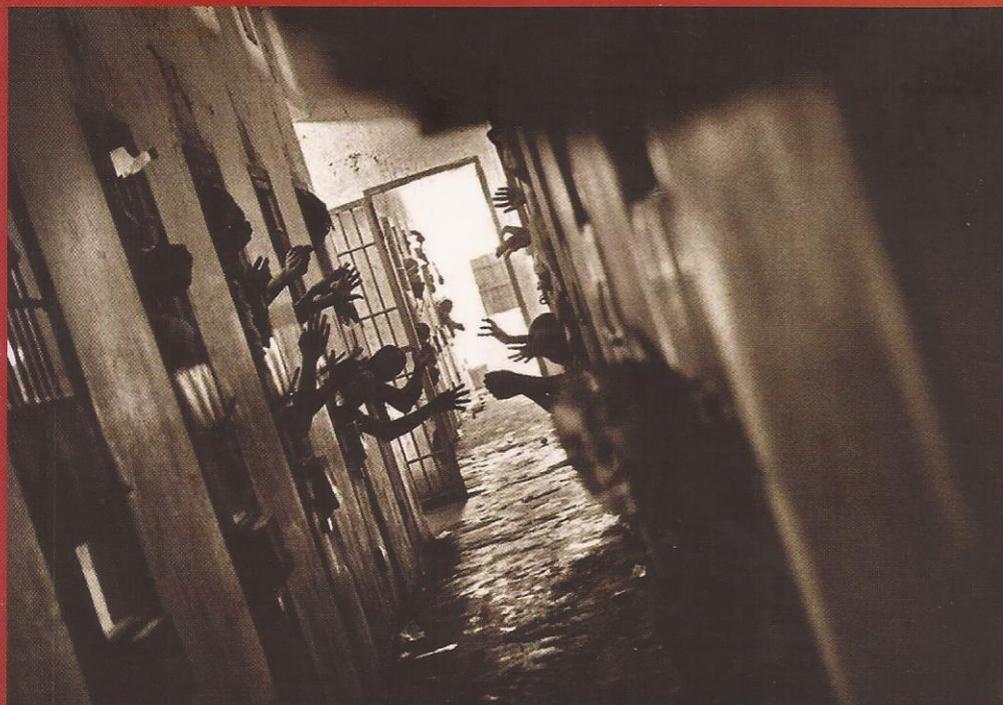


CÁRCEL Y JUSTICIA PENAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



CÓMO IMPLEMENTAR EL MODELO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ELÍAS CARRANZA (coordinador)

Elías Carranza • Andrew Coyle • Christer Isaksson • Jeff Christian •
Juan Carlos Domínguez • María Noel Rodríguez • Denia Núñez
• Víctor de Currea-Lugo • Stephen Nathan

PRIVATIZACIÓN DE LA PRISIÓN: ACONTECIMIENTOS Y TEMAS INTERNACIONALES Y SUS IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA¹

STEPHEN NATHAN²

INTRODUCCIÓN

Este capítulo explica cómo, en los 25 años que han pasado desde que surgió de nuevo la política de privatización de la prisión en Estados Unidos de América, que se extendió internacionalmente, ha tenido un impacto negativo. También mostrará cómo la financiación y el suministro de prisiones y de servicios penitenciarios privados desvía dineros públicos hacia los bolsillos de unos pocos a costas de la sociedad en general.

Desenmascara algunos mitos que existen sobre “sociedades publicoprivadas” que se conocen en diversas formas como iniciativa de financiación privada (IFP), sociedad publicoprivada (SPP), “partenariado público privado” (PPP) y también como concesiones. También subraya la discrepancia entre lo que la industria de la prisión privada proclama como su éxito operativo y lo que ha descubierto la investigación independiente.

Igualmente sugiere que es necesario examinar cuidadosamente y someter a debate público los planes gubernamentales de privatización de las prisiones o de los servicios penitenciarios antes de que se tomen las decisiones. Sin embargo, las argumentaciones acerca de las prisiones públicas, privadas o semipúblicas no deberían distraer la atención del debate más fundamental acerca del futuro de los sistemas de justicia penal como un todo y la necesidad de garantizar que la prisión sea utilizada sólo como medida de último recurso.

¹ Traducción al español por Orlando García-Valverde.

² Unidad de Investigación Internacional de los Servicios Públicos, Universidad de Greenwich, Londres.

ALGUNOS INCIDENTES RECIENTES

Una autopsia de la prisionera Estelle Richardson reveló que fue lanzada contra un objeto, quizá un muro, con tal fuerza que el impacto fracturó su cráneo, rompió cuatro costillas y dañó su hígado mientras se encontraba en una prisión administrada por la Corporación Penitenciaria de Estados Unidos de América (Corrections Corporation of America) en Nashville, Tennessee. Murió el 7 de julio de 2004. Se ha presentado una demanda por 60 millones de dólares en la que se alega que fue víctima de una muerte violenta como resultado de una paliza propinada por guardas de la prisión.³

Ese incidente fue uno de muchos que se han registrado desde los años ochenta, cuando surgieron compañías penitenciarias privadas para generar ganancias en medio de la crisis de sobrepoblación a la que se enfrentaban los sistemas penitenciarios públicos de Estados Unidos.

La muerte de Estelle Richardson ocurrió en 2004, pero después se declararon no culpables a los guardas de la prisión que fueron llevados a juicio en 2007. La compañía ha negado, haciendo enormes esfuerzos, que ocasionara la muerte de la señorita Richardson o que hubiese contribuido a ello en forma alguna y ha llegado a un arreglo en el proceso civil entablado por su familia. Sin embargo, tanto la causa de la muerte de la señorita Richardson como sus perpetradores continúan siendo desconocidos.

En los años que han pasado desde ese incidente, los informes sobre prisiones privadas en los medios de comunicación de Estados Unidos y de otros sitios han continuado teniendo el mismo tono. Los informes recientes en esta materia comprenden los siguientes temas: muertes en prisión, fugas, personas presas apaleadas por guardias, motines, encierro en celdas de aislamiento, demandas por negligencia médica, compañías que violan los derechos de sus empleados, falta de supervisión de los contratos con prisiones privadas, compañías que pierden contratos o a las que se amenaza con perderlos o a las que se penaliza por fallas operativas, auditorías que revelan irregularidades en materia de pagos y funcionarios públicos denunciados o encarcelados debido a su participación corrupta en el proceso de contratación.⁴

³ *The Tennessean*, 15 de septiembre de 2004.

⁴ Véase *Prison Privatisation Report International*, <www.psiru.org/justice>.

Dadas las actuales condiciones en muchas de las prisiones de Latinoamérica, podría pensarse que estos problemas no tienen nada de especial, pero situados en perspectiva, indican fallas sistemáticas y prácticas dudosas que muestran cómo el sector privado puede ser culpable de los mismos excesos que se han descubierto en las peores prisiones administradas por el Estado.

Es importante considerar que la mayor parte de los sistemas penitenciarios en Latinoamérica funcionan con financiamiento muy limitado. Por otra parte, las compañías de prisiones privadas funcionan conforme a contratos redactados por gobiernos, habiendo establecido, por lo general, precios favorables para atraer a los interesados. También ocurre que cuando los gobiernos hacen recortes de presupuestos a sus propios servicios y programas penitenciarios, los gastos presupuestados en estas contrataciones privadas no son afectados. Y cuando las empresas privadas encuentran que sus contratos no son rentables simplemente se marchan, tal como ha ocurrido varias veces en Estados Unidos de América.

No obstante, se nos dice de manera constante, que el sector privado es más eficiente, innovador y controlable que el sector público, que las prisiones privadas son mejores que las administradas públicamente o por lo menos igualmente buenas, que la competencia mejora el funcionamiento del sector público y que sólo el sector privado puede solucionar la crisis de instalaciones inadecuadas y de sobrepoblación que afecta a los sistemas penitenciarios públicos.

Los simpatizantes de la privatización también alegan que el sector de las prisiones privadas ya se ha instalado para siempre y que ahora debemos ver que funcione adecuadamente. También quisieran que pensáramos que el debate acerca de si el sector privado puede administrar prisiones ya está superado.

Al mismo tiempo, las mismas fuerzas ideológicas están obligando a los gobiernos a reducir los préstamos y el gasto. En Latinoamérica ¿cuán a menudo, en años recientes, han dicho los del ministerio de finanzas a sus colegas, los ministros de justicia, que no hay dinero disponible para mejorar las prisiones existentes o construir unas instalaciones nuevas? Esto puede significar o que nada se hace o que la única forma de desarrollar nueva infraestructura es si el financiamiento se canaliza por medio del sector privado.

Seguimos ante la misma pregunta: ¿debe permitirse al sector privado financiar y administrar prisiones y servicios penitenciarios?

A pesar de todas las presiones por privatizar, en muchos países este debate sigue muy vigente aun cuando ya estén funcionando en ellos algunas prisiones privadas o semiprivadas. En algunos casos el debate se ha dado precisamente por el deficiente historial de la industria de la prisión privada.

Conforme los países latinoamericanos tratan de mejorar sus sistemas de justicia penal, hay razones de importancia por las cuales debería darse un debate público acerca de la privatización penitenciaria cuando ésta es considerada una opción política.

En todos los seminarios de ILANUD/RWI realizados en toda Latinoamérica en los últimos tres años, ha quedado en evidencia que los responsables de los sistemas penitenciarios públicos y quienes trabajan en ellos, han estado buscando soluciones que sean practicable en términos de costo, que eleven los estándares, logren mayor transparencia, eliminen la corrupción, garanticen los derechos humanos de las personas presas y del personal penitenciario, reduzcan el uso de la prisión y, en general eviten, a la gente caer dentro del sistema de justicia penal.

Marcando un fuerte contraste, la experiencia internacional muy bien documentada de los últimos 25 años establece que, en general, la privatización de la prisión ha tenido el efecto contrario. La participación del sector privado en el ámbito penitenciario extiende las mismas políticas neoliberales del FMI y del Banco Mundial que han contribuido a las condiciones que han ayudado a aumentar las poblaciones penitenciarias en toda la región.

Más de nueve millones de personas se encuentran actualmente en reclusión en las instituciones penitenciarias del mundo. En su mayoría se les mantiene en instalaciones administradas por el Estado y, como todos sabemos, falta mucho todavía en cuanto a derechos humanos y por la reducción en las proporciones de reclusión. Pero mientras que el Estado mantenga la responsabilidad total por esta función hay probabilidades de reforma.

Sin embargo, se le impide a la sociedad lograr tal reforma si estos poderes y estas funciones fundamentales que deberían confiarse al Estado, con todo lo imperfecto que pueda ser en algunos casos, se trasladan a empresas multinacionales, reduciendo el papel del Estado.

Los promotores de la privatización establecieron claramente el razonamiento de su estrategia. La "agenda económica liberal" anima

al Estado a “desprenderse de la actividad económica directa” para que, en su lugar, “haga que los métodos y disciplinas de los negocios repercutan en la oferta de servicios” al tiempo que libera a la administración pública para que “cree nuevos y competitivos sectores de negocios”.⁵

QUE NO SIGAN A ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Una pregunta que se ha hecho con frecuencia en los seminarios de ILANUD/RWI es si los países latinoamericanos deberían seguir las políticas de justicia penal de Estados Unidos. Usualmente la respuesta a tal pregunta es un resonante “no”.

La instalación de prisiones privadas en Latinoamérica importaría la política y la práctica que resurgieron en ese país en los años ochenta. Las nuevas empresas no fueron iniciadas por expertos en justicia penal con lo mejor de la práctica en mente: empresarios con conexiones con el Partido Republicano o con el complejo militar e industrial de Estados Unidos estaban ansiosos por explotar la nueva ola de privatización de bienes y servicios del Estado, creada por los economistas de la Escuela de Chicago y que fue anteriormente aprovechada por el régimen de Pinochet en Chile, estimulada por la administración de Reagan en Estados Unidos y reinterpretada por Thatcher en el Reino Unido.

Esta gente consideraba las prisiones –y los presos y presas– como una lucrativa oportunidad de negocios. Hoy, en sus documentos empresariales, las compañías se refieren a los presos y presas como “días hombre compensados” convirtiendo a seres humanos en bienes de capital.

El crecimiento inicial en Estados Unidos de América fue lento, no obstante, y las dos primeras compañías: la Corrections Corporation of America (CCA) y la Wackenhut Corrections Corporation (WCC, ahora conocida como el Grupo GEO) pronto desarrollaron aspiraciones globales, primero procurándose el beneplácito de gobiernos extranjeros anglohablantes e ideológicamente afines.

⁵ PPP An Overview, Rees Griffiths, International Capital Partnerships, 16 de febrero de 2005.

La Corrections Corporation of America se ha convertido en la empresa penitenciaria privada más grande de Estados Unidos y administra más de 60 cárceles y centros de detención de inmigrantes, así como contratos de transporte de personas presas. Las ganancias brutas de la CCA en el año financiero que concluyó el 31 de diciembre de 2006, fueron de 357 millones de dólares en ingresos sobre 1 300 000 de dólares. Las ganancias brutas del Grupo GEO en 2006 fueron de 143 millones en ingresos estadounidenses e internacionales sobre 860 millones de dólares.⁶ Para 2007 los ingresos de las compañías habían aumentado a 1 500 millones y a 1 200 millones de dólares, respectivamente. En fechas recientes las acciones de ambas han adquirido el mayor valor en su historia.

Ya en 1995 un analista de la industria expresó que la CCA había identificado a México y a Panamá como potenciales y tempranos mercados internacionales. En estos momentos Latinoamérica se liberará de la intervención de esa empresa, ya que la CCA vendió sus operaciones internacionales y ahora funciona sólo en Estados Unidos de América.⁷

Como ejemplo de sus aspiraciones, el logotipo de la Wackenhut Corrections Corporation mostraba un mundo tras las rejas. El logotipo fue cambiado después cuando la compañía se dio a conocer como el Grupo GEO, pero la GEO continúa siendo una empresa internacional: es la segunda empresa de prisiones privadas en Estados Unidos de América. Tiene contratos en materia penitenciaria en África del Sur y en Australia, administra un centro de detención de inmigrantes en el Reino Unido y tiene un contrato de custodia en el Centro de Detención de Inmigrantes de los Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo en Cuba.

Un ejecutivo de otra empresa de prisiones estadounidense, la Management and Training Corporation (MTC) fue llamado por el gobierno de Estados Unidos para montar y poner en funcionamiento la prisión iraquí de Abu Ghraib. La MTC también administra una

⁶ Para información financiera actualizada sobre empresas penitenciarias estadounidenses cuyas acciones han sido puestas a disposición del público véanse los documentos de las empresas enviados a la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) en <www.sec.gov/edgar.shtml>.

⁷ Para un perfil de la CCA véase “Corrections Corporation of America: A Critical Look at Its First Twenty Years”, P. Mattera, M. Khan y S. Nathan, Grassroots Leadership, diciembre de 2003, <www.osi.org/publications>.

cárcel en Australia, montó operaciones en Inglaterra pero no obtuvo ningún contrato, en Costa Rica ganó un contrato penitenciario sólo para verlo rechazado por el gobierno.

Sin embargo, ahora hay internacionalmente varios protagonistas en el llamado "mercado" de los servicios de justicia penal. Entre ellos están Serco, Sodexo (conocida como Sodexho hasta 2008), el Grupo GEO, la Management and Training Corporation y la Group 4 Securicor (conocida como G4S) que compró la empresa rival GSL en mayo de 2008. Así como están estos operadores de prisiones también están las empresas de "concesiones" o de "administración de instalaciones" en este "mercado", tales como la Vinci and Bilfinger Berger. Éstas son empresas transnacionales con sede en Europa y en Estados Unidos, algunas de las cuales ya tienen una presencia en Latinoamérica.

Por ejemplo, la Sodexo, con sede en París, tiene contratos penitenciarios en Chile y otras operaciones en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, siendo la región la que aportó el 5% de los ingresos de la compañía en 2006. Aunque la G4S aun no tiene contratos penitenciarios en Latinoamérica y el Caribe, en 2007 las demás operaciones de seguridad de la compañía tenían 42 370 empleados en 23 países de la región. Quizá sea coincidencia, pero es interesante observar que al tiempo que el gobierno de Perú está considerando activamente las prisiones privadas, la revista internacional de la GSL muestra una esplendorosa imagen de Perú y de las operaciones de la empresa ahí.⁸

Es irónico que se llame a Estados Unidos de América la "tierra de los libres" puesto que al 31 de diciembre de 2006 el país tenía la tasa penitenciaria más alta del mundo con 2.4 millones de reclusos.⁹ De esos, 7.2% se mantenían en prisiones privadas. Desde el año 2000 la cantidad de reclusos en instalaciones privadas ha aumentado en 74.2 por ciento, mientras que el número de cárceles estatales aumentó 7.2 por ciento durante el mismo periodo. En su mayoría, los nuevos reclusos son jóvenes negros que han sido condenados por delitos no violentos e inmigrantes detenidos conforme a nuevas y duras leyes antiterroristas.

⁸ "Exciting Cities, the changing face of Lima", *G4S International magazine*, diciembre de 2007.

⁹ "Prisoners in 2006", *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, W. Sabol, H. Couture y P. Harrison, US Department of Justice, diciembre de 2007.

Un estudio publicado en febrero de 2007¹⁰ predice que si los estados de Estados Unidos continúan manteniendo sus actuales políticas de condenas más duras y de reducción de la libertad bajo palabra, para el año 2011 uno de cada 178 residentes estará en la cárcel.

Éstas son tendencias en materia de población penitenciaria que los países latinoamericanos están en peligro de seguir.

En otros sitios, Australia tiene aproximadamente al 17% de sus presos y presas en custodia privada. Inglaterra, Gales y Escocia, que tienen administraciones penitenciarias separadas, tienen, en cada caso, aproximadamente el 11% de la población penitenciaria en prisiones privadas.

Muchos países también ven al Reino Unido como modelo para la privatización.¹¹ Las empresas estadounidenses jugaron un papel determinante en la apertura de este mercado y posteriormente el Grupo GEO describió al Reino Unido como el segundo mercado penitenciario en el mundo. En Inglaterra y Gales todas las nuevas prisiones desde 1992 han sido financiadas, diseñadas, construidas y administradas en forma privada. Así como hay cárceles hay centros de detención de inmigrantes, cárceles para niños, establecimientos de hospedaje para personas en libertad condicional, programas de control electrónico, servicios de transporte de presos y otros servicios afines privados. También hay salas de juicio y agencias de policía financiadas, diseñadas, construidas y administradas de manera privada. Los servicios de libertad condicional están abiertos ahora a la competencia de los sectores privado y voluntario. También en las prisiones del sector público, en Inglaterra y Gales, diversos servicios fuera de la custodia, tales como la educación y los servicios de alimentación se han contratado fuera.

Otros gobiernos han contratado ciertos servicios fuera de la custodia, en particular el de alimentación. Y la industria del control

¹⁰ "Public Safety, Public Spending: Forecasting America's Prison Population 2007-2011", Pew Charitable Trust.

¹¹ Para lo que se ha hecho a lo largo de 10 años en el Reino Unido véase *Prison Privatization in the United Kingdom*, S. Nathan, *Capitalist Punishment, Prison Privatization and Human Rights*, publicado por A. Coyle, A. Campbell y R. Neufeld, Clarity Press USA y Zed Books, 2003. Para una mayor discusión sobre la privatización de la prisión en el Reino Unido véase *The Penal System, An Introduction*, M. Cavadino y J. Dignan, 4a. ed., Sage, 2007. Véase también "Blind Faith in Private Prisons", S. Nathan, *Independent Monitor*, número 93, marzo de 2008.

electrónico está floreciendo como resultado del interés creciente, aunque controversial, de usar brazaletes electrónicos para seguir la pista a quienes han delinquido.

En Latinoamérica, hasta el momento en Chile, Honduras, Paraguay, Perú y algunas jurisdicciones en Brasil y México, han instalado o están considerando la instalación de alguna forma de cárcel privada (más adelante veremos lo referente a los acontecimientos en Chile).

En Brasil los estados de Paraná, Bahía y otros tienen o han tenido algunas cárceles con administración privada a cargo de compañías de seguridad y organizaciones religiosas. Según una estimación, "durante el primer trimestre de 2006 había 17 instalaciones administradas por compañías privadas en cinco estados diferentes, en donde se encontraba aproximadamente el 2% de la población penitenciaria brasileña".¹² En 2008 el Estado de Minas Gerais está presentando un cartel de licitación para un complejo penitenciario de 3 000 camas. El gobierno tendrá la responsabilidad de la seguridad externa y la custodia de los reclusos, pero el financiamiento, el diseño, la construcción, el mantenimiento y la oferta de otros servicios serán privados. La concesión será por 27 años.

Así como cuenta con una administración pública con sus muchas cárceles, Francia tiene también 27 cárceles semiprivadas. Esto es cuando una empresa construye la prisión y ofrece servicios fuera de la custodia mientras que el Estado conserva la responsabilidad de la custodia. Ahora Francia tiene un programa para construir 18 prisiones semiprivadas más, pero esta vez con financiamiento privado.

Japón, Israel, Hong Kong, Hungría, la República Checa, Bulgaria, algunos estados de Alemania y otros, están adoptando algún tipo de privatización penitenciaria.

Sin embargo, esta tendencia no se debe al éxito operativo probado de las cárceles privadas. Más bien se debe al impacto creciente de la agenda neoliberal y a la fuerza política de los que promueven la privatización, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como a la red internacional de centros de

¹² "The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective", S. Cabral y P. F. Azevedo, *Brazilian Administration Review*, vol. 5, núm. 1, enero-marzo de 2008. Para un análisis más amplio de la privatización en Brasil véase *Privatização Do Sistema Prisional Brasileiro*, Grecianny Carvalho Cordeiro, Freitas Bastos Editora, 2006.

estrategia del mercado libre, consultorías, bancos y compañías que se benefician con la privatización. Estas organizaciones también erosionan la idea misma del Estado proveedor y la filosofía del servicio público.

Además de haber adoptado algún tipo de cárcel privada o de considerar su adopción, lo que también tienen en común estos países, es que en ellos ha habido muy poco debate público sobre la privatización de la prisión, o no lo ha habido del todo. Otro factor en común es que ciertas decisiones políticas de crucial importancia han sido tomadas sin prestar atención a preocupaciones morales, éticas y con frecuencia constitucionales. Ejemplos principales de esto último son Costa Rica e Israel, en donde ha habido litigios sobre el derecho constitucional del gobierno de privatizar la administración de las prisiones o no. Los decisores han hecho caso omiso también de las abundantes investigaciones independientes que hay sobre los efectos nocivos de las prisiones en general y el mal funcionamiento operativo de las cárceles privadas en particular.

Como lo expresó en 2004 el ministro de justicia del estado alemán de Hesse, las experiencias y las investigaciones de otros países lo "tenían sin cuidado". "No conozco propiamente estos estudios ni necesito conocerlos", dijo.¹³

Pero de manera más fundamental, con la prisa de adquirir una imagen de dureza contra el delito y de construir cárceles nuevas y más grandes, los políticos no han considerado la naturaleza de lo que debe ser un sistema de justicia penal para el siglo XXI.

Como se dijo, en Estados Unidos de América la cantidad de reclusos en prisión privada está aumentando. Sin embargo, el profesor Richard Culp, de la Universidad de la ciudad de Nueva York ha señalado que durante los años noventa se llevó adelante la privatización penitenciaria en Estados Unidos "a pesar de la falta de pruebas empíricas concluyentes sobre su eficiencia de costos o programática".¹⁴

En 2004, el Departamento Federal de Prisiones, investigadores y los académicos Gaes *et alii* sostuvieron que "las pruebas sobre priva-

¹³ Christian Wagner, ministro de Justicia de Hesse, hablando en la televisión de la Hessischer Rundfunk, en el programa *Defacto*, 5 de diciembre de 2004.

¹⁴ "The Rise and Stall of Prison Privatization: An Integration of Policy Analysis Perspectives", Richard E. Culp, *Criminal Justice Policy Review*, vol. 16, núm. 4, diciembre de 2005.

tización penitenciaria en Estados Unidos tienen tan poco peso en este momento que su interpretación se hace casi imposible, en su mayoría han habido análisis deficientemente concebidos y deficientemente ejecutados”.

Más aún, un libro reciente de Byron Price, de la Universidad Rutgers, llega a la conclusión de que las decisiones por parte de Estados Unidos por privatizar las prisiones no fueron hechas con el objetivo manifiesto de ahorrar costos sino más bien por razones políticas e ideológicas.¹⁵

Desafortunadamente se repite este patrón alrededor del mundo. En Chile, el gobierno consideró sólo dos opciones para sus diez nuevas cárceles: privadas o semiprivadas. No se tomó en consideración la oferta pública. En Escocia, una decisión para encargar tres cárceles privadas fue tomada con base en datos inexactos que comparaban el costo de las cárceles privadas con el costo hipotético de las públicas. En Perú, el gobierno pagó a una empresa de Estados Unidos de América con 31 años de experiencia en la construcción de prisiones y en la expansión de sistemas carcelarios por asesoramiento en cuanto a cómo solucionar la sobrepoblación. De tal manera, quizá no sorprenda que la empresa recomendara construir nuevas y más grandes cárceles.

En Brasil el nuevo complejo carcelario privado en Minas Gerais avanza a pesar de que no hay registros en el sector privado en Brasil, ni en ningún otro sitio, en cuanto a que mejore las tasas de reincidencia.

Hay muchos otros ejemplos similares. Esto no es ni hacer una buena política de justicia penal ni un buen gobierno en términos generales.

QUE NO SIGAN A FRANCIA

Chile, algunos gobiernos latinoamericanos y otros del mundo, están copiando el modelo penitenciario semiprivado francés, supuestamente con el fundamento de que es exitoso.

¹⁵ *Merchandizing prisoners, Who Really Pays for Prison Privatization?*, Byron Price, EUA, Praeger, 2006.

Ya en 1996, durante el gobierno del presidente Carlos Ménem, Argentina aprobó la ley 24.660 que permitía la privatización parcial de las cárceles. La ley dice: “Cuando medien fundadas razones que justifiquen la medida, el Estado podrá disponer la privatización de servicios de los establecimientos carcelarios y de ejecución de la pena, con excepción de las funciones directivas, el registro y documentación judicial del interno, el tratamiento y lo directamente referido a la custodia y la seguridad de procesados o condenados”.¹⁶ Sin embargo, no hay una definición que oriente sobre cuáles pueden ser las “razones” para privatizar servicios.

En Brasil, en 1999 el Estado de Paraná también puso su atención en Francia para obtener el modelo para sus cárceles semiprivadas. Y el programa de Chile para 10 cárceles semiprivadas está basado en el mismo.¹⁷

En Mendoza, Argentina, un proyecto de ley redactado en 2004 que permitía las cárceles semiprivadas citaba como fundamento el éxito de las nuevas prisiones semiprivadas de Chile (que están basadas en el modelo francés). Sin embargo, a la fecha en que se presentó el proyecto no se había abierto aún ninguna de las nuevas cárceles de Chile. Entonces ¿cómo pudieron aducirse tales razones? La propuesta tuvo una primera aprobación por una comisión del Congreso Provincial, pero se paralizó en 2007 luego de una sesión de trabajo *ad hoc* del ILANUD con los miembros del Congreso.

Todavía más perturbador es el hecho de que, tras casi 20 años, en Francia este modelo penitenciario semiprivado no ha sido evaluado de manera independiente: hace algunos años el autor de este capítulo preguntó al ministro de Justicia de Francia si estas cárceles reducían la tasa de reincidencia de los presos. La respuesta fue que nadie había pedido nunca que se recogiera esta información.

Desde entonces, un importante estudio publicado en 2006¹⁸ por La Cour des Comptes –la contraloría nacional del gobierno de Francia– encontró que el gobierno no tenía un método de cuantificar costos, de valorar en dinero, o de hacer una comparación directa

¹⁶ Ley 24.660, Art. 199, Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, 19.6.1996.

¹⁷ A fines de 2007 se informó que Chile encargará ocho cárceles semiprivadas más.

¹⁸ *Rapport public thématique, Garde et réinsertion, la gestion des prisons, La documentation française*, Cour des Comptes, enero de 2006.

entre las cárceles administradas de manera semiprivada y las administradas de manera pública. Los cálculos propios de los auditores descubrieron que las cárceles semiprivadas costaban entre 8.5% y 50% más que las cárceles públicas y estaban "atónitos" ante el hecho de que el gobierno había usado este modelo para sus 18 nuevas prisiones.

Luego ¿por qué Chile y otros gobiernos se deciden por este modelo? Una respuesta es que se está impidiendo a los gobiernos pedir dinero prestado para controlar sus propios destinos.

Y ¿por qué importa que se esté formulando la política en esta forma? En resumen, porque la privatización, cualquiera que sea su forma, no es neutral. Sus promotores fundamentalmente se oponen a los valores y a las aspiraciones de los que procuran una auténtica reforma penitenciaria y con ello un uso reducido de la prisión.

La privatización es un arma ideológica. En 1988 en una conferencia internacional en Londres,¹⁹ organizada por el Instituto Adam Smith, un centro estratégico de pensamiento sobre el libre mercado, se dijo que la privatización debería realizarse de manera tal que los servicios públicos no pudieran ser regresados de nuevo al sector público; esto significaría un rediseño de la sociedad; el desmantelamiento del sector público haría que la oposición fuera la oposición por mucho tiempo.

Apliquemos eso a la justicia penal y, parafraseando a George W. Bush, se convierte en un arma de encarcelamiento masivo. Las empresas existen sólo para ampliar sus mercados por el interés de los accionistas; tienen una obligación legal de hacerlo. Para aumentar las ganancias en el sector de la justicia penal esta industria necesita que se mantenga a más gente presa en el sistema por más tiempo. Más adelante explicaremos cómo hace esto la industria de la prisión privada.

¹⁹ Segunda Conferencia de Londres sobre Privatización, 27-28 de junio de 1988.

SOCIEDADES PÚBLICAS PRIVADAS (O PARTENARIADOS PUBLICOPRIVADOS)

En una conferencia sobre derechos humanos y reforma penitenciaria en la ciudad de México, en abril de 2007, un representante del gobierno expresó que, debido a la falta de recursos del sector público, estaba buscando ofertas en el sector privado para la construcción de dos nuevas cárceles.

No hay duda de que el Distrito Federal necesita infraestructura, así como la necesitan muchas otras jurisdicciones en Latinoamérica.

Pero sin que importe cuán deteriorada esté la provisión de servicios, antes de simplemente decidir construir nuevas cárceles, cualquier gobierno tendría que hacerse las siguientes preguntas: ¿Qué se logra con la construcción de más cárceles? ¿Cómo puede reducirse la actual población penitenciaria? ¿Es aceptable que tanta gente acabe en la cárcel? ¿Cuáles son las causas del aumento en las poblaciones penitenciarias y cómo puede prevenirse esto? ¿Qué tipo de infraestructura debería construirse si fuese necesaria? ¿Para qué tipo de reclusos? ¿De dónde debería provenir el financiamiento y en qué términos? ¿Existe una mejor forma de gastar los escasos recursos, el dinero público, cuáles son las implicaciones en el corto y en el largo plazo y cómo encaja esto en una sociedad democrática?

Algunos países en la región, como Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Venezuela y la República Dominicana han estado comprometidos a soluciones de financiamiento público y del sector público para sus problemas penitenciarios.

Sin embargo, esto va contra el impulso global, en gran medida dirigido por intereses del Reino Unido y de Estados Unidos de América, por promover la construcción de nueva infraestructura y la operación de servicios por medio de lo que viene a llamarse eufemísticamente "partenariados publicoprivados" o sociedades publicoprivadas (SPP). Algunas veces la estrategia es descrita como iniciativa de financiación privada (IFP) o "concesiones".

El término "sociedad" evoca igualdad. Pero los bancos internacionales, las consultorías, los contratistas y los que buscan los negocios en el ámbito de los legisladores se mantienen muy silenciosos en cuanto a cuán desiguales son realmente estas sociedades.

En años recientes se han tenido numerosos ejemplos de cómo se han promovido en la región estas SPP. Entre ellos están los siguientes:

En marzo de 2008 se realizó en Miami la Segunda Conferencia Anual Latinoamericana de SPP e Infraestructura. El orador principal fue González Cordua, jefe del programa de concesiones del gobierno de Chile; también había una representación del proyecto de SPP de la cárcel de Minas Gerais.

En enero de 2007 se realizó un seminario de negocios en un exclusivo hotel de Londres, cuya anfitriona fue la International Financial Services London (IFSL) representando a la industria de servicios financieros del Reino Unido y organizado por la Embajada de México y el CBI, el influyente cabildero de negocios británico que, en corrillos legislativos y entre muchas otras campañas, promueve activamente la privatización de la prisión. El acontecimiento permitió a líderes de la industria de los servicios financieros del Reino Unido reunirse con los ministros de finanzas y de economía de México.

En abril de 2006 la IFSL organizó una reunión entre financistas del Reino Unido y Pedro Aspe, máximo ejecutivo de la Protego Financial Consultants. La invitación decía lo siguiente: "El objetivo es promover los conocimientos que tiene el Reino Unido en materia de SPP e IFP, modalidades que está introduciendo el gobierno federal en México. La compañía del doctor Aspe da asesoramiento a gobiernos estatales, gobiernos municipales y grandes empresas en financiamiento de proyectos, reestructuración de la deuda y en materia de bonos. La Protego ya está trabajando con gobiernos estatales en México para desarrollar proyectos de SPP [...] como ex ministro de finanzas el doctor Aspe es una figura influyente en México; está bien conectado políticamente y tiene importantes empresas. La visita le facilitará toda una gama de contactos en el campo de los servicios financieros y legales del Reino Unido, que propiciarán beneficios comerciales indudables para el Reino Unido, así como relaciones económicas bilaterales".

En diciembre de 2005, Washington, DC fue la sede de la "Segunda Cumbre Anual de SPP de las Américas". Los patrocinadores de la reunión fueron: la organización The Reason Foundation (un centro de pensamiento estratégico sobre el libre mercado), la IFSL, Partnerships UK (una unidad establecida para promover la privatización, anteriormente gubernamental y ahora privatizada) y otras. Con los proyectos penitenciarios de Chile como ejemplo, el panfleto de la reunión decía: "Este importante acontecimiento multinacional constituye un foro para el gobierno y los participantes del sector privado

en donde pueden intercambiar ideas sobre el avance de las SPP en todo el Continente Americano".

En noviembre de 2005, en Copenhague, se realizó la "Sexta Cumbre Global de SPP". Habiéndose concentrado en lo que llamó "regiones globales clave": Europa, Estados Unidos de América, Asia-Pacífico y Latinoamérica. Comprendió un taller sobre "Los desafíos a los que se enfrentan las SPP en el sector penitenciario", con discusiones sobre la inclusión de servicios operativos para proyectos de SPP y el desarrollo de la primera cárcel del tipo SPP en Francia.

En otro nivel, la Organización de los Estados Americanos (OEA) tiene una estrategia para ayudar a desarrollar "la participación del sector privado en la construcción y el mantenimiento de prisiones y la participación del sector privado y de las ONG en el suministro de bienes y servicios".²⁰ Sin duda es de tenerse en cuenta que en el año 2000 fue el gobierno de México el que pidió a la OEA examinar los beneficios implícitos en la participación del sector privado en el ámbito penitenciario.

Hasta el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas tiene una Alianza de Sociedades Publicoprivadas. Su cuarta reunión tuvo lugar el 25 de octubre de 2005 en Londres y el acontecimiento comprendía la conferencia: "Cómo convierten los gobiernos el suministro de servicios de las SPP en realidad", con sesiones basadas en "el éxito del Reino Unido con las SPP" y "aprender de la experiencia del Reino Unido y adaptarla".

En abril de 2006 tras un seminario intitulado "El clima para la inversión del sector privado en infraestructura en Latinoamérica y el Caribe" organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco declaró lo siguiente: "la región necesita depender más de las sociedades publicoprivadas".

Luego, en septiembre de 2006 el Primer Banco Internacional del Caribe (First Caribbean International Bank) anunció que estaba emprendiendo iniciativas para la entrega de proyectos utilizando sociedades publicoprivadas. El director ejecutivo de banca corporativa del Banco dijo que "con su huella en 17 países y con sus recursos internacionales tales como el Banco Barclays, el First Caribbean es-

²⁰ Anexo VI, Recomendaciones de la primera reunión de funcionarios responsables de las políticas penitenciarias de los estados miembros de la OEA, 17 de octubre de 2003.

taba listo para ayudar a los gobiernos de la región a hacer disponibles los potenciales beneficios de las SPP". Continuó expresando que su forma de proveer estaba "bien establecida en el Reino Unido y funcionando muy bien según informes, y estaba permitiendo a los gobiernos entregar nuevas vías, cárceles, escuelas y hospitales sin aumentar los impuestos".

Es cierto que el suministro privado está bien establecido en el Reino Unido, pero más adelante en este capítulo se describirán algunos de los problemas sistémicos en las cárceles privadas del Reino Unido que este Banco y Naciones Unidas han convenientemente ignorado.

Por lo general estos encuentros de promoción de las SPP excluyen a jueces, defensores públicos, defensores de derechos humanos en prisiones, psicólogos penitenciarios, trabajadores sociales, directores de penitenciarías, criminólogos, representantes de los vigilantes penitenciarios, grupos de derechos humanos y otras ONG de justicia penal. La razón por la que nunca se les invita es que ninguno de estos expertos y personas activas en el campo están proponiendo la privatización, sea por medio de las SPP o del todo.

Sin embargo, en junio de 2007, en Santo Domingo, República Dominicana, aparecía el asunto de las prisiones SPP como tema principal de discusión en una conferencia internacional sobre reforma penitenciaria, organizada por el PNUD y la Escuela Nacional Penitenciaria de la República Dominicana. Oradores del gobierno de Chile, así como ejecutivos de la operadora privada de prisiones Sodexo y de la CM Security Group Inc., una empresa canadiense de seguridad, hicieron presentaciones acerca de los méritos de las SPP y de las prisiones privadas.

Pero no se dieron detalles acerca de los problemas de Chile con su nuevo programa de prisiones SPP o del papel de la Sodexo en esos asuntos ni de fallas en los contratos por las subsidiarias de la compañía en el Reino Unido y en Australia. Quizá no sorprenda que el ejecutivo canadiense tampoco mencionó el hecho de que la única cárcel con administración privada en Canadá fue retomada nuevamente por el sector público.²¹ Estos detalles e información similar son típicos de los materiales que se están manteniendo fuera del alcance de los decisores, así como del público.

²¹ Reforma Penitenciaria en Latinoamérica y el Caribe, Santo Domingo 20-22 de junio de 2007.

Para todos los gobiernos las cárceles y otra infraestructura encargada conforme a la modalidad SPP parecen en la superficie ser atractivas financiera y políticamente. Pero esto es eficiencia política de corto plazo. Entre tanto, para el sector privado, el sistema SPP es una simple estrategia para ampliar los mercados.

Aunque hay una variedad de modelos en funcionamiento, la opción preferida y más rentable del sector privado es aquella en la que el gobierno entrega el financiamiento, el diseño y la construcción de unas instalaciones y el suministro de los servicios afines a un consorcio. En el caso de una prisión, típicamente a un banco o varios bancos, una empresa de construcciones y mantenimiento, y un operador de prisiones. El gobierno firma un contrato por 25 años y conviene en pagar un cargo mensual durante ese periodo una vez que la cárcel está lista y preparada para recibir a los reclusos. El principal atractivo para esta venta es que el gobierno no tiene costos de capital inmediatos puesto que el consorcio es quien toma el dinero en préstamo para financiar el proyecto.

No obstante, tal como lo revela la experiencia en el Reino Unido, Australia, África del Sur, Canadá y otros sitios, estas estrategias generan implicaciones sociales, económicas y políticas negativas.

NO ES CIERTO QUE LAS CÁRCELES PRIVADAS SEAN MÁS BARATAS.
SON MÁS CARAS

Conforme a los términos de un contrato de IFP/SPP, en el caso de fracaso operativo son quienes han financiado el proyecto, no el Estado, quienes en última instancia deciden si debería buscarse un nuevo operador o si el Estado puede comprar los contratos y hacerse cargo.

Y, dado que un argumento principal para el financiamiento privado es que es una solución para gobiernos que no tienen el capital o que están forzados a recortar el gasto público y reducir las obligaciones crediticias públicas, si para empezar no tienen el financiamiento para construir unas nuevas instalaciones, es probable que no tengan acceso al financiamiento en el momento en que tendrían que hacerse cargo de un contrato.

En Victoria, Australia, en 2002 se permitió al gobierno estatal (entonces en una situación comparativamente buena) comprar los

contratos de un operador que había fracasado, por 22 millones de dólares australianos. La cárcel de 125 camas para mujeres que administraba la Corporación Penitenciaria de Australia, había pasado por cuatro años de problemas continuos. La pregunta es: si hubiese tenido problemas similares una cárcel privada o semiprivada en Latinoamérica ¿tendría algún gobierno la capacidad de comprar un contrato aunque tuviera la voluntad política y se lo permitieran los bancos?

Más recientemente, en Victoria, una comisión parlamentaria de representantes electos informó que aun después de 15 años no podían decir si las SPP valían la pena. Dijeron: “el gran obstáculo para determinar cuáles son los beneficios de las SPP o si no los hay, ha sido la falta de información pública acerca de estos proyectos”. Esto hace surgir otro tema importante. La participación del sector privado en servicios públicos elimina varios niveles de control, ya que los asuntos operativos y financieros caen bajo la “confidencialidad comercial”.

Deberían haber sabido que eso iba a ocurrir, puesto que ya en 1998 los académicos australianos habían llegado a la siguiente conclusión: “Puesto que los actores privados no están sujetos a las mismas restricciones constitucionales, reglamentarias y de control que el gobierno [...] Delegar funciones públicas fuera de los límites del gobierno cambia profundamente las nociones tradicionales de rendición de cuentas, haciéndose tanto más difícil obligar al gobierno a controlarse a sí mismo”.

En 2005, el Instituto Australiano de Administración de Proyectos hizo una declaración en el sentido de que las sociedades publicoprivadas en Australia no estaban rindiendo con eficiencia; que el tesoro público estaba cubriendo las fallas de las SPP y de que se estaban dejando de lado las obligaciones comunales y sociales. El presidente de la entidad llegó a la siguiente conclusión: “el actual enfoque que se hace de los proyectos de las SPP y de las privatizaciones de monopolios [...] debe ser exhaustivamente analizado antes de que se maniate al público con proyectos de SPP indebidamente estructurados que tendrán un impacto en nosotros por los próximos veinte años”.²²

La lección de África del Sur es muy instructiva para los países Latinoamericanos. Con orientación del Reino Unido, el gobierno

²² Exposición del doctor David Dombkins, presidente, Australian Institute of Project Management, boletín de prensa, 19 de octubre de 2005.

firmó contratos para dos cárceles de 3 024 camas. Los reclusos están en nuevas instalaciones en comparación con la mayoría en el sistema estatal y se han adoptado algunas prácticas administrativas y tecnológica nuevas. Lo malo es que estos contratos son muy caros. Inicialmente costaron al departamento de prisiones 50 por ciento del presupuesto de todo el sistema penitenciario. Desde entonces el gobierno ha tratado de renegociar los contratos para bajarlos a un precio más asequible, pero las dos compañías simplemente se han resistido a hacerlo. Y ¿qué razón tendrían las compañías para renegociar? Estos contratos les permiten captar ganancias masivas entre 25 y 30% sobre sus inversiones.

Quienes proponen la privatización también sostienen que el uso de financiamiento privado para infraestructura reduce la cantidad de préstamos del gobierno y acorta el déficit. También se aduce esto mismo para el concepto de *leasing*, es decir, de permitir que una empresa privada provea el financiamiento y construya una cárcel que el gobierno adquiere de vuelta mediante el pago de una especie de alquiler durante 20, 25 o 30 años. Y aquí es relevante una referencia al caso chileno: en un libro encargado por el gobierno se establece lo siguiente: “El contrato de concesión no implica formalmente deuda pública, lo cual mejora los balances públicos”.²³

Esta afirmación simplemente no tiene sentido. La realidad es que estos contratos empeoran la situación financiera de un gobierno y del público. Con toda certeza cualquier gobierno que firme un contrato con una empresa privada para pagarle millones de dólares cada mes, a lo largo de 20, 25 o 30 años está creando una deuda. Puede que no aparezca en el balance del gobierno como una operación de “préstamo”, pero la sociedad sigue teniendo la responsabilidad de pagar durante la vida de ese contrato.

En Inglaterra y Gales ha sido difícil calcular independientemente el costo verdadero de las nueve cárceles existentes que han sido financiadas, diseñadas, construidas y operadas de manera privada y esto ha sido quizá hasta intencional. Sin embargo, en una estimación reciente se indica que el costo para los contribuyentes es de aproximadamente 9 800 000 dólares durante la vida de los contratos. El costo real podría ser mayor.

²³ *Gendarmería de Chile ya vive el siglo XXI*, La Gendarmería de Chile en el siglo XXI.

Crucialmente importante es el consenso universal en cuanto a que el financiamiento obtenido mediante préstamos privados cuesta más que los préstamos al gobierno, por lo que en el largo plazo el costo para la sociedad es mayor.

Y ¿qué pasa si un gobierno está atado a un contrato o a cierto número de contratos de 25 o 30 años y quiere reducir las tasas de reclusión? Aunque exista la voluntad política, toda una gama de restricciones legales y financieras harían extremadamente difícil negociar una salida. Una vez que se contratan, es necesario llenar las prisiones.

El ejemplo más reciente de este problema se está dando en Escocia. En 2007 un gobierno de reciente elección quería detener el programa de la anterior administración, de tres cárceles de 700 camas, financiadas, diseñadas, construidas y administradas de manera privada. Una había estado funcionando por algunos años con algunos grandes problemas operativos; la segunda se había encargado y estaba en construcción, pero la tercera no se había encargado aún. El nuevo gobierno pudo paralizar los planes de la tercera cárcel, que ahora será financiada, diseñada, construida y administrada públicamente. Pero a pesar de tener la voluntad política se ha impedido al gobierno comprar los contratos de 25 años de las dos cárceles iniciales, median- te complejidades legales y los costos prohibitivos que esto implica.

Pero lo más condenable de todo, es lo que surge de una investigación reciente del Reino Unido. En abril de 2007 tras un estudio académico de una unidad de la Universidad de Edimburgo, se llegó a la conclusión de que los métodos usados como fundamento de los argumentos del Tesoro del Reino Unido a favor de la eficiencia en costos del financiamiento privado, estaban grandemente tergiversados y parcializados a favor de un compromiso ideológico. Los autores advirtieron que “los datos están orientados a apoyar toda la política gubernamental de SPP tanto en el Reino Unido como en el extranjero”.

Los investigadores analizaron cinco estudios citados por el Tesoro como prueba de que el uso de la iniciativa de financiamiento privado (IFP) para nueva infraestructura y nuevos servicios era eficiente. Llegaron a la conclusión de que “Los defectos en muestreo y medida hacían imposible la interpretación de los resultados del único estudio citado por el gobierno que realmente compara el rendimiento convencional y el de la contratación por IFP, y toda la argumentación

que se basa en ellos da lugar a confusión. Las muestras del estudio no fueron representativas de proyectos contratados tradicionalmente o conforme a la IFP. En todos los tipos de proyectos las cifras en la muestra de IFP eran tan escasas que no ofrecían datos significativos. Una medición tendenciosa agregaba nuevas fuentes de error. El rendimiento de la IFP en relación con la contratación pública no fue debidamente evaluado [...] Lo que aduce la Tesorería en cuanto a superioridad de la IFP está basado en argumentos de costos y tiempo excesivos por sobre lo presupuestado, de lo cual no hay pruebas. Entonces, la orientación en cuanto a evaluación, que está basada en estos argumentos, es tendenciosa”.²⁴

Ni los impactos negativos ni este estudio, algo de crucial importancia, se mencionan a los gobiernos cuando se “les vende” la idea de las sociedades publicoprivadas.

CHILE

Aquí vale la pena referirse brevemente a acontecimientos recientes en Chile. En 2000 el gobierno emprendió un nuevo programa de 10 cárceles nuevas en las que el Estado contrataría a los guardas de la prisión, mientras que el sector privado financiaría, diseñaría, construiría y administraría otros servicios que no fueran de seguridad. Como se expresó anteriormente, este programa estaba basado en un modelo no verificado de Francia.

En 2001 se adjudicó al Consorcio BAS, constituido por Sodexho, de Francia, Torno Engineering, de Italia, y una empresa constructora de Chile, un contrato para construir y administrar las primeras tres nuevas cárceles.

En 2003 Dante Bacigalupo, de la BAS, ofreció una visión esclarecedora de la participación del sector privado en el proyecto, cuando dijo textualmente lo siguiente, tal como lo citó la revista *The Economist*:

²⁴ “An Examination of the UK Treasury’s Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal”, Allyson M. Pollock, David Price y Stewart Player, Centre for International Public Health Policy, Universidad de Edimburgo, *Public Money & Management*, vol. 27, núm. 2, CIPFA, abril de 2007.

“Si un guarda golpea a un preso tendremos que volver la vista hacia otro lado, aunque tendremos la responsabilidad de los servicios de rehabilitación”.²⁵

No fue una declaración alentadora respecto de las intenciones del sector privado. Pero desde que las tres nuevas cárceles de Chile abrieron sus puertas se ha descubierto que su funcionamiento no ha ido tan bien como se había descrito en algunos documentos oficiales.

Por ejemplo, en marzo de 2007, 49 presos de alto riesgo de la cárcel Santiago Uno emprendieron una huelga de hambre para protestar en el sentido de que sus derechos de visita no eran los mismos que los de otros presos. Luego, en junio de 2007, el senador Alejandro Navarro describió la situación de los costos de nuevas cárceles en Concepción y Antofagasta como “un escándalo”. Por ejemplo: el precio contratado para Concepción fue de 21.5 millones de dólares, pero los costos habían aumentado a 65 y la construcción no había sido terminada aún.²⁶

Con el traslado de personal y presos de viejas a nuevas cárceles la Gendarmería no tenía idea de lo que podía esperar o cómo proceder, debido a falta de capacitación, cambios en las prácticas de trabajo y el choque entre las culturas pública y privada. Tampoco se beneficiaron de manera automática los presos: de hecho, aumentó la cantidad de suicidios. Un recluso dejó escrita una nota en la que echaba la culpa directamente al nuevo régimen de la cárcel por su decisión de suicidarse.

La alimentación que proveía supuestamente una de las principales empresas de alimentación del mundo, era tan mala que el gobierno tuvo que hacer que la empresa subiera la calidad. La Gendarmería también encontró, en una primera instancia, que les preocupaba el bienestar de los reclusos, pero las compañías sólo tenían interés en la ganancia.²⁷

El gobierno todavía no ha solucionado el asunto de cómo administrar el programa sin tener problemas. Ninguna de las evaluaciones realizadas se ha hecho pública.

Hay otra preocupación: las compañías no tienen conocimientos en cuanto a las condiciones locales por lo que han tenido que contratar

a la gente con más experiencia de la Gendarmería para administrar el negocio. Esto le ahorra a las compañías el costo de la capacitación y, al mismo tiempo, debilita los recursos del sector público.

También debería señalarse, no obstante, que hay algunas mejoras significativas en el nuevo sistema comparado con las antiguas cárceles: los nuevos reclusos no están aún apretujados unos contra otros, aunque se permite la sobrepoblación, y se han parado algunas malas prácticas. Pero de acuerdo con la Gendarmería, si se les hubiesen dado los mismos recursos no habría habido razón por la cual no hubiesen podido ofrecer los mismos servicios que el sector privado está dando.

Se está promoviendo agresivamente el modelo chileno en toda Latinoamérica, y funcionarios de otros países han expresado su interés, por lo que es importante examinar qué está ocurriendo realmente en Chile antes de que se tome una decisión política para copiar el modelo.

OTRAS COSAS QUE LA INDUSTRIA DE LAS CÁRCELES PRIVADAS NO MENCIONA

Cuando empezaron las cárceles privadas en los años ochenta, estaba aún por probarse su eficacia. Veinticinco años más tarde la experiencia internacional muestra que muchas de las cárceles privadas, individualmente consideradas, no han cumplido con las especificaciones del contrato y han causado tragedias como las mencionadas al principio de este capítulo. Aparte de poder construir cárceles con rapidez, en general el sector privado no ha cumplido con sus promesas.⁷

Aun así, cuando los gobiernos deciden privatizar habrán recibido previamente los folletitos brillantes de las compañías y, tal vez, hasta habrán trasladado a sus personeros a ver instalaciones de muestra que han sido limpiadas o dotadas de todo el personal para ese día. Toda o la mayor parte de los estudios e información que ven —si es que ven algo— ha sido producida o encargada por la misma industria de prisiones privadas o por una red de centros estratégicos de pensamiento sobre libre mercado (*free market think tanks*), que tratan de parecer políticamente independientes, y consultorías que han sido contratadas y financiadas concretamente para promover la privatización. Por

²⁵ “Prison SA”, *The Economist*, 17 de junio de 2003.

²⁶ La Nación, <www.lananacion.cl>, 6 de junio de 2007.

²⁷ Entrevista del autor, marzo de 2007.

ejemplo, hasta hace poco, el sitio en red de la Corrections Corporation of America²⁸ tenía en lista ocho de estos estudios sin que apareciesen detalles acerca de su tendencia o fuentes de procedencia.²⁹

Por otra parte, las investigaciones, inspecciones y auditorías independientes cuentan otra historia de beneficios de costos no probados, aprovechamiento de las alzas para vender, funcionamiento deficiente, falta de programas, incumplimientos de contratos, falta de supervisión contractual y falta de innovación. De igual manera, todavía no hay pruebas de que las cárceles administradas de manera privada o semiprivada contribuyan de alguna manera a reducir las tasas de reincidencia.

Todos estos informes, así como opiniones legales sobre temas constitucionales son públicos y pueden ser examinados por los decisores. Pero de alguna manera no se les toma en cuenta.

EL MITO DEL ÉXITO OPERATIVO DE LOS INGLESES

Anteriormente se mencionó cómo el First Caribbean Bank aducía que las cárceles privadas del Reino Unido eran un éxito. Este mismo mensaje se repite en el sitio en red del Estado de Minas Gerais. La justificación para su nuevo complejo carcelario de 3 000 camas está basada en esta afirmación: “modelos de SPP del sector penitenciario, en otros países, principalmente en Inglaterra, en donde fue creada esta modalidad, son la prueba del éxito de la iniciativa”.

En primer lugar, Inglaterra no tiene el modelo exacto que se está desarrollando en Minas Gerais (una prisión semiprivada). Además, un examen más minucioso de la experiencia revela una historia diferente, aunque no ofrece este artículo el espacio suficiente para presentar un recuento completo de todos los problemas operativos del sector privado.³⁰

²⁸ *Public Private Partnerships in Corrections, a series of evaluation studies*, <www.correctionscorp.com>.

²⁹ En el año 2008 la CCA instaló un nuevo sitio en red: <www.the360.com>, para promover “información real” acerca de la CCA en contraposición a lo que llamó información tendenciosa. Sin embargo, la lista de investigaciones citada sigue siendo altamente selectiva.

³⁰ Por ejemplo, véase “Prison Privatization in the United Kingdom”, S. Nathan,

El estudio más citado sobre las cárceles administradas de manera privada en Inglaterra y Gales fue realizado por la Oficina Nacional de Auditoría en 2003.³¹ Sin embargo, al tiempo que concluía que el funcionamiento de las cárceles privadas era “mixto” y que el uso del método IFP para las cárceles no era “ni una garantía de éxito ni la causa de un fracaso inevitable”, entre las revelaciones menos sonadas están las siguientes: compañías que concursaban a precios muy bajos para los contratos, contratos mal escritos, problemas con el control de contratos, diseños carcelarios inflexibles y muy poca innovación.

En Inglaterra y Gales hay una inspectora jefe independiente de cárceles, cuyo papel es hacer inspecciones anunciadas y no anunciadas a todas las cárceles. En años recientes sus evaluaciones de las cárceles privadas han tendido a ser más críticas que positivas. Por ejemplo:

En abril de 2008 la inspectora jefe informó que el personal en el Centro de Capacitación Oakhill Secure, una cárcel privada que tenía en custodia a 56 jóvenes de 12 a 17 años de edad, empleó “fuerza arrolladoramente excesiva” más de 500 veces en nueve meses. También dijo que esa cárcel debería cerrarse temporalmente. Entre tanto, el inspector de Educación encontró que la calidad de la enseñanza, el currículum, la administración de la conducta, el liderazgo y la administración del centro eran “inadecuados”. Posteriormente, en mayo de 2008, se divulgó que el gobierno había dado a la compañía un aviso con 60 días de anticipación para que hiciera mejoras sustanciales.

La inspectora jefe de prisiones también informó recientemente que en la cárcel de Rye Hill, administrada por la GSL, “no se habían remediado debilidades identificadas en anteriores inspecciones”. Los problemas eran tan malos que la inspectora jefe recomendó que el gobierno “considerara enviar allí a un equipo de administradores públicos superiores y de mediano rango por cierto tiempo, para ayudar al director (de la cárcel privada) a estabilizar la cárcel, establecer y aplicar sistemas y dar un apoyo eficaz al personal de primera línea”.

en *Capitalist Punishment: Prison Privatization and Human Rights*, A. Coyle, A. Campbell y R. Neufeld (eds.), Clarity Press, EUA y Zed Books, 2003.

³¹ “The Operational Performance of PFI prisons”, Informe por el Contralor y Auditor General, HC 700, Sesión 2002-2003, junio de 2003.

En febrero de 2007 la inspectora jefe informó que personal inexperto en la cárcel de Dovegate era incapaz de mantener el control de los presos y no actuaba en casos de mala conducta. Las drogas y el matonismo eran comunes, y la inspectora jefe recomendó que la empresa que administraba la cárcel, Serco, tomara acción urgente para mejorar la situación.

También, en su informe anual 2005-2006, la Inspectora Jefe señaló que "causa alguna preocupación que las cuatro cárceles privadas para adultos sobre las que se presentaron informes tuvieron una evaluación más negativa que positiva y sólo una de cuatro fue evaluada como actuando satisfactoriamente en materia de seguridad. Ésta ha sido una preocupación constante [...] así como lo ha sido la naturaleza de la actividad disponible con los contratos, que tiende a concentrarse en cantidad más que en calidad". Una cárcel privada fue criticada por "maldad institucional" ("*institutional meanness*").

En los seminarios de ILANUD/RWI se han presentado como un tema de discusión las necesidades concretas de las presas en una cultura penitenciaria dominada por hombres. Pero en Inglaterra, las cárceles para mujeres administradas de manera privada no han demostrado ser la solución. En una cárcel privada abierta en 2004 para hombres y mujeres mantenidos en edificios separados, la inspectora jefe encontró, en 2008, que el régimen de mujeres estaba basado en el régimen de hombres y que la provisión de servicios de salud estaba "entre las peores que habíamos visto a lo largo de un tiempo considerable".

También en abril de 2008 la inspectora jefe informó acerca de la única cárcel privada para mujeres que se abrió en 2004. Encontró que era "un sitio razonablemente seguro" pero que hacerse daño a sí mismas era algo "endémico" entre las reclusas. El personal era inexperto, no se había cumplido con las horas contractualmente especificadas de tiempo fuera de las celdas, la oferta de educación y aprendizaje era apenas adecuada y la falta de personal impedía el acceso de las reclusas a las actividades".

El 16 de abril de 2007 la televisión de la BBC informó acerca de los resultados de cinco meses de filmación, en secreto, por parte de un periodista que consiguió un trabajo como funcionario penitenciario en la cárcel privada de Rye Hill, administrada por la GSL. En el programa se afirmaba que personal inexperto era intimidado y agredido por reclusos que gobernaban los pabellones; los administradores

superiores le dijeron al personal que no realizara sus tareas formales por temor a perturbar a los reclusos; en parte por corrupción de algunos miembros del personal, los presos tenían acceso fácil a drogas y alcohol; se usaban teléfonos celulares para organizar negocios de drogas en gran escala y la dotación de personal era inadecuada.

Este programa llevó al doctor David Wilson, criminólogo en la Universidad de la Ciudad de Birmingham, a decir que lo que había ocurrido en el Reino Unido en los últimos 15 años debería hacer que la gente "se detuviera y pensara acerca del impacto más general que está teniendo la privatización en nuestro sistema penal y cómo ha contribuido a crear las condiciones que están convirtiendo Inglaterra y Gales en un *gulag*".³²

OTROS PROBLEMAS Y VARIAS CÁRCELES QUE SE DEVUELVEN AL SECTOR PÚBLICO

Esta industria ha tenido sus reveses también en Latinoamérica. Luego de evaluar detenidamente los pros y contras de los partenariados públicoprivados, el gobierno de Colombia rechazó el modelo por muy caro y, en cambio, escogió el financiamiento y gestión pública para sus nuevas prisiones. El gobierno de Costa Rica tenía que adjudicar un contrato de 73 millones de dólares para una prisión de 1 200 camas a una empresa estadounidense, la Management and Training Corporation (MTC). Pero posteriormente el gobierno descubrió que podía construir instalaciones para 2 600 camas por una fracción de ese costo, de manera que el gobierno y la compañía están ahora discutiendo qué compensación procede por el retiro del contrato. La MTC quiere 20 millones, el gobierno ha ofrecido 3. De cualquiera de las maneras, el público paga por el pleito, dinero que podría haberse gastado en el suministro de servicios.

En Puerto Rico, en 2002, el Departamento de Prisiones canceló tres contratos de administración de prisiones con una empresa estadounidense tras descubrir que era más barato administrarlas directamente.

³² "A hard cell", *Guardian*, <www.commentisfree.guardian.co.uk>, 17 de abril de 2007.

En Brasil el estado de Paraná canceló sus contratos de cárceles privadas después de que el tribunal superior emitió un fallo que determina que las cárceles privadas son inconstitucionales; y en Asunción, Paraguay, en enero de 2008, tenía que finalizarse un contrato de una cárcel para mujeres debido a los altos costos en comparación con el suministro público de los servicios penitenciarios.

En el Reino Unido, Australia (Victoria, antes mencionada) y Canadá, algunas cárceles han sido trasladadas de vuelta al sector público. El ejemplo más reciente es el gobierno provincial de Ontario que decidió, en abril de 2006, no renovar un contrato con la Management and Training Corporation para administrar el centro penitenciario Central North. El gobierno encontró que no se había producido "beneficio apreciable" con la cárcel privada en comparación con una cárcel idéntica bajo administración pública. La cárcel pública funcionaba mejor en áreas clave tales como la seguridad, los servicios de salud y la reducción de las tasas de reincidencia.

La única cárcel con administración privada de Australia Occidental se inauguró en mayo de 2001. Hasta mayo de 2006 la cárcel estuvo administrada por la empresa AIMS, una subsidiaria de la Sodexo (la Sodexo está involucrada en un consorcio que tiene contratos de cárceles semiprivadas en Chile). En julio de 2005, el ministro de justicia de Australia Occidental anunció que: "el funcionamiento de la AIMS había mostrado una mezcla de resultados y que la empresa había sido multada con 600 000 dólares australianos por no cumplir con cotas de operación en los últimos cuatro años. Originalmente el gobierno tuvo la intención de entrar en un nuevo arreglo privado para determinar el estándar en administración penitenciaria y en operaciones penitenciarias innovadoras, pero eso no ocurrió".³³ Desde entonces este contrato ha sido sacado otra vez a concurso.

En 2000, el entonces ministro de justicia de Nueva Zelanda declaró que "se ha hecho un experimento en el extranjero, originado en motivos ideológicos, para introducir cárceles privadas, y no ha funcionado". En 2004 el gobierno sancionó una legislación contra las cárceles privadas y, en julio de 2005, la única cárcel privada que existía en el país fue puesta bajo administración del Estado.

³³ Boletín de prensa del gobierno de Australia Occidental, 19 de julio de 2005.

En cuanto a Estados Unidos de América, donde surgió todo esto, es preciso tener presente lo que se ha mencionado anteriormente.

En Sudáfrica, en 2007, el departamento de prisiones manifestó a los ministros que "los centros en modalidad SPP no están funcionando mejor que nuestros centros penitenciarios más nuevos" y que "la administración operativa debería estar a cargo del gobierno".

El señor Kenny MacAskill, secretario de Justicia de Escocia, hizo eco de este sentimiento en agosto de 2007 cuando dijo: "la seguridad pública debe ser lo primero, no el beneficio privado. Queremos reconstruir un servicio penitenciario escocés que sea exactamente eso: un servicio público, no una agencia de negociación".

Ni la industria ni los promotores de la privatización mencionan nada de esto en su material promocional que dan a los gobiernos.

EL SECTOR PRIVADO EJERCE INFLUENCIA EN LA POLÍTICA DE JUSTICIA PENAL

Ya el que sean bancos los que deciden quién debería administrar las cárceles, debería ser una preocupación importante. Pero la privatización permite que el sector privado moldee también la política de justicia penal en otras formas.

En Estados Unidos funciona así: en 1990 el máximo ejecutivo de la Corrections Corporation of America admitió lo siguiente: "Gastamos literalmente millones de dólares instruyendo a nuestros legisladores acerca de las ventajas de los administradores penitenciarios privados".

Démosle al tabulador y avancemos hasta abril de 2006 para ver cómo en un informe independiente se mostró que, durante las elecciones de 2002 y de 2004, empresas que administraban cárceles privadas, sus representantes ejecutivos y sus promotores en corrillos legislativos hicieron una contribución de 3.3 millones de dólares a candidatos y a partidos políticos estatales. El informe decía: "Tras examinar sus contribuciones más de cerca se ve una estrategia apuntada a dar a aquellos candidatos que sean quienes más probablemente afectarán las leyes y los presupuestos relacionados con el ámbito penitenciario".³⁴

³⁴ "Policy Lockdown: Prison Interests Court Political Players", National Institute on State Money in Politics, <www.followthemoney.org>, abril de 2006.

En documentos oficiales se puso al descubierto que en 2007 la CCA gastó 2.5 millones de dólares haciendo *lobby* con representantes de las agencias del gobierno federal sobre temas relacionados con el desarrollo de las cárceles privadas.

Entre tanto, parece ser que ni los documentos oficiales ni los privados revelan todo el cuadro de las donaciones políticas.

En 2008 el programa de inversiones Mercy, que tiene 360 acciones en el Grupo GEO, instó a la compañía a mostrar todas sus contribuciones políticas. Manifestando que desde el ciclo de elecciones de 2002 la GEO "ha hecho contribuciones de por lo menos 744 916 dólares en fondos de la empresa", la Mercy también señaló que "dependiendo de información públicamente disponible no permite tener un cuadro completo de los gastos políticos de la empresa. Por ejemplo: no se revelan ni se conocen pagos a asociaciones profesionales utilizadas para efectos políticos".

En la reunión anual general de la GEO, celebrada en marzo de 2008, la Mercy hizo una propuesta según la cual la compañía debería: "presentar un informe, actualizado semianualmente, que revelara las políticas y procedimientos para gastos políticos directos e indirectos que se hicieran con dineros de la empresa".³⁵

Pero la junta directiva de la GEO se opuso argumentando que "una revelación de tal amplitud, colocaría a la GEO en una desventaja competitiva".

También en Estados Unidos, por medio de una organización llamada el Consejo de Intercambio Legislativo de Estados Unidos de América, que tiene una membresía de unos 2 000 legisladores, las empresas penitenciarias han ayudado a redactar, promover y aplicar leyes que permiten cárceles privadas y medidas condenatorias más duras, lo cual hace que se mantenga a más presos en reclusión por más tiempo.

La Asociación de Organizaciones Penitenciarias y de Tratamiento Privadas, que es el grupo de promotores en corrillos legislativos de la industria de la cárcel privada en Estados Unidos, ahora también interviene internacionalmente. En sus materiales publicitarios este grupo estadounidense de promotores anuncia que "las cárceles priva-

³⁵ Propuesta 3, Propuesta de los accionistas solicitando una publicación semestral de las contribuciones políticas, para ser considerada en la reunión anual general del Grupo GEO el 1 de mayo de 2008, <www.sec.gov/Archives/edgar>.

das son bien recibidas en Perú [...] la mayor parte de la gente en la zona metropolitana de Perú está a favor del desarrollo de instalaciones privadas de detención".³⁶ Este tipo de publicidad está destinado a allanar el camino para las cárceles privadas en Perú, ya que si llegan a darse son los miembros de este grupo de promotores quienes más probablemente se harán de los contratos.

Y en cuanto a poner en la mira el "mercado" internacional en general, el sector privado hasta se ha emparejado con una organización internacional de reforma penitenciaria a la que le agrada ver que empresas penitenciarias patrocinen conferencias en las que se promueve la participación privada en el ámbito penitenciario. La Asociación Internacional de Instituciones Penitenciarias (International Corrections and Prisons Association, ICPA) está particularmente interesada en trabajar con los llamados países en vías de desarrollo. En la conferencia de la ICPA en 2001, el representante de una empresa estadounidense manifestó que la estrategia de la industria debería ser presentar sus atributos "sin que pareciera que estaba buscando contratos".³⁷

¿Quién sabe lo que en realidad está ocurriendo detrás de los escenarios en América Latina para convencer a los gobiernos de privatizar las prisiones?

GENERACIÓN DE UN EXCEDENTE-PAGA Y CONDICIONES

Al principio de este capítulo se lee que las empresas penitenciarias pueden generar una ganancia de millones de dólares con sus operaciones. Los costos de personal van del 60 al 70% de los costos de operación de una prisión, de tal manera que los asuntos relacionados con el personal en cárceles privadas tienen un efecto directo en los regímenes penitenciarios, así como en las ganancias y en los dividendos que las empresas penitenciarias pueden generar.

En las prisiones privadas se encuentra un patrón bien documentado de capacitación deficiente, bajos sueldos, largas horas de traba-

³⁶ Boletín de la APCTO, <www.apcto.org>, marzo de 2007.

³⁷ En *Prison Privatisation Report International*, núm. 48, junio-julio de 2002. El sitio en red de ICPA <www.icpa.ca>.

jo, gran rotación de personal y, en vista de la forma en que las cárceles privadas son diseñadas y organizadas, se depende más de la tecnología, particularmente de cámaras, que de un contacto personal con los presos.

Se ha descubierto en el estado de Bahía, Brasil, que el personal de una cárcel privada gana 60% menos que el de las cárceles públicas y eso que el personal del sector público ya está mal pagado.

Aunque es difícil comparar sueldos y condiciones entre Estados Unidos de América y Latinoamérica, se ha descubierto, en una investigación hecha recientemente por Sharon Dolovitch, profesora de derecho de la Universidad de California, que la subinversión en personal es la razón por la cual, cuando se comparan poblaciones en el mismo nivel de seguridad, las prisiones privadas en Estados Unidos tienden a ser más violentas que las públicas.³⁸

En Illinois, los guardias de una cárcel administrada por el Grupo GEO ganaban apenas poco más de 7 dólares por hora y en cuatro años, para 2007, no habían tenido un aumento de sueldo. Tomaron, pues, acción en pro de mejores condiciones. Si se les despide quedan desempleados y con las manos vacías. Compárese esto con la posición de los representantes ejecutivos de la empresa: según documentos recientes de la compañía presentados a la Comisión de Bolsa y Valores, si el número uno del Grupo GEO, George Zoley es despedido recibirá el doble de su salario anual, de alrededor de 3.8 millones de dólares y una bonificación de 1.8 millones, beneficios laborales por 10 años, puede quedarse con el automóvil de la empresa y la GEO pagará cualquier impuesto sobre la renta que se deba por sus ganancias. Si se jubila recibirá 2.9 millones.

Los niveles de los salarios y beneficios ejecutivos muestran la clase de excedente que generan las empresas penitenciarias. Y esto ni siquiera toma en cuenta los dividendos y las opciones accionarias. Por lo tanto, suscita las interrogantes obvias: ¿cómo se genera el excedente y a costa de quién? Puesto que es dinero público, mediante contratos con el gobierno, lo que genera el superávit del sector privado ¿será correcto que vaya a parar a los bolsillos de los menos cuando este dinero podría más bien proporcionar servicios públicos esenciales?

Sup

³⁸ "State Punishment and Private prisons", profesora Sharon Dolovich, *Duke Law Journal*, diciembre de 2005.

CONCLUSIÓN

Involucrar al sector privado es una vía para expandir el tamaño de las cárceles así como el de la totalidad de los sistemas penitenciarios. Esto contradice la mejor práctica, que ya ha sido bien investigada. Por ejemplo, tal como lo explica Michael Jacobson, del Instituto Vera de Nueva York: "hasta los más eficientes y eficaces sistemas penitenciarios deberían ser lo más pequeños que fuese posible [...] la cárcel no debería ser la solución por omisión al no usar nosotros otros métodos de control social o de justicia comunal o restauradora. Es muy caro y muy punitivo, y el potencial de daño a reclusos, sus familias y las comunidades demasiado grande como para que se abuse de ella como lo hacemos".³⁹

Aunque la idea de las cárceles privadas ha sido promovida en todo el mundo, todavía hay fuerte oposición de parte de gobiernos, ONG, congregaciones religiosas y grupos civiles, así como de todos los que abogan por los derechos humanos y la reforma de la justicia penal.

En Estados Unidos, por ejemplo, en abril de 2003, los Obispos Católicos del Sur (Southern Catholic Bishops) pidieron que se acabara con las cárceles privadas y, en mayo de 2003, la 215a. Asamblea General de la Iglesia presbiteriana de Estados Unidos de América se pronunció por la abolición de todas las cárceles privadas. Y estas decisiones están respaldadas por campañas. Abogados de derechos humanos en Israel han estado inmersos en una batalla acerca de si el gobierno tiene el derecho constitucional para privatizar la administración carcelaria. Particularmente en el sur de Estados Unidos, así como en otros estados, y en otros países, se han realizado campañas que han evitado que se instalen cárceles privadas y que han llevado el tema a debate.

En Latinoamérica, algunas personas podrían preguntar aún si la privatización puede ser peor en algún grado que lo que el sector público en muchos países puede ofrecer ahora o en el futuro. En el largo plazo la respuesta podría ser "sí".

El mejoramiento y la reducción de los sistemas penitenciarios requerirán de una cantidad importante de voluntad política y de una visión clara acerca de lo que debe ser una prestación pública de

³⁹ *Downsizing Prisons: How to Reduce Crime and End Mass Incarceration*, Michael Jacobson, EUA, New York University Press, 2005.

servicios y de cómo podría estar mejor organizada, administrada y financiada.

Finalmente, con esto de las cárceles y servicios penitenciarios privados se da frecuentemente el caso de que estas políticas son aplicadas por gobiernos sin que el público tenga el menor indicio de lo que está ocurriendo. En ocasiones, hasta los ministerios que tienen a su cargo el funcionamiento de las cárceles son los últimos en enterarse acerca de los planes de privatización, originados en otros ministerios como los de obras públicas y finanzas.

De tal manera, es importante estar conscientes de que, mientras que los reformadores de la prisión buscan cambios progresistas en América Latina, la industria de la prisión privada, los proponentes de la privatización y sus aliados en cada nivel tienen su propia agenda muy distinta para el cambio.

LA PRIVATIZACIÓN PENITENCIARIA EN AMÉRICA LATINA

ELÍAS CARRANZA¹

Al analizar el tema de las propuestas de privatización penitenciaria en América Latina, es importante tener en cuenta la grave situación de la justicia penal en todos los países de la región y, especialmente, la situación de la sobrepoblación penitenciaria que vimos en el primer capítulo de este libro, situación que en muchos casos requiere, como una de las acciones necesarias, construir más espacios carcelarios.

En efecto, aun en el caso de que las tasas de encierro se mantuvieran estables, el alto crecimiento vegetativo de las poblaciones nacionales que caracteriza a la región en general (con las solas excepciones de Cuba y Uruguay) hace que en casi todos los países, en mayor o en menor medida, haya que construir. Países demográficamente estables, con tasas de criminalidad y penitenciarias también estables, como es el caso de los países nórdicos de Europa, no requerirían construir más cárceles, sólo mantenerlas o reponerlas y, ojalá, reducirlas. Pero ése no es el caso de los países de América Latina en razón de su alto crecimiento demográfico, razón a la que se suma la situación del delito y la situación del aumento de las tasas de encierro, que vimos en el primer capítulo de la segunda parte de este libro.

Así las cosas, creemos que la situación de sobrepoblación, sumada a los graves incidentes originados en ella, con resultados de numerosas muertes en casi todos los países, explica también, en gran medida, la actitud de algunos funcionarios de gobierno que, desesperados por encontrar soluciones, creen, de buena fe, encontrar solución inmediata con la privatización de las cárceles.

La privatización de las cárceles es una de las varias formas de privatización de la justicia penal originadas en los Estados Unidos de América, país que, como es sabido, es el principal difusor de estas formas comerciales de la justicia penal en el mundo. Me refiero a la privatización de la defensa pública estatal, a la *plea bargaining* o ne-

¹ Director del ILANUD.