
EXTRANJEROS PRIVADOS DE LIBERTAD

XXIII CURSOS
INTERNACIONALES DE
VERANO 2014

Javier E. Ayala Navarro



Sistema penitenciario

El sistema penitenciario es el término con el que se designan a las instituciones o al sistema establecido para el cumplimiento de las penas previstas en las sentencias judiciales; especialmente las penas de reclusión, cuyo propósito, en el derecho penal contemporáneo y el derecho penitenciario, es la reinserción social del condenado. Otro tipo de penas, como la pena de muerte, el trabajo social, la libertad vigilada, etc., tienen una relación más o menos indirecta con las instituciones penitenciarias, aunque también forman parte del sistema penal.

Habitualmente la institución penitenciaria es la cárcel o prisión, pero la denominación puede ser diferente, así como su organización administrativa y sus métodos y características: centros penitenciarios abiertos o cerrados, de mínima seguridad o máxima seguridad, hospitales o centros psiquiátricos penitenciarios (hospital penitenciario, hospital psiquiátrico penitenciario), etc.

Objetivos y principios

La labor fundamental, que asignan la Constitución Española y la ley Orgánica General Penitenciaria al sistema penitenciario, consiste en garantizar el cumplimiento de las penas impuestas por los jueces, asegurar la custodia de los reclusos y proteger su integridad. Pero esta misión no sería completa ni eficaz si no estuviera orientada a la rehabilitación de los reclusos. Se aspira a que el paso por la cárcel no sirva, como en tiempos pasados, a modo de escuela de delincuentes sino, por el contrario, para prepararles para una vida en libertad en la que prime el respeto a las normas sociales y al mandato de las leyes. Por eso el esfuerzo se dirige, sobre todo, a poner en sus manos los medios laborales y educativos que les ayuden a enfrentarse con éxito a la nueva vida que les espera cuando salgan de la prisión. Toda la organización del sistema penitenciario y los medios materiales de que dispone están orientados a cumplir con la máxima eficacia estos objetivos. Para lograrlo las actuaciones se ajustan a una serie de principios:

- Individualización.
- Progresión de grado.
- Tratamiento penitenciario.
- Cumplimiento de la condena.
- Comunicación con el exterior y permisos de salida.

En la **Individualización**, la entrada en prisión es siempre un hecho traumático que se pretende paliar, en la medida de lo posible, acogiendo al interno en un Módulo de Ingresos. Durante este período, el recién llegado es reconocido por el servicio médico y se entrevista con un equipo técnico que lo evalúa y le asigna el régimen de vida de acuerdo con criterios de separación y clasificación teniendo en cuenta su personalidad e historial delictivo.

En **progresión de grado**, el sistema penitenciario español es progresivo. Esto significa que todo interno puede progresar a Tercer Grado o Régimen Abierto en función del tiempo de cumplimiento de la pena y de su evolución, una vez analizada su conducta, participación en actividades, comportamiento en salidas de permisos, etc. Pero también se puede endurecer su régimen en caso de comportamiento negativo. Antes de que pasen dos meses desde que se recibe la sentencia, la Junta de Tratamiento, presidida por el director del centro e integrada por un equipo técnico multidisciplinar, propone el grado penitenciario en el que, inicialmente, el preso debe cumplir la condena.

En la mayoría de los casos, son clasificados en Segundo Grado o Régimen Ordinario que les permite llevar una vida semejante, en la medida de lo posible, a la que hacían en libertad con el fin de evitar los perjuicios que causa en su rehabilitación la reclusión y el alejamiento de la vida en sociedad. Sólo excepcionalmente, cuando el recluso muestra una conducta abiertamente inadaptada o violenta cabe su clasificación en Primer Grado o Régimen Cerrado. Ninguna clasificación es definitiva y todos los grados son revisados obligatoriamente pasados unos meses.

El Tercer Grado o Régimen Abierto tiene la función de aprendizaje para que la incorporación del preso a la vida en libertad sea gradual. También es un factor de estímulo a la rehabilitación del recluso que de esta manera ve recompensados sus esfuerzos con un mejor tratamiento de su condena. Este régimen permite evaluar su evolución y comprobar el grado de recuperación al final del proceso.

En el **tratamiento penitenciario**, las actividades organizadas en la cárcel están orientadas no sólo a la recuperación terapéutica o a la atención asistencial del recluso sino, primordialmente, a desarrollar sus capacidades sociales y laborales y facilitar así su reinserción. Los programas formativos, socioculturales, recreativos y deportivos ayudan a su desarrollo personal y social, estimulan la autoestima y motivan una actitud respetuosa con la ley. Este concepto de intervención es la base del sistema y se ha demostrado la mejor vía para evitar la reincidencia.

En el **cumplimiento de la condena**, allí donde el preso tenga arraigo social, las cárceles españolas están diseminadas por todo el territorio nacional lo que permite que los internos cumplan su condena en la institución más próxima a su lugar de origen y evitar así el desarraigo familiar y social.

Por último, hay que considerar la **comunicación con el exterior y permisos de salida**, la relación del preso con el mundo exterior se contempla como un instrumento positivo para la reinserción. El reglamento penitenciario regula la comunicación por teléfono, carta o a través de contactos personales en las instalaciones habilitadas para ese fin en los centros.

El sistema penitenciario español permite que el interno disfrute de comunicación a través de locutorios con familiares y allegados una vez por semana y una vez al mes,

como mínimo, comunicaciones familiares y de pareja vis a vis. El interno también puede disfrutar, como preparación para su vida en libertad, de permisos ordinarios de salida a propuesta de la Junta de Tratamiento y aprobados por el Juez de Vigilancia. Para conseguirlos es necesario estar clasificado en Segundo o Tercer Grado, haber cumplido, al menos, la cuarta parte de la condena y haber mostrado una evolución positiva. Existen permisos de salida extraordinarios para todos los internos cuando se dan circunstancias especiales como el fallecimiento de un familiar cercano o el nacimiento de un hijo.

Programas de tratamiento en los centros para extranjeros

Desde el año 2005 se ha dado un impulso definitivo en los centros penitenciarios a los programas de tratamiento dirigidos a conseguir la reeducación y reinserción social de los penados.

Entre los programas de tratamiento que se llevan a cabo en los centros penitenciarios se reseñan algunos por su especial relevancia, como son: agresores en el ámbito familiar, control de la agresión sexual, prevención de suicidios, personas con discapacidad física, sensorial o intelectual, intervención con jóvenes, etc., pero en este curso cabe destacar en especial a la *población extranjera*.

En este último, el programa contempla tres grandes áreas de intervención, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa. La primera, la educativa que incluye enseñanza reglada, conocimiento del idioma, formación profesional y educación para la salud. La segunda, multicultural con conocimientos básicos sobre materia jurídica, características socioculturales de nuestro país y actividades interculturales. Y finalmente, educación en valores y habilidades cognitivas.

Cabe mencionar que en los últimos años se ha puesto en marcha una experiencia renovadora en el sistema penitenciario español que pretende crear espacios apropiados para que los internos desarrollen sus capacidades como ciudadanos responsables y respetuosos con la ley: son los denominados **Módulos de Respeto**. Se trata de un programa de educación en valores positivos que obliga a los internos a ponerlos en práctica. El ingreso en estos módulos supone aceptar un nuevo estilo de vida basado en la confianza y la solidaridad y en la solución pacífica de los conflictos.

La normativa que rige estos espacios juega un papel determinante porque favorece la creación y consolidación de hábitos y actitudes socialmente admitidos e impide que los valores predominantes en la subcultura carcelaria fomenten la reincidencia del interno en el delito. Se cuidan aspectos tan básicos como la higiene, la salud, los buenos hábitos y otros de mayor envergadura como las relaciones interpersonales, el fomento de la responsabilidad y la participación. El interno se somete voluntariamente, mediante la firma de un contrato, al cumplimiento escrupuloso de las normas que rigen en el módulo.

La inmigración. El problema que conlleva y sus factores sociales.

En pocos años la sociedad española ha vivido importantes cambios debido al rápido crecimiento de las migraciones exteriores. A partir de los años noventa, cuando los extranjeros no representaban ni el 1% de la población española, comienza a desarrollarse una corriente migratoria progresiva y acelerada hacia España, primero desde África y después de América Latina y los países de Europa Oriental.

Según las encuestas que cada mes realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS, para medir el estado de la opinión pública española, la inmigración aparece entre los temas que más preocupan a la sociedad española.

El Barómetro de Opinión del CIS se realiza desde 1979, pero no es hasta el año 2000 cuando se empieza a incluir la inmigración en las encuestas, aunque entonces todavía no aparecía entre los tres principales problemas. En 2005, con los asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, ocurridos en el mes de septiembre, la inmigración pasa a ser el segundo problema para los españoles. En 2006, un nuevo asalto y las llegadas diarias de cayucos a las Islas Canarias, llevan a la inmigración a colocarse como el primer problema para el 59,2% de los españoles, en el mes de septiembre.

En los últimos años, la situación económica y el paro se han colocado como las principales preocupaciones, a pesar de ello, la inmigración se ha mantenido entre los primeros puestos.

En el control de la inmigración, la gestión y el manejo de las fronteras externas es responsabilidad de cada país, aunque la Unión Europea tiene establecida una política migratoria común para todo su territorio. Esta dualidad ha generado constantes enfrentamientos entre algunos gobiernos nacionales, como el español, y la Comisión Europea, encargada de velar por el correcto funcionamiento de las directivas comunitarias.

La inmigración es un asunto especialmente polémico porque no afecta a todos los países por igual y porque en ocasiones la sensibilidad de Bruselas está muy alejada de la realidad que se vive sobre el terreno. Según los datos de la Agencia Europea de Fronteras Externas (Frontex), en 2013 se produjeron en toda la UE 74.437 detenciones de inmigrantes ilegales, la mayoría de ellas concentradas en los pasos del Mediterráneo (Grecia, Italia y España, principalmente). Estos estados miembros, liderados por España, han reclamado constantemente más recursos del Presupuesto comunitario para abordar los flujos masivos que tienen que gestionar en sus fronteras externas, ya que la cuantía consignada es insuficiente.

La normativa comunitaria establece criterios comunes a la hora de gestionar las peticiones de asilo (dato a destacar 335.000 en 2012), la vigilancia fronteriza y la recepción de inmigrantes, que en 2015 será de nuevo revisada con una nueva directiva. También incluye aspectos como el espacio de libre circulación, el Tratado de Schengen, que fue reformado en 2012 a petición de algunos estados miembros. Este

acuerdo establece la libertad de circulación entre los países firmantes sin necesidad de formalidades administrativas, aunque puede ser interrumpido de forma unilateral por un estado miembro ante circunstancias extraordinarias o si está amenazada la seguridad de sus ciudadanos. En última instancia es la Comisión Europea la encargada de verificar si el restablecimiento de los controles fronterizos está justificado.

Hay que considerar que la inmigración ilegal es un problema social complejo que a menudo se debe a las condiciones sociales en el país de origen del inmigrante. Muchos países reconocen esto, y luchan contra la inmigración ilegal a través de la política doméstica, así como la ayuda extranjera. Contrariamente a la creencia popular en el mundo occidental, el problema no es causado por el deseo de aprovecharse del país de destino o alimentarse de los programas sociales de bienestar. Para la mayoría de los inmigrantes ilegales, los factores sociales en su país son la fuerza impulsora detrás de la inmigración ilegal.

Los factores sociales a tener en cuenta son los que detallamos a continuación:

- Conflictos armados

Los conflictos armados son una de las principales causas de inmigración. Ya sean invasiones de alto perfil o disturbios civiles violentos, la inmigración ilegal llega a un pico alrededor de los períodos de guerra. Esto es común en muchas partes de África y el Medio Oriente, donde los insurgentes, las drogas y asesinatos son la causa de una serie de conflictos sociales de larga data. Cuando los ciudadanos temen por sus vidas o por la seguridad de sus familias, a menudo se niegan a esperar por el largo proceso de aplicación burocrática de la inmigración para encontrar la seguridad de sus seres queridos.

- Desigualdad social y económica

Muchas naciones luchan con una enorme brecha entre los ricos y los pobres. La ayuda no se distribuye uniformemente, y el racismo entre grupos étnicos divide a la gente y dibuja líneas en la arena. Las minorías empobrecidas están a veces obligadas a huir de las desigualdades que impiden la alimentación de sus familias, el ejercicio de sus derechos humanos, o vivir sin miedo a la limpieza étnica.

- Extrema pobreza

La pobreza en el país de origen es una fuerza impulsora en muchas "naciones problema" por inmigración ilegal. Las personas de estos países se enfrentan a los bajos salarios, el desempleo, la inestabilidad laboral y la falta de oportunidades. Los países de destino son a menudo vistos por estas personas como una forma de escapar de su círculo de la pobreza.

- Situación política

La represión o división política en el país de origen puede obligar a los ciudadanos a optar por la inmigración ilegal. En la Cuba comunista, por ejemplo, las personas tenían prohibido salir sin obtener antes un permiso oficial del gobierno cubano. Por lo tanto, no había instituciones ni procedimientos nacionales a través de los cuales se podía abandonar legalmente el país. Así, muchas personas que estaban dispuestas a irse se vieron obligadas a hacerlo a través de la inmigración ilegal a los países vecinos.

- Reunificación familiar

Otro factor a tener en cuenta aunque menos importante es la reunificación familiar. Las personas que quieren vivir con sus seres queridos en otras naciones tienen opciones. Las visas de reunificación de la familia pueden ser solicitadas por los residentes legales del país de destino para traer a los cónyuges u otros familiares. Pero estas visas pueden ser limitadas de año a año. Si los miembros de la familia en el país de destino llegaron ilegalmente, en lugar de hacerlo a través de una solicitud formal, el visado no puede ser solicitado. El proceso tradicional de solicitud de inmigración sería la única vía y los sistemas de inmigración de los países desarrollados casi siempre tienen cuotas anuales que no se pueden exceder.

La inmigración en España

España es, tras Alemania, el segundo país del área sin fronteras interiores Schengen donde se detectaron más entradas de inmigrantes ilegales, según un estudio sobre el control de fronteras presentado por la Comisión Europea (CE).

El mayor número de inmigrantes irregulares se registró en Alemania, seguido de España, siendo estos dos países "los principales destinos finales de esos inmigrantes". La Europa sin fronteras Schengen la componen 22 países de la Unión Europea, todos menos el Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgaria y Rumanía, así como Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

Los técnicos comunitarios realizan controles periódicos sobre el funcionamiento del acuerdo, por el que existe confianza mutua en los controles fronterizos dentro del área de países participantes para que sea posible la libre circulación.

Pero existen otro caso mucho más importante como es la inmigración ilegal por el Norte de África, existen multitud de rutas controladas por las mafias que son utilizadas para que los inmigrantes ilegales puedan acceder a España.

A continuación, se detallará la inmigración ilegal en el Norte de África, destacando la ciudad autónoma de Melilla como foco de inmigración ilegal en España.

La inmigración en Melilla

El mundo entero ha puesto su atención en el problema que España tiene con la inmigración irregular en las dos ciudades autónomas, en este caso concreto, en Melilla. En dicha ciudad autónoma, la segunda puerta de entrada de todo el mapa español para cientos de sin papeles, por la que ya han entrado más de **16.000** inmigrantes irregulares desde 2002.

A Melilla sólo la supera en la actualidad el Estrecho, aunque a corta distancia. El año pasado, según las estadísticas oficiales del Gobierno, llegaron ilegalmente a la ciudad autónoma **2.186** inmigrantes, más del 60% de los que lo hicieron desembarcando en patera en las costas andaluzas (casi el 80% si se incluye también Ceuta). Pero esas cifras ya son historia porque Melilla ha vuelto a superar por cuarta vez consecutiva el número de inmigrantes que entraron de forma irregular.

En 2013 se han contabilizado en torno a unos **2.273** sin papeles. Casi un 4% más que en todo el año pasado, un aumento que seguramente se habría disparado si Marruecos no hubiese ayudado y si España no hubiera reforzado el dispositivo de la Guardia Civil en la valla, que desde finales de mayo tiene de forma permanente un helicóptero sobrevolando el perímetro cada noche y un par de grupos de antidisturbios llegados de la Península.

La valla es la vía más barata, y también una de las que menos posibilidades de éxito ofrecen por el férreo dispositivo que despliega sin descanso la Guardia Civil a un lado, y la Gendarmería marroquí al otro. Muchas de las aproximaciones terminan sin que ni siquiera lleguen a tocar la alambrada. Pero la valla, aun siendo la única opción gratuita, sólo está reservada para una parte de los cientos de inmigrantes que esperan su oportunidad en las cercanías de Melilla, que suelen ser los subsaharianos varones. El resto, como la mayoría de las mujeres y los niños, por ejemplo, tienen que recurrir a otros métodos gestionados por las mafias: el doble fondo en vehículos o las pateras, previo pago de cantidades desorbitadas, de **3.000 euros** en adelante, que les costará pagar una vida entera o incluso las de sus futuras generaciones.

Los datos en inmigración ilegal son los siguientes:

Más de 7.500 inmigrantes entraron en España por frontera sur en el año 2013, 558 más que en 2012, según datos de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (Apdha). La principal vía de acceso fue Melilla (2.508 frente a los 2.105 de 2012) y Ceuta (1.846 frente a 756). Cádiz fue la única provincia andaluza por la que entraron más inmigrantes en 2013 que en 2012: 1.405, 95 más que en el año anterior. En 2013 murieron y desaparecieron 130 personas en su intento de entrar en España.

Un 45,25 por ciento de inmigrantes intentó acceder a territorio español en pateras o neumáticas tipo zodiac. Otro 27,04 por ciento empleó balsas hinchables, un 15,75 por ciento mediante el salto de valla, un 8,16 por ciento por coche, camiones o como polizones y un 2,53 a nado. Para acceder por mar se usaron 401 embarcaciones.

Cabe destacar que el 56,15 por ciento de inmigrantes son subsaharianos. Es la nacionalidad más común entre los inmigrantes que lograron llegar a España durante 2013. Según la Apdha, la segunda nacionalidad más repetida (25,49 por ciento) es la argelina, seguida de la magrebí (12,49 por ciento). En este sentido, se incrementa el acceso de inmigrantes argelinos en más de cinco puntos y en siete los que no son ni subsaharianos ni magrebíes. Nueve de cada diez inmigrante eran hombres.

Por otro lado, el dinero que recibirá el Gobierno español del **Marco Financiero Plurianual 2014-2020** para el control de las fronteras, la lucha contra la inmigración irregular y la financiación de proyectos y actividades de seguridad es de 527 millones de euros. Una asignación insuficiente, según el Ministerio del Interior, que ha venido pidiendo un apoyo presupuestario mayor.

Según un escrito del Ministerio, el Gobierno ha trasladado esta cuestión a sus socios europeos en todas las reuniones del **Consejo de Ministros de Justicia e Interior**. España realizó varias peticiones de financiación para la lucha contra la inmigración, ya que los países que asumen una mayor presión migratoria que «asumen mayores responsabilidades deben contar con la solidaridad real, política y económica del conjunto de la UE».

En estos últimos meses, el balance anual de la lucha contra la inmigración publicado por el ministerio del Interior informa de que la entrada de inmigrantes por las fronteras de Ceuta y Melilla aumentó el pasado año 2013 en un 48,5%, un 25% menos en comparación con el 2005. En total entraron 4.235 inmigrantes frente a los 2.841 del 2012. Además señala que los datos son muy buenos pues se ha producido una reducción de un 82% las entradas por vía marítima y un 15% por las vallas que separan Ceuta y Melilla de Marruecos.

Sobre Ceuta y Melilla, el balance revela un repunte en 2013, pues la tendencia se mantenía a la baja desde el año 2005, cuando un total de 5.566 personas accedieron a las ciudades de forma clandestina. En cuanto a las costas, en 2013 llegaron 3.237 personas, un 15% menos que en 2012, cuando ya se había registrado una caída del 30%. El Ministerio del Interior pone en comparación los datos de 2006, cuando se produjo la llamada crisis de las pateras, con los registrados en 2013 y destaca que los flujos por vía marítima se han reducido un 91,7% en este periodo, con la llegada de 35.943 personas menos.

En cuanto a las repatriaciones de inmigrantes, cayeron un 10% el año pasado hasta las **23.889**, descenso que Interior atribuye al menor número de llegadas. En concreto, se ejecutaron 8.704 denegaciones de entrada (personas rechazadas en puestos fronterizos como puertos y aeropuertos), un 0,7% más que en 2012, la única modalidad de repatriaciones amparadas por la Ley de Extranjería que registró un incremento.

Por contra, las readmisiones (personas expulsadas de España por acuerdos con otros países) fueron 1.199, un 15% menos que en 2012 y las devoluciones (de personas que intentan entrar por puestos no habilitados como fronteras) cayeron un 21,2% hasta las

5.002. Interior afirma que el 84% de las expulsiones fueron a inmigrantes con antecedentes penales.

Conclusión

Como conclusión general podemos decir que en estos momentos, miles de personas están a la espera de traspasar la frontera, donde los centros de acogida están desbordados, como es el caso de Melilla y en las que las asignaciones presupuestarias son insuficientes para afrontar un problema cada día más importante en el ámbito nacional. Hay que tener en cuenta ante todo los derechos humanos: la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley, constituyen los principios básicos y generales de la protección de los Derechos Humanos. Dichos principios corresponden por igual a toda persona, ya sean extranjeros o no, y siempre se han de tener en cuenta ante todas las circunstancias, pero que aunque no elegimos dónde nacemos y que todos queremos lo mejor para nosotros mismos y nuestras familias, es necesario tomar una serie de medidas de regulación porque si la presión migratoria va en aumento, estará en riesgo la estabilidad social y política en nuestro país.

