

Avaluació d'un any d'aplicació de la Circular d'estrangeria

Direcció General de Serveis Penitenciaris

Àrea de Planificació i Projectes Estratègics

dimarts, 9 / octubre / 2012



Generalitat de Catalunya
Departament de Justícia

Objecte de l'informe

Aquest informe presenta els principals resultats de l'avaluació dels canvis produïts un any després de l'aplicació de la *Circular 1/2011 sobre estrangeria als centres penitenciaris de Catalunya*. El document inclou un resum dels continguts de la Circular, dades sobre la població general i la població estrangera, informació sobre els efectes en la participació en programes de rehabilitació i també sobre el retorn al país d'origen d'una part dels interns estrangers. Finalment, s'avaluen les taxes de trencaments de condemna un any abans i un any després de l'entrada en vigor de la Circular.

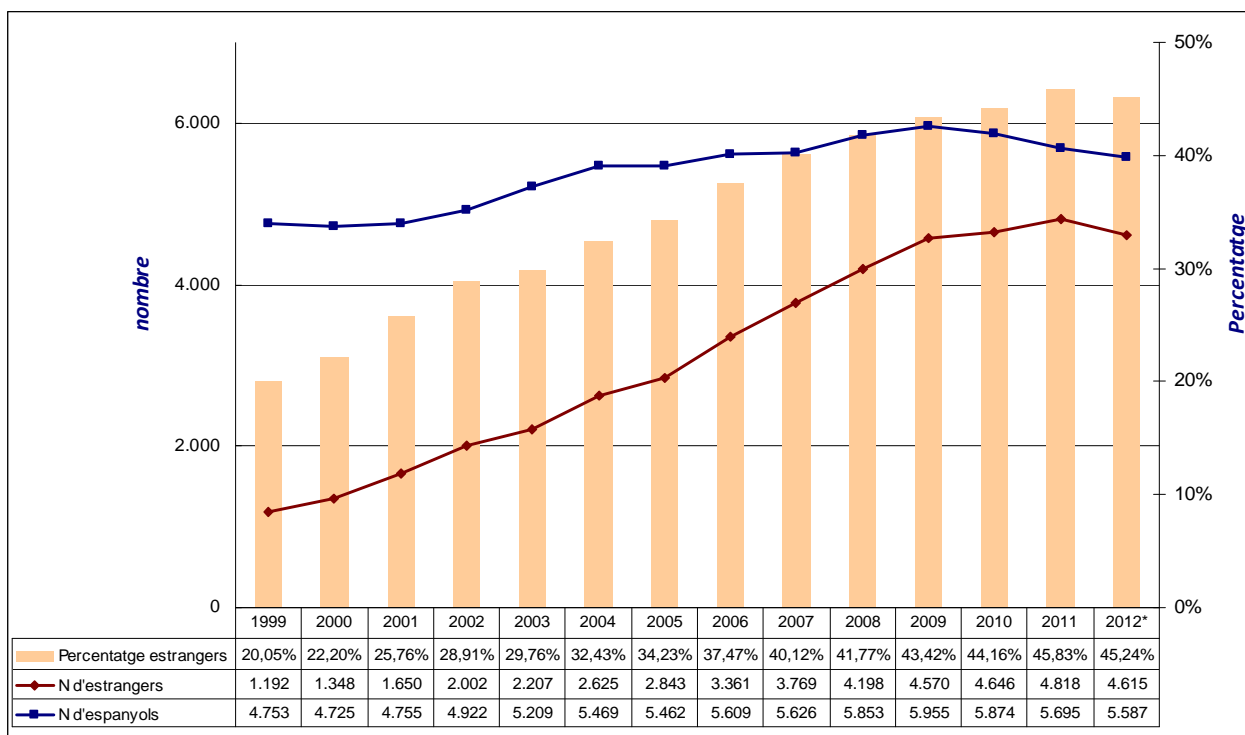
Quan es compara "abans" i "després" de la Circular, això correspon sempre als períodes que van des de l'1 de setembre de 2010 fins el 31 d'agost de 2011 (*abans*) i des de l'1 de setembre de 2011 fins el 31 d'agost de 2012 (*després*).

La població penitenciària estrangera a Catalunya

La proporció d'estrangers a les presons de Catalunya ha anat augmentant durant l'última dècada fins arribar a una de les taxes més altes d'Europa.

Entre 1999 i 2010 el nombre d'estrangers a les presons de Catalunya va augmentar a un ritme molt superior al dels interns espanyols. Aquesta és una de les raons de l'augment de la població penitenciària.

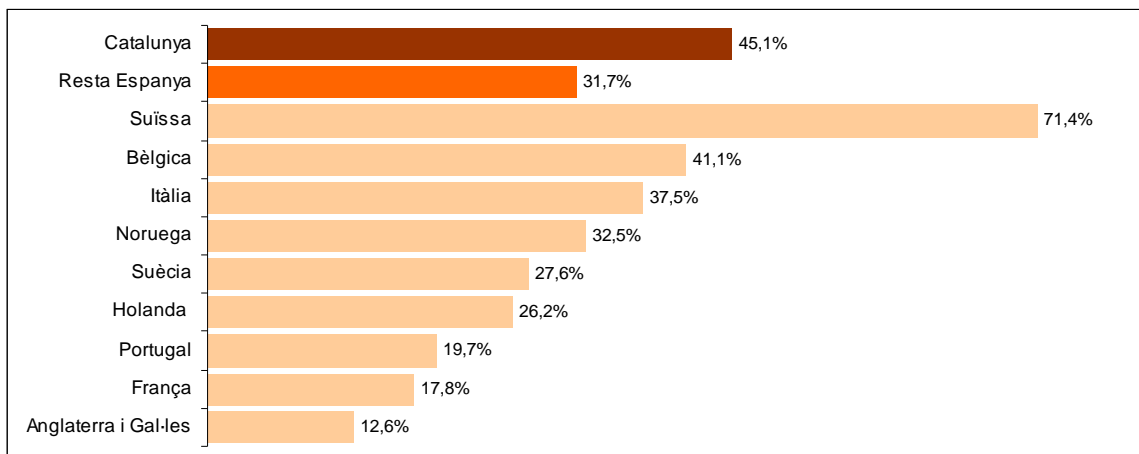
Gràfic 1: Evolució del nombre d'estrangers a les presons de Catalunya 1999 - 2012



(*) Dades a 19/9/2012

Aquest creixement ha situat a les presons de Catalunya com un dels sistemes penitenciaris amb més proporció d'estrangers d'Europa:

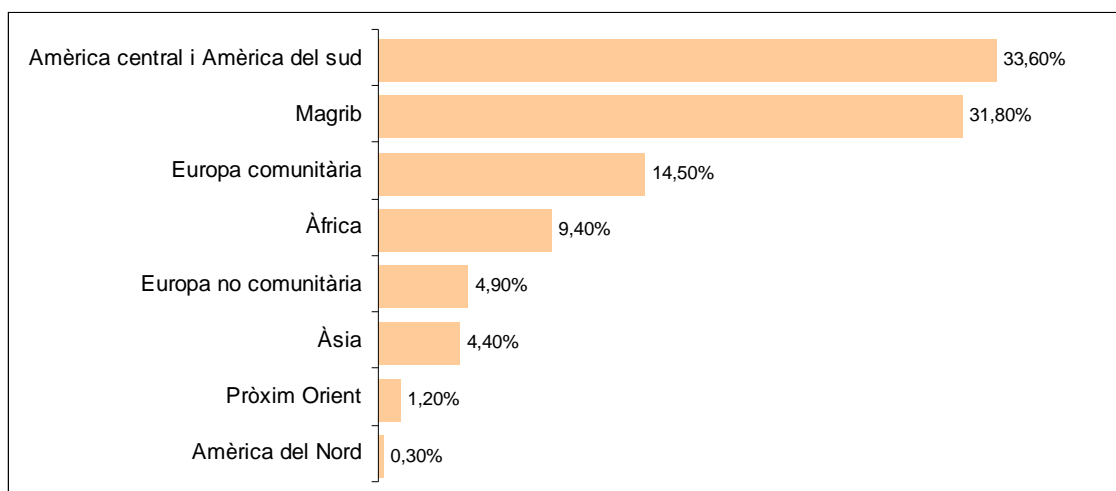
Gràfic 2: Comparació entre Catalunya i sistemes penitenciaris del seu entorn pel que fa al percentatge d'interns estrangers



Característiques dels interns estrangers a les presons de Catalunya

Els interns procedents d'Amèrica central i del sud i del Magrib són els grups més nombrosos a les presons de Catalunya. La majoria estan condemnats per delictes contra la propietat

Gràfic 3: Població estrangera segons la seva nacionalitat



Taula 1: Població estrangera segons el tipus de delictes

Tipus de delictes	Percentatge
Contra la propietat	42,0%
Contra la salut pública	22,5%
Contra les persones	20,4%
Altres	15,1%

La Circular 1/2011 sobre estrangeria als centres penitenciaris de Catalunya

L'objectiu de la circular és el d'optimitzar les possibilitats d'integració social de la població penitenciària estrangera.

Aquesta normativa dona orientacions als equips de tractament per desenvolupar amb els interns **dos possibles itineraris de reinserció** segons la seva situació administrativa:

1. un dirigit a la **integració a Catalunya** per aquells que tenen o poden tenir permís de residència
2. un altre que fa ús de les mesures legals pel **retorn al país d'origen** en situació preventiva, durant el compliment de la condemna o al finalitzar aquesta.

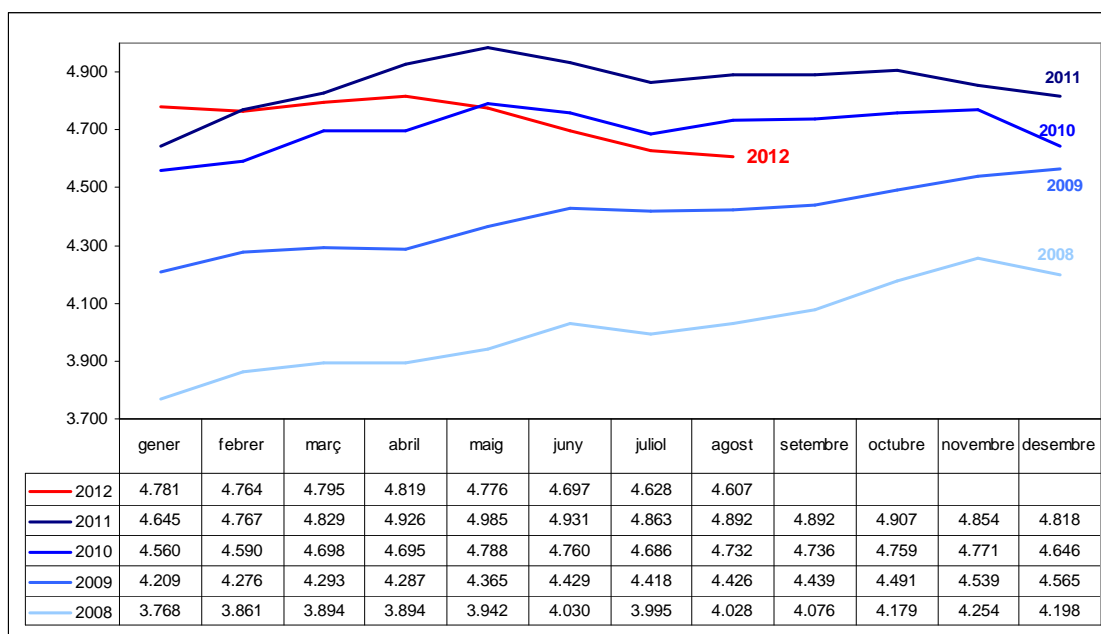
A més es donen criteris per tal de **millorar la coordinació** entre els serveis penitenciaris i els diferents operadors jurídics implicats en les polítiques d'estrangeria.

Canvis en la població penitenciària un any després de la circular

Per primer cop en molts anys el nombre d'interns estrangers a les presons de Catalunya ha començat a disminuir

A partir de 2012 ha començat a canviar la tendència d'augment constant de la població penitenciària estrangera que s'havia donat durant els darrers anys. Les causes d'aquest canvi son múltiples, algunes d'elles afecten també a la població reclusa espanyola com ara la disminució de la delinqüència¹ o la reforma del Codi penal de 2010, que redueix la durada màxima de les penes per delictes contra la salut pública.

Gràfic 4: Gràfic 4: Evolució mensual del nombre d'interns estrangers a les presons de Catalunya



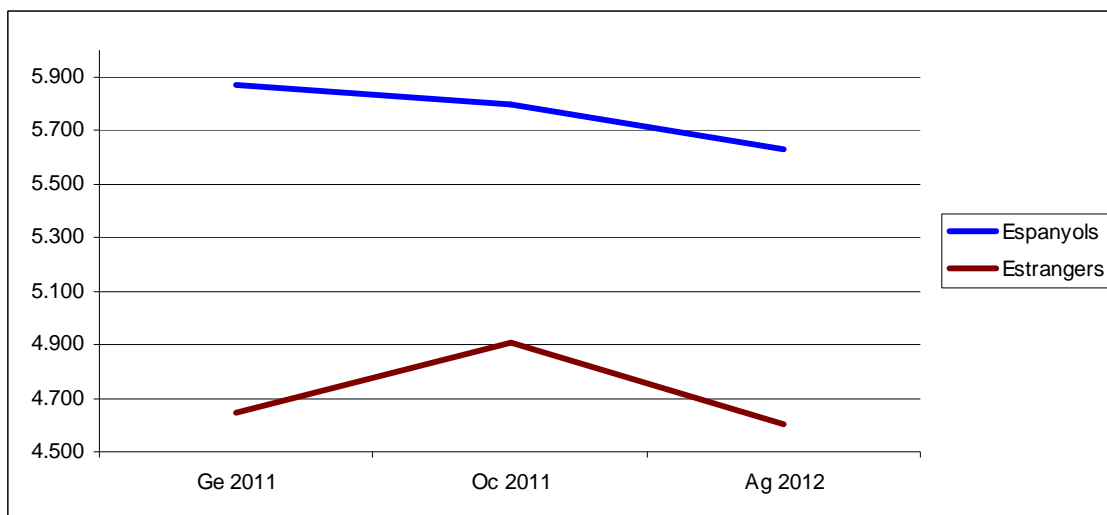
També, el descens del nombre d'estrangers entre la població general de Catalunya que es comença a produir a partir de 2010 és un factor a tenir en compte a l'hora d'explicar el seu decrement a dintre de les presons.

Finalment, com es veurà més endavant, la Circular 1/2011 que potencia el retorn al país d'origen dels estrangers que no es poden integrar a Catalunya ha fet que augmenti el nombre d'interns estrangers que són expulsats abans de finalitzar la condemna i també en el moment de la llibertat definitiva.

¹ D'acord amb dades del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, el nombre de faltes i delictes penals enregistrats l'any 2011 va disminuir un 2,6% respecte a l'any anterior.

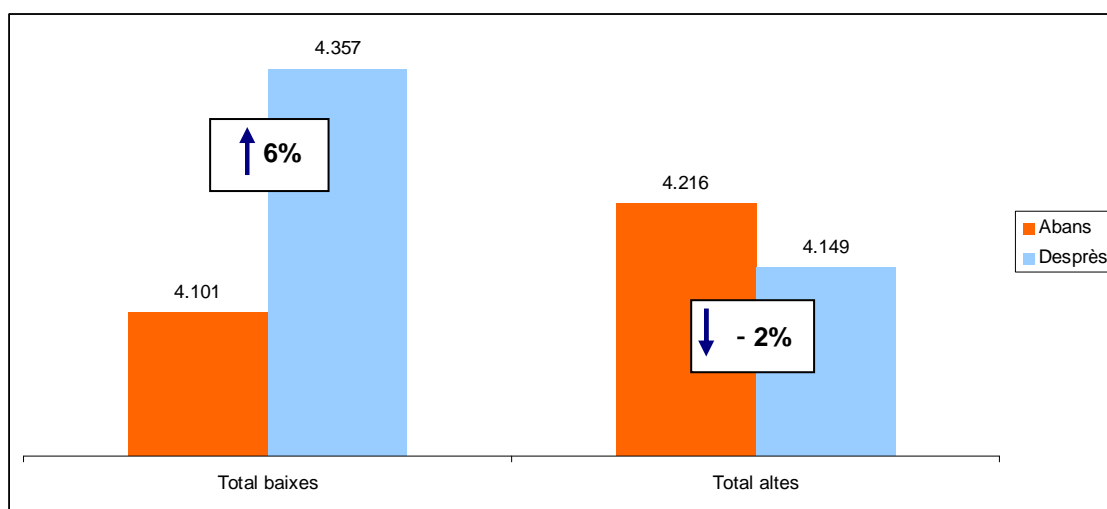
Tanmateix, l'evolució de la població reclusa estrangera ha seguit un patró diferent al de la població espanyola. Així, mentre que el nombre d'interns espanyols comença a disminuir a partir de 2010, la població estrangera ho fa a partir de finals de 2011.

Gràfic 5: Evolució de les poblacions penitenciàries espanyola i estrangera des de 2011



La disminució de població estrangera a les presons des de finals de 2011 és deguda tant a que ingressen menys estrangers com a que augmenta el nombre dels que marxen. No obstant, si comparem el total d'altres (ingressos) abans i després de la circular amb el nombre de baixes, es constata que l'augment de les baixes d'interns estrangers té un major pes en la reducció de la població.

Gràfic 6: Comparació abans i després de l'entrada en vigor de la Circular 1/2011 del nombre de baixes i d'altres (ingressos) d'interns estrangers



Itinerari de retorn al país d'origen

L'aplicació de la Circular d'estrangeria ha facilitat que durant el darrer any 525 interns estrangers hagin retornat al seu país d'origen.

Segons una investigació realitzada pel Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada en col·laboració amb la Universitat de Lleida², un 40% d'interns estrangers no té possibilitats d'obtenir permís de residència i treball. Aquest grup constitueix la població diana en la política d'afavorir el retorn al seu país d'origen o residència.

Retorn al país d'origen

Un any després de l'entrada en vigor de la Circular 1/2011, 525 interns estrangers han tornat al seu país. **Aquest nombre és similar al del total de dones en règim ordinari i tancat a Catalunya (467) i supera en més de 100 a les poblacions de la presó de Tarragona (405) o a la suma dels interns de les presons de Girona i Figueres (384)**

Una part d'aquests han estat detinguts per la policia en el moment de la llibertat en compliment d'una ordre d'expulsió prèvia. La resta tornen al seu país abans de finalitzar la condemna per resolució judicial en compliment de les mesures previstes al Codi penal.

Taula 2: Nombre d'interns que retornen al país d'origen

Modalitat de retorn	Total
Expulsió administrativa en el moment de la llibertat (Actuació policial)	261
Resolució judicial abans finalització de la condemna (Resolució judicial)	<i>Aplicació art. 89 Codi penal</i> 195
	<i>Art. 197 Reglament penitenciari (llibertat condicional al país d'origen)</i> 62
Compliment de condemna al país d'origen (Tractats internacionals)	7
Total retorns	525

² Capdevila, M. i Garreta, J. (2010). Estrangers a les Presons Catalanes. Barcelona: Documents d'Investigació del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departament de Justícia.

Itinerari d'integració

El nivell de participació en activitats dels interns estrangers continua sent alt i no s'ha vist modificat com a conseqüència de la Circular 1/2011. Sí que es produeix una disminució de la proporció d'interns estrangers que obtenen permisos de segon grau, però no en l'accés al règim obert i llibertat condicional.

En el moment d'aplicació de la Circular d'estrangeria, la possibilitat que pogués afectar negativament a la motivació dels interns va ser motiu de preocupació. Calia, doncs, fer seguiment per veure si les mesures que potencien l'expulsió i les restriccions a les sortides dels interns sense un projecte d'integració social a Catalunya inflüen en una disminució de la seva participació en activitats.

D'altra banda, la Circular dona directrius als equips dels centres per tal d'assegurar que els interns estrangers no siguin exclosos de l'oferta formativa i laboral penitenciària i que, per accedir als permisos o règim obert, el criteri sigui la vinculació social i la residència i no la nacionalitat.

Així, en aquest apartat s'avalua la participació en activitats, sortides, règim obert i llibertat condicional comparant els períodes anterior i posterior a l'entrada en vigor de la Circular.

Participació en activitats

El nivell de participació general en activitats s'ha mantingut sense variacions significatives respecte a l'any previ a la Circular. En el cas de les activitats laborals i formatives, la participació dels interns estrangers és fins i tot superior a la dels de nacionalitat espanyola, degut a que presenten més mancances formatives i socials. L'activitat laboral a tallers, tant pels espanyols com els estrangers, ha disminuït durant el darrer període degut a l'efecte de la crisi econòmica.

Taula 3: Interns que han fet almenys una activitat de qualsevol tipus

Estrangers	Abans circular	Després circular
Nombre d'interns	7.562	7.554
Percentatge del total d'estrangers	91,31%	90,22%

Espanyols	Abans circular	Després circular
Interns	8.105	8.159
Percentatge del total d'espanyols	84,84%	87,68%

Taula 4: Participació en activitats formatives

Estrangers	Abans circular	Després circular
Nombre d'interns	3.880	4.006
Percentatge del total d'estrangers	46,85%	47,84%

Espanyols	Abans circular	Després circular
Interns	3.315	3.418
Percentatge del total d'espanyols	34,70%	36,73%

Taula 5: Treball a tallers

Estrangers	Abans circular	Després circular
Nombre d'interns	5.324	3.908
Percentatge del total d'estrangers	64,28%	46,67%

Espanyols	Abans circular	Després circular
Interns	4.555	3.188
Percentatge del total d'espanyols	47,68%	34,26%

Permisos, règim obert i llibertat condicional

El fet de millorar la diferenciació entre els dos itineraris possibles de reinserció (a Catalunya o al país d'origen) ha donat lloc a que els criteris per l'autorització de sortides i permisos siguin més restrictius en funció de la situació legal de residència i vincles a l'exterior. Com a conseqüència, ha disminuït el nombre d'interns estrangers que obtenen permisos de segon grau i fan sortides programades. Pel contrari, l'accés a mesures d'integració social com són el règim obert i llibertat condicional no s'ha vist afectat.

Taula 6: Permisos i sortides programades

Tipus de sortida	Estrangers		Espanyols	
	<i>Abans circular</i>	<i>Després circular</i>	<i>Abans circular</i>	<i>Després circular</i>
Percentatge d'interns que han gaudit permisos de segon grau	28,19%	21,86%	27,09%	27,64%
Percentatge d'interns que han participat en sortides programades	12,61%	6,49%	14,68%	12,94%

Taula 7: Règim obert i llibertat condicional

	Estrangers		Epanyols	
	<i>Abans circular</i>	<i>Després circular</i>	<i>Abans circular</i>	<i>Després circular</i>
Percentatge d'interns que han estat en tercer grau	26,82%	25,37%	31,22%	32,39%
Percentatge d'interns en tercer grau que han obtingut la llibertat condicional	21,62%	25,74%	18,82%	22,96%

Trencaments de condemna

La Circular d'estrangeria no ha fet que augmenti el nombre d'estrangers que no tornen després d'una sortida.

S'ha volgut avaluar també l'efecte que ha tingut la Circular en els trencaments de condemna dels interns estrangers. És important saber si el fet d'haver reforçat l'aplicació de les mesures legals per l'expulsió i retorn al país d'origen pot donar lloc a que els interns que fan sortides tinguin expectatives incertes respecte a una futura expulsió. Si fos així, és d'esperar que hagués augmentat la proporció d'interns que no tornen després d'un permís per tal d'evitar aquesta eventualitat.

Un any després de l'entrada en vigor de la Circular, no es donen indicadors que aquest efecte s'estigui produint.

Taula 8:

	Estrangers		Epanyols	
	<i>Abans circular</i>	<i>Després circular</i>	<i>Abans circular</i>	<i>Després circular</i>
Interns que no han tornat d'una sortida respecte al total que han sortit	3,05%	2,96%	1,13%	1,17%