

**COMISIÓN PARA EL
DIÁLOGO PENITENCIARIO Y PACIFICACIÓN
ANÁLISIS Y PROPUESTAS**



16 de diciembre del 2021 - 16 de junio de 2022



ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Informe final de la Comisión

16 de diciembre del 2021 - 16 de junio de 2022

Debemos concentrarnos no solo en la expulsión negativa de la guerra, sino en la afirmación positiva de la paz.

Martin Luther King

ÍNDICE

Resumen	3
Primer capítulo	5
Introducción	5
Segundo capítulo	10
Organización de la comisión	10
Comisionados (en orden alfabético del primer nombre)	10
Metodología de intervención	10
Visitas como Comisión a los Centros de Privación de la Libertad	10
Reuniones de trabajo con autoridades	11
Reuniones de trabajos con organismos internacionales	11
Reunión de trabajo con sociedad civil	11
Vinculación con la academia - universidades	12
Panorama latinoamericano actual	12
Panorama actual en el Ecuador	13
Tercer capítulo. ¿Qué es lo que el decreto nos pidió?	16
Estrategia en derechos humanos	16
Marco normativo	17
Marco conceptual	20
Propuesta	22
Líneas de acción del entorno, problemática y causas de la actual crisis carcelaria	25
Sugerencias y posibles soluciones	26
Aspectos sociológicos, criminológicos y victimológicos	28
Componente sociológico en tiempos líquidos	30
Componente criminológico en tiempos de incertidumbre	32
Componente victimológico en un sistema de olvido, sufrimiento y odio social	35
Logros	39
Memoria histórica y comparativa de centros penitenciarios	40
Memoria histórica	40
Fenomenología delictiva	42
¿En dónde estamos en este momento?	44

Fenomenología criminal y auditoría comunitaria	46
La rehabilitación espiritual	47
¿Por qué la memoria histórica?	48
Mecanismos para integrar a las PPL como gestores de paz	49
Cultura de la paz	50
Mediación	51
Resolución de conflictos	52
Alternativas a la violencia	52
Justicia restaurativa	53
¿Acuerdos de paz o treguas?	54
Acciones para alcanzar la pacificación y la entrega voluntaria de armas	57
Logros de la comisión de pacificación y diálogo penitenciario	59
Estado de excepción	60
Cuarto capítulo. Conclusión	62
Bibliografía	67

RESUMEN

Desde hace varios años, el sistema penitenciario del Ecuador ha sufrido problemas de corrupción, hacinamiento, violencia y deficiencia en su infraestructura. En el año 2020 se desencadenó en las cárceles del país una grave crisis que desató continuos amotinamientos en los centros de privación de la libertad, dejando como resultado más de 200 muertos. Y más de 400 en 2021.

Para resolver este problema, mediante decreto ejecutivo N.º 294 de fecha 16 de diciembre de 2021, el gobierno nacional conforma la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación con la misión de contribuir al desarrollo de estrategias para evitar muertes violentas y erradicar la crueldad en los centros de privación de la libertad.

En virtud de ello, la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación da a conocer al Estado ecuatoriano y a la ciudadanía en general una memoria final que pormenoriza la situación real del sistema penitenciario a través de la vivencias y experiencias producidas dentro de los centros de privación de la libertad del país; así también, metas concretas que tienen el objetivo de cambiar la realidad del sistema carcelario a través de una verdadera actuación estatal mediante un cambio estructural en beneficio de las personas privadas de libertad, con el propósito de erradicar la violencia en los centros de privación de la libertad y además propiciar una verdadera rehabilitación y reinserción social.

El primer capítulo contiene una descripción detallada de los hallazgos en las visitas técnicas realizadas por los comisionados dentro de los centros de privación de la libertad.

El segundo capítulo expone la organización y conformación de la Comisión, así como la descripción metodológica a emplearse a través de la recopilación de información relativa a la realidad latinoamericana y nacional del sistema penitenciario y cómo esto contribuye a la crisis carcelaria.

El tercer capítulo está dedicado al desarrollo de los objetivos detallados en el decreto N.º 294: i) Desarrollar una estrategia enfocada en derechos humanos que sea puesta en consideración del Estado para prevenir, controlar y responder ante la problemática de

violencia en los centros de privación de libertad, ii) Construir líneas de acción que reconozcan entorno, problemática y causas de la actual crisis de violencia carcelaria, considerando tanto factores intramuros como extramuros que inciden en este fenómeno, iii) Analizar los aspectos sociológicos, criminológicos y victimológicos de la actual crisis de violencia carcelaria, iv) Desarrollar memoria histórica y comparativo de centros penitenciarios en tiempo, territorios y fenomenología delictiva, v) Identificar mecanismos para integrar a las personas privadas de libertad como gestores de paz en los centros de privación de libertad y vi) Sugerir a cualquier entidad estatal acciones específicas que puedan tomarse para alcanzar la pacificación y la entrega de armas dentro y fuera de los centros de privación de libertad.

Finalmente, el cuarto capítulo recoge algunas consideraciones generales y una serie de recomendaciones en materia penitenciaria que se sugieren aplicarlas en el sistema penitenciario actual, con el propósito de cambiar la realidad del sistema penitenciario en beneficio de las personas privadas de libertad.

PRIMER CAPÍTULO INTRODUCCIÓN

El presidente Guillermo Lasso suscribió el acuerdo y presentó el 16 de diciembre de 2021 un decreto en donde dio formación a la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación. A esta Comisión se le dieron seis meses para presentar un informe a fin de generar estrategias, programas y planes para fortalecer el sistema carcelario.

Este informe narra y describe observaciones y vivencias de la Comisión a partir del 16 de diciembre de 2021 hasta 16 de junio 2022. En el mismo se ha incluido todo el material informativo-educativo que se estableció en el primer informe (del 16 de diciembre de 2021 al 16 de marzo de 2022); de la misma manera, se añadió una serie de nuevos asuntos que demuestran la realidad del sistema penitenciario.

En el primer informe se deja claro lo siguiente y se reafirma: se intenta ir más allá de un diagnóstico y ser una estrategia de acción para rescatar los derechos humanos dentro de las cárceles de Ecuador. Una especie de éxodo de humanización en la búsqueda de la pacificación. Para ello, parte de seis realidades observadas y vividas por esta Comisión.

La primera vivencia y observación es que estos lugares donde se recluye a seres humanos no son centros de rehabilitación sino más bien almacenes de castigos. Por esto, preferimos llamarles cárceles. Por un lado, son centros de castigos y, por otro, son escuelas de tácticas delincuenciales. Esto es así porque no ofrecen las garantías básicas de rehabilitación, habilitación, y reinserción social.

La segunda vivencia y observación está en la violencia hacia las personas encarceladas. En la sociedad civil se ha mercadeado la descripción de violencia personal e interpersonal obviando el fenómeno social de la violencia estructural. En la lectura o discurso de las narrativas, explicaciones y descripciones hemos notado la ausencia del tema de la violencia estructural junto con la personal e interpersonal. Sobre todo, la violencia estructural de la omisión, en la que las garantías básicas de derechos humanos —como comer nutritivamente, accesos a servicios médicos y educativos, reunificación familiar, rehabilitación, habilitación, reinserción social, entre otras— fueron anuladas. A esto se suma lo que para nosotros es uno de los ejes de mayor producción de violencia personal

e interpersonal: el hacinamiento. De aquí la necesidad de que hagamos intervenciones contra la violencia desde un enfoque multidimensional. Y, por supuesto, la mayor intervención contra la violencia sigue siendo la cultura de la paz con justicia. De acuerdo con Nelson Mandela: «[...] nadie conoce verdaderamente una nación hasta que ha estado dentro de sus cárceles. Una nación no debe ser juzgada por cómo trata a sus ciudadanos más altos, sino a los más bajos». Estas cárceles son microsistemas del macrosistema de nuestra sociedad, en donde existen los mismos males sociales.

La tercera realidad que hemos vivido y observado es una actitud y disponibilidad por parte del gobierno y sus autoridades, muy en particular el SNAI (Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores), de querer corregir estas fallas. En otras palabras, que estas cárceles se conviertan efectivamente en centros de rehabilitación social. Tres meses es un tiempo corto, pero es un buen camino, y nos llena de esperanza porque demuestra que otro sistema carcelario es posible. En muchas ocasiones, las actitudes se han convertido en acciones de cambios, como traslados por seguridad, acceso a medicamentos, revisión de carpetas, etc.

Nos parece que los avances logrados se deben a los cambios de quienes administran tanto las cárceles como el SNAI. Se está cultivando un terrero de derechos humanos que podría convertir estas cárceles en centros de rehabilitación social. Por ello, enfatizamos la necesidad de que se establezca oficialmente una Escuela de Estudios Penitenciarios que garantice la formación, capacitación, profesionalización, actualización y evaluación permanente del personal penitenciario, de manera integral, logrando niveles de eficacia y eficiencia en el proceso formativo de la gestión penitenciaria, compromiso social, capacidad de liderazgo, concepción valórica e irrestricto respeto de los derechos humanos. El objetivo debe ser la búsqueda de la excelencia profesional en ciencias penitenciarias, con el compromiso de una mejora continua que proyecte seguridad a la sociedad ecuatoriana. Esta es la mejor manera de combatir la corrupción y violación de derechos humanos.

La cuarta realidad vivida y observada es que las cárceles se han convertido en centros de retención juvenil. Hemos realizado un censo sociovisual y la mayoría —más o menos un 75 %— de esta población penitenciaria son jóvenes, entre 18 y 35 años. Un análisis socioeconómico arrojaría que son pobres o clase trabajadora. ¿Se ha declarado una discriminación directa contra las personas jóvenes y pobres? Además, están los grupos que representan otras realidades más vulnerables a la violación de sus derechos humanos: ser mujer, persona negra, GLBTI (Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgénero,

Transexuales, Travestis e Intersex), de la tercera edad, inmigrante, tener hijos, entre otras. Hay que incorporar el eslabón de prevención que nos permita lograr un ideal realizable: la prevención de estos encarcelamientos.

La quinta realidad observada y vivida es la falta de un censo penitenciario. Necesitamos movernos más allá de observaciones subjetivas y tener datos concretos. No hay excusas para no tener un sistema computarizado que nos pueda decir quién es la PPL (persona privada de libertad), en qué cárcel está, cuál fue su delito, cuál fue la sentencia, cuál es su condición de salud física y emocional, qué tiempo lleva en prisión, si está alfabetizada, su grado académico, etc. Esta es la mejor intervención para reducir el hacinamiento en las cárceles.

La sexta realidad es la creación de programas individualizados de reintegración social de las personas privadas de libertad. En el sistema de justicia penal, la reintegración se refiere al proceso de reingreso a la sociedad de las personas que han estado en prisión. Cuando una persona tiene la suerte de salir de la cárcel puede tomar las mejores o las peores decisiones. Para lograr una reinserción exitosa en la sociedad debemos responder dos preguntas claves: ¿qué estamos haciendo para prepararlos?, y ¿qué estamos haciendo para que la sociedad los reciba sin castigarlos?

La reinserción comprende el restablecimiento de las libertades que habían perdido. Este proceso puede darse de manera paulatina, como en el caso de los internos en libertad condicional, los internos que terminan su condena en casas de transición, o cumplen la parte final de su condena en régimen domiciliario y libertades progresivamente otorgadas. La reintegración también puede ocurrir inmediatamente, como en el caso de expiración de la sentencia.

La prisión es esencialmente una sociedad, lo que significa que existen pautas sociales y normas culturales internas completamente diferentes. Ello explica por qué volver al mundo exterior no resulta una tarea sencilla, pues la persona debe volver a familiarizarse con la forma de vivir en el exterior, en sociedad nuevamente, sin que todas sus decisiones se tomen por ella. De ahí que sea usual que las personas que salen de prisión quieran volver a la vida que tenían antes, como una forma de adaptarse a estos cambios. Sin embargo, ese estilo de vida hizo que los enviaran a prisión; por lo tanto, el proceso de reintegración no es sencillo. Implica cambios sustanciales y conscientes en el estilo de vida que son complicados y difíciles.

Dentro del contexto de derechos humanos resultan necesarias políticas públicas de inserción (reinserción) laboral. No es un secreto que uno de los mayores problemas a

los que se enfrentan los exreclusos es encontrar un puesto de trabajo, ya que los antecedentes criminales son un impedimento para obtener empleo. ¿Por qué preguntar, a la hora de buscar un empleo, si se tiene antecedentes penales? Esta pregunta se podría eliminar. Además, el gobierno puede asignar fondos para medidas financieras que impulsen programas educativos, de salud, de cuidado infantil, ayuda legal y capacitación laboral para expresidarios. La falta de empleos para estas personas es una respuesta negativa, no solo para ellas sino también para sus familias y toda la comunidad ecuatoriana, pues se les está impulsando a que recurran o retornen a la economía ilícita.

La séptima realidad es trabajar en inteligencia criminal e inteligencia policial. Para poder responder esta verdad se generan varias interrogantes: ¿por qué con más policías y más inteligencia policial hay más masacres? O, ¿por qué la inteligencia criminal comienza a funcionar después de las masacres? Este problema tiene nombre, se llama corrupción.

Finalmente, la octava realidad observada y vivida es la ausencia de un programa nacional sobre prevención como alternativa a la encarcelación. La delincuencia urbana se caracteriza por una multiplicidad de factores y formas. Con frecuencia, será útil adoptar un enfoque interinstitucional y responder de forma coordinada en el plano local, de conformidad con un plan de acción integrado para la prevención del delito, incluyendo el crimen de odio (racial, GLBTI, religioso, feminicidio, violencia doméstica, etc.). Ejemplo de esto pueden ser: programas después de la escuela, programas de verano, mentorías, programas de mediación y resolución de conflictos, intervenciones que involucren a la comunidad y al destacamento de la policía y las escuelas, etc. Los programas de prevención del delito se pueden dividir en tres categorías: prevención comunitaria, prevención situacional y prevención del delito centrada en el desarrollo o en el riesgo. Un ejemplo de esto son los programas de la Liga Atlética Policiaca (Police Athletic League - PAL). La misma funciona en muchos departamentos de policía en Estados Unidos, en donde los miembros de la fuerza policial entrenan a jóvenes en deportes y ayudan con la tarea y otras actividades relacionadas con la escuela. El propósito es formar el carácter, ayudar a fortalecer las relaciones entre la policía y la comunidad, y mantener a los niños alejados de las drogas ilegales.

La eficacia de las intervenciones y los programas deben de estar establecidos en las siguientes áreas: prevención social y del desarrollo, intervenciones comunitarias, prevención situacional, control policial, sentencias y disuasión, programas correccionales e intervenciones de drogas.

En resumen, esta Comisión es un vehículo de fe con acción que se mueve más allá de la observación. Nos movemos hacia la transformación. Para esto fuimos llamados.

SEGUNDO CAPÍTULO

ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN

Comisionados (en orden alfabético del primer nombre)

Alfredo Narváez, portavoz de la Comisión
Alejandra Delgado
Claudia Garzón
Christian Nieto
Francisco Loor
Luis Barrios
María Belén Herrera, secretaria de la Comisión

METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

La documentación de información que pudiese ayudarnos a entender las realidades de las personas privadas de libertad y los centros penitenciarios se basó en dos fuentes de información. La primera directa, experiencias y entrevistas de las personas privadas de libertad y las cárceles. El objetivo principal fue y sigue siendo aprender de ellos, no sobre ellos.

Se realizaron visitas a centros de rehabilitación social en diferentes provincias del país con dos propósitos, mantener entrevistas personales con referentes de varios grupos que lideran las bandas enfrentadas, y para visitar pabellones. Adicionalmente, nos reunimos con personal de SNAI y quienes administran en las prisiones.

Visitas como Comisión a los Centros de Privación de la Libertad para establecer encuentros de trabajo con las personas privadas de la libertad y administradores

Provincia	Centro de Privación de Libertad
Guayas	Guayas N.º 1 - Penitenciaría

Guayas	Guayas N.º 2 - Transitoria
Guayas	Guayas N.º 4 - Regional
Guayas	Consular
Guayas	Cárcel de Mujeres
Pichincha	Pichincha N.º 1 – Inca
Cotopaxi	Cotopaxi N.º 1 - Latacunga
Azuay	Azuay N.º 1 – Turi
Esmeraldas	Esmeraldas N.º 2 - Varones
Manabí	Manabí N.º 4 - El Rodeo
Manabí	Manabí N.º 2 - Jipijapa
Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo N.º 1

Reuniones de trabajo con autoridades

Presidente de la República del Ecuador – Sr. Guillermo Lasso
 Ministra de Gobierno – Dra. Alexandra Vela
 Secretaria de Derechos Humanos – Dra. Bernarda Ordóñez
 Viceministro del Interior – Cnel. Max Campos
 Viceministra de Deporte – Dra. María Belén Aguirre
 Gobernador del Guayas – Econ. Pablo Arosemena
 Gerentes de la Empresa Municipal DASE – Econ. Jorge Acaiturri
 Coordinadora de Salud del Ministerio de Salud Pública del Guayas
 Coordinador policial de la Zona 8 – Gral. Víctor Zárate
 Jueces de Garantías Penitenciarias
 Presidente del Consejo de la Judicatura del Azuay
 Coordinador zonal 8 del SNAI – Cnel. Augusto Naranjo
 Director general del SNAI – Gral. Pablo Ramírez
 Defensor Público – Dr. Ángel Machuca

Reuniones de trabajos con organismos internacionales

Naciones Unidas
 Unión Europea
 Pacto
 El Observatorio Penitenciario Europeo

Reunión de trabajo con sociedad civil

Asociaciones de la Sociedad Civil

Alianza Contra las Prisiones EC.
Asociación de guías penitenciarios pasivos
Fundación Cáritas Ecuador
Conferencia Episcopal Católica
Representantes del Consejo Fe, Vida y Familia
Centro Evangelista Asamblea de Dios
Iglesia anglicana
Personas ex privadas de libertad
Familiares de personas privadas de libertad
Capellanes y autoridades religiosas
Rafael Compte, organización de varias instituciones
Fundación Esquel
Acción Jurídica Popular
Kaleidos

Vinculación con la academia - universidades

PUCE
Universidad Casa Grande
Centro de Justicia Criminal John Jay - Universidad de la Ciudad de Nueva York
Universidad Católica de Guayaquil
Universidad Católica de Cuenca
Universidad de Cuenca

PANORAMA LATINOAMERICANO ACTUAL

En un estudio llevado a cabo por Angelika Rettberg¹ y publicado en la revista de Estudios Sociales, la autora sostiene lo siguiente:

De acuerdo con todas las comparaciones internacionales, América Latina es la región más violenta del mundo, con las tasas de homicidios más elevadas y con la mayor incidencia de fenómenos como la violencia urbana, el secuestro, la justicia por mano propia y los conflictos ambientales. Este documento brinda un panorama de las formas, los protagonistas y los impactos económicos, sociales e institucionales de la violencia en América Latina, e identifica a

¹ Angelika Rettberg. "Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos". *Revista de Estudios Sociales* (2020. Tomado de: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/47857>).

grupos sociales particularmente vulnerables, como los jóvenes, las mujeres y los defensores de Derechos Humanos. El documento sirve de contexto para este número especial, que busca ser referencia para los estudiosos del tema. El documento concluye con una breve discusión del probable impacto de la crisis del COVID-19 en la violencia del subcontinente.

América Latina se mantiene como el espacio social y geográfico más violento del mundo en materia de seguridad ciudadana. Es a la vez el espacio con mayor desigualdad económica del planeta. Los conflictos armados, que caracterizaron décadas pasadas como indicadores de la violencia, han evolucionado hacia una nueva confrontación de alto riesgo: el crimen organizado y su vinculación con el narcotráfico y la política.

El programa de Naciones Unidas, a través de la Organización Mundial de la Salud, advierte que una tasa de homicidios mayor a 10 por cada 100 mil habitantes es considerada una pandemia. Las muertes vinculadas al crimen organizado en sus diversas escalas, tanto locales como nacionales e internacionales, han expuesto la penetración de estas estructuras criminales en el tejido social rural y urbano.

Hoy por hoy, de las cincuenta ciudades más violentas del mundo, cuarenta y dos están ubicadas en nuestra región. No es un secreto que la implementación de políticas públicas en seguridad, desconectadas de la ciudadanía y militarizadas, han resultado un fracaso.

PANORAMA ACTUAL EN EL ECUADOR

Cualquier análisis de la violencia estructural que se vive en las calles y en las prisiones de Ecuador en este momento debería incluir como comienzo dos realidades —hay más—. Primero, que existe una disputa por el control de la ruta de la droga dentro del país. Y segundo, como medida de intervención, la reacción oficial ha sido reforzar la presencia de cuerpos de seguridad en las calles y asociar la situación al narcotráfico internacional. Se suma a esto que por el decreto de estado de excepción se movilizó a militares en las calles, y se comenzaron a cambiar de cárceles a líderes cabecillas de bandas. ¿Cuál ha sido el resultado? La ola de violencia no bajó; por el contrario, se incrementó.

En un artículo de Jorge Núñez² —codirector y cofundador de Kaleidos—, en la revista NACLA, leemos:

² Jorge Núñez. *Territories of Extreme Violence in Ecuador's War on Drugs* (NACLA, 2022. Tomado de: <https://nacla.org/ecuador-drug-war-prisons>).

Las narrativas oficiales que explican los disturbios mortales en las cárceles de Ecuador no reconocen el papel del Estado en el fomento de la violencia. 2021 fue el año más sangriento en la historia carcelaria de Ecuador. Cuatro masacres en tres penitenciarías de máxima seguridad diferentes cobraron la vida de más de 320 reclusos en Cuenca, Latacunga y Guayaquil. Los informes forenses revelaron decenas de decapitaciones y cientos de cuerpos mutilados. Después de los disturbios, se encontraron partes de cuerpos y cadáveres esparcidos en pasillos, patios y bloques de celdas. El número exacto de muertes aún se desconocía meses después de los asesinatos en masa. A raíz de estas masacres, las organizaciones de derechos humanos ecuatorianas han denunciado serios problemas con el proceso de identificación humana forense, periodistas y académicos han denunciado la falta de información oficial y la falta de rendición de cuentas del gobierno. En mayo de 2019, el gobierno declaró una crisis en el sistema penitenciario, desplegó tropas militares en penitenciarías de máxima seguridad en todo el país y reemplazó a los servidores públicos con personal policial. En los años siguientes, una serie de órdenes ejecutivas de “estado de excepción” dieron paso a una mayor militarización de prisiones y ciudades.

Su recomendación final:

La cultura de sospecha y venganza en la que nosotros, como sociedad, estamos ahora obligados a vivir, no se desarrolló en el vacío. El gobierno necesita reconocer el papel del Estado en la producción de violencia extrema para reorientar tanto su política penitenciaria como su estrategia de drogas. En este momento, una de las principales preocupaciones debería ser cómo detener el intercambio de información sobre delitos y privilegios penitenciarios entre la policía y los reclusos.

A todo esto, hay que añadirle la masacre en la cárcel de Santo Domingo de Los Tsáchilas, en la que 44 reos fueron asesinados la madrugada del lunes 9 de mayo de 2022. Hasta ahora, las medidas y estrategias solo culpan a las personas privadas de libertad, pero como Comisión entendemos que este asunto es mucho más complejo y que el gobierno tiene que asumir su responsabilidad. Deben evitarse las políticas de «mano dura: más cárceles, sentencias o condenas más largas, más policías y encerrar y botar las llaves».

Las evidencias parecen señalar que las políticas de «mano dura» han sido producto de un no muy acertado análisis de los conflictos sociales y de sus causas, y de una confusión en cuanto al objetivo primordial de las políticas públicas. Como ejemplo, tenemos el fracaso de estas políticas en el país propulsor, Estados Unidos, y países que la han implementado como México, El Salvador, Guatemala, y otros. Ecuador no debe cometer el

mismo error; hay que rehabilitar, no castigar. Si quieren «mano dura», podrían implementarla contra la corrupción, comenzando con inteligencia criminal o policial para identificar a administradores, SNAI, agentes penitenciarios, militares, policías, fiscales, jueces, entre otros, que se benefician del crimen organizado dentro y fuera de las cárceles. Y tal vez incluir «mano dura» contra toda política neoliberal que quita inversión social por parte del gobierno en favor de la privatización. ¿En dónde está el presupuesto para humanizar las cárceles, reemplazar las cárceles, rehabilitar a las personas privadas de libertad, o establecer políticas públicas de prevención?

TERCER CAPÍTULO

¿QUÉ ES LO QUE EL DECRETO NOS PIDIÓ?

El Artículo 3 del Decreto presidencial dice: Para alcanzar su misión de erradicar las muertes violentas y la crueldad en los centros de privación de libertad, la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación tendrá los siguientes objetivos específicos:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA ENFOCADA EN DERECHOS HUMANOS QUE SEA PUESTA EN CONSIDERACIÓN DEL ESTADO PARA PREVENIR, CONTROLAR Y RESPONDER ANTE LA PROBLEMÁTICA DE VIOLENCIA EN LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Visitar las cárceles de Ecuador y escuchar las voces de quienes están privados de libertad nos ha permitido conocer sus quejas, sentir sus dolores, experimentar sus frustraciones y a veces sentirnos impotentes ante tanta violencia estructural. La mayoría de las veces hemos encontrado que la razón más común de las quejas es por violación por acción u omisión de los derechos de las personas privadas de libertad.

Hay denuncias por tratos crueles, inhumanos y degradantes. Hacinamiento, negarles atención médica y no suministrar medicamentos son otros de los reclamos más comunes. Las quejas sobre cómo maltratan a sus familiares son alarmantes. Y a esto se suma la cantidad de confinados que han cumplido el 40 %, 50 %, 60 % y hasta sentencia completa que no tienen idea del estatus de sus carpetas.

En las visitas y diálogos con personas privadas de libertad son constantes las quejas por violación a sus derechos humanos, lo mismo que a sus familiares que los viene a visitar. Por otro lado, es difícil hablar de datos completamente sólidos sobre el número de abusos, así como valorar si se trata de algo generalizado o puntual. La intensidad del hacinamiento es uno de los factores que más influyen en estas violaciones. Sin embargo, las condiciones son aún más precarias para quienes son considerados minorías dentro del universo carcelario: inmigrantes, GLBTI, mujeres, presos políticos, personas negras, etc.

Y se agrava cuando, por un lado, estamos de frente a una población carcelaria que desconoce sus derechos, y un personal administrativo de cárceles (incluyendo administradores, policías, militares y guías penitenciarias) que no acaban de entender que las personas privadas de libertad pierden su autonomía de estar en la calle, pero no sus derechos humanos.

Lo anterior podemos resumirlo con lo que nos dijo una persona privada de libertad en la cárcel del Inca: «esto es un almacén en donde se nos mantiene lejos de la ciudadanía porque somos basura. Y aquí adentro nos hacen más basura, aquí no rehabilitan a nadie. ¿Qué cree usted que va a pasar cuando salgamos, si es que salimos?».

Marco normativo

La Constitución de la República³ define al Ecuador como un Estado de derechos y justicia, y en el artículo 3 determina los deberes primordiales del Estado, entre estos:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. [...]
8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Este mismo instrumento normativo reconoce a los grupos de atención prioritaria⁴ en el artículo 35:

Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o

³ Constitución de la República de Ecuador (2008. tomado de: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf).

⁴ El concepto de grupos de atención prioritaria surge a partir de la necesidad de protección de grupos históricamente vulnerables; dicha vulnerabilidad, a su vez, tiene su origen en relaciones de desigualdad y que colocan a estas personas en situaciones en las cuales el acceso a sus derechos puede verse limitado, por lo cual el concepto de atención prioritaria implica brindar condiciones específicas que permitan resguardar o asegurar que las personas no se encuentren en indefensión de sus derechos por su condición personal o su situación. Ver Ramiro Ávila Santamaría. *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012). En este sentido, el Estado está llamado a implementar ajustes razonables para viabilizar la igualdad y no discriminación de las personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria y con ello viabilizar el ejercicio de sus derechos.

antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

La Constitución del 2008 ha incluido dentro de los grupos de atención prioritaria a las personas privadas de libertad, pues tienen una limitación real al acceso de determinados derechos y que, en conjunto con las relaciones de poder, se genera una situación de vulnerabilidad para quienes los habitan. Además, se establece en la Constitución⁵ la condición de doble vulnerabilidad, por ejemplo, para las personas adultas mayores, adolescentes, o mujeres embarazadas privadas de libertad.

El artículo 51 de la Constitución⁶ ha reconocido siete principales derechos:

1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.
2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.
3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de libertad.
4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.
5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.
6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.
7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.

El artículo 393 de la Constitución de la República del Ecuador determina que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Por su parte, el COIP⁷ ha establecido dieciséis derechos para las personas privadas de libertad, los cuales se resumen en: integridad, libertad de expresión, libertad de conciencia y religión, trabajo, educación, cultura y recreación, privacidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, asociación, sufragio, quejas y peticiones, información, salud, alimentación, relaciones familiares y sociales, comunicación y visita, libertad inmediata y proporcionalidad en sanciones disciplinarias.

Estos y otros derechos son desarrollados con mayor detalle en instrumentos internacionales, que deben ser considerados al momento de establecer estrategias para afrontar la situación de privación de libertad. En este sentido, se detallan algunos instrumentos internacionales en la materia:

- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990).
- Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas (2008).
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok, 2011).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas de Mandela, 2015).
- Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

⁷ Código Orgánico Integral Penal - COIP (2014. Tomado de: https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/COIP_feb2018.pdf).

Marco conceptual

Para comprender la presente propuesta de estrategias encaminadas a la prevención, atención y reparación de hechos de violencia al interior de los centros de privación de libertad, es necesario entender que las acciones estatales deben partir de un enfoque de derechos humanos y bajo el concepto de seguridad humana.

a. Enfoque de derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en su *Soporte Teórico para la Introducción en Derechos Humanos*⁸ explica que los derechos humanos tienen el propósito de que todas las personas tengan la posibilidad de concebir y construir un proyecto de vida. En general, aplicar el enfoque de derechos humanos requiere que esas normas y principios que nuestra Constitución ha reconocido e incorporado, y que se encuentran también en otros instrumentos internacionales, sean aplicados por aquellas personas que de alguna manera pueden ejercer poder sobre otra u otras personas.

Los derechos humanos están en juego cuando existen relaciones de poder subordinadas, inequitativas, excluyentes y, con más razón, injustas. Por ello, de manera general, lo que se considera como enfoque en derechos humanos parte del cuestionamiento frente a estas relaciones de poder.

Aplicar un enfoque de derechos humanos permite adoptar medidas que corrijan situaciones de desigualdad real o de prácticas discriminatorias, que fomenten la participación de las personas involucradas y potencien su capacidad de acción, orientándose a crear condiciones propicias para el ejercicio de los derechos humanos de todas y todos.

El enfoque de derechos humanos también implica identificar las expresiones simbólicas de la discriminación; esto es, los estereotipos⁹ y prejuicios que tienen razón de ser en tanto representan un sistema que privilegia ciertas diferencias y desvaloriza otras, y que pretende mantenerse y perpetuarse.

Observar y aproximarnos a la realidad desde el principio de la igualdad y no discriminación desde el enfoque de derechos humanos también supone aplicar enfoques de

⁸ Defensoría del Pueblo. *Soporte Teórico para la Introducción en Derechos Humanos* (Quito, 2015: 24)

⁹ Un estereotipo es una creencia sin base adecuada, por lo tanto, inexacta, que es mantenida con mucha seguridad por mucha gente. Ver Harding, J., Proshansky, H., Kutner, B., y Chein, I. *Prejudice and ethnic relations*. En G. Lindzey, y E. Aronson, *Handbook of Social Psychology* ([Vol. 5, pp. 1-76]. Addison-Wesley: Reading, MA, 1969). Un prejuicio es una valoración subjetiva que se traduce en una opinión muy fuerte de carácter negativo y sin fundamento, pues no obedece al conocimiento sino a percepciones, creencias y actitudes construidas en la sociedad y que se asimilan naturalmente, dándose las por ciertas (DPE, 2015).

igualdad para entender las condiciones de discriminación y exclusión particulares —por razón de género, edad, origen nacional, etnia, discapacidad u otras— que enfrentan las personas en el ejercicio y garantía de sus derechos.

b. Seguridad humana

Los conceptos tradicionales de seguridad se concentran en un restringido margen de amenazas externas (militares) sobre la integridad territorial y política de los Estados. La seguridad nacional, por tanto, se centra en la protección de los Estados, mientras que la seguridad humana tiene por objeto la protección de los individuos, y pone al Estado en un rol central por ser el principal promotor de seguridad ante sus ciudadanos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuñó en 1994 el concepto de seguridad humana. Este nuevo enfoque, trasciende la idea de amenaza externa y desarrolla la de la violencia personal, y pone en primer plano la subsistencia de las personas en condiciones de dignidad.

El concepto amplía el ámbito del término de seguridad a la seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, política y comunitaria. El paradigma de la seguridad humana muestra que todos los seres humanos están profundamente interconectados en un escenario global en donde las principales amenazas surgen de la falta de desarrollo humano en educación, salud, desigualdades económicas y falta de respeto a los derechos humanos. Este nuevo concepto responde a dos nuevas ideas: primera, que la seguridad debe centrarse en las personas; y segunda, que la seguridad de las personas se ve amenazada no solamente por la violencia física, sino por otras amenazas como la subsistencia o las condiciones de llevar una vida con dignidad. Además, el concepto tiene dos dimensiones, una cuantitativa, la satisfacción de las necesidades materiales básicas que aseguren la continuidad de la vida, y otra cualitativa, vinculada a la dignidad, lo que exige avanzar en la satisfacción de los derechos humanos. La seguridad humana está asociada a otro concepto, el de desarrollo, el cual evoluciona desde una concepción clásica de desarrollo entendido como un mero crecimiento macroeconómico hacia el desarrollo entendido como un proceso de ensanchamiento de las capacidades y libertades de las personas. Como hemos explicado, este enfoque sobre seguridad humana se formula a partir de dos reflexiones: quién es el sujeto de la seguridad, produciéndose un cambio en el mismo, desde el Estado al individuo; y el otro cuestionamiento se refiere a qué seguridad y cuáles son las amenazas a la misma. Su aporte consiste en ir más allá de la violencia física y contemplar

otros factores, como los socioeconómicos o medioambientales, como esenciales para la supervivencia y la dignidad humana.¹⁰

Propuesta

En cumplimiento del artículo 3.1 de la Comisión de Pacificación, «Desarrollar una estrategia enfocada en derechos humanos que sea puesta en consideración del Estado para prevenir, controlar y responder ante la problemática de violencia en los centros de libertad», se presenta la siguiente propuesta en el marco de los ejes de prevención, atención y reparación.

Prevención

- Instar a la Función Ejecutiva la elaboración de políticas de prevención del delito a partir de investigaciones que determinen patrones y determinantes sociales, georeferenciados sobre la propensión de cometimiento de delitos.
- Instar a la Función Judicial la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva.
- Elaborar propuestas de reformas al COIP direccionadas a evitar el hacinamiento.
- Asesorar al Ejecutivo en el fortalecimiento y focalización de acciones estatales desde los ámbitos de educación, productividad e inclusión económica y social en lugares con mayor incidencia de cometimiento de delitos.
- Asesorar al Ejecutivo en el fortalecimiento de la intervención en prevención de adicciones a nivel nacional y atención en salud mental.
- Generar una política pública a nivel nacional sobre la prevención del delito y seguridad ciudadana.
- Trabajar conjuntamente entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la inclusión de niñas, niños y adolescentes en proyectos y programas que desarrollen los potenciales de cada uno de ellos.

Atención

- Instar a las entidades competentes nacionales y locales en el cumplimiento de la normativa nacional e instrumentos internacionales vigentes (cumplimiento de

¹⁰ Font, T., & Ortega, P. *Seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana. papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (2012: 170).

derechos, separación de la población penitenciaria, acceso a servicios básicos, beneficios penitenciarios, etc.).

- Se ha podido observar, a lo largo de las visitas de los diferentes centros de rehabilitación, que no tienen acceso a derechos humanos básicos, esto es, agua, luz, baños en buen estado, acceso a medicinas.
- Personal sin previa capacitación en primeros auxilios, en mediación, en resolución de conflictos. Hay que considerar que las personas privadas de libertad, al encontrarse en un ambiente de tensión, necesitan contar con personal capacitado.
- Instar al Ejecutivo la entrega de recursos para garantizar personal suficiente en la intervención desarrollada en los ejes de tratamiento, seguridad, mejoramiento de infraestructura. potenciar las bombas de agua, mantenimiento de tuberías —hay quejas sobre presencia de ratas en las tuberías — y otras cuestiones que deban considerarse para cumplir las finalidades del SNRS, precautelando la aplicación de los enfoques de derechos humanos y de igualdad.
- Instar a la entidad rectora la priorización de la atención diferenciada para adolescentes en conflicto con la ley, mujeres y población GLBTI, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas y otras.
- Dentro de los centros carcelarios se evidencia falta del Estado en temas de educación, cultura, vida digna, alimentación adecuada, así como desidia de los funcionarios al tratamiento, ayuda y generación de oportunidades.
- Instar al SNAI a comenzar inmediatamente un proceso de reforma tecnológica en el que las personas privadas de libertad puedan tener sus carpetas de beneficios penitenciarios virtualmente, y que sus familiares los puedan observar, generando menos desplazamiento a una institución que se encuentra centralizada, lo que daría como resultado el mejoramiento de los tiempos y dignificando la atención.
- Exhortar la presencia permanente de las instituciones que conforman el Organismo Técnico de Rehabilitación, desarrollando ejes de tratamiento en el marco de sus competencias.
- Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el MNPT y organismos internacionales en la materia.
- Asesorar en la elaboración de planes de intervención y rehabilitación adecuados a la realidad de cada centro.

- Acompañar y asesorar en el marco de sus competencias en las investigaciones de los hechos violentos sucedidos en contexto de privación de libertad y la aplicación de la normativa vigente.
- Instar a la aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Instar al Ejecutivo a la creación de una política de acompañamiento del proceso de inclusión en la sociedad a las personas privadas de libertad, en cuanto salgan de los centros —ya sea por beneficios penitenciarios o cumplimiento de las penas—, a fin de evitar la reincidencia.

Reparación

- Direccionar ante la autoridad competente a familiares de PPL que murieron en los centros de privación de libertad en contextos de violencia, con la finalidad de recibir la atención psicosocial correspondiente.
- Instar la atención psicosocial de las personas privadas de libertad que han presenciado los contextos de violencia.
- Generar coordinación de acciones para garantizar el acceso a educación de hijos e hijas de las personas privadas de libertad que no pudieron ser reconocidos en el Registro Civil.
- Promover la mejora de servicios públicos en los sectores de donde provienen las personas privadas de libertad para promover actividades de fortalecimiento educativo, deportivo y cultural, y otras que del análisis de los casos se pueda evidenciar.
- Recomendar que, como forma de reparación simbólica, todas las funciones del Estado coloquen, en una parte visible y representativa de sus principales instalaciones, una placa conmemorativa en la que la respectiva función del Estado reconozca que ha fallado por acción u omisión al Sistema de Rehabilitación Social.
- Institucionalizar que las funciones del Estado, todos los días 28 de septiembre, presenten un informe de las acciones realizadas para contribuir al mejoramiento de la situación del sistema de rehabilitación social.
- Garantizar una reparación integral a las personas privadas de libertad que han sufrido violaciones de derechos humanos dentro de los centros de privación de libertad, así como la generación de políticas de prevención necesarias.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

CONSTRUIR LÍNEAS DE ACCIÓN QUE RECONOZCAN ENTORNO, PROBLEMÁTICA Y CAUSAS DE LA ACTUAL CRISIS DE VIOLENCIA CARCELARIA, CONSIDERANDO TANTO FACTORES INTRAMUROS COMO EXTRAMUROS QUE INCIDEN EN ESTE FENÓMENO

Este informe final tiene la ventaja de ser elaborado desde la perspectiva de haber oído, visto y palpado la realidad penitenciaria. Como ya se dijo en el informe preliminar del 11 de marzo del 2022, la problemática penitenciaria en nuestro país tiene varias características fundamentales:

- No tenemos centros de rehabilitación, sino cárceles que se convierten en verdaderas escuelas del crimen.
- Tenemos un sistema punitivo y crónicamente ineficiente. Este es el resultado de años de políticas de «mano dura».
- La evidencia empírica concluye que, en efecto, las cárceles hacen solo una contribución modesta al combate al crimen. Una serie de estudios cada vez mayor muestra consistentemente que las sentencias de prisión más largas no disuaden significativamente el crimen; que las prisiones son ineficaces para rehabilitar a los detenidos en ellas; y que si, bien el encarcelamiento impide que los que están en prisión cometan delitos fuera de esas instituciones mientras están reclusos, también aumenta el riesgo de que reincidan al ser liberados. En otras palabras, las cárceles no son la respuesta para prevenir el crimen.¹¹
- La violencia carcelaria tiene varias causas. Está sin duda la violencia de las organizaciones y sus líderes, que dominan pabellones y centros de detención, produciéndose chantajes por amenazas contra su integridad física y la vida misma. Pero también está la violencia silenciosa y sistemática por parte del Estado, el haber abandonado la atención básica de las personas privadas de libertad en los centros de detención.

¹¹ Ver Jodi Viljoen & Gina Vincent. *Prisons are not the answer to preventing crime* (2019. Tomado de: <https://phys.org/news/2019-10-prisons-crime.html>); Angela Y Davis. *Are Prisons Obsolete?* (New York: Seven Stories Press, 2003) y Farrington, David. P, Welsh, Brandon C., & Sherman, Lawrence W. *Costs and Benefits of Preventing Crime* (Oxfordshire: Routledge, 2000).

La más grave es la falta de atención en cuanto a la salud, que no se tiene en la casi totalidad de centros, ni policlínicos, ni dispensarios debidamente equipados, ni medicinas e insumos médicos. Es tan grave esta carencia, que podemos afirmar que han muerto muchas personas privadas de libertad por falta de la atención médica. También, la falta de atención para las enfermedades mentales y psicológicas es palpable. No existe una política para tratar adicciones, ni para tratar a los adultos mayores. La inexistencia de atención odontológica es grave. Otro aspecto de esta violencia por omisión de parte del Estado se ve reflejada en la parte sanitaria, hacinamientos e infraestructura inadecuada:

- Hay centros penitenciarios con graves déficit en la provisión de agua potable y tratamiento de las aguas residuales (ejemplo: Portoviejo – El Rodeo).
 - En casi todos los centros existe un peligroso hacinamiento de personas, lo cual genera malestar y violencia.
 - En muchos centros, las personas privadas de libertad se nos acercaban y mostraba sus carencias de camas, colchones y frazadas. Muchos centros son de una habitabilidad indigna por cómo están diseñados: oscuros, estrechos, sin ventilación y con pésimos servicios higiénicos.
 - Se han hecho algunos esfuerzos por parte del SNAI y los directores de los centros para humanizar y dignificar las cárceles; como pintura, reparaciones, encuentros deportivos y de educación física, talleres de manualidades y artesanía, panadería, grupos de teatro y música. Sin embargo, creemos que, si estas iniciativas no se articulan en una política penitenciaria de Estado, dependerán de la buena voluntad de los directores de turno, por lo que no tendrían la permanencia necesaria.
- La lucha contra la corrupción es un elemento clave para mejorar el sistema penitenciario. La corrupción está, a nuestro juicio, adherida al sistema vigente. En ella se encuentran personas privadas de libertad, policías, SNAI, sistema judicial penitenciario. Se ha formado una estructura que favorece a la corrupción, que va desde sobornos para ingresar objetos necesarios comunes para las personas privadas de libertad, hasta el tráfico de armas y drogas.

Sugerencias y posibles soluciones

Como primer paso, se sugiere un censo penitenciario de diagnóstico, con datos y objetivos concretos. El anonimato favorece a la corrupción, y esta, a la violencia. A nuestro juicio,

debe contener no solo los datos personales de las personas privadas de libertad, sino también estado de salud con su respectiva valoración, lugar específico con pabellón y número de celda donde se encuentran, situación legal que incluya los beneficios penitenciarios, habilidades personales, escolaridad, etc.

Crear y alimentar un programa informativo con las carpetas de las personas privadas de libertad para que no se tenga que centralizar físicamente el manejo de estas. Se comparte la idea del SNAI de crear megazonas de tratamiento penitenciario, con autonomía y capacidad de resolución. También, estas carpetas digitalizadas deben estar interconectadas con todas las instituciones del sistema penitenciario, SNAI, Fiscalía, jueces penitenciarios, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Deporte, Secretaría de Derechos Humanos, Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo; de tal modo que se sepa dónde y en qué condiciones están las carpetas de las personas privadas de libertad.

La Escuela Penitenciaria, que ya está en la hoja de ruta del SNAI, debería tomar en cuenta lo siguiente:

- Una dirección general que no dependa directamente de la Policía Nacional.
- Preparación profesional e integral de los directores de los centros que incluya formación en psicología criminal, diálogo, negociación y administración carcelaria, etc.
- Reclutamiento y preparación de agentes penitenciarios en número suficiente para administrar la población penitenciaria actual y futura.
- Institucionalización de la carrera de agentes penitenciarios, dotándolos de escalafón, cursos periódicos, elementos adecuados y necesarios, atención y monitoreo psicológico, remuneraciones y estabilidad laborales adecuadas.

Para eliminar el hacinamiento carcelario, se debe regular con las otras funciones del Estado el uso y abuso de la prisión preventiva, utilizando otras medidas alternativas a la encarcelación, tales como trabajos comunitarios, presentación periódica ante las autoridades, casas de acogida con trabajos que rehabiliten a sentenciados de delitos leves y de bagatela. Se puede gestionar con los municipios para que den a estas personas la posibilidad de trabajo temporal en labores comunitarias.

Por otro lado, focalizar los indultos y *habeas corpus* a las personas de la tercera edad, y a personas con enfermedades graves y terminales.

El sistema de inteligencia penitenciaria debe fortalecerse en todos los centros de privación de la libertad, para generar operativos que desarticulen los actos de barbarie y violencia. Para esto, es urgente la capacitación y entrenamiento de los agentes penitenciarios, dotándolos de manuales de procedimientos e implementos necesarios.

Es importante la institucionalización de las capellanías, asegurando representación de las iglesias que deseen participar de una pastoral penitenciaria. Para ello, es fundamental tener registros de capellanes consagrados y laicos a los que se puede acudir en caso de necesitarlos. También debe dotarse de espacios y lugares donde se puedan realizar los ritos y cultos religiosos, y una oficina de coordinación de las capellanías en los centros penitenciarios.

El Estado debe aplicar políticas de prevención del delito y la violencia, coordinando esta gestión con todos los ministerios del gobierno y la sociedad civil. En este aspecto se debe reforzar y financiar una política social global e inclusiva en la que educación, trabajo, salud, deporte y cultura, lleguen a los barrios más vulnerables y pobres. Esto ayudaría a mitigar carencias y desigualdades, haciendo menos probable que los jóvenes sean reclutados por mafias y pandillas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

ANALIZAR LOS ASPECTOS SOCIOLÓGICOS, CRIMINOLÓGICOS Y VICTIMOLÓGICOS DE LA ACTUAL CRISIS DE VIOLENCIA CARCELARIA

Al interior de este análisis se contextualiza desde una perspectiva humanista acerca de los aspectos sociológicos, criminológicos y victimológicos de la actual crisis de violencia penitenciaria en el contexto ecuatoriano, con el fin de generar estrategias de intervención para disminuir las violencias.

Según el informe publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹² sobre la “Situación de personas privadas de libertad en Ecuador”, las dificultades penitenciarias que se han venido presentando son de naturaleza estructural, lo que ha

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Personas Privadas de Libertad en Ecuador* (OEA, 2022).

conllevado a la presencia de altos índices de violencia y corrupción dentro de los centros de privación de libertad.

Desde esta perspectiva, se advierte la falta de medidas estatales dirigidas a la prevención y control de la delincuencia desde un enfoque de derechos humanos. La conducción de políticas penales, que presenta nuevos tipos penales y endurecimiento de las penas —desde el año 2014 con la publicación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y sus reformas posteriores—, privilegia la privación de la libertad como una disposición para resolver los problemas de seguridad ciudadana, lo cual ha traído como consecuencia el aumento de personas privadas de libertad, el continuo uso de la prisión preventiva y la imposibilidad de garantizar la reinserción social como finalidad de la pena privativa de libertad.

Mediante algunas cifras, el informe da cuenta de que en el año 2021 un total de 316 personas privadas de libertad perdieron la vida bajo custodia del Estado, en su mayoría jóvenes que se encontraban en prisión preventiva acusados por delitos menores. De este modo, el CIDH indica que dichas violencias han sido originadas por la ausencia de control efectivo por parte del Estado en los centros donde ocurrieron los hechos.

Desde este ángulo, y en conformidad con este informe, se identifica que otra problemática que viene arraigada al hacinamiento como parte de una infraestructura deficiente, atención médica negligente, y alimentación inadecuada, es la de las mujeres como víctimas de violencia.

Frente a lo anterior, se estipulan algunas recomendaciones del informe, dentro de las cuales se señala la implementación de una política criminal y penitenciaria integral y transversal que coadyuve en la reducción de población carcelaria, con la aplicación de la prisión preventiva de forma excepcional, mitigación de violencias y el cumplimiento de la reinserción social de personas privadas de libertad.

También se sugiere llamar al Estado a afianzar el fortalecimiento institucional del régimen penitenciario y a asegurar condiciones humanas al interior de los centros privados de la libertad. De igual forma, se debe contar con una perspectiva de género e incorporar la participación de todas las personas privadas de libertad, familiares y organizaciones de la sociedad civil.

Por otro parte, tomando como referente el artículo de los autores Jenny Pontón y Andreina Torres¹³ titulado las “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”, vemos los principales hallazgos de una investigación multidisciplinaria realizada en el año 2005 sobre la realidad penitenciaria ecuatoriana, cuyo eje articulador fue el análisis de los impactos que la criminalización por delitos de estupefacientes ha ocasionado en las cárceles del país.

Partiendo de ello, se hace considerable que los problemas que persisten hoy en día también se deriven de los constantes amotinamientos y medidas adoptadas por las personas privadas de libertad para reclamar, no solo mejores condiciones en los centros de privación de libertad del país, sino también reivindicaciones y justicia en el campo legal.

Resulta pertinente plantear las siguientes preguntas: ¿es posible el trabajo de re-socialización en las personas privadas de libertad?; ¿cómo se repara el daño humano a las personas privadas de libertad cuando ha existido ausencia de Estado?; ¿es posible humanizar, devolver la dignidad y la sensibilidad en centros de privación de libertad?; ¿cuál es la falencia más crónica que tiene el sistema penitenciario en la actualidad?

Componente sociológico en tiempos líquidos

La maldad por inacción y la normalización de violencias en nuestras sociedades desata la proliferación de actividades delictivas normalizadas, economías ilegales vistas como oportunidad económica por necesidad, la justificación de una vida criminal como una dimensión de supervivencia y la pérdida de sensibilidad humana que genera una ceguera ética y moral.

Según Bauman,¹⁴ en su libro *Tiempos líquidos*, la incertidumbre de vivir en una época líquida, es decir, esa condición donde las formas sociales ya no pueden mantener su estructura por más tiempo porque se descomponen en agigantados pasos por la misma normalización y permeabilidad de violencias, de poca esperanza, de pérdida de sensibilidad, de la separación inminente, de la dignidad y sensibilidad con la deshumanización, hace que se generen sociedades más frágiles, más rotas, que provocan un estado de peligro sostenido y permanente.

¹³ Jenny Pontón y Andreina Torres. *Cárceles del Ecuador* (2007). Tomado de: <https://www.scribd.com/doc/37488015/10-Investigacion-Carceles-del-Ecuador-Jenny-Ponton-y-Andreina-Torres>).

¹⁴ Zygmunt Bauman. *Tiempos líquidos* (Nueva York: Alyn & Bacon, 2007).

Sociológicamente, el mal se ha convertido en una forma y dinámica mucho más penetrable en la sociedad, seduce cada vez más los actos que van en contra de la norma social y de la dignidad humana. A medida que el mal se prolifera, así mismo crece la ausencia de alternativas.

La normalización de violencias se enmarca en una esfera de alto consumo descarnado y esto desata una fuerte libertad de elección por el crimen, por el delito, por acciones delictivas, así como la indiferencia y el profundo abandono de nuestra facultad para empatizar con el dolor, daño y sufrimiento del otro. Esto ha hecho que el ser humano prefiera vivir en la miseria de la realidad que él mismo está creando.

En los centros de privación de libertad se encuentran numerosas personas que normalizaron la violencia, que concibieron hábitos delictivos como una forma de vida y, en muchos casos, el crimen se convirtió en oficio.

La estigmatización social, como eje central de la normalización de violencias, trae consecuencias psicosociales a las personas privadas de libertad y a una sociedad que las percibe como personas que dejaron de valer como seres humanos. El estigma social y el señalamiento sin propiedad a las personas privadas de libertad crea una crisis social constante que conlleva al odio social. La estigmatización poscarcelaria ha sido comprendida como el juicio social ejercido sobre el antecedente de haber estado privado de la libertad e implica que el individuo estigmatizado encarna las cualidades que la sociedad rechaza.

Por consiguiente, la importancia de la reinserción social se ve opacada por el incommensurable daño humano detrás de las rejas. Sin embargo, se debe construir una cultura penitenciaria y eso pasa por una incidencia de la dimensión humana que, aunque estén privados de libertad, no significa que estén privados de sus derechos, no se trata de castigar, se trata humanizar la pena y para ello se necesita proponer y trabajar en alternativas desde la realidad, presentar un tratamiento penitenciario como un sistema que requiere entrenamientos de procesos, profesionales con las sensibilidades y entender que las estrategias y herramientas de la práctica penitenciaria van dirigidas a la reinserción social.

Las personas privadas de libertad son personas en conflicto; es decir, han perdido la libertad y con ello viven la desintegración de su familia, de sus relaciones sociales, del mundo y, para muchos, de su sensibilidad.

Componente criminológico en tiempos de incertidumbre

Lo admirable es que el hombre [y la mujer] siga luchando y creando belleza en medio de un mundo bárbaro y hostil.

Ernesto Sábato

La comprensión criminológica es una herramienta indispensable en el proceso de humanización del derecho penal, de tal modo que, si deseamos una sociedad menos conflictiva y más consensual, es necesario entender que el problema de la criminalidad no puede ser enfrentado exclusivamente con categorías jurídicas, sino que es necesario un proceso de transformación desde la dignificación, la humanización, la ética y la justicia.

Crear que existen sociedades sin desviación, sin conductas delictivas, con comportamientos que siempre cumplen la norma, implica no reconocer lo real y es por esta razón que se deja de pensar en las diferentes formas de conseguir una sociedad justa, donde la desviación se mitigue arduamente y donde aquel que sobrepase las normas de convivencia sea sometido a una pena justa y humana.¹⁵

Una persona sentenciada no debe vivir la crueldad de un sistema que posiblemente hace más daño que aquél que hizo este individuo a la sociedad. Por tal razón, resulta de interés destacar la existencia de tres características propias de la desviación: universalidad, relatividad y funcionalidad. La desviación es universal, porque en todas las sociedades ha existido y existirá el delito, la delincuencia forma parte de toda sociedad porque es imposible que exista una sociedad exenta de crimen y delito.¹⁶

Por otro lado, la tolerancia al hacinamiento genera mayores acciones de violencia, sobre todo la competencia entre las personas privadas de libertad por adquirir recursos que son escasos dentro de los centros de privación de libertad. Al mismo tiempo, entre más hacinamiento, más economías y rentas criminales intramuros que ocasionan opresión en aquellas personas privadas de libertad que deben cumplir con el pago.

La tolerancia al hacinamiento disminuye el control y la supervisión por parte de la seguridad penitenciaria y esto conduce a que se asuman conductas que van en contra de la convivencia penitenciaria, y con ello disminuya la probabilidad de sanción.

¹⁵ Rennison, Callie M. & Hart, Timothy C. *Research Methods in Criminal Justice and Criminology* (Washington DC: SAGE, 2018).

¹⁶ Ver Bonnie S. Fisher, Bradford W. Reyns & John J. Sloan III. *Introduction to Victimology: Contemporary Theory, Research, and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

El efecto de hacinamiento deriva en conductas violentas en las personas privadas de libertad, así como en la guardia, ya que hace que estos se perciban menos tolerantes ante cualquier acto de violencia que adopten las personas privadas de libertad.

Desde la teoría económica del crimen, se arguye que el criminal es un agente maximizador. Según Gary Becker, los criminales siempre actuarán en favor de maximizar sus ganancias y por ello su inteligencia criminal hace que evalúen riesgos, ingresos, costos y oportunidades para generar más tentáculos en economías criminales intramuros y extramuros, como también rentas criminales y transnacionales.

Otro aspecto para tener en cuenta es la comisión exitosa del delito y esto se establece a través de entrenamiento; nadie se convierte en criminal de repente aun cuando haya tomado la decisión de serlo. Es poco probable que se pueda hacer del crimen la principal fuente de ingresos sin un proceso de formación, y en este punto se podría establecer una dinámica incisiva dentro y fuera de las cárceles, pensando al crimen como un oficio. Esto permite comprender algunos aspectos no visibles del fenómeno, en virtud de lo cual caben las siguientes preguntas: si el crimen es un oficio para algunos, ¿qué formación tiene el delincuente?, ¿cómo se ha formado?, ¿cómo debe comportarse para fortalecerse, obtener sus ingresos y minimizar la probabilidad de captura?

Existen explicaciones sociológicas y criminológicas que nos permiten comprender que no solo el crimen trata de una conducta desviada, sino que se convierte a su vez en una decisión con motivación económica consciente, que conlleva a vivir en una racionalidad instrumental. Para entender estas dinámicas criminales, afectadas por economías ilegales, se deben analizar los diversos grupos sociales donde cada grupo tiene cierta población con entrenamientos diferenciales en la delincuencia. Hay niveles delictivos que se relacionan a clases sociales con características diferenciales que tiene acceso a entrenamientos profesionales, lo cual les permite la producción de delitos más genéricos en uno y más sofisticados en otros, en especial aquellos relacionados con la corrupción.

En el contexto penitenciario, las acciones criminales más predominantes se escudan y disfrazan muchas veces en aquellos que deberían impartir justicia, entregar un servicio penitenciario y dar protección y seguridad a personas privadas de libertad; en esta dinámica se entrelaza el mercado humano, las economías que se proliferan a pasos agigantados, donde se visualiza muy lejos el fin de la pena que es la resocialización.

En otras palabras, donde exista corrupción se fortalece el delito, donde exista corrupción no existirá justicia, donde exista corrupción la persona privada de libertad innovará en su accionar delictivo. No existe país exento de las acciones y consecuencias del

crimen y de otras expresiones de desestabilización, las amenazas y riesgos se agudizan, el escenario de seguridad se va transformando y aparecen fenómenos que generan alertas sobre incrementos y efectos negativos para la seguridad del país. La seguridad y el sistema penitenciario ecuatoriano deben prepararse para las innovaciones de los actores criminales y, para ello, desde la criminología se deben adoptar modelos de capacidades en inteligencia, tratamiento, estrategias que afronten los desafíos emergentes de la seguridad. La criminología es una herramienta para descifrar la naturaleza oculta de los riesgos y amenazas de las calles y en los centros de privación de libertad, por ello la necesidad de comprender los fenómenos criminales desde una inteligencia estratégica.

Por lo tanto, el sistema penitenciario requiere con urgencia un direccionamiento institucional que depure aquello que obstaculiza el proceso, requiere una institución capaz de cambiar escenarios de control y castigo por un paradigma de transformación humana donde se sitúe en el centro de debate la necesidad de desarrollar modelos humanísticos y de derechos humanos.

Del mismo modo, se deben analizar las grandes tendencias criminales intramuros para crear las estrategias de una política criminal y penitenciaria que cuente con una cartografía comprensiva y anticipativa de los comportamientos criminales dentro del sistema penitenciario, que impacta e incide en el comportamiento social en las calles. Para ello, es necesario abordar los retos de resocialización, los incentivos para la no reincidencia; las relaciones entre familia y personas privadas de libertad, y sistema penitenciario y sociedad; así como trabajar en la anticipación y configuración del futuro que contenga un espacio de sensibilidad que considere cambios en el entorno —lo que designa diversas implicaciones ante las cuales hay que reaccionar, actuar, contener o crear—.

Todo lo que se requiere es posible si se inicia un trabajo profundo que ataque la violencia estructural, fenómeno enquistado en la sociedad y que silenciosamente es protegido por conveniencias de países, instituciones, individuos que se enriquecen con voracidad, buscando el beneficio del poder, de la opresión y del miedo. En otras palabras, la corrupción, la violencia más atroz y monstruosa de la humanidad.

Componente victimológico en un sistema de olvido, sufrimiento y odio social

Solo espero que ese olvido hacia las víctimas sea temporal, que los padecimientos de las víctimas no sigan siendo ausencia en un sistema, en un estado y en una sociedad.

En su informe sobre Derechos de las Personas Privadas de Libertad, preparado por el Observatorio de Criminología y la Fundación “SOMOS PANAS”,¹⁷ se destaca lo siguiente:

En 2018, el gobierno suprimió el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el cual estaba encargado de brindar el tratamiento especializado y técnico del sistema penitenciario, a través de su Viceministerio de Personas Privadas de Libertad.

Esta pastoral penitenciaria de producir rehabilitación espiritual ha estado bajo la responsabilidad de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana - Iglesia Católica y además por representantes de las Iglesia Evangélicas de Ecuador.

En este marco, se crearon dos instituciones separadas: la Secretaría de Derechos Humanos y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). De esta forma, se genera una separación institucional en la gestión del sistema penitenciario, y en la promoción y garantía de los derechos humanos por parte de la función ejecutiva.

Continúan diciendo:

El actual SNAI se ha mostrado incapaz de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de Ecuador respecto al correcto tratamiento de las PPL, quienes son consideradas como un grupo vulnerable de atención prioritaria de conformidad con la Constitución. A su vez, la inestabilidad política, los constantes cambios de autoridades del SNAI, la poca autonomía institucional y la reducción de presupuesto asignado, han contribuido a la problemática y crisis actual del sistema. En relación con los recursos, se indica que en Ecuador para el año 2021 el presupuesto asignado al sistema penitenciario nacional fue de 108.3 millones, de los cuales 56.2 millones cubren los gastos corrientes (gastos permanentes, como sueldos y alimentación de los reclusos); y, USD 52 se destinan para los gastos de inversión. Como lo han expresado autoridades encargadas del Sistema de Rehabilitación Social, el presupuesto es insuficiente para cubrir las necesidades del sistema. Estos antecedentes han desencadenado en

¹⁷ Observatorio de Criminología y la Fundación “SOMOS PANAS”. *Derechos de las Personas Privadas de Libertad*. (2022).

acontecimientos carcelarios de proporciones catastróficas, evidenciando que en Ecuador no existe vigilancia, apoyo, ni control para los CPL.

Cuando solo se mira a las personas privadas de libertad para hacer análisis de la violencia en las cárceles, se ignoran las fallas del sistema cuyas condiciones de desigualdad y pobreza conducen al crimen. Además, el encarcelamiento de miembros seleccionados de las clases bajas neutraliza la oposición al sistema; el encarcelamiento de muchos miembros de la clase baja también borra de la vista el «peor desperdicio de la sociedad capitalista», de tal manera que no podemos verlo; y también podemos agregar un cuarto beneficio, que toda la policía, los tribunales y los medios de comunicación se centren en la delincuencia callejera de la clase trabajadora significa que nuestra atención se desvía de la inmoralidad y la codicia de las élites.

Alberto Molina,¹⁸ en uno de sus escritos, nos da una descripción interesantísima del perfil de las personas privadas de libertad en las cárceles de Ecuador:

Uno de los problemas más acuciantes es el hacinamiento en la mayoría de los centros carcelarios, este es superior al 100 %. En el 2014, la población carcelaria era de 23.351, ahora bordean los 40 mil internos en todo el país. El 93 % de presos son hombres y el 7 % mujeres; lo más grave y preocupante es que el 78 % fluctúan entre 18 y 32 años, edad económicamente productiva. Otra de las razones del hacinamiento se debe a la acumulación de penas consagrado en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), aprobado en 2014, al uso “excesivo” de la prisión preventiva, a la lentitud de los trámites judiciales y a la gran cantidad de presos sin sentencia.

A este perfil en su diagnóstico penitenciario, Kaleidos¹⁹ nos dice que se ha documentado en varias investigaciones que el encarcelamiento por delitos relacionados al tráfico de drogas produjo un sobrepoblamiento de las cárceles en la Región Andina desde que esta se sumó a la guerra contra las drogas. Esta tendencia fue igual en Ecuador, mientras más punitiva es la legislación más hacinamiento se genera en las prisiones.

Un área dentro de la criminología y victimología que nos preocupa es la producción de conocimiento preventivo dentro de lo que denominamos inteligencia criminal. ¿Por qué el SNAI no recibe alertas confiables para detectar posibles masacres antes de

¹⁸ Alberto Molina. *El sistema carcelario en el Ecuador* (2021. Tomado de: <https://www.larepublica.ec/blog/2021/03/08/sistema-carcelario-ecuador/>).

¹⁹ Kaleidos - Centro de Etnografías Interdisciplinarias. *El diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador* (Ecuador, 2021).

que ocurran? A esta realidad, la presidenta de la Corte Provincial del Azuay, Alexandra Vallejo Bazante,²⁰ sostuvo lo siguiente:

Reiteramos, jueces y juezas NO SOMOS RESPONSABLES DE LAS MASACRES NI DE LA SEGURIDAD INTERNA DE LOS CENTROS DE REHABILITACIÓN, ESA RESPONSABILIDAD LA TIENE EL SNAI, institución que ha perdido el control de la seguridad de los CRS, permitiendo el ingreso de armas letales con las que se perpetraron las masacres carcelarias, pretendiendo ahora trasladar su responsabilidad a los operadores y operadoras de justicia.

Entre el 2021 y el 2022, van más de 400 seres humanos masacrados y no se ha trabajado el aspecto de la victimología para generar un proceso de restitución y sanación.

La portada de este informe es una foto que tomamos cuando visitamos la cárcel de Santo Domingo, en donde al menos 44 personas fueron asesinadas por negligencia de quienes administran esta cárcel. Lo hemos dicho y lo seguimos reiterando, aquí el problema es uno de corrupción sistemática, o sea, un problema serio estructural que sigue dejando como víctimas la mayoría de las veces a las personas privadas de libertad y sus familiares.

Desde la criminología y victimología es de gran importancia que se comience por sacar a la policía de las cárceles, para así convertir estos espacios en centros de rehabilitación social que garanticen una reinserción social.

De acuerdo con Jorge Núñez:²¹

Lo primero que debemos entender es que, a partir del 2015, la policía genera mecanismos de inteligencia policial en las cárceles más grandes del país. Y para que funcionen, lo que hace es distribuir privilegios entre la población penitenciaria que brinda la información. Así, empieza a poner a distintos grupos de internos en distintos pabellones y también a trasladarlos, que es la forma de gestión penitenciaria más básica que hay. Pero antes del 2015 [la distribución de los presos] no funcionaba así.

¿Qué nos están diciendo los procesos sociológicos, criminológicos y victimológicos en este momento? Las condiciones de hacinamiento no han mejorado y la falta de una política integral de rehabilitación social ha provocado que los índices de violencia en los

²⁰ Alexandra Vallejo Bazante. "Corte Provincial del Azuay: SNAI es la responsable de las masacres en las cárceles, no los jueces" (Quito, 2022. <https://acortar.link/HnRc4P>).

²¹ Núñez, *Territories of Extreme Violence...*

interiores de las cárceles vayan en aumento. No hay que buscar la fiebre en la sabana, la fiebre está en el paciente y sus estructuras.

La victimología nos permite acercarnos al lado oscuro de los seres humanos, reconocer aquello que nos genera más daño en la convivencia, en la interacción personal y que rompe aquellas expresiones de equidad, justicia, sensibilidad y humanidad. Un análisis del componente victimológico en la crisis actual carcelaria reafirma que las sociedades han dado un paso para la normalización de violencias, dejando de lado la preocupación hacia las víctimas, con lo cual se puede establecer que quedan pocos elementos éticos que la sociedad debe contemplar.

Las sociedades requieren, más que normas y un derecho penal que castigue, fuertes estrategias de intervención que restauren seres humanos. Es indispensable adherir un comportamiento ético frente al respeto y tolerancia de diversidad y entendimiento de la complejidad del ser humano.

Para muchos es impensable que dentro de los centros de privación de libertad existan víctimas. Cómo pensarlo, si el estigma social les quita el valor de seres humanos, la misma sociedad aniquila su humanidad. Sin embargo, lo cierto es que encontramos victimarios que en su pasado fueron víctimas, pero cuando lo fueron no tuvieron voz. Estos seres humanos que han sido enjuiciados por un delito merecen vivir su sentencia con humanidad. En otras palabras, se debe humanizar y dignificar la pena.

Dicho de otra manera, las personas privadas de libertad perdieron un solo derecho: la libertad. No obstante, se insiste en quitarles también la dignidad, su valía y sensibilidad. Muchas de las personas privadas de libertad se adhieren a grupos delictivos intramuros no por miedo, no por opresión, no por gusto sino por hambre, ya que el Estado hace parte de la miseria y crueldad que ellos viven en los centros de reclusión. Por tal razón, no podemos hablar de equidad y humanidad dentro del contexto penitenciario cuando lo que existe es abandono por parte del Estado. Las personas privadas de libertad son víctimas de la inoperancia estatal, sus derechos se convierten en negocio y cada uno de ellos tiene precio. Las cárceles son bodegas de carne humana, cementerio de vivos, cuando bien pudieran ser espacios para el cultivo de más humanidad, pero el estigma social es el señalamiento más cruel contra la dignidad.

El sistema penitenciario dará sus primeros pasos cuando las personas privadas de libertad sean tratadas con dignidad, en el momento en que se humanicen sus penas, su salud sea atendida, sus visitas no sean vulneradas en las requisas, sus carpetas dejen de tener precio, sus beneficios sean atendidos oportunamente y no se sumerjan en el olvido

de una sentencia muchas veces cumplida sin rastro de justicia. Cuando dejen de ver a sus compañeros muertos por la negligencia del Estado, cuando el vivir privado de la libertad no tenga costo y ser sobrevivientes de las hegemonías criminales que usan las rejas y el encierro para crear pirámides de poder no sea una condición. Es decir, cuando estar privado de la libertad deje de ser sinónimo de ser víctimas de la desidia humana, brindándoles la posibilidad de reinserción social.

Hace 5 meses, la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación empezó a recorrer un camino difícil para algunos, imposible para otros, que buscaba estrategias, acciones y alternativas para mitigar las violencias al interior de los centros de privación de libertad. Violencias que han costado cientos de vidas humanas y que nos han dolido a todos los que creemos en un mundo mejor. En este camino recorrido, se han identificado múltiples causas de las violencias del sistema penitenciario que vienen surgiendo con décadas de deterioro, lo que ha generado la degradación de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, la angustia de sus familias, y enormes dificultades para todos los funcionarios que están relacionados con el mismo.

A pesar de los múltiples problemas encontrados, también hallamos voces dispuestas a dialogar, seres humanos que quieren unir sus voluntades para generar paz. Para esta comisión es una enorme alegría haber contribuido con el proceso de voluntades, pero sabemos que es el primero de muchos pasos. Este proceso requiere del apoyo permanente, no solo de los grupos al interior de los centros, sino también de autoridades, iglesias, gobiernos autónomos descentralizados, la administración de justicia, sociedad civil, medios de comunicación, centros educativos a todo nivel. Finalmente se ha dado el primer paso para la paz, pero hay mucho camino por recorrer; un camino que dignifique el sistema penitenciario y a la par genere oportunidades sociales y económicas como mecanismo de prevención, porque la criminalidad resulta de la falta de socialización adecuada de los individuos y de la desigualdad de oportunidades entre los grupos. Durkheim creía que el crimen era un hecho ineludible de la sociedad y abogó por mantener el crimen dentro de límites razonables.²²

Logros

Como se ha mencionado en otras partes de este informe, después de 5 meses y medio de trabajo arduo, de vivir permanente y constantemente en todos los centros de privación de

²² John E. Conklin. *Criminology* (11th Edition) (USA: Pearson, 2012).

libertad del Ecuador, encontrando hallazgos inhumanos hacia las personas privadas de libertad, se inicia un trabajo real, humano, generando acciones que dignifiquen para así buscar acercamientos que den esperanza.

Los diálogos de pacificación estuvieron revestidos de calma para ellos, descubriendo sus necesidades, comprendiendo su dinámica delictiva sin dejar de lado su condición humana, entendidos siempre desde una dimensión victimológica que relaciona las condiciones deplorables en las que sobreviven intramuros, vulnerándoles sus derechos y dejando de valer como seres humanos en sociedad.

Las diferentes organizaciones descubrieron que podían volver a confiar, encontraron esperanza en los diálogos y en las acciones hechas por la Comisión de pacificación. Día a día, recorriendo celdas, pabellones y manteniendo contacto permanente con ellos fue ese primer paso que hizo que creyera con firmeza en la suma de voluntades hacia una posible pacificación, que luce más como una tregua. Las ocho organizaciones que participaron de este proceso fueron: Lobos, Tiguerones, Chonekiller, Latin kings, Lagartos, R7, Choneros y Águilas.

Como Comisión le damos la bienvenida y celebramos cualquier intento de las personas privadas de libertad por resolver sus conflictos en paz. De nuevo, no tenemos certeza de cuán lejos pueda llegar este acuerdo, pero seguimos apostando por la suma de voluntades de todos los involucrados.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

DESARROLLAR MEMORIA HISTÓRICA Y COMPARATIVA DE CENTROS PENITENCIARIOS EN TIEMPO, TERRITORIOS Y FENOMENOLOGÍA DELICTIVA

Una nación no debe ser juzgada por cómo trata a sus ciudadanos más distinguidos, sino a los que menos lo son, los presos.

Nelson Mandela

Memoria histórica

En el año 2004, la revista *Rebelión* publicó un artículo escrito por José María Pedreño titulado “¿Qué es la memoria histórica?”. En el mismo nos dice:

Hay una frase que, equivocadamente, pretende resumir todo el contenido y el concepto de memoria histórica. Nos referimos a «el pueblo que no conoce su

historia está condenado a repetirla». Para que evoque realmente lo que es la memoria histórica, deberíamos matizarla añadiendo que «el pueblo que no conoce su historia no comprende su presente y, por lo tanto, no lo domina, por lo que son otros los que lo hacen por él».

Ese dominio se manifiesta en lo ideológico-cultural, en lo económico y en lo político. El desconocimiento provoca falta de comprensión sobre los procesos históricos que han dado como resultado nuestro presente, generando un profundo déficit democrático que se sustenta día a día en una sociedad despolitizada y poco participativa. Vivimos una democracia de bajo nivel y una de las causas es que está asentada sobre el olvido. Estamos construyendo nuestra historia como pueblo no con nuestro guion, sino con el de los que promovieron (y promueven) el olvido. No somos, realmente, dueños de nuestro presente, porque solo conocemos vagamente nuestro pasado.

El Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador de octubre de 2021 preparado por el Centro de Etnografía Interdisciplinaria - Kaleidos comienza con una pregunta clave: ¿qué sabemos sobre las prisiones en el Ecuador? El mismo nos dice que las investigaciones ecuatorianas sobre cárceles son enfáticas en la problemática del hacinamiento. Es una constante en la bibliografía penitenciaria desde la década de los 90. Esto tiene que ver con la implementación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, conocida como Ley 108, que fue adoptada, en gran medida, debido a presiones internacionales por sumar al país a la Guerra Contra las Drogas, emprendida por el ex-presidente de los EE. UU. Ronald Reagan, en 1982.

Al rescatar la memoria histórica carcelaria de Ecuador, este informe asimismo sostiene que, en el 2014, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, se llevó a cabo una reforma al sistema penitenciario que incluía la construcción de megacárceles como una solución al hacinamiento. Sin embargo, simultáneamente y de forma contradictoria, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) endureció, alargó e incrementó las penas y el uso de la prisión preventiva.²³ Todo esto, a pesar de que el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos estableció normas para garantizar el derecho a la integridad de las personas privadas de libertad, entre ellas la prohibición del hacinamiento que, en teoría, está vigente hasta la actualidad. Varios/as autores/as (ejemplo Paladines y Núñez) concuerdan en que la reforma al COIP fue el principal detonante de la sobrepoblación penitenciaria en la última década.

²³ Código Orgánico Integral Penal - COIP (2014. Tomado de: https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/COIP_feb2018.pdf).

Asimismo, el informe destaca que autores como Aguirre y Núñez sostienen que la reforma del sistema penitenciario y la construcción de las regionales afectó fuertemente la convivencia y salud emocional de los internos. Esto porque el aislamiento y la incomunicación rompen los vínculos comunitarios y familiares y generan episodios de angustia, sufrimiento e inseguridad. En otras palabras, las prisiones son costosas y hacen a las personas peores. Y por lo menos la realidad en Ecuador es que no son centros de rehabilitación sino de castigo. De aquí lo que hemos estado enfatizando en este informe de comenzar a buscar alternativas a la encarcelación.

Al desarrollar la memoria histórica carcelaria es fundamental reconocer que el hacinamiento es una consecuencia de la política de justicia penal, no del aumento de las tasas de delincuencia, y socava la capacidad de los sistemas penitenciarios para satisfacer las necesidades humanas básicas, como la atención médica, la alimentación y el alojamiento. También compromete la provisión y la eficacia de los programas de rehabilitación, la formación educativa y profesional y las actividades recreativas. El uso excesivo de la prisión preventiva y el uso de la prisión para delitos menores son factores críticos de las tasas de población carcelaria. Y, como si fuera poco, el hacinamiento, así como los problemas relacionados, como la falta de privacidad, también pueden causar o exacerbar problemas de salud mental y aumentar las tasas de violencia, autolesiones y suicidio.

Como estrategia de memoria histórica, la Comisión se ha comprometido en poder preparar una publicación de un libro que recoge las vivencias de sus comisionados durante estos pasados seis meses. Tenemos el compromiso de la editorial de la PUCE para su publicación.

Fenomenología delictiva

Centrándonos en el ámbito criminológico, el profesor César Herrero ha definido la fenomenología criminal como:

[...] la parte de la Criminología que tiene por función ofrecer, sistematizadamente, el conocimiento sobre las figuras o tipos de aparecer la delincuencia, sobre sus modos o formas de ejecución por parte de los sujetos activos, así como ofrecer la descripción del perfil criminológico de éstos, tal como procede deducir de los elementos precedentes, proporcionando a la vez, en lo posible, oportuna referencia de las víctimas.²⁴

²⁴ César Herrero. *Fenomenología criminal y criminología comparada* (Madrid: Dykinson, 2011).

Resaltando un diálogo que uno de los comisionados sostuvo con una persona privada de la libertad en la cárcel de Esmeralda en Ecuador, y en otras partes del mundo, al parecer ser joven, pobre, inmigrante y negro es un crimen: «todavía no entiendo cómo fue que vine a parar a esta cárcel...», nos decía. Y cuando buscabas su perfil, era un joven de unos 28 años. Por supuesto, no es que automáticamente el ser joven y/o pobre te lleve a la cárcel; es que hay realidades, como el ser pobre y joven, que pueden ser utilizados como criterios para encarcelar.

La criminología tradicional no puede explicar esta fenomenología delictiva. Por lo tanto, se sigue manteniendo la interrogante: ¿por qué en las cárceles de Ecuador la mayoría de las personas privadas de libertad son jóvenes provenientes de comunidades pobres y clase trabajadora?

Tampoco esta criminología tradicional puede explicar que el 40 % de las personas privadas de libertad tienen prisión preventiva. La prisión preventiva es una medida caracterizada por despojar al procesado de un derecho fundamental como lo es la libertad, antes de que se emita una sentencia. En la Constitución del Ecuador, en su artículo 66 numeral 29, literal a, se reconoce a los seres humanos como libres desde el nacimiento, obviamente en tanto y cuanto no cometamos un acto punible establecido en el ordenamiento jurídico.

Miguel Ángel Angulo Gaona (Universidad Central del Ecuador) sostiene que la medida cautelar de la prisión preventiva ha sido aplicada en los últimos años de manera indiscriminada en Ecuador; los órganos jurisdiccionales omiten aplicar constantemente los estándares interamericanos bajo los cuales la privación de libertad debe realizarse de forma excepcional. De nuevo, ¿quiénes son estas personas? Cuando se tuvo la oportunidad de visitar las cárceles y sus condiciones se encontró con el mismo perfil de jóvenes y personas que provienen de comunidades explotadas y marginadas. En otras palabras, en esta fenomenología delictiva se debe concluir erróneamente que los hijos e hijas de la gente rica no cometen crímenes.

Sumamos a esto que Ecuador ha comenzado a considerar la privatización de las cárceles, medidas neoliberales que no funcionan como rehabilitación, aunque sí funcionan para hacer a unas personas más ricas. Esta criminología tradicional tampoco tiene una explicación para la corrupción que existe en las cárceles de Ecuador. Como le dijo una persona privada de libertad a uno de los comisionados: «tenemos a la mayoría de los guías penitenciarios, policías y militares en nuestra nómina. Por esto controlamos las cárceles». Esta es una realidad dolorosa.

Pero hay esperanzas. En las últimas dos décadas, la criminología cultural ha surgido como una perspectiva distintiva sobre el crimen y el control del crimen. Como sugiere su nombre, la criminología cultural enfatiza el papel de la cultura, es decir, estilos y símbolos compartidos, subculturas del crimen, dinámicas de los medios de comunicación y factores relacionados, en la configuración de la naturaleza de los delincuentes, las acciones criminales e incluso la justicia penal. Los criminólogos culturales sostienen que estos factores deben ser considerados si queremos entender el crimen en cualquiera de sus formas: como un momento de victimización en la calle o en el hogar, como una actividad colectiva o grupal, o como un problema social que preocupa a los políticos o el público.

Los criminólogos culturales estudian las formas en que las subculturas criminales reclutan y retienen miembros a través de experiencias secretas compartidas, estilos distintivos de vestimenta y formas exclusivas de hablar. Examinan las formas en que los agentes de policía muestran su poder y autoridad a través de uniformes policiales y lenguaje especial y las formas en que se simboliza la autoridad de la justicia penal en el tribunal o la prisión. Los criminólogos culturales a menudo se enfocan en la tecnología de los medios masivos, en el proceso por el cual los programas de televisión, las películas populares y los reportajes periodísticos afectan en estos comportamientos sociales.

En otras palabras, tenemos que ir más allá de victimizar a las víctimas y ver el crimen dentro de un contexto más holístico. Se hace necesario adoptar con frecuencia la perspectiva de examinar la génesis del delito y la naturaleza de la 'justicia' dentro de la estructura social de una clase y las desigualdades de estatus. La ley y el castigo del delito se consideran conectados a un sistema de desigualdad social como medio para producir y perpetuar esta desigualdad. Hay la necesidad de educar y reclutar personas desde esta mirada crítica de la fenomenología criminal que va más allá de culpar a las personas privadas de libertad, para así visualizar e intervenir en las estructuras sociales, ya sean estas privadas o del gobierno.

¿En dónde estamos en este momento?

En su escrito, *El sistema carcelario en el Ecuador*, Alberto Molina nos dice lo siguiente:

Uno de los problemas más acuciantes es el hacinamiento en la mayoría de centros carcelarios, este es superior al 100 %. En el 2014, la población carcelaria era de 23.351, ahora bordean los 40 mil internos en todo el país. El 93 %

de presos son hombres y el 7 % mujeres; lo más grave y preocupante es que el 78 % fluctúan entre 18 y 32 años, edad económicamente productiva. Otra de las razones del hacinamiento se debe a la acumulación de penas consagrado en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), aprobado en 2014, al uso “excesivo” de la prisión preventiva, a la lentitud de los trámites judiciales y a la gran cantidad de presos sin sentencia.

Continúa diciendo:

Durante muchos años, la pena máxima en nuestro país fue de 16 años de cárcel, luego se llegó a 25 años. Con el nuevo COIP se establecieron nuevas normas. El Artículo 20, dice: “Cuando a una de las personas le son atribuibles varios delitos autónomos e independientes, se acumularán las penas hasta un máximo del doble de la pena más grave, sin que por ninguna razón exceda los 40 años”; además, el Artículo 55 concretamente señala: “La acumulación de penas privativas de libertad procede hasta un máximo de 40 años”. Vista la situación actual de nuestras cárceles, se debería analizar a profundidad si el endurecimiento de penas o la acumulación han dado resultados positivos.

De los hechos ocurridos en más de una década, se constata que al interior de algunos centros carcelarios se han constituido y desarrollado auténticas mafias, que se disputan el control real del sistema penitenciario para lucrarse a través del tráfico de drogas, alcohol, armas, extorsiones, ingreso de celulares y objetos prohibidos.

Interesante en todo esto es que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, en su informe *Personas Privadas de Libertad en Ecuador* del 2022, refleja que, durante 2021, un total de 316 personas privadas de libertad fallecieron bajo custodia del Estado y otros cientos resultaron heridos, en una sucesión de ataques violentos ejecutados de manera planificada por grupos organizados, conformados por las mismas personas detenidas.²⁵ Parece importante resaltar que ningún policía, militar, administrador/a o empleado de las cárceles falleció.

En su resumen ejecutivo, este informe afirma lo siguiente:

Ecuador atraviesa por una grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes dentro de las prisiones, y que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás, así como a la ausencia de una política criminal integral. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) advierte la falta de medidas estatales dirigidas a la

²⁵ CIDH, *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*, 8.

prevención y control de la delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos que atienda a las causas que originan la misma. En este sentido, se observa la utilización de una política que privilegia el encarcelamiento para resolver los problemas de seguridad ciudadana. Lo anterior, a su vez, ha resultado en un incremento exponencial del encarcelamiento durante los últimos años, excesivo uso de la prisión preventiva, obstáculos para sustituir medidas alternativas a la privación de libertad, e imposibilidad de garantizar la reinserción social de las personas detenidas.²⁶

La CIDH ha concluido que la crisis de los centros penitenciarios está determinada por el abandono estatal del sistema penitenciario desde hace años y la ausencia de una política criminal integral.

El Informe resalta que el Estado indicó a la CIDH que:

[...] las cárceles en donde han ocurrido los hechos violentos de esta crisis carcelaria están siendo dominadas por grupos del crimen organizado –incluso vinculados con bandas internacionales. Lo anterior habría derivado en que los centros se rijan en la práctica por sistemas de “autogobierno”, lo que implica que el control intramuros sea ejercido por parte de las propias personas detenidas. En este contexto, los líderes de estos grupos cobran precios ilegítimos y abusivos a los otros internos por sus celdas y camas, así como para el acceso a servicios. Incluso, las llaves de ingreso a pabellones están en posesión tanto de las autoridades como las personas privadas de libertad.²⁷

Y asimismo se afirma que:

[el] aumento de penas y del catálogo de delitos que privilegian el encarcelamiento, la política contra las drogas, el uso excesivo de la prisión preventiva, los obstáculos legales y administrativos para la concesión de beneficios e indultos, así como las deplorables condiciones de detención también han afectado a incrementar la crisis.

Fenomenología criminal y auditoría comunitaria

Existe la necesidad de dar un paso más allá de la realización de diagnósticos o perfiles de fenomenología criminal, inteligencia criminal o inteligencia policial. Un aspecto que hemos estado promoviendo dentro la Comisión es la creación de un Observatorio de

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., 10.

Prisiones que trabaje sobre la observancia de los DD. HH. en el sistema penal, que deje ver las condiciones de las prisiones y además muestre las violaciones a los derechos humanos.

Este observatorio no debe ser una entidad académica ni gubernamental. Debe de ser una ONG o parte de una existente, independiente pero que trabaje en colaboración con la academia, el gobierno y la sociedad civil (esto incluye a las personas privadas de libertad y familiares) y otras entidades internacionales, que busque producir información para la academia, el gobierno y público en general. Sobre todo, que pueda producir políticas públicas, pero a la misma vez trabaje desde cuatro ejes: producción de trabajos de investigaciones; educación al público en general; deconstrucción de los mitos de las cárceles y de las personas privadas de libertad incorporando a las familias de PPL como parte de la prevención, rehabilitación y reinserción social; y desarrollar defensa, activismo y cabildeo que produzca cambios políticos y deje como resultado políticas públicas en beneficios de la población encarcelada.

Buenos ejemplos de estos observatorios y con quienes hemos mantenido conversaciones son: European Prison Observatory, el Observatorio Internacional de Prisiones de Argentina y con El Pacto.

La rehabilitación espiritual

Al identificar mecanismos para desarrollar memoria histórica y comparativa de centros penitenciarios en tiempo, territorios y fenomenología delictiva, también es importante reconocer las contribuciones religiosas a la pacificación. A esta realidad le estamos llamando la rehabilitación espiritual.

A modo de ejemplo, el pacificador africano Hizkias Assefa²⁸ enfatiza el papel encomiable de los líderes religiosos como un activo en la construcción de la paz. Dichos líderes religiosos son particularmente efectivos para trabajar juntos por la paz cuando pertenecen a diferentes comunidades religiosas. Cuando las religiones explican y practican valores comunes, como la justicia y la compasión, en la vida pública, los líderes religiosos pueden ser una inspiración para los demás.

Assefa sostiene:

²⁸ Ver Hizkias Assefa. *Religion in the Sudan: Exacerbating Conflict or Facilitating Reconciliation?* Bulletin of Peace Proposals, n.º 3 (1990) y Hizkias Assefa. "Challenges to Faith Institutions in a Troubled Global Order". En *To Seek Peace, Justice and Sustainable Lifestyle, An Interfaith Cooperation in Asia*, ed. Tony Waworuntu and Max Ediger (Hong Kong: Christian Council of Asia, 2004).

Traer la dimensión espiritual al proceso de pacificación puede crear acceso a la base afectiva más profunda del comportamiento de las partes, permitiéndoles examinar críticamente sus propias actitudes y acciones. El comportamiento de conflicto de las personas a menudo se basa en consideraciones más emocionales y, por lo tanto, no pueden cambiarse simplemente mediante procesos de negociación racional y acuerdos posteriores. Las decisiones cognitivas y los compromisos no necesariamente se traducen en sentimientos y acciones.

De aquí entonces el maravilloso trabajo que se puede realizar (y se está realizando) a través de las capellanías de prisiones desde un enfoque interreligioso.

Los recursos religiosos están contenidos en cuatro elementos principales que componen las religiones. Estos elementos son: ideas religiosas (contenido de la creencia), prácticas religiosas (comportamiento ritual), organización social (comunidad religiosa) y experiencias religiosas o espirituales. Todas estas dimensiones pueden utilizarse al servicio de la pacificación.

¿Por qué la memoria histórica?

Memoria histórica es un concepto historiográfico de desarrollo relativamente reciente, que designa el esfuerzo consciente de los grupos humanos por encontrar su pasado, sea este real o imaginado, valorándose y tratándolo con especial respeto.

La resiliencia tiene dos dimensiones diferentes: por un lado, alude a la capacidad de adaptación y por otro, representa la facultad de resistencia, en este caso conectada a la dureza. La recuperación de la memoria histórica constituye en sí misma un acto de resiliencia que comprende su definición en un sentido amplio, es decir, que implica ambas dimensiones, elasticidad y dureza.

Se hace necesario identificar personas e instituciones que puedan documentar las prisiones de Ecuador desde una perspectiva crítica, pues tienen una rica historia sobre el uso del confinamiento como una forma de castigo. Hay eruditos y reformadores penales que han documentado ampliamente los esfuerzos de reforma y el cambio en las filosofías de castigo. Sobre todo, en el cambio que dejó como resultado el abandono de los métodos de castigo corporal y su sustitución por el encarcelamiento y el de rehabilitación por el de castigo.

Parece necesario aprender de lo que hicimos bien y lo que hicimos mal. Lo que hicimos mal para corregirlo y restituir la justicia y lo que hicimos bien para mejorarlo. Y

en todo esto, esta memoria histórica logrará comparaciones con otros países que han conseguido establecer medidas de rehabilitación como alternativas a la encarcelación.

Toda esta discusión está fundamentada en la búsqueda de la paz con justicia que tanto se anhela. En muchas ocasiones nos hemos preguntado por qué no hemos alcanzado esta paz, sobre todo dentro de los centros penitenciarios. Nos parece de gran importancia que estas cuatro realidades se encuentren. «La misericordia y la verdad se encontraron; la justicia y la paz se besaron» (Salmo 85:10 - Biblia Reina Valera, 1960). No hemos llegado aún al encuentro de la paz y la justicia, pero vamos por buen camino.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

IDENTIFICAR MECANISMOS PARA INTEGRAR A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD COMO GESTORES DE PAZ EN LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

No es un secreto que la existencia de paz no se limita únicamente a la ausencia de violencia o de guerra, sino que, en su aspecto positivo, debe entenderse en actitudes, instituciones y estructuras que construyen y sostienen actividades pacíficas. Es decir, en acciones que efectivamente garanticen el Estado de derecho y activamente promuevan la construcción de paz.

Vivimos en una sociedad en la que el crimen y la violencia se han convertido en algo común y cotidiano. Los adolescentes y adultos jóvenes se involucran tanto como las personas mayores, y a veces mucho más en estos vicios. Uno de los métodos que utiliza la sociedad para controlar estos incidentes es el encarcelamiento, por lo que nuestros sistemas penitenciarios están repletos de reclusos condenados por diversos cargos que se derivan de conductas sociales inapropiadas.

Hay que reconocer que la mayoría de los reclusos, en algún momento de sus vidas, no recibieron la capacitación adecuada para discernir el bien del mal. Es decir, no recibieron suficiente orientación para desarrollar un comportamiento responsable y competencia moral. Esto conduce a defectos de carácter. La situación cambia muy poco cuando los convictos son encarcelados. La violencia es usual en prisión porque las mismas personas a las que no se les enseñó un comportamiento social adecuado son las que terminan en las cárceles por una conducta indebida, puesto que no contaron con ninguna intervención para cambiar sus vidas.

Dicho esto, es importante que entendamos que las personas detenidas o presas no dejan de ser seres humanos, por grave que sea el delito por el que hayan sido acusadas o condenadas. El tribunal de justicia u otro organismo judicial que se ocupó de su caso decretó que debían ser privados de su libertad, no que debían perder su humanidad. El personal penitenciario nunca debe perder de vista el hecho de que las personas privadas de libertad son seres humanos. Deben resistir continuamente la tentación de considerar al prisionero simplemente como un número y no como una persona completa. El personal penitenciario tampoco tiene derecho a imponer castigos adicionales a los reclusos, tratándolos como seres humanos inferiores que han perdido el derecho a ser respetados por lo que han hecho o por lo que se les acusa de haber hecho.

El maltrato a los presos siempre es legalmente incorrecto. Además, tal comportamiento menoscaba la humanidad misma del miembro del personal que actúa de esa manera. Es necesario que las administraciones y el personal penitenciarios trabajen siempre dentro de un contexto ético.

Como estrategia de una rehabilitación se hace necesaria la creación de un currículo de educación popular dentro de las prisiones. La educación popular, desarrollada por el pedagogo Paulo Freire,²⁹ puede ser vista como una educación alternativa a la oficial; desde sus inicios bajo el nombre de educación fundamental, de alfabetización funcional o de educación comunitaria, posibilita que los adultos aprendan a leer y escribir, a que tomen conciencia de su propia realidad, beneficia principalmente los sectores subalternos sometidos a dominación política y explotación económica, pues toda práctica educativa es política, así como la práctica política es educativa.

La educación popular asume entonces un papel de contribución para que estos sujetos populares estén en permanente construcción por medio del diálogo y la comunicación, para así se construyan, se fortalezcan y reconozcan su capacidad de protagonismo histórico en función de sus intereses.

El currículo debe de abarcar por lo menos cinco ejes de prevención:

1. Cultura de la paz

Según la definición de las Naciones Unidas, cultura de paz:

²⁹ Ver Paulo Freire. *Pedagogía del oprimido* ([Montevideo, Tierra Nueva, 1970]. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina Editores, 1970) y Paulo Freire. *La educación como práctica de la libertad* ([Montevideo, Tierra Nueva, 1969]. México: Siglo XXI Editores, 1971).

[es un] conjunto de valores, actitudes, modos de comportamiento y formas de vida que rechazan la violencia y previenen los conflictos, abordando sus causas profundas para resolver problemas a través del diálogo y la negociación entre individuos, grupos y naciones.

Desde su fundación hace más de 60 años, la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) afirmó que «dado que las guerras comienzan en la mente de los hombres (y de las mujeres), es en la mente de los hombres y mujeres donde deben construirse los baluartes de la paz». Una cultura de enseñanza de la paz es aquella que aboga por enseñar maneras de comportarse que mejoren la autoestima de cada miembro de la sociedad. Inculturar la noción de enseñar la paz debe ser la principal preocupación de programas de rehabilitación de personas privadas de libertad.

La inculturación es un proceso lento, por el que el mensaje de la paz con justicia se inserta en una determinada cultura dada, se encarna en ella y echa raíces, produciendo nuevas formas de pensamiento, de actuación y de celebración.

2. Mediación

La mediación es un procedimiento no vinculante controlado por las partes. No se puede obligar a una parte de una mediación a aceptar un resultado que no le gusta. A diferencia de un árbitro o un juez, el mediador no es quien toma decisiones. El papel del mediador es, más bien, ayudar a las partes a llegar a un arreglo de la disputa. De hecho, aun cuando las partes hayan acordado someter una disputa a mediación, son libres de abandonar el proceso en cualquier momento después de la primera reunión si consideran que su continuación no responde a sus intereses.

Sin embargo, las partes suelen participar activamente en las mediaciones una vez que comienzan. Si deciden proceder con la mediación, las partes deciden cómo debe llevarse a cabo con el mediador. La mediación es un procedimiento confidencial. En una mediación, las partes no pueden ser obligadas a revelar información que prefieren mantener confidencial.

Los mediadores pueden ayudar a las partes involucradas en una disputa examinando los problemas en cuestión, descubriendo los intereses subyacentes de las partes e identificando soluciones creativas.

3. Resolución de conflictos

La resolución de conflictos es el proceso mediante el cual dos o más partes llegan a una resolución pacífica de una disputa. En el lugar de trabajo, puede haber una variedad de tipos de conflicto. El conflicto puede ocurrir entre compañeros de trabajo, entre supervisores y subordinados, o entre proveedores de servicios y sus clientes. En las prisiones, podemos enseñar a los reclusos habilidades para resolver conflictos y permitirles mediar en conflictos entre otros reclusos, en lugar de dejar que las disputas se conviertan en violencia.

Existen cinco métodos exitosos de resolución de conflictos: 1) evitar el conflicto, 2) retirarse del conflicto, lo cual no requiere valor ni consideración por la otra parte, 3) ceder o acomodarse a la otra parte, que requiere mucha cooperación, 4) comprometerse y 5) colaborar con las partes en conflicto.

4. Alternativas a la violencia

Los estudios que comparan a las personas delincuentes sentenciadas a prisión con aquellas con libertad condicional demuestran que el encarcelamiento hace poco para prevenir la violencia. Muchos analistas han supuesto lo que se denomina el «efecto de incapacitación»: la idea de que, cada vez que se encarcela a una persona delincuente violenta, se evita que ocurra un nuevo delito violento en la comunidad. Pero la investigación muestra que el encarcelamiento únicamente previene el crimen por un corto tiempo, mientras que esta persona está tras las rejas, pero rara vez después de salir de prisión. En otras palabras, la investigación demuestra que el encarcelamiento no tiene un efecto preventivo a largo plazo.

Un currículo de alternativas a la violencia proporciona educación y recursos para las personas afectadas por el trauma del encarcelamiento. Puede ofrecer a quienes se encuentran en prisión la oportunidad de sanar tanto emocional, espiritual como físicamente en un entorno de apoyo.

Hay dos aspectos a considerar que se derivan de las alternativas a las encarcelaciones. Por un lado, pueden reparar los daños sufridos por las víctimas, proporcionar beneficios a la comunidad, tratar a los drogadictos o enfermos mentales y rehabilitar a los delincuentes. Las alternativas también pueden reducir los costos de prisiones y cárceles, para así prevenir delitos adicionales en el futuro. Además, el encarcelamiento afecta de manera desproporcionada a las personas y familias que viven en la pobreza.

Por otro lado, la necesidad de ir más allá de la violencia personal e interpersonal son realidades necesarias con las cuales se debe trabajar. Hay que erradicar la violencia estructural si se quiere lograr un verdadero programa de paz con justicia en las cárceles.

5. Justicia restaurativa

[...] la justicia restaurativa es un proceso para involucrar, en la medida de lo posible, a quienes tienen interés en un delito específico y para identificar y abordar colectivamente los daños, las necesidades y las obligaciones, a fin de sanar y corregir las cosas en la medida de lo posible.

Howard Zehr

Los principios fundamentales de la justicia restaurativa³⁰ se han resumido de la siguiente manera: El crimen causa daño y la justicia debe enfocarse en reparar ese daño. Las personas más afectadas por el delito deben poder participar en su resolución. La responsabilidad del gobierno es mantener el orden y de la comunidad, construir la paz.

A través de un currículo de educación popular, las personas encarceladas deben de aprender los tres elementos centrales de la justicia restaurativa: encuentro, reparación y transformación.

La certificación de horas que las personas privadas de libertad puedan utilizar en su expediente y asimismo el entrenamiento que servirá para reinserción a la sociedad pueden ser otorgados por algunas de las instituciones académicas del país. Los entrenamientos de derechos humanos y certificados que realizamos fueron otorgados por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador - PUCE de Quito. Estos entrenamientos les darán a las personas privadas de libertad la oportunidad de desarrollar autocontrol, comportamiento responsable, habilidades sociales y rasgos de carácter positivos.

Los reclusos que han aprendido y practicado nuevas habilidades de comportamiento ven una gran mejora en su carácter. Estos cambios contribuyen a un entorno penitenciario más armonioso y pacífico. Los internos que participan en este programa tienen a resolver conflictos sin violencia y tienen un fuerte sentido de paz interior.

³⁰ También ver las estrategias de paz sugeridas por Lisa Schrich. *Little Book of Strategic Peacebuilding: A Vision and Framework for Peace with Justice (Justice and Peacebuilding)* (USA: Good Books, 2015).

Como punto de aclaración, en ningún momento estamos diciendo que estas recomendaciones sean todo lo que se necesita para involucrar a las personas privadas de libertad en un proceso de pacificación dentro de las cárceles. Hay otras realidades que no hemos mencionado que también podrían incluirse. Y lo otro es que hemos partido del postulado de que sin justicia no puede haber paz, porque la ausencia de guerras o masacres no quiere decir que estamos viviendo en paz.

Por lo tanto, hay que situar estos entrenamientos dentro del contexto del entorno de hacinamiento —realidad que afecta tanto a las personas privadas de libertad como a quienes trabajan dentro de las cárceles—, falta de servicios médicos y medicamentos; escasez de comidas o alimentación nutritiva; corrupción por parte de guías penitenciarios, policías, militares y administrados; falta de trabajadores sociales y de psicólogos; falta de integración familiar; no tener un censo penitenciario; ausencia de un programa de reinserción social; falta de una escuela penitenciaria que prepare al personal dentro de las cárceles en medidas de rehabilitación y no destrezas de castigos; centralización y corrupción de las carpetas en Quito; falta de economías legales que puedan combatir las economías ilegales como las drogas, microempresas dentro de las cárceles manejadas por las personas privadas de libertad. Todas estas realidades de violencia estructural entorpecen la paz dentro de los centros carcelarios.

Como Comisión, hemos sido testigos de la motivación y el deseo de muchas personas privadas de libertad de querer ser parte de un proceso de pacificación en lo personal, interpersonal, y comunitario.

Nos pareció importante incorporar en este informe los cuatro pedidos que nos compartió Acción Jurídica Popular, quienes tienen como objetivo fundamental la defensa de los derechos humanos, la propagación del constitucionalismo popular y la formación de la autodefensa jurídica, promovida desde la ciudadanía: 1. Que como Comisión participemos en la audiencia interpuesta por Acción Jurídica Popular en la Corte Constitucional, incluso anteponiendo un *amicus curiae*; 2. Que compartamos información con ellos porque están pensando una acción de acceso a la información pública; 3. Que puedan participar como actores en la construcción de la política pública; 4. Que puedan asimismo definir la posibilidad de realizar procesos conjuntos de emergencia por fuera del Estado.

¿Acuerdos de paz o treguas?

Estamos conscientes como Comisión de que una de las partes fundamentales de un tratado de paz es la negociación, donde se plantean las voluntades y condiciones de cada una de

las partes beligerantes, basándose en una serie de ofertas y contraofertas que permitan a todas las partes a llegar a un acuerdo para frenar de manera permanente las hostilidades.

Durante el mes de enero 2022, esta Comisión comenzó a trabajar en una tregua o cese de las matanzas, pero nos encontramos con una realidad que siempre está presente en estos procesos: los grupos que tienen interés en sabotear el proceso. Y lo que se intentaba como tregua se confundió como acuerdo de paz. Ahora bien, las voluntades que hemos visto en las últimas semanas por parte de unos grupos de personas privados de libertad no son acuerdos de paz sino más bien unos intentos de voluntades para trabajar en una tregua.

Como Comisión, creemos que las personas privadas de libertad pueden ser parte o construir un acuerdo de paz con voluntades a diálogos. Las negociaciones para poner fin a las guerras nunca son sencillas, implican compromisos, creación de consenso y cierto nivel de confianza mutua. A menudo, las partes negocian porque reconocen las ganancias que se pueden lograr, pero incluso las negociaciones basadas en intereses requieren que los enemigos confíen entre sí. Para las personas afectadas por la violencia, o aquellas que han luchado por una causa, es difícil aceptar las demandas de un oponente. Pero para que la paz eche raíces, las negociaciones son un punto de partida esencial. Un acuerdo o tregua es un compromiso formal entre partes hostiles para poner fin a una guerra.

Independientemente de las decisiones políticas que se tomen, los negociadores deben prepararse para manejar conflictos en los que se evidencie interés en sabotear el proceso y el rechazo público a los acuerdos. Cuando el público ha experimentado un trauma significativo, es posible que no esté listo para hacer concesiones o aceptar una solución negociada. Es tarea del liderazgo generar apoyo para la paz. Cuando los acuerdos se hacen en conversaciones cerradas o incluso secretas, obtener este apoyo puede ser aún más problemático, especialmente si los afectados por el conflicto no ven signos de mejora. Este es el caso de Ecuador en la actualidad.

Nunca se tuvo la oportunidad de realizar negociaciones previas, o sea, las conversaciones antes de las conversaciones. En muchos casos, antes de que se lleven a cabo las negociaciones formales en público, pueden ocurrir una serie de conversaciones privadas o secretas. Uno de los objetivos de la fase de «conversaciones antes de las conversaciones» previas a las negociaciones es «romper el hielo», en otras palabras, permitir que las partes exploren opciones para hacer las paces, transmitir sus preocupaciones y entenderse mutuamente.

Un objetivo importante de esta fase³¹ es garantizar que las partes se comprometan mutuamente con el proceso de paz. Los problemas que se abordarán incluyen: logística; lugar de las charlas; seguridad para cada parte; participantes; periodo de tiempo; mediadores, sus roles y responsabilidades; establecer metas realistas; aliviar los temores y generar confianza, quizás a través de gestos conciliatorios o creando un espacio para el diálogo donde se pueda articular un nivel de franqueza y verdad sobre las acciones de todas las partes; y acuerdo sobre los temas de la agenda, que se puede enmarcar como un «enfoque limitado versus integral» y el orden en que se discuten los temas. Los temas comunes incluyen un acuerdo de alto al fuego, problemas de territorios, poder compartido, derechos humanos, etc.

Nada de esto se ha cumplido. De aquí que antes de hablar de procesos de paz hay que negociar un acuerdo o voluntades de tregua por parte de los grupos para detener los asesinatos y masacres. Esto tampoco se ha cumplido.

Lo que hace todo esto más difícil, aunque no imposible, es tener que negociar lo ilegal. Por ejemplo, el control de cárceles por parte de las personas privadas de libertad y el control de la venta de drogas, o la corrupción para ingresar armas y otros equipos bélicos dentro de las cárceles con la participación de guías penitenciarios, policías, militares y/o administradores. Ello implica la necesidad de tener un equipo de personas mediadoras, que estén certificadas, y que trabajen este asunto a largo plazo.

Aunque nos gustaría decir que hemos logrado traer paz a las cárceles, esto no se ha logrado. En este momento estamos lidiando con la tranquilidad de personas desesperadas, lo cual es como decir bombas de tiempo. Por supuesto, no debemos darnos por vencidos, pero tampoco tenemos que dejar de ser realistas.

³¹ Ver David Philip Barash & Charles P. Webel. *Peace and Conflict Studies* (USA: SAGE Publications, 2013) y David Philip Barash. *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

**SUGERIR A CUALQUIER ENTIDAD ESTATAL ACCIONES ESPECÍFICAS QUE PUE-
DAN TOMARSE PARA ALCANZAR LA PACIFICACIÓN Y LA ENTREGA DE ARMAS
DENTRO Y FUERA DE LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD. ACCIONES
PARA ALCANZAR LA PACIFICACIÓN Y LA ENTREGA VOLUNTARIA DE ARMAS
DENTRO Y FUERA DE LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD.**

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Personas Privadas de Libertad en Ecuador³² expone de manera clara y contundente algunas de las causas de la violencia carcelaria. El informe señala:

[...] que la violencia intracarcelaria se enmarca en una crisis penitenciaria de carácter estructural que ha provocado el consecuente debilitamiento del sistema penitenciario, y se viene desarrollando desde hace por lo menos dos décadas, bajo la responsabilidad de las diferentes funciones del Estado.³³

De acuerdo con este mismo informe, hasta el 1 de diciembre de 2021 ocurrieron 8 eventos que tuvieron como consecuencia el fallecimiento de 316 personas privadas de libertad. Entre las personas fallecidas se encontraban personas en prisión preventiva cuya detención se realizó por delitos menores; además figuraban personas que debieron haber sido excarceladas.

En consecuencia, la actual situación de violencia al interior de los centros de privación de libertad debe ser entendida como el resultado de décadas de desatención del sistema penitenciario, además del crecimiento de las brechas y desigualdades sociales que ha experimentado nuestro país. Así, la privación de libertad en las personas es el eslabón final de una cadena de situaciones que propician conflictividades sociales y que en los últimos meses se han manifestado con mucha fuerza no solo intramuros, sino sobre todo en las calles.

Entonces, resulta claro que la situación al interior de los centros de privación de libertad no está desligada de la problemática extramuros, por lo que el primer paso para pensar en procesos de pacificación debe ser la comprensión del problema como: i) integral, ii) multicausal, iii) histórico y vi) interdisciplinario.

Con estas consideraciones, la Comisión para la Pacificación y el Diálogo peniten-
ciario ha recorrido durante seis meses los distintos centros de privación de libertad que,

³² CIDH, *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*.

³³ *Ibid.*, 10.

aunque comparten problemáticas estructurales y preocupaciones comunes, tienen particularidades en función de su administración, de su ubicación geográfica, de su composición demográfica y de las alianzas con la población que los rodea para efectos de las iniciativas de autogestión que podrían, potencialmente, mejorar las condiciones de habitabilidad.

Durante los seis meses de trabajo, el punto de partida ha sido contrarrestar la deshumanización por la que han atravesado las personas privadas de libertad. El sistema penitenciario, en su conjunto, está deshumanizado. Si entendemos la problemática desde su perspectiva integral, el sistema penitenciario no se limita a la institucionalidad que administra los centros, sino que empieza con la administración de justicia. Es decir, la deshumanización atraviesa todas las aristas de lo penitenciario, entendido como sistema.

Uno de los efectos de tal deshumanización es la privación no solo de la libertad, sino de la palabra, de la voz, del reconocimiento de la propia condición de personas con derechos a una vida digna. De ahí que el punto de partida para un proceso de pacificación debe restituir la dignidad de las personas privadas de libertad y de sus condiciones cotidianas de vida a través de las siguientes acciones:

1. Implementación de un sistema de organización de los pabellones de acuerdo con la tipificación de las infracciones y su pasado judicial. Esto permitiría que las personas estén en los centros según la infracción cometida.
2. Implementación de un registro administrativo interinstitucional que permita que las personas privadas de libertad y sus familias tengan acceso a información clara y oportuna.
3. Generación de perfiles adecuados para las personas que asuman la dirección de los centros de privación de libertad, a fin de contar con profesionales que garanticen los derechos mínimos de toda la población penitenciaria independientemente del tipo de delito o de si pertenecen o no a los denominados Grupos de Delincuencia Organizada GDO. Esto permitiría construir una institucionalidad penitenciaria que posicione la presencia del gobierno en los centros, pues como ya se ha dicho en varias ocasiones, la adhesión a GDO en algunas ocasiones responde a la conculcación de derechos mínimos al interior de los centros.
4. Profesionalización y generación de un plan de carrera de los servidores penitenciarios. Las personas encargadas de la seguridad de los centros deben contar con una formación en derechos. Al mismo tiempo, la generación de una carrera

penitenciaria permitiría la dignificación de los sueldos y salarios a fin de romper con la dinámica de economías ilegales que operan en los centros y que, en gran medida, sustituyen a la indolencia de un Estado que no garantiza el acceso a alimentos adecuados, medicinas, insumos de aseo, entre otros elementos necesarios para una vida digna.

5. Comprender adecuadamente las dinámicas criminales, por lo cual es indispensable construir una política no solo criminal sino también criminológica que permita que las distintas instituciones responsables actúen con criterio técnico frente a las necesidades concretas, ingresos, traslados y ejes de tratamiento. Para este punto, la academia resulta una aliada importante a fin de mantener información actualizada que sustente la toma de decisiones.
6. Trabajar en el imaginario de la judicialización como respuesta a todos los problemas de inseguridad, tanto a nivel de las instituciones del gobierno, medios de comunicación y sociedad en general. La judicialización ha sido posicionada como la respuesta más adecuada para la crisis de seguridad. Esta forma de judicialización no solo genera problemas por los inconvenientes descritos en el sistema judicial, sino que además amplía la problemática del hacinamiento. Sin un adecuado sistema de clasificación y con un estado ausente, la adhesión a grupos delictivos resulta casi una consecuencia inevitable.
7. Erradicar la lógica implementada en los Centros de Adolescentes Infractores con relación a la clasificación por GDO. Los CAI requieren de mayor inversión gubernamental para evitar la reincidencia, reforzando el acceso a actividades formativas y recreativas.
8. Transformación integral de Centros de Privación de Libertad en Centros de Rehabilitación Social, lo cual supone toda una reingeniería de la institucionalidad.

LOGROS DE LA COMISIÓN DE PACIFICACIÓN Y DIÁLOGO PENITENCIARIO

La Comisión, en sus seis meses de funcionamiento, ha logrado establecer diálogo con personas privadas de libertad en general y con quienes encabezan las organizaciones dentro y fuera de los Centros de Privación de Libertad en particular.

A partir de este diálogo y acompañamiento permanente, se ha logrado el primer paso, el cual está cimentado en la confianza que hemos generado. Se trata de un acuerdo

de voluntades que algunos líderes de las personas privadas de libertad han construido. Es decir, los distintos grupos han expresado públicamente su voluntad de pacificación y nosotros como Comisión lo hemos compartido con la sociedad ecuatoriana incluyendo al gobierno. Los grupos que han expresado esta voluntad son: Lobos, Tiguerones, Chone Killers, Latin Kings, Lagartos, R7, Choneros y Águilas.

¿Qué quiere decir todo esto y cuáles serán los resultados? Nada de esto lo tenemos claro, pero confiamos en que pueda ser algo más allá de un discurso pacificador. Esto lo decimos porque lo que ha desatado las guerras y masacres entre estos grupos son el hacinamiento, las luchas territoriales y el control de drogas y armas. La otra realidad es la corrupción de algunos guías penitenciarios, policías, administradores y militares, responsables de ingresar armas (pistolas, rifles, incluyendo cuchillos, machetes, etc.) y otros equipos bélicos (como granadas, drones, etc.) a las personas privadas de libertad. Y como no hemos visto acciones para acabar con esta corrupción, optamos por promover una tregua entre los grupos para que cesen las masacres y asesinatos. O sea, una moratoria a las masacres y asesinatos. De aquí la necesidad de trabajar en colaboración con las PPL, familiares de PPL, el gobierno y la sociedad civil (incluyendo a las instituciones religiosas y la academia).

Estos grupos luchan por el poder dentro y fuera de las prisiones, buscando el control de las rutas de la cocaína, ya que Ecuador ha sido durante mucho tiempo un centro de tránsito para las drogas que salen hacia los Estados Unidos, Asia, y Europa, lo que convierte a Ecuador en un terreno fértil para los enfrentamientos entre pandillas. Así, las cárceles se han convertido en campos de batalla para lograr la supremacía. En este contexto es que cabe resaltar la realidad que los criminólogos críticos han cuestionado de reformar el sistema de justicia penal, incluidos fuertes llamados a abolir el sistema penitenciario.³⁴

ESTADO DE EXCEPCIÓN

El pasado 22 de abril de 2022, el presidente Guillermo Lasso declaró, con el decreto 224 del gobierno de Ecuador, estado de excepción y dispuso la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de las Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos. Sus funciones fueron el

³⁴ John R. Schlapobersky. *When They Came for Me: The Hidden Diary of an Apartheid Prisoner* (New York – Oxford: Berghahn, 2021).

control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, además de realizar operativos de control, registros y requisa en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización. El decreto también resalta que las Fuerzas Armadas «deben ceñirse estrictamente al debido proceso y poner al detenido a órdenes de la autoridad competente».

Ante la realidad que vive Ecuador, la ofensiva policial y militar contra la delincuencia es lidiar con síntomas y no con el problema estructural que se ha estado señalando. Hay que buscar maneras efectivas de lidiar con el narcotráfico. Las políticas para combatir el narcotráfico, históricamente, han estado dirigidas a la prohibición. Desde Estados Unidos, uno de los primeros consumidores en el mundo, Richard Nixon dijo, en 1971, que el enemigo público número uno era el narcotráfico. (Pryce, 2012). Se hace necesario organizar programas de intervención más allá de lo policial destinando presupuestos a programas educativos, preventivos y curativos.

Como lo que se está haciendo no está funcionando, lo racional sería reflexionar, dialogar y debatir seriamente otras alternativas. Esto partiendo del postulado de que, entre dos realidades negativas, cuál sería la menos negativa. Para tema de debate podemos mencionar: dejar de criminalizar a las personas que consumen drogas, y comenzar a considerar la medicalización controlada. Y hay quienes opinan que se debería ofrecer a los países donde se cultivan materias primas para drogas como Afganistán, México o Colombia, formas legales de venderlas.³⁵ Que quede claro, lo que se está promoviendo con este informe son los diálogos, debates y reflexiones críticas como alternativas.

³⁵ Irwin Berent. *Drug Legalization: For and Against* (Chicago y La Salle, Illinois: Open Court, 1999).

CUARTO CAPÍTULO CONCLUSIÓN

Estamos frente a un problema complejo que requiere respuestas complejas. Un problema multidimensional que requiere que vayamos más allá de una cultura policial de castigo y consideremos medidas de rehabilitación multidimensional (física, social, emocional, espiritual). Por esto, la necesidad urgente de incluir a otros actores dentro de la intervención, que vaya más allá de organismos policiales (o personas con entrenamiento policial o militar), como lo es la sociedad civil. Algunas de estas organizaciones pueden ser: Acción Jurídica Civil, Kaleidos, Mujeres de Frente, CDH Guayaquil, Fundación Dignidad, y otras.

La información que ha llegado a nuestro conocimiento es que un 40 % de la población penal en Ecuador están en prisiones preventivas. No es un secreto que el encarcelamiento es costoso y no es costo-efectivo para combatir el crimen en comparación con otras políticas como alternativas a la encarcelación o sanciones alternativas. Por desgracia, el uso de la prisión preventiva como principal mecanismo, en vez de como último recurso, aumenta el hacinamiento en las cárceles. La búsqueda de alternativas a la prisión preventiva es de gran importancia en la eliminación del hacinamiento, esto es, la erradicación de la violencia estructural.

Ahora bien, ¿que hemos encontrado como Comisión en las cárceles de Ecuador? Más allá de un calor humano, de una humanidad en resistencia y de un pueblo que se siente que su país los traicionó y abandonó, hemos encontrado exactamente lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁶ reportó:

[...] los sistemas penitenciarios de los países de la región comparten las siguientes características: (a) el hacinamiento y la sobrepoblación; (b) las deficientes condiciones de reclusión; (c) los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades; (d) el empleo de la tortura con

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas* (2011). Tomado de: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>.

finde investigación criminal; (e) el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en los centros penales; (f) la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables; (g) la falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; (h) la corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria.

En resumen, el sistema carcelario de Ecuador se caracteriza por violación a los derechos humanos y sometimiento a torturas físicas, psicológicas, y emocionales a una población vulnerable. Esto requiere una intervención inmediata. Más allá de diagnósticos superficiales que acusan solamente a las personas privadas de libertad por los disturbios y masacres, deben buscarse los otros elementos causantes de la violencia en las cárceles. Entre estos, el recorte presupuestario, pues su consecuencia más inmediata es que no se garantice rehabilitación a las personas privadas de libertad ni reinserción social a los exreclusos. Las medidas punitivas de «mano dura» y traslados de cabecillas de los grupos no están funcionando. De hecho, los traslados masivos de presos llevaron a la creación de subgrupos en el sistema penitenciario. Esa es la realidad que estamos viendo, una fragmentación de los grupos que hace mucho más difícil su erradicación.

También hemos encontrado la falta de intervención de salud pública en el contexto de políticas penitenciarias. ¿Cuál es la incidencia y prevalencia del covid, HIV, tuberculosis en las cárceles de Ecuador? En cada cárcel que visitamos escuchamos las quejas que las personas privadas de libertad nos compartieron sobre estas realidades.

Un informe de las Naciones Unidas³⁷ explica que el covid-19 afecta desproporcionadamente a los presos en todo el mundo:

La cantidad actual de personas privadas de libertad en todos los países se sitúa en torno a once millones de personas. Un experto de las Naciones Unidas afirma que tanto los sistemas penitenciarios como los reclusos sufren de manera desproporcionada la pandemia del coronavirus.

El trabajo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC en el área de VIH y sida nos dice que hay la necesidad de:

[...] enfocarnos en garantizar el acceso universal a las medidas de prevención, tratamiento, cuidado y apoyo para personas que consumen drogas o que viven

³⁷ Naciones Unidas. *El COVID-19 afecta desproporcionadamente a los presos en todo el mundo* (2021). Tomado de: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489432>.

y/o trabajan en prisiones y/u otros establecimientos cerrados. En muchos países de Latinoamérica y el Caribe, así como también globalmente, la prevalencia del VIH/SIDA en las prisiones excede la prevalencia en las comunidades.

Michael Andrea Vivas, en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,³⁸ muestra claramente cómo las comunidades dentro de los centros de privación de libertad son los agentes más vulnerables a este tipo de enfermedades:

La tuberculosis es la enfermedad infecciosa que más víctimas cobra anualmente en el mundo, en 2018 provocó la muerte directa de 1.2 millones de personas y otras 251 mil muertes de personas que además padecían de VIH. En los últimos 10 años los casos de tuberculosis se han reducido a nivel mundial, pero han aumentado en América Central y del Sur, sin embargo, no se tiene certeza de por qué en esta región se han acrecentado de manera sustancial los casos. Por otro lado, desde el año 2000, la población encarcelada en América Central y del Sur ha crecido en un 206 %, el mayor aumento en el mundo, en este mismo periodo de tiempo, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los casos de tuberculosis notificados en las personas privadas de la libertad se han incrementado en un 269 %. El entorno físico de las cárceles, incluido el confinamiento interno prolongado, la mala ventilación, el hacinamiento severo y la exposición limitada a la luz solar, facilitan la transmisión de patógenos por el aire, estos factores son desencadenantes de gran parte de las enfermedades que se presentan en los centros penitenciarios.

Por otro lado, el Dr. Guillermo Bastidas Tello,³⁹ en su artículo “Salud mental en las cárceles”, evalúa la otra cara de las enfermedades, la mental:

Ansiedad, estrés, depresión y psicosis. Estas son las patologías más comunes que los presos padecen en las cárceles. El encierro sin rehabilitación o las amenazas constantes por grupos de poder inciden en el deterioro de la salud mental, que se deben atender permanentemente. El Servicio de Rehabilitación (SNAI), la entidad que maneja las penitenciarías, corrobora este dato. Los 63 psicólogos, que prestan sus servicios en los 54 reclusorios en el país, deben atender a 39 000 internos, aquello es inhumano para los trabajadores de Salud Mental y para los privados de la libertad.

³⁸ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos...*

³⁹ Guillermo Bastidas Tello. Salud mental en las cárceles (2021. Tomado de: <https://www.elheraldo.com.ec/salud-mental-en-las-carceles-dr-guillermo-bastidas-tello/>).

En la búsqueda de soluciones relevantes a la crisis carcelaria, coincidimos con muchas de las recomendaciones del Dr. Jorge Núñez,⁴⁰ codirector y cofundador de Kaleidos, Centro de Etnografía Interdisciplinaria, Universidad de Cuenca. Por un lado,

[...] que el Sistema de Gestión Penitenciaria (SGP) que produce, organiza y custodia los datos de personas privadas de libertad en Ecuador no funciona. Se necesita rediseñar el SGP; sin embargo, las autoridades insisten en aplicar un censo penitenciario que no solucionará el problema y generará costos innecesarios al Estado. El censo es una fotografía de la población penitenciaria y lo que se requiere es una infraestructura de datos que permita entender los flujos de gente que entra y sale del sistema y ofrezca información sobre el capital humano de la gente que vive tras las rejas y sus posibilidades reales de reincorporarse a la sociedad después del confinamiento.

En otras recomendaciones, Núñez sostiene que:

[...] el Sistema de Rehabilitación es gestionado por la Policía Nacional desde 2019; sin embargo, la presencia de policía en los centros penitenciarios inició en 2015. Es urgente sacar a la Policía Nacional de las cárceles porque la institución no está capacitada para rehabilitar personas privadas de libertad. Actualmente la policía utiliza las prisiones para producir inteligencia antinarcóticos que contribuye al incremento de violencia en las calles. El trabajo de inteligencia policial en cárceles debe enfocarse exclusivamente en la pacificación de los centros penitenciarios y en la rehabilitación de las y los internos.

De acuerdo con Núñez, otro punto de interés concerniente a los traslados penitenciarios es que «[...] se debe realizar técnicamente con la supervisión de organizaciones de derechos humanos. Los traslados son usados como privilegios o castigos en función de criterios policiales que no consideran la seguridad dentro de los centros o el impacto en la población prisionera». A su juicio:

[...] el déficit de personal de rehabilitación social no se agota en la falta de guías penitenciarios. Los funcionarios del sistema son insuficientes en áreas como salud física y mental, trabajo social y asistencia jurídica. La extrema burocratización del sistema solo se ha agravado con la gestión policial de cárceles. Las familias de gente prisionera están sometidas a maltratos sistemáticos por parte del SNAI.

⁴⁰ Jorge Núñez. *Entendiendo la crisis carcelaria de Ecuador* (Entrevista con el Dr. Luis Barrios, John Jay College of Criminal Justice - New York, 2022).

Para Jorge Núñez, «la violencia penitenciaria está estrechamente relacionada con los cambios en el mercado de cocaína y el papel del Ecuador en la economía política del narcotráfico. Es importante que la crisis carcelaria se aborde desde una mirada integral de inclusión social que considere, pero no se limite a temas de seguridad».

Asimismo, la Comisión está recomendando que se rescate y se continúe el proceso de cedulación de las personas privadas de libertad.

Y, por supuesto, la implementación de una Escuela Penitenciaria, la cual recomendamos desde enero de 2022. Esto con el fin de profesionalizar a quienes van a ser administradores de prisiones y guías penitenciarios. Estamos convencidos de que, más allá de la buena voluntad que el SNAI pueda tener para administrar las cárceles, no tiene la capacidad de hacerlo. Si a eso le sumamos la corrupción entre algunos miembros del SNAI —policías, militares y administradores—, combatir este problema implica la implementación de «mano dura» con compasión de rehabilitación.

Junto a la Escuela Penitencial, es fundamental la creación de un Observatorio de Prisiones que incluya la participación de familiares de personas encarceladas, organizaciones de DD. HH. y universidades. Para ello, debe conformarse una comisión técnica interinstitucional y grupos de tarea por áreas de intervención como capacitación, rehabilitación, reinserción, acompañamiento y seguridad.

Por todo esto, el gobierno debe establecer mecanismos para implementar estas recomendaciones incluyendo la sociedad civil. A su vez, debe crear mecanismos de auditoría ciudadana y gubernamental que puedan identificar lo que está funcionando y lo que no lo está. Esta auditoría ciudadana debe incluir a las personas privadas de libertad.

No debe olvidarse que la compasión, el amor y el respeto debe ser la inspiración y movilización para erradicar unas estructuras penitenciarias que no funcionan, para así comenzar a trabajar con los pilares de los derechos humanos.

Finalizamos agradeciendo al presidente Guillermo Lasso y a los ecuatorianos por habernos dado la oportunidad de poder contribuir con este informe, el cual es un llamado a la acción para construir la paz con justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. En A. Constituyente, Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, 2008.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. *Informe de Situación Carcelaria e Inseguridad CEPSISI*, Memorando N.º AN-CSIS-2021-0380-M, 2021.
- Assefa, Hizkias. “Challenges to Faith Institutions in a Troubled Global Order”. En *To Seek Peace, Justice and Sustainable Lifestyle, An Interfaith Cooperation in Asia*, ed. Tony Waworuntu and Max Ediger. Hong Kong: Christian Council of Asia, 2004.
- Assefa, Hizkias. *Religion in the Sudan: Exacerbating Conflict or Facilitating Reconciliation?* Bulletin of Peace Proposals, n.º. 3, 1990.
- Ávila Santamaría, Ramiro Fernando. *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.
- Barash, David Philip & Webel, Charles P. *Peace and Conflict Studies*. USA: SAGE Publications, 2013.
- Barash, David Philip. *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Bastidas Tello, Guillermo. *Salud mental en las cárceles*. 2021. Tomado de: <https://www.elheraldo.com.ec/salud-mental-en-las-carceles-dr-guillermo-bastidas-tello/>
- Bauman, Zygmunt. *Essential Topics for the Helping Professional*. New York: Alyn & Bacon, 2007.
- Bauman, Zygmunt. *Tiempos líquidos*. Nueva York: Alyn & Bacon, 2007.
- Berent, Irwin. *Drug Legalization: For and Against*. Chicago y La Salle, Illinois: Open Court, 1999.
- Biblia Reina Valera. Salmo 85:10. Estados Unidos: Sociedad Bíblica América, 1960.

- Código Orgánico Integral Penal - COIP. 2014. Tomado de: https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/COIP_feb2018.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*. OEA, 2022.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*. 2011. Tomado de: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>
- Conklin, John E. *Criminology* (11th Edition). USA: Pearson, 2012.
- Constitución de la República de Ecuador. 2008. tomado de: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- Davis, Angela Y. *Are Prisons Obsolete?* New York: Seven Stories Press, 2003.
- Defensoría del Pueblo. *Soporte Teórico para la Introducción en Derechos Humanos*. Quito, 2015.
- European Prison Observatory. <http://www.prisonobservatory.org/>
- Farrington, David. P, Welsh, Brandon C., & Sherman, Lawrence W. *Costs and Benefits of Preventing Crime*. Oxfordshire: Routledge, 2000.
- Fisher, Bonnie S.; Reyns, Bradford W. & Sloan III, John J. *Introduction to Victimology: Contemporary Theory, Research, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Font, T., & Ortega, P. *Seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana. papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. 2012: 161-172.
- Freire, Pablo. *Pedagogía del oprimido*. [Montevideo, Tierra Nueva, 1970]. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina Editores, 1970.
- Freire, Pablo. *La educación como práctica de la libertad*. [Montevideo, Tierra Nueva, 1969]. México: Siglo XXI Editores, 1971.
- Harding, J., Proshansky, H., Kutner, B., y Chein, I. *Prejudice and ethnic relations*. En G. Lindzey, y E. Aronson, *Handbook of Social Psychology* (Vol. 5, pp. 1-76). Addison-Wesley: Reading, MA, 1969.
- Herrero, César. *Fenomenología criminal y criminología comparada*. Madrid: Dykinson, 2011.
- Kaleidos - Centro de Etnografías Interdisciplinarias. *El diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador*. Ecuador, 2021.
- Mandela, Nelson *El largo camino hacia la libertad*. Barcelona: Punto de Lectura, 2004.

- Molina, Alfredo. *El sistema carcelario en el Ecuador*. 2021. Tomado de: <https://www.la-republica.ec/blog/2021/03/08/sistema-carcelario-ecuador/>
- Naciones Unidas. *El COVID-19 afecta desproporcionadamente a los presos en todo el mundo*. 2021. Tomado de: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489432>.
- Núñez, Jorge. *Entendiendo la crisis carcelaria de Ecuador*. Entrevista con el Dr. Luis Barrios, John Jay College of Criminal Justice - New York, 2022.
- Núñez, Jorge. *Territories of Extreme Violence in Ecuador's War on Drugs*. NACLA, 2022. Tomado de: <https://nacla.org/ecuador-drug-war-prisons>.
- Observatorio de Criminología y la Fundación "SOMOS PANAS". *Derechos de las Personas Privadas de Libertad*. 2022.
- Observatorio Internacional de Prisiones de Argentina: <https://www.givingway.com/organization/observatorio-internacional-de-prisiones-de-argentina>
- Olivera Díaz, Guillermo. *Criminología peruana*. Lima, 1987.
- Organismo Técnico de Rehabilitación Social. *Política pública de rehabilitación social 2022-2025*, 2022.
- Pedreño, José María. *¿Qué es la memoria histórica?* 2004. Tomado de: <https://rebellion.org/que-es-la-memoria-historica/>
- Pontón, Jenny y Torres, Andreina. *Cárceles del Ecuador*. 2007. Tomado de: <https://www.scribd.com/doc/37488015/10-Investigacion-Carceles-del-Ecuador-Jenny-Ponton-y-Andreina-Torres>.
- Rennison, Callie M. & Hart, Timothy C. *Research Methods in Criminal Justice and Criminology*. Washington DC: SAGE, 2018.
- Rettberg, Angelika. *Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos*. *Revista de Estudios Sociales*. 2020. Tomado de: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/47857>
- Schlapobersky, John R. *When They Came for Me: The Hidden Diary of an Apartheid Prisoner*. New York – Oxford: Berghahn, 2021.
- Schrich, Lisa. *Little Book of Strategic Peacebuilding: A Vision and Framework for Peace with Justice (Justice and Peacebuilding)*. USA: Good Books, 2015.
- Unesco. <https://www.unesco.org/en>
- Vallejo Bazante, Alexandra. "Corte Provincial del Azuay: SNAI es la responsable de las masacres en las cárceles, no los jueces". Quito, 2022. Tomado de <https://acortar.link/HnRc4P>.

- Vivas, Michael Andrea. *Casos de tuberculosis en población carcelaria de América Latina aumentaron en un 269 %*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2021. Tomado de: <https://consultorsalud.com/casos-de-tuberculosis-en-poblacion-carcelaria/>
- Viljoen, Jodi & Vincent, Gina. *Prisons are not the answer to preventing crime*. 2019. Tomado de: <https://phys.org/news/2019-10-prisons-crime.html>.
- Zehr, Howard. *The Little Book of Restorative Justice: Revised and Updated*. USA: Good Books, 2002.