustes de cuentas en contra de las autoridades que los arrestaron. Por lo tanto, la debilidad de las cárceles también incentiva que las violaciones de derechos humanos, particularmente las desapariciones, sustituyan a los arrestos como principal mecanismo de coerción en contra del crimen organizado.

Para que México supere la actual crisis de seguridad será necesario que el próximo presidente de la República, de forma coordinada con los gobiernos estatales, impulse una política activa de rescate y fortalecimiento de los sistemas de readaptación social del país. A continuación enumero los cinco ejes que deberán articular dicha política.

1. *Generar un sistema de información del sistema de readaptación social.* Actualmente contamos con información dispersa y parcial sobre la situación que prevalece en las cárceles. Sin embargo, para poner fin a la situación de corrupción y control criminal al interior de los penales es necesario contar con un diagnóstico más detallado sobre la situación de los presos: su estatus legal, perfil sociodemográfico, condiciones de vida e incidentes en prisión, etcétera.

Al respecto, la principal fuente de información disponible es la Encuesta a Población Penitenciaria que llevaron a cabo investigadores del CIDE en 2002 y 2005 (que, desafortunadamente, sólo se realizó en cárceles del Distrito Federal y el Estado de México y no ha sido actualizada). Para contar con el diagnóstico detallado que necesitamos, ejercicios como éste deben sistematizarse y ampliarse a todos los penales del país. Idealmente, las encuestas también deben incluir a los familiares de los presos. Por otra parte, la información que generen las encuestas se debe complementar y cruzar con datos oficiales en materia

presupuestal, así como los que generan los sistemas de procuración e impartición de justicia. Lo anterior, a efecto de contar con un sistema integral de información del sistema de readaptación social, mismo que se deberá hacer público y actualizarse periódicamente.

Este sistema también permitirá identificar las áreas donde fueron reclutados los criminales o donde fueron cometidos los crímenes, lo que permitirá diseñar programas sociales y estrategias policiales más eficaces para prevenir el delito. Asimismo, el seguimiento de los presos permitirá evaluar y redefinir las acciones orientadas a su reinserción en la sociedad. Por ejemplo, la medida en la que el sistema permite mantener la cercanía entre el preso y su familia promueve el sentido de pertenencia a la comunidad y ofrece una capacitación útil para desarrollar actividades productivas. Por último, generar un sistema de información del sistema de readaptación social también contribuirá a reducir márgenes de discrecionalidad (el quinto eje para recuperar el control de las cárceles), pues una encuesta independiente y periódica inevitablemente revelará el mal desempeño y algunos de los actos de corrupción de los funcionarios que operan los penales.

2. *Reducir la sobre población.* Mantener a un preso en condiciones de vida aceptables, garantizando su seguridad, y evitar que reproduzca patrones criminales de conducta al interior de la cárcel es inevitablemente caro. En el sistema federal de readaptación social prácticamente no se han observado fugas y motines durante este sexenio, lo que sugiere que se ha logrado evitar el control criminal sobre los penales federales. En el presupuesto 2012, sin embargo, el gobierno federal tiene asignado un presupuesto de 12 mil 600 millones de pesos para el rubro de reclusión y readaptación social (siete veces más que el sistema del Distrito Federal, aunque este último tiene más presos). Por otra parte, como se observa en el comparativo de las tasas de encarcelamiento entre entidades, meter en prisión a un alto número de personas (incluso a un número tres o cuatro veces superior al que encarcelan otros estados) no necesariamente implica ni menor incidencia delictiva ni menor violencia.

Dado lo anterior, las entidades deben valorar la implementación de prácticas que reduzcan el uso indiscriminado de la prisión. Una primera práctica es utilizar la prisión preventiva sólo en los casos de criminales peligrosos. Es decir, por principio todos los acusados deben hacer frente a sus juicios en libertad. Las medidas precautorias sólo deben dictarse cuando el Ministerio Público acredite su necesidad y, dentro de las medidas precautorias, la prisión preventiva debe ser excepcional. Por supuesto, lo anterior también implica que las autoridades deben desarrollar una mayor capacidad para capturar prófugos, y no sólo para llevar a cabo detenciones *in fraganti*. De igual forma, los códigos penales y las prácticas de los jueces deben modificarse para favorecer las penas alternativas, y recurrir a sentencias de cárcel sólo en contra de los criminales más peligrosos.

Una alternativa radical, pero que no debe descartarse, consiste en la preliberación sistemática de presos. Atendiendo a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos que tienen lugar debido a la sobre población de las cárceles, las cortes en Estados Unidos han ordenado liberaciones de este tipo. Por ejemplo, en mayo de 2011 la Suprema Corte de ese país ordenó la liberación de 30 mil presos de las cárceles de California en un plazo de dos años. Por supuesto, una liberación de este tipo debe realizarse tomando en consideración la peligrosidad y los delitos cometidos por cada preso.

3. *Transferir a los presos del fuero federal a penales federales.* Los presos del fuero federal, sobre todo aquellos vinculados con cártel o grandes pandillas, son los principales responsables de la violencia y la actividad criminal que actualmente se observa en los penales. Además, los presos del fuero común con frecuencia son víctimas de extorsión por parte de los presos más peligrosos, que en muchos casos son quienes ejercen el control efectivo de los penales.

El gobierno federal ha reconocido la necesidad de sacar a los presos del fuero federal de las prisiones estatales. A pesar de esto, el ritmo de avance no ha sido satisfactorio. En mayo de 2010 el secretario García Luna afirmó que, para marzo de 2012, se construirían 12 nuevos reclusorios federales, con una capacidad adicional total para 32 mil 500 presos (esto, independientemente de la expansión de la capacidad de la colonia penal de las Islas Marías, que es principalmente un penal para presos de mediana y baja peligrosidad). En el cuarto informe de gobierno se asentó que dichos penales se ubicarían en Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla, y Zona Metropolitana (Estado de México o Hidalgo). De esta forma, de acuerdo con el secretario, el gobierno federal estaría en condiciones para “custodiar a la totalidad de internos del fuero federal y los de fuero común con necesidades especiales de reclusión”.

Hasta el momento no se han observado avances satisfactorios en la edificación de los penales, y todavía es necesario definir una estrategia financieramente viable para subsanar el déficit de capacidad del sistema federal de readaptación social. A junio de 2011 sólo se habían incorporado al sistema federal cuatro penales o centros (que en tres casos no correspondían con las entidades planteadas originalmente). Estas cuatro instalaciones tenían una capacidad conjunta para mil 654 presos; apenas 5% de la meta: el CEFERESO 7 Nor-Noroeste en Guadalupe Victoria, Durango; el Centro Federal Femenil Noroeste en Tepic; el CEFERESO 6 Sureste en Huimanguillo, Tabasco; y el CEFERESO de Guasave, Sinaloa. Vale la pena destacar el costo de construcción de estos penales. Por ejemplo, el CEFERESO de Guasave, con capacidad para 600 internos, implicó una erogación de 780 millones de pesos (un millón 300 mil pesos por interno).

4. *Limitar la capacidad de las organizaciones para operar al interior de los penales.* Para poner fin al control de los penales por parte de organizaciones criminales, también es necesario cambiar algunas condiciones en su operación cotidiana que permiten a los presos de alta peligrosidad intimidar y corromper a los custodios, funcionarios, y a los otros presos. Por ejemplo, las organizaciones criminales tienden a reproducir adentro de la cárcel las acciones de repartición y control territorial que realizan fuera de los penales. Para evitar este fenómeno es necesario que al menos quienes se consoliden como líderes de organizaciones criminales dentro de la cárcel sean enviados a penales de alta seguridad. Asimismo, se debe evitar la práctica de que comparten celda exclusivamente los presos que pertenecen a una misma organización criminal. Al mezclar a presos de distintas organizaciones se contribuye a poner fin a su vinculación con la organización y se fomenta su capacidad de socialización. Por otra parte, es necesario limitar el flujo de comunicación entre miembros de las bandas que están fuera y dentro de la prisión.

Posteriormente, se deben impulsar medidas orientadas a evitar que resurjan liderazgos criminales poderosos al interior de las prisiones. Una alternativa consiste en crear un sistema formal de sanciones que se aplique a quienes actúen en contra del orden del penal, tales como reducir las visitas y el acceso a opciones de esparcimiento. Otra práctica útil es

prohibir la posesión de efectivo al interior —a efecto de evitar el cobro de extorsiones— y que las transacciones indispensables se lleven a cabo por medio de un sistema de créditos administrado por personal externo al penal.

5. *Reducir márgenes de discrecionalidad.* De poco sirve diseñar y financiar estrategias para la recuperación de los penales si los funcionarios y los custodios no tienen la disposición o la independencia frente a los criminales para imponerlas. Como se comentó anteriormente, los funcionarios de los sistemas estatales de readaptación social no han sido capaces de resistir el poder de corrupción e intimidación de los criminales. El mejor mecanismo para revertir esta situación es reducir los márgenes de discrecionalidad en la operación cotidiana de los penales por medio de mecanismos sólidos de fiscalización de la gestión de sus directivos y de su operación cotidiana. En otras palabras, la supervisión del sistema de readaptación social debe ser estrecha y continua, y debe asumirse como una responsabilidad compartida de la federación, los estados, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la sociedad civil.