

Avaluació de dos anys d'aplicació de la Circular d'estrangeria

Direcció General de Serveis Penitenciaris

Àrea de Planificació i Projectes Estratègics

dilluns, 14 / octubre / 2013



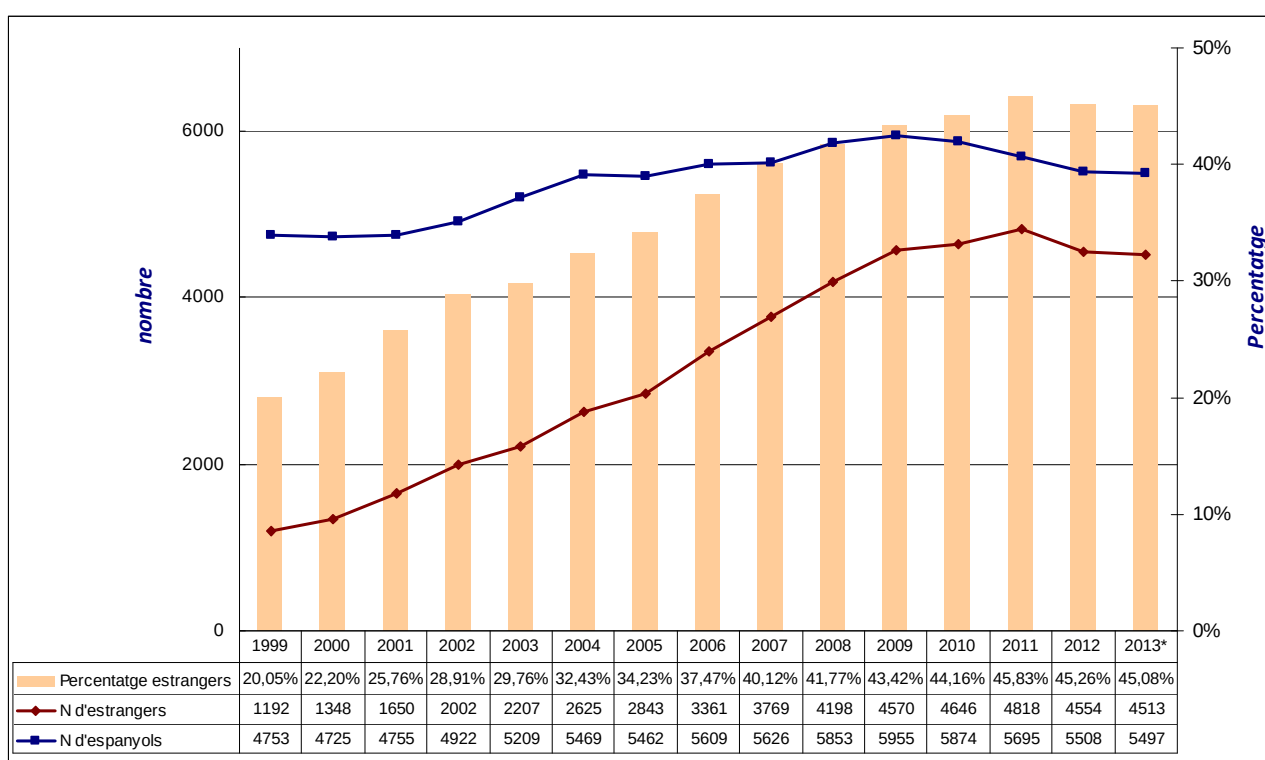
Generalitat de Catalunya
Departament de Justícia

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 2011 el nombre d'estrangers a les presons de Catalunya ha estat augmentant a un ritme molt superior al dels interns espanyols. Aquesta és una de les raons del creixement de la població penitenciària. Durant l'any 2012 ha disminuït el nombre d'interns estrangers.

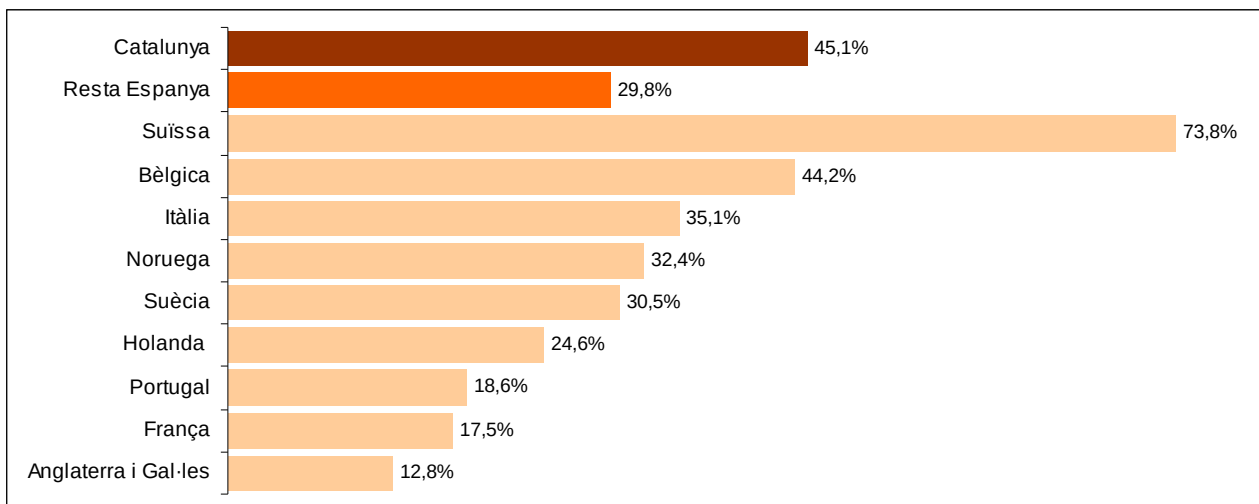
Gràfic 1: Evolució del nombre d'estrangers a les presons de Catalunya 1999 - 2013



(*) Dades a 31/08/2013

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

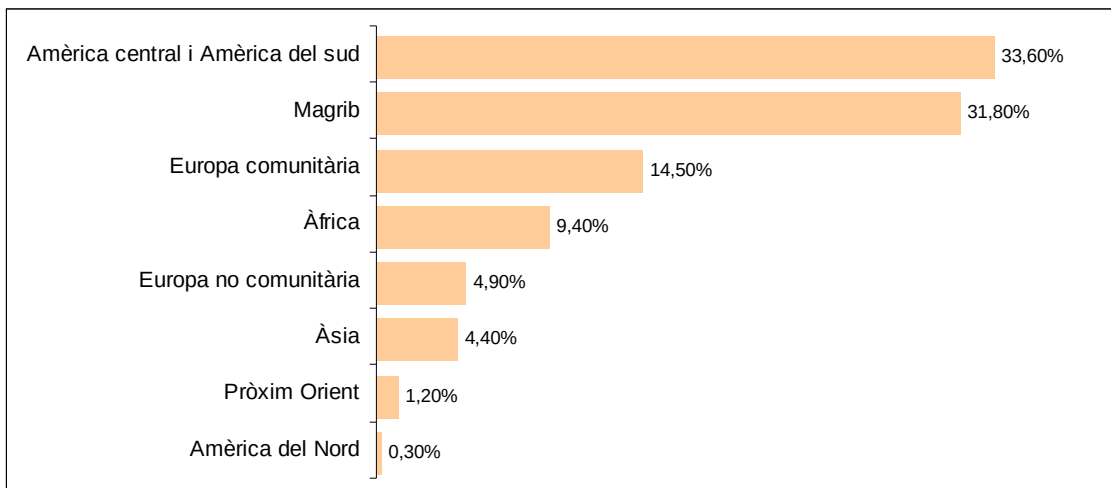
Gràfic 2: Comparació entre Catalunya i sistemes penitenciaris del seu entorn pel que fa al percentatge d'interns estrangers



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 delicte

Tipus de delicte	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 dóna 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.

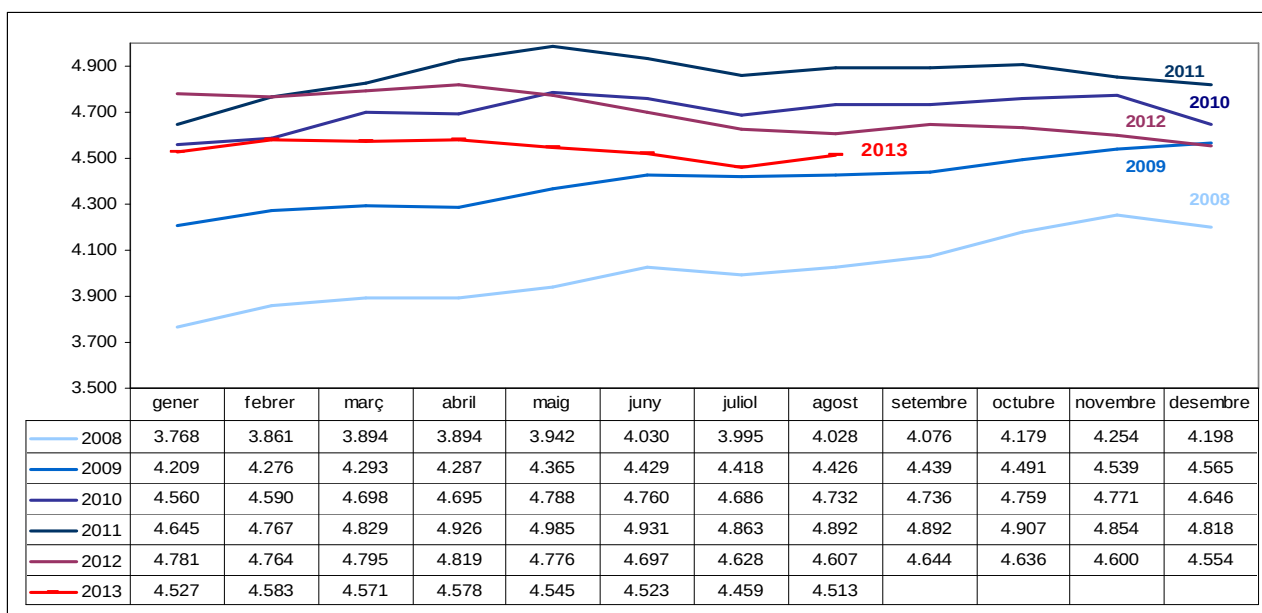
A més es donen criteris per tal de **millorar la coordinació** entre els serveis penitenciaris i els diferents operadors jurídics implicats en les polítiques d'estrangeria.

Canvis en la població penitenciària dos anys 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 dels darrers anys d'augment de la població penitenciària estrangera. 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: Evolució mensual del nombre d'interns estrangers a les presons de Catalunya



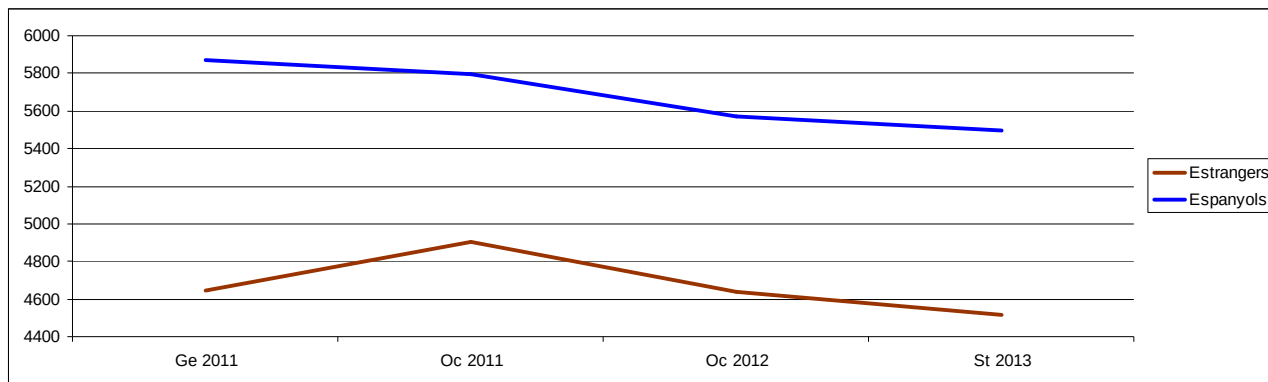
També, el descens del nombre d'estrangers entre la població general de Catalunya que es comença a produir a partir de 2010 és un factor a tenir en compte a l'hora d'explicar el seu decrement a dintre de les presons.

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 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.

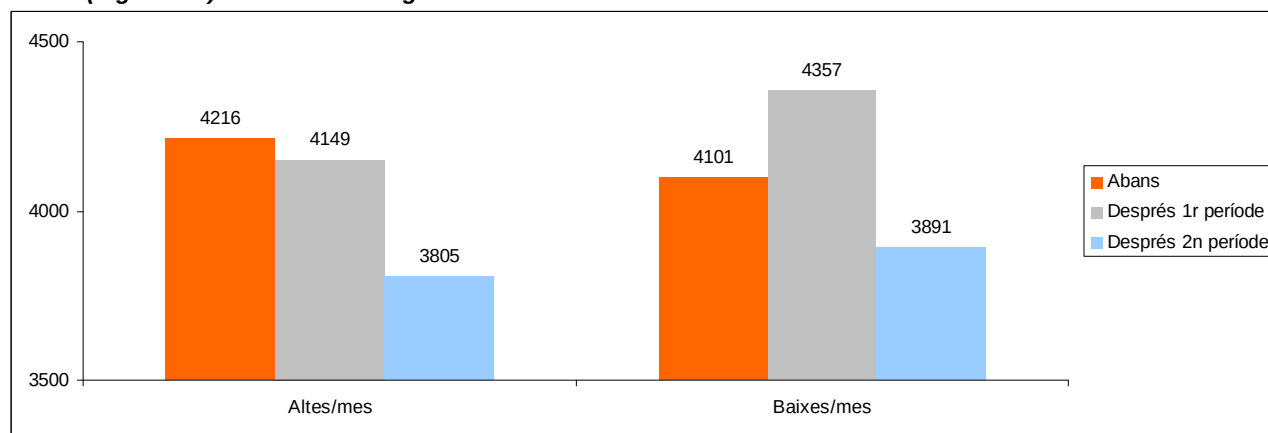
Gràfic 5: Evolució de les poblacions penitenciàries espanyola i estrangera des de 2011



Per tal de valorar l'evolució de la població estrangera a partir de l'aplicació de la circular, s'han distingit tres períodes; l'any immediatament anterior a la circular, el primer any després de l'aplicació de la circular que va des d'octubre de 2011 fins finals de setembre de 2012, i el tercer, des d'octubre de 2012 fins a finals de setembre de 2013.

La disminució de persones estrangeres a les presons des de finals de 2011 és deguda tant a que entren menys estrangers a presó com a que augmenta el nombre dels que marxen. No obstant, les baixes van augmentar durant el primer període després de la circular, però no durant el segon.

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

A partir de la Circular d'estrangeria ha augmentat el nombre d'interns estrangers que tornen al país d'origen en aplicació de les mesures previstes al Codi penal i Llei d'estrangeria. Una part son expulsats en el moment de finalitzar la condemna i altres retornen abans de finalitzar aquesta.
S'observa un augment en el nombre d'interns estrangers que demanen l'aplicació de mesures de retorn al seu país.

Segons una investigació realitzada pel Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada en col·laboració amb la Universitat de Lleida, 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

L'any posterior a la Circular ha hagut 122 estrangers més que han tornat al seu país en aplicació de les mesures previstes a la Llei d'estrangeria o al Codi penal i al següent 147 més. La Circular 1/2011 ha servit per millorar els mecanismes de coordinació entre els serveis penitenciaris i els òrgans judicials i policials implicats en l'aplicació d'aquest tipus de mesures. Dintre de les presons ha servit per millorar el coneixement de les possibilitats d'inserció dels interns i orientar-los respecte al seu projecte migratori.

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

Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
403	525	550

La llei estableix dues vies pel retorn dels estrangers que han comés un delicte. Una d'elles és l'expulsió després d'extingir la condemna i l'altra és el retorn abans de finalitzar aquesta ja sigui en llibertat condicional, per finalitzar el compliment al país d'origen o bé substituint una part o tota la pena per l'expulsió.

Taula 3: Expulsats al finalitzar la condemna o en llibertat provisional

Abans circular	Després circular		Diferència
Expulsions en llibertat definitiva o llibertat provisional	181	1r període	80
		2n període	113

Taula 4: Tornen al país d'origen abans de finalitzar el compliment de la condemna

	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Compliment condemna país origen	11	7	12
Substitució de pena o mesura per expulsió	170	195	183
Llibertat condicional art.197 RP	41	62	61
Total	222	264	256

Finalment, cal observar que el nombre d'estrangers que estan demanant l'expulsió al seu país d'origen està augmentant:

Taula 5: Estrangers que han demanat l'expulsió

	1r període	2n període
Estrangers que han demanat l'expulsió	581	817

Itinerari d'integració a Catalunya o la resta d'Espanya

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 i en els que accedeixen al règim obert, però no en l'accés a la 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 restriccions de sortides dels interns sense un projecte d'integració social a Catalunya influeixen en una disminució de la seva participació en activitats.

D'altra banda, la Circular dona instruccions 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 condició d'estranger.

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

En general, l'activitat dels interns es manté després de l'aplicació de la circular, tant pel que fa als estrangers com els espanyols. Només en el cas dels tallers laborals s'ha donat una disminució en la participació que afecta tant als estrangers com als espanyols. Aquesta disminució és deguda a raons econòmiques i no a l'aplicació de la circular.

Taula 6: Interns que han fet almenys una activitat de qualsevol tipus

Estrangers	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Nombre d'interns	7.562	7.554	7.497
Percentatge del total d'estrangers	91,31%	90,22%	92,41%

Espanyols	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Interns	8.105	8.159	8.354
Percentatge del total d'espanyols	84,84%	87,68%	93,22%

Taula 7: Formació

Estrangers	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Interns	3.880	4.006	3.966
Percentatge del total d'estrangers	46,85%	47,84%	48,88%

Espanyols	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Interns	3.315	3.418	3.585
Percentatge del total d'espanyols	34,70%	36,73%	40,00%

Taula 8: Treball a tallers

Estrangers	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Interns	5.324	3.908	3.787
Percentatge del total d'estrangers	64,28%	46,67%	46,68%

Espanyols	Abans circular	Després circular 1r període	Després circular 2n període
Interns	4.555	3.188	3.133
Percentatge del total d'espanyols	47,68%	34,26%	34,96%

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, fan sortides programades o obtenen el tercer grau. Pel contrari, l'accés a la llibertat condicional ha augmentat.

Taula 9: Permisos i sortides programades

	Estrangers			Espanyols		
	Abans circular	Després circular 1	Després circular 2	Abans circular	Després circular 1	Després circular 2
% d'interns que han gaudit permisos de segon grau	28,19%	21,86%	23,64%	27,09%	27,64%	29,61%
% d'interns que han participat en sortides programades	12,61%	6,49%	3,96%	14,68%	12,94%	11,44%

Taula 10: Règim obert i llibertat condicional

	Estrangers			Espanyols		
	Abans circular	Després circular 1	Després circular 2	Abans circular	Després circular 1	Després circular 2
% d'interns que han estat en tercer grau	26,82%	25,37%	22,25%	31,22%	32,39%	34,36%
% d'interns en tercer grau que han obtingut la llibertat condicional	21,62%	25,74%	34,95%	18,82%	22,96%	28,09%

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 en contra de la seva voluntat. 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.

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

Taula 11: Trencaments de condemna²

	Estrangers			Espanyols		
	Abans circular	Després circular 1	Després circular 2	Abans circular	Després circular 1	Després circular 2
Interns que no han tornat d'una sortida respecte al total que han sortit	3,05%	2,96%	1,59%	1,13%	1,17%	1,32%

² Percentatge d'interns que han estat donats de baixa per no reingrés de qualsevol tipus de permís o sortida respecte del total de penats.