

“Del Portón Para Aquí Se Acaban los Derechos Humanos”¹: Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas

¹ El título del informe se origina de una cita expresada por un detenido en la Cárcel de la Chorrera. Según éste, esa frase la solía decir uno de los policías que custodiaba la cárcel.

Parte 1: Introducción y visión general

I. Resumen ejecutivo y recomendaciones

Resumen ejecutivo:

El sistema penitenciario de Panamá se encuentra en un estado permanente de crisis. A pesar de haber promulgado leyes y reglamentos nacionales que, de ser implementados, asegurarían el respeto por los derechos humanos y una condición adecuada de vida para las personas privadas de libertad, el Estado panameño ignora sus propias directrices diariamente. Una combinación de escasos recursos, una administración deficiente, y una presunta corrupción han conducido en parte a condiciones deplorables en donde los derechos de las personas privadas de libertad son violados rutinariamente. El Estado panameño debe tomar acción inmediata para mejorar los centros penitenciarios panameños y garantizar que las necesidades básicas de los detenidos sean satisfechas.

Metodología. Este informe está basado en una investigación llevada a cabo por un período de 18 meses, durante el cual se realizaron visitas a siete centros de detención panameños, en marzo y octubre de 2007. Los centros visitados albergan a más del 75% de la población penitenciaria, y representan tanto lo mejor como lo peor de los centros penitenciarios de Panamá. Los resultados de esta investigación serán presentados en una audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de marzo de 2008. Como condiciones para llevar a cabo nuestras visitas a los centros penitenciarios, obtuvimos las siguientes garantías de la Dirección General del Sistema Penitenciario: poder recorrer el centro en su totalidad, tener completa discreción para escoger a las personas privadas de libertad que queríamos entrevistar y, por último, no estar acompañados por policías o custodios al momento de realizar las entrevistas. Bajo estos términos visitamos varias decenas de celdas y conversamos de forma individual o en grupos pequeños con más de 300 personas privadas de libertad. También, como parte de esta investigación, entrevistamos a varias docenas de actores del gobierno y de la sociedad civil cuyo trabajo es relevante para nuestra investigación. Durante nuestras visitas y para propósito de este informe evaluamos las prácticas del gobierno en los centros penitenciarios a la luz de los estándares establecidos tanto en la legislación panameña como en instrumentos internacionales, tales como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Normativa nacional. La Constitución de Panamá establece un sistema penitenciario fundado en los principios de seguridad y rehabilitación, y prohíbe el uso de medidas que lesionen la integridad física, mental, o moral de los presos. En el año 2003, la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley penitenciaria, la Ley 55, la cual establece que "aparte de los derechos suspendidos o limitados por la condena de un interno, la personalidad jurídica de un interno es idéntica a la de una persona libre" y contiene provisiones importantes diseñadas para proteger los derechos humanos de los internos de acuerdo con los estándares internacionales. A pesar del lenguaje prometedor de esta ley y de la expedición reciente de regulaciones, la mayoría de estas provisiones no se han implementado en el sistema penitenciario.

Alto índice de encarcelamiento. Panamá tiene, después de Cuba, el índice más alto de encarcelamiento en América Latina. Hasta febrero de 2008, los centros penitenciarios panameños mantenían encarceladas a 11,375 personas. Como causantes del alto índice de encarcelamiento en el país, los expertos citan los retrasos judiciales, el uso excesivo de la detención preventiva y la falta de sanciones alternativas a la prisión.

Instituciones Relevantes. La Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) se encarga de administrar los centros penales. Aparte de la DGSP existe un número de otras instituciones que tienen impacto en el sistema penitenciario y cuyas acciones y políticas públicas son esenciales para mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y garantizar el respeto de sus derechos humanos. Estas instituciones son el Ministerio Público, el Órgano Judicial y la Policía Nacional. Además, la Defensoría del Pueblo es la institución nacional responsable de velar por los derechos humanos de los detenidos. Aunque reconocemos la importancia de estas instituciones para el futuro del sistema penitenciario, nuestra investigación se enfocó en la labor de la DGSP.

Monitoreo por la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil panameña monitorean las condiciones de los centros penitenciarios. Sin embargo, algunos factores parecen dificultar su labor. Entre estos factores se encuentran la falta de recursos, dificultad para conseguir acceso completo y libre al interior de las instalaciones, así como preocupación de que una crítica honesta a las autoridades penitenciarias resulte en restricciones al acceso en el futuro. Como resultado, se necesita mayor información actualizada sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Dentro de los centros de detención. La gran mayoría de las personas privadas de libertad en Panamá viven en condiciones deplorables. Destacamos que, entre los penales que visitamos, la Cárcel de la Chorrera y los centros La Joya y La Joyita se encuentran en condiciones particularmente preocupantes. A su vez, un número pequeño de detenidos goza de condiciones substancialmente mejores; el centro El Renacer es un ejemplo claro de esta disparidad.

Infraestructura y condiciones básicas. La mayoría de las instalaciones físicas penitenciarias se encuentran en terribles condiciones. Muchos de los centros están ubicados en edificios que no fueron originalmente diseñados para albergar a detenidos y que carecen de una infraestructura adecuada para lidiar con el alto número de detenidos que actualmente alojan. La precariedad de las instalaciones se refleja en la infraestructura pobre, el saneamiento inadecuado y el hacinamiento extremo. Las áreas en donde habitan las personas privadas de libertad son oscuras, están mal ventiladas, y están sucias e infestadas por roedores e insectos. En algunos centros penitenciarios, hasta 100 detenidos comparten uno o dos baños, y en muchas celdas y galerías, los servicios y las duchas están bloqueados o rotos, y por ende son inutilizables.

Hacinamiento. El hacinamiento en estos centros ha alcanzado niveles infrahumanos. Si bien los centros panameños tienen una capacidad oficial promedio de 7,114 personas, en febrero de 2008 albergaban a 11,375 personas privadas de libertad. Algunos centros operan a doble o triple capacidad. En muchas celdas, los detenidos no tienen cama, forzándolos a dormir en hamacas hechas por ellos mismos—y, a menudo, precariamente colgadas de techos

agujereados—o en el mismo piso de las celdas. Preocupantemente, las consecuencias del hacinamiento parecen afectar a grupos menos privilegiados más que a otros.

Falta de criterio de separación. La población penitenciaria, hasta el momento de nuestras visitas, no estaba separada en base a los criterios establecidos por las normas internacionales y la ley nacional: salvo en pocas excepciones, los detenidos en proceso estaban agrupados junto a los condenados, y los ofensores violentos y aquellos que habían cometido crímenes no violentos vivían juntos en una misma celda.

Falta de agua y mala alimentación. El agua potable es escasa, y los detenidos a menudo se enferman después de beber agua que debería ser potable. En los centros La Joya y La Joyita en particular se encontraron grandes problemas con el abastecimiento de agua potable tanto en marzo como en octubre de 2007 y los detenidos se quejaron repetidamente de llevar días sin agua al momento de nuestras visitas. Los detenidos también se quejaron de recibir cantidades pequeñas de comida, que se servía a menudo cruda o poco cocinada.

Problemas de salud. Los detenidos padecen de numerosos problemas de salud y el sistema penitenciario cuenta con un presupuesto mínimo para atender sus necesidades. Dado que están hacinados en celdas húmedas, infestadas, y con poca circulación de aire, los internos quedan expuestos a una amplia variedad de infecciones y enfermedades. La falta de higiene, el alimento inadecuado y la escasez de agua facilitan la transmisión de enfermedades y estos problemas de salud son exacerbados por la carencia de asistencia médica apropiada en los centros penitenciarios. La falta de personal médico es tanto cualitativa como cuantitativa, y además, las clínicas carecen del equipo y la medicación necesarios. No encontramos ningún programa serio de medicina preventiva en los centros penitenciarios visitados. Los exámenes médicos rutinarios son prácticamente inexistentes y los detenidos con tuberculosis y VIH no reciben el cuidado adecuado. Los internos se quejaron de no poder ver a ningún médico a veces por semanas o incluso meses. El equipo médico es insuficiente para dar atención médica dentro de un tiempo razonable a todos los detenidos que necesitan atención.

Falta de profesionalismo en el personal penitenciario. La administración penitenciaria de Panamá se ve afectada por la inexistencia de una carrera penitenciaria y por la asignación de parte de la labor de custodia a policías. Aunque en teoría la Policía Nacional sólo debe tener a su cargo la seguridad externa de los centros, en la práctica, las fuerzas policíacas se encargan de custodiar a los detenidos en muchas de las instalaciones penitenciarias. Existen tensiones entre la administración civil de los centros y la policía, lo cual socava la comunicación y la coordinación entre ambos. Además, los sueldos bajos y las condiciones pobres de trabajo parecen desalentar a los guardias civiles y policías a que cumplan a cabalidad sus deberes.

Abusos mentales y físicos. Los detenidos se quejaron de ser abusados tanto física como verbalmente por los guardias. El uso de la fuerza parece basarse en los caprichos de éstos, e incluye frecuentemente el uso excesivo de métodos extremos de control, incluyendo el uso de rociadores irritantes, el lanzamiento de bombas lacrimógenas en las celdas y también el maltrato físico. Los custodios y policías que cometen ilegalmente estos excesos para controlar o castigar a las personas privadas de libertad parecen no ser disciplinados con la frecuencia y efectividad con la que deberían serlo.

Falta de rehabilitación. Los programas para la rehabilitación de las personas privadas de libertad, incluyendo los programas vocacionales, educativos y de conmutación de penas, no funcionan eficientemente. Detenidos que legalmente llenan los requisitos para estos programas enfrentan grandes dificultades de acceso como resultado de falta de oportunidades, falta de personal y demoras en los trámites. Las personas privadas de libertad pasan la mayor parte de su tiempo encerradas en sus celdas, sin tener tiempo suficiente para la recreación al aire libre o para recibir visitas. El tiempo programado para las salidas al patio es escaso. A menudo, si un detenido es indisciplinado, todos los detenidos en un grupo de celdas pierden su tiempo de patio como castigo. Las visitas de familiares no se conceden con la frecuencia necesaria y a menudo se suspenden antes de tiempo. Los visitantes deben esperar largas horas desde la madrugada y algunas visitas del sexo femenino tienen que pasar por registros humillantes antes de que se les permita ingresar a los centros.

Contraste en condiciones, privilegios y presunta corrupción. En contraste con las condiciones en las que viven la mayoría de las personas privadas de libertad, algunos reclusos viven en condiciones comparativamente superiores. Diversas poblaciones de detenidos reciben tratamientos privilegiados injustificados. Los extranjeros viven a menudo en mejores condiciones que los nacionales panameños. Miembros de ciertas denominaciones religiosas, como los cristianos evangélicos, parecen recibir un mejor trato, y son hoy endía responsables por la supervisión de las celdas. Se sospecha que muchos de los detenidos que cuentan con mejores condiciones de vida han pagado o hecho uso de sus contactos personales para conseguirlas. Desafortunadamente, la evidencia sugiere que los recursos económicos de un detenido a menudo pueden determinar el nivel de comodidad que éste puede obtener, consiguiendo mejores celdas dentro de la institución a la cual están asignados, o de igual forma comprando su traslado a un mejor centro penitenciario. Estas irregularidades también afectan los programas de rehabilitación, que tienen espacios limitados, ya que se cree que éstos son comúnmente asignados preferencialmente a detenidos que pueden pagar para ser admitidos.

Condiciones de las mujeres privadas de libertad. En ciertos aspectos, las mujeres privadas de libertad en el Centro Femenino de Panamá reciben un tratamiento ligeramente mejor que su contraparte masculina. Por ejemplo, cuentan sólo con custodias civiles, las cuales son, por lo general, menos violentas. Sus condiciones de vida son un poco más limpias y cuentan con más tiempo de patio diario. Sin embargo, también en estas instituciones penitenciarias nuestro equipo de investigación observó hacinamiento y servicios médicos inadecuados. En particular, la “celda preventiva” en el Centro Femenino estaba hacinada, sucia, y se encontraba muy por debajo de las normas nacionales e internacionales. También es importante resaltar que los centros femeninos no cuentan con programas de visita conyugales como algunos de los centros masculinos.

Conclusión. La Constitución y las leyes de Panamá demuestran un compromiso con los derechos humanos de su población penitenciaria. Este informe documenta que a pesar de esta responsabilidad, este compromiso no se ha llevado a la práctica. El sistema penitenciario se caracteriza por grandes injusticias y desigualdades. En parte, esto se debe a que el Estado panameño no ha dispuesto de un presupuesto que refleje las necesidades del sistema penitenciario. Pero también resulta evidente que estos problemas no se deben exclusivamente a la falta de recursos. Las personas privadas de libertad sufren en forma rutinaria de abusos a

manos del personal penitenciario. La administración ineficaz y la aparente existencia de privilegios e irregularidades institucionalizadas en los procedimientos han resultado en disparidades marcadas en el tratamiento y condiciones de vida de los reclusos. Para enfrentar estos problemas hace falta voluntad y visión, desde los niveles más bajos del personal penitenciario hasta los más altos del poder político. Esfuerzos sistemáticos y coordinados por parte de las diferentes instituciones estatales y de la sociedad civil podrían corregir una gran parte de los problemas del sistema penitenciario panameño y asegurar a las personas privadas de libertad los estándares básicos de vida protegidos por reglas nacionales e internacionales. Además, se necesita un compromiso fuerte por parte del Estado de Panamá para implementar las leyes y reglamentos ya decretados para el sistema penitenciario y garantizar el cumplimiento de las necesidades y los derechos de las personas privadas de libertad.

Recomendaciones:

Al Estado de Panamá:

El Estado de Panamá debería:

- Invitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a realizar una visita *in loco* a los centros de detención panameños.
- Extender una invitación abierta a todos los procedimientos especiales temáticos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Según fuentes de las Naciones Unidas, hasta diciembre de 2007, Panamá no formaba parte del grupo de 57 países que habían extendido invitaciones abiertas a los procedimientos especiales. Panamá debería unirse a este grupo de países, el cual incluye a 11 países Latinoamericanos, y así demostrar su compromiso internacional con los derechos humanos.
- Promover las gestiones diplomáticas necesarias para lograr la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes.

A la Dirección General del Sistema Penitenciario ("DGSP"):

La DGSP debería:

Mejorar las condiciones básicas:

- Monitorear la pronta y completa implementación de la Ley 55 en los centros penitenciarios.
- Construir solamente centros penales con capacidad para menos de 500 personas. Si el gobierno continúa con su plan de construcción de nuevos centros penales, la capacidad de éstos no debe ser mayor a 500 personas. Resulta imperativo que los diseños de planta garanticen las condiciones básicas de las personas privadas de libertad.
- Asegurar que se le brinde el mantenimiento adecuado a los centros penitenciarios.
- Tomar las medidas necesarias para garantizar que no haya espacios habitables en desuso dentro de los centros penitenciarios.
- Asegurar la separación de los detenidos en detención preventiva de los que están

cumpliendo condena así como la separación por grado de peligrosidad y demás criterios establecidos por las normas nacionales e internacionales.

- Garantizar a los grupos de la sociedad civil el acceso ininterrumpido y regular a los centros de detención, tanto para supervisar las condiciones dentro de los mismos como para realizar entrevistas en privado con las personas privadas de libertad.
- Garantizar que todas las personas privadas de libertad sean provistas con insumos básicos como artículos de limpieza y camas.
- Asegurar que las condiciones de los centros penitenciarios cumplan con las normas nacionales e internacionales de salubridad e higiene, especialmente, en las celdas y pabellones donde habitan los detenidos. Estos deben contar con servicios sanitarios y duchas en buenas condiciones.
- Asegurar que los detenidos tengan a su disposición agua potable suficiente y una alimentación adecuada y nutritiva.

Mejorar los servicios médicos:

- Trabajar con el Ministerio de Salud para mejorar el nivel de atención médica otorgada a las personas privadas de libertad. Lograr este objetivo requerirá incrementar el personal de salud, que deberá ser debidamente entrenado, y proveer mejores equipos y suministros médicos a las clínicas de los centros penitenciarios.
- Asegurar que las personas privadas de libertad que se encuentren enfermas o heridas sean llevadas sin demora por los custodios y policías para que sean vistas por personal médico debidamente entrenado.
- Cerciorarse de que todas las personas privadas de libertad reciban un examen médico al momento de su ingreso al centro penitenciario y que, de ser preciso, se les dé el seguimiento médico necesario.
- Esforzarse, junto a las entidades correspondientes, para conceder depósito domiciliario a aquellas personas que se encuentren enfermas de gravedad para evitar que mueran dentro de los centros penitenciarios.

Optimizar el profesionalismo del personal penitenciario:

- Establecer en los centros penitenciarios una cantidad suficiente de custodios para llevar a cabo una supervisión efectiva de las personas privadas de libertad.
- Implementar una carrera penitenciaria moderna y profesional, así como garantizar que los custodios penitenciarios sean adecuadamente remunerados y considerados para aumentos de salarios, y cuenten con una vivienda apropiada e insumos básicos para poder realizar su trabajo efectivamente.
- Utilizar solamente custodios civiles en sus instalaciones penales. En este sentido, la DGSP debería redoblar sus esfuerzos para reclutar y entrenar a custodios de tiempo completo, con el objetivo de eliminar el uso de personal policial en los centros penitenciarios lo más pronto posible.
- Asegurar que las personas privadas de libertad sean disciplinadas a través de los procesos establecidos por la ley y utilizando sanciones apropiadas.

- Garantizar que durante el entrenamiento del personal penitenciario en materia de derechos humanos, se enfatice que el uso de la fuerza contra los detenidos, incluyendo el uso de bombas de gas, debe ser eliminado o, por lo menos, extremadamente restringido y reservado sólo para situaciones extremas.
- Establecer un mecanismo eficaz para monitorear a los custodios penitenciarios e investigar de manera imparcial e inmediata las denuncias de abuso físico.

Fortalecer los programas de rehabilitación y contactos con el mundo exterior:

- Colaborar con las entidades estatales y otras instituciones correspondientes en el desarrollo e implementación completa de los programas educacionales, vocacionales o de trabajo, para lograr que cada persona privada de libertad que cualifique para ellos pueda participar. Estos programas deberían tener como prioridad proporcionarle a los internos las herramientas necesarias poder conseguir empleo y reintegrarse a la sociedad una vez queden en libertad.
- Garantizar que todos los reclusos dispongan de al menos una hora al día para realizar ejercicio físico al aire libre.
- Facilitar las visitas periódicas entre los reclusos y sus familiares y amigos, y asegurarse que éstos sean admitidos a los centros de detención sin demoras innecesarias y sean tratados con el debido respeto.

Eliminar los privilegios injustificados y combatir la corrupción:

- Asegurar que no existan personas privadas de libertad que posean privilegios injustificados o a las que se les delegue responsabilidades de seguridad interna.
- Implementar medidas concretas y efectivas para combatir la corrupción que parece existir dentro del sistema penitenciario. Estas medidas deben incluir la remuneración suficiente del personal penitenciario y el establecimiento de las sanciones administrativas adecuadas e inmediatas correspondientes para aquellos que estén involucrados en actos de cohecho, ya sea dentro de los centros penitenciarios o en el sistema administrativo general.

Mejorar las condiciones de las mujeres privadas de libertad:

- Poner fin al hacinamiento en la "celda preventiva" en el Centro Femenino y asegurarse de que las celdas en dicho centro cumplan con las reglas nacionales e internacionales para el tratamiento de los reclusos.
- Mejorar la atención médica y asegurar que las mujeres embarazadas reciban el debido tratamiento.
- Permitir que las mujeres privadas de libertad también se beneficien de los programas de visitas conyugales.

A la Asamblea Nacional:

La Asamblea Nacional debería:

- Aumentar el presupuesto asignado a la DGSP y al Ministerio de Gobierno y Justicia para que éste refleje las necesidades reales que posee el sistema penitenciario.
- Debatir y aprobar una ley que establezca una carrera penitenciaria.

Al Órgano Judicial:

El Órgano Judicial debería:

- Dar prioridad a la reducción de las demoras existentes en la administración de justicia, para garantizar un juicio justo y expedito a quienes sean acusados de un crimen.
- Cooperar para reducir la población penitenciaria alentando a los jueces a que, para los casos penales de menor gravedad, utilicen sanciones alternativas, tales como arresto de fines de semana, días multa, la prisión domiciliaria y el trabajo comunitario.
- A través de la Comisión Penitenciaria, velar por el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad que se encuentran bajo las órdenes del Órgano Judicial.

Al Ministerio Público:

El Ministerio Público debería:

- Aumentar esfuerzos y diseñar políticas para que los fiscales no abusen de la detención preventiva.
- Investigar efectivamente y sin demora las acusaciones de abuso en manos de policías y custodios penitenciarios, así como las alegaciones de corrupción.
- A través de la Dirección de Asistencia y Coordinación Penitenciaria, continuar con su labor de velar por que se respeten los derechos humanos de las personas privadas de libertad que se encuentran bajo las órdenes de esta institución.

A la Dirección de la Policía Nacional Civil:

La Policía Nacional debería:

- Mantener policías como custodios en los centros penitenciarios sólo por el tiempo que sea absolutamente necesario.
- Asegurar que los miembros de la policía que custodien temporalmente los centros penitenciarios acaten las órdenes de la DGSP.

A la Defensoría del Pueblo:

La Defensoría del Pueblo debería:

- Continuar su labor de supervisión de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y fortalecer esfuerzos para trabajar activamente con el gobierno con el propósito de llegar a soluciones concretas para los problemas que afectan al sistema penitenciario.

A la Sociedad Civil Panameña:

Las organizaciones de derechos humanos deberían:

- Monitorear las condiciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad a través de inspecciones regulares, por lo menos, una vez al mes. Durante estas visitas deberían asegurarse de conversar de manera individual y privada tanto con los detenidos como con los custodios y demás personal.
- Emitir informes anuales que resuman las principales violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y hacer las recomendaciones pertinentes. Estos informes deberían ser compartidos con el gobierno y con organismos internacionales de derechos humanos.

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

La Comisión Interamericana debería:

- Continuar su monitoreo de las condiciones de los derechos humanos en Panamá e intensificar su enfoque en la situación de las personas privadas de libertad.
- Desarrollar un diálogo con las autoridades nacionales para lograr que implementen las normas de derechos humanos nacionales e internacionales en lo concerniente a las condiciones de las personas privadas de libertad.
- Iniciar los trámites junto al Estado panameño para llegar a un acuerdo sobre una visita *in loco* para visitar los centros penitenciarios y emitir recomendaciones para el Estado panameño.

A los donantes internacionales:

Los donantes internacionales proporcionan ayuda financiera de carácter indispensable para el sistema penitenciario panameño; por tanto, deberían:

- Supervisar su uso adecuado, como también las condiciones de los centros de detención, especialmente mediante la colaboración con organizaciones locales de la sociedad civil.