



EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología.
San Sebastián, N.º 2 Extraordinario. Octubre 1989.

II Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras

• Enrique Múgica Herzog. "Conferencia de Apertura"	13
• Alfonso Aya Onsalo. "La defensa jurídica del interno en centro penitenciario"	19
• J. Antonio García Andrade. "Existen alternativas a la prisión"	29
• Santiago Mir Puig. "¿Qué queda en pie de la resocialización?"	35
• Heriberto Asencio Cantisan. "El sistema de sanciones en la Legislación penitenciaria"	43
• J. L. de la Cuesta Arzamendi. "La relación régimen penitenciario - resocialización"	59
• Luis Garrido Guzmán. "Los permisos de salida en el ordenamiento penitenciario"	65
• Lorenzo Morillas Cueva. "Algunas precisiones sobre el régimen penitenciario"	79
• Francisco Bueno Arús. "¿Tratamiento?"	89
• Borja Mapelli Caffarena. "La crisis de nuestro modelo legal de tratamiento penitenciario"	99
• Elena Pérez Fernández. "Intervención en los centros penitenciarios de Catalunya"	113
• Robert Cario. "Femmes et prison"	127
• Reynald Ottenhof. "Les femmes et la prison"	141
• "Acto de entrega del Libro Homenaje al Prof. Beristain"	145
• Antonio Beristain. "Aportación de los Institutos de Criminología a las Instituciones penitenciarias"	161
• Francisco Muñoz Conde. "La prisión en el estado social y democrático de derecho"	165
• Enrique Ruiz Vadillo. "Estado actual de la Justicia penal (Su necesaria y urgente reforma)"	173
• José Ignacio García Ramos. "Coordinación penitenciaria"	185
• Günter Blau. "Las competencias penitenciarias de los estados de la R. F. Alemana"	189
• Joaquín Giménez García. "Coordinación penitenciaria"	199
• J. J. Hernández Moreno. "La Coordinación entre las administraciones penitenciarias"	205
• Tony Peters. "Internamiento en prisión en Europa: Datos y comentarios a partir del ejemplo de la política penal y penitenciaria belga"	211
• Tony Peters. "Justicia penal y bienestar social en Bélgica"	221
• I. Murua, J. Ramón Guevara, T. Peters. "Acto solemne de clausura"	235
• A. Maeso Ventureira. "II. Eusko - Nafar Presondegi Ihardunaldiak"	243
• Christian Debuyst. "Perspectives cliniques en criminologie. Le choix d'une orientation"	251
• Luz Muñoz González. "La criminología radical, la nueva y la crítica"	267
• Andrzej Wasek. "Die Strafrechtsreform in Polen"	283

INTERNAMIENTO EN PRISION EN EUROPA: DATOS Y COMENTARIOS A PARTIR DEL EJEMPLO DE LA POLITICA PENAL Y PENITENCIARIA BELGA

Tony PETERS*

*Catedrático de Criminología
Universidad Católica de Lovaina (K.U.L.)
Bélgica*

INTRODUCCION

El objeto de esta breve contribución es el tema de la imposición y la aplicación de las penas de prisión. Me centraré en la política penal y penitenciaria belga y prestaré atención especial a una serie de datos que ilustran los más recientes desarrollos en el uso del internamiento en prisión. A pesar de la declarada tendencia a la reducción del empleo del internamiento en prisión, los datos estadísticos sobre la población penitenciaria europea y belga presentan una imagen bastante opuesta a la política pretendida. El análisis y evaluación de las estrategias recomendadas y seguidas para la reducción del internamiento penal nos permite desvelar las dificultades y fracasos de esta política.

* Trad. J. L. de la Cuesta.

REPASO DEL INTERNAMIENTO EN PRISION EN EUROPA

Desde que, en junio de 1983, el Consejo de Europa comenzó a publicar de manera regular el *Prison Information Bulletin*, resulta mucho más fácil reunir una serie de datos que permitan ilustrar el empleo del internamiento en prisión en los diversos países europeos.

Los cuadros siguientes se basan en el *Bulletin* y han sido confeccionados por el Prof. Wolfgang HEINZ, de la Universidad de Constanza (RFA) para ilustrar los problemas del internamiento en prisión en Europa¹.

Los cuadros se han confeccionado a partir de los indicadores *de uso más común* en la descripción de la población penitenciaria.

Los cuadros número 1 y 2 recogen el índice anual de detención por 100.000 habitantes, especificando los índices de preventivos y condenados. Estos datos deben completarse con el indicador del periodo medio de detención (cuadro n.º 3) y el índice de recepción en prisión por cada 100.000 habitantes (cuadro n.º 4).

Cuadro 1: Población interna el 1 de septiembre de 1986. Índice por cada 100.000 habitantes.

	Internos	Preventivos	Condenados
Alemania	87,9	20,5	67,4
Austria	102,5	23,6	78,9
Bélgica	62,6	31,8	30,4
Dinamarca	65,0	17,5	47,5
España	64,6	30,0	34,6
Francia	84,0	38,6	45,4
Grecia	38,8	10,2	28,6
Holanda	34,0	13,8	20,2
Irlanda	52,4	2,9	49,5
Italia	76,3	37,9	38,4
Noruega	48,5	10,8	37,3
Portugal	82,0	33,5	48,5
Reino Unido	95,3	20,9	74,4
Escocia	108,9	19,7	89,2
Inglaterra/Gales	93,3	21,0	72,3
Irlanda del N.	116,0	22,1	93,9
Suecia	49,0	9,2	39,8
Suiza	66,6	17,0	49,6
Turquía	102,3	42,6	59,7

Fuente: Council of Europe (ed.): *Prison Information Bulletin*, n. 8, diciembre 1986, p. 21.

1.- HEINZ, Wolfgang.- "The problems of imprisonment" en *Crime and criminal policy in Europe*, ed. R. Hood, 1989, p. 186.

Cuadro 2: Población interna el 1.9.1983 - 1.9.1986. Índice de detención por 100.000 habitantes

	1.9.83	1.9.84	1.9.85	1.9.86	Índice de Variación (base 100 1983)
Alemania	100,3	97,1	92,0	87,9	88
Austria	110,0	109,0	109,0	102,5	93
Bélgica	65,0	66,0	62,5	62,2	96
Dinamarca	60,0	60,0	63,0	65,0	108
España	38,6	44,6	57,5	64,6	167
Francia	70,1	75,6	71,6	84,0	120
Grecia	47,0	37,0	35,8	38,8	83
Holanda	28,0	33,0	34,0	34,0	121
Irlanda	42,1	44,1	55,6	52,4	124
Italia	73,0	76,1	76,5	76,3	105
Noruega	47,0	48,5	44,9	48,5	103
Portugal	58,9	78,0	93,0	82,0	139
Reino Unido	87,5	86,9	96,5	95,3	109
Escocia	*	90,3	*	108,9	—
Ingl./Gales	*	84,8	*	93,3	—
Irlanda (N.)	*	141,3	*	116,0	—
Suecia	43,0	48,0	49,0	49,0	114
Turquía	*	193,0	139,0	102,3	—

* sin datos

—cálculo imposible por faltar los datos de 1983.

Fuente: Council of Europe (ed.) *Prison Information Bulletin* N.º 2, diciembre 1983, p. 17; n. 4, diciembre 1984, p. 34; n. 6, diciembre 1985, p. 24; n. 8, diciembre 1986, p. 21.

Cuadro 3: Indicador del período medio de detención

	1983	1984	1985
Alemania	6,4	6,7	6,8
Austria	*	*	*
Bélgica	3,5	3,7	3,8
Dinamarca	1,0	1,1	1,0
España	3,5	3,2	3,6
Francia	5,2	5,5	5,7
Grecia	6,4	4,3	*
Holanda	2,0	2,3	*
Irlanda	2,8	2,6	*
Italia	4,8	5,0	5,7
Noruega	2,2	2,4	2,1
Portugal	5,3	8,5	10,5
Reino Unido	3,1	2,9	3,1
Escocia	*	*	1,5
Inglaterra/Gales	*	*	3,5
Irlanda del N.	*	*	6,6
Suecia	*	*	*
Suiza	1,8	1,9	*
Turquía	5,5	7,4	7,2

* sin datos.

Fuente: Council of Europe (ed.): *Prison Information Bulletin*, n. 8, diciembre 1986, p. 23.

Cuadro 4: Índice de ingresos en prisión por 100.000 habitantes

	1983	1984	1985
Alemania	187,2	174,8	162,3
Austria	*	*	*
Bélgica	225,8	214,9	199,8
Dinamarca	712,3	676,2	728,6
España	133,7	168,0	189,6
Francia	158,4	162,3	150,2
Grecia	88,7	*	*
Holanda	171,5	175,9	*
Irlanda	178,0	178,9	*
Italia	181,8	182,0	161,1
Noruega	262,0	*	258,4
Portugal	134,6	109,8	106,3
Reino Unido	*	344,7	367,7
Escocia	688,8	*	227,5
Inglaterra/Gales	*	*	323,1
Irlanda del N.	246,8	*	227,5
Suecia	*	*	*
Suiza	*	*	*
Turquía	371,9	312,9	232,8

* sin datos.

Fuente: Council of Europe (ed.): *Prison Information Bulletin*, n. 4, diciembre 1984, p. 35; n. 6, diciembre 1985, p. 25; n. 8, diciembre 1986, p. 22.

El análisis comparativo de la información estadística pone de manifiesto las diferencias que se observan en el uso del internamiento en prisión en los diferentes países europeos.

Por un lado está el alto índice de empleo de la detención en importantes países europeos como el Reino Unido, la RFA y Francia. Por otra parte, la clara tendencia al incremento del uso del internamiento en países tradicionalmente con un índice más reducido de internamiento en prisión. España y Portugal, y también los Países Bajos experimentan un creciente empleo del internamiento en prisión durante los años 80.

Pero más allá de la mera apariencia de tan crudos índices de internamiento en prisión, hay que buscar la información que permita comentar y cuestionar estos datos, en cuanto producto final de una política penal y penitenciaria en desarrollo.

Los datos europeos tal y como se manifiestan en los diferentes cuadros deben conectarse con las líneas de desarrollo de la reforma penal, del enjuiciamiento y de la aplicación penitenciaria.

HEINZ, Wolfgang, *The Problem of imprisonment, including strategies that might be employed to minimise the use of custody*, Oxford, 1988 (a publicar en 1989).

El ya mencionado análisis de W. HEINZ constituye una buena ilustración de cómo hace uso la política penal de las nuevas sanciones y medidas introducidas para luchar contra el uso indebido de las penas cortas (e incondicionales) de privación de libertad. Los reformadores han introducido penas y medidas no custodiales como la probación, el trabajo en provecho de la comunidad, la restitución (reparación y conciliación) o han promovido y adaptado penas ya existentes, como la multa (transformada en días-multa).

Otros importantes aspectos de esta política es que la posición del fiscal devino mucho más fuerte cara al control de la delincuencia a través de la imposición de penas y sanciones informales diferentes. Por lo general el Fiscal puede abandonar la persecución penal imponiendo determinadas condiciones al acusado. Estas condiciones van desde el pago de una multa o la aceptación de asistencia y/o supervisión o control hasta la restitución por medio del trabajo en provecho de la comunidad o la reparación del daño en favor de la víctima.

Bélgica siguió esta línea en su política de reforma penal y de enjuiciamiento. En especial, desde la Segunda Guerra Mundial la doctrina penal y penológica asumió estas ideas, que no siempre se introdujeron en la legislación y se pusieron efectivamente en práctica. Al repasar la política penal belga conviene distinguir entre ideas, proposiciones y nuevas sanciones, por un lado, y la presentación en índices, números y cuadros de esa política de enjuiciamiento e internamiento en prisión.

Una de las posibles consecuencias del enfoque internacional comparado en cuanto a los índices de internamiento en prisión puede ser que la atención del lector quede atraída por la constatación de las posiciones extremas de algunos países. De esta manera, algunos países, como en el caso de Bélgica, por su condición intermedia entre los países europeos, desaparecen totalmente de la consideración estadística.

Existe el peligro de que las autoridades políticas y penales puedan encontrar cierto consuelo en un análisis comparativo de esta suerte, al constatar que, a la postre, sus índices de internamiento en prisión no son tan malos. Lo que quiero dejar claro aquí es que la posición intermedia de Bélgica en el marco de los países europeos, de alguna manera, sirve de pantalla ocultadora de muchos de los problemas de una política penal y penitenciaria deficiente.

“De lege lata” y “de lege ferenda” la política penal belga apunta, desde hace muchos años, a una tangible reducción del uso de las condenas de privación de libertad. En este sentido, son muchas las alternativas que se han introducido. No obstante, los datos estadísticos ponen de manifiesto que:

- la población penitenciaria media diaria no ha disminuido;
- el decreciente uso de las condenas a penas cortas de prisión incondicionales se ha neutralizado e incluso se ha visto sustituido por el dramático incremento de la detención preventiva;
- el incremento de la detención preventiva:

- provoca la superpoblación de los centros de detención (especialmente en Bruselas, donde la superpoblación crea un clima permanente de revuelta carcelaria);
 - recorta la libertad del juez a la hora de la sentencia;
- una parte progresivamente creciente de la población penitenciaria pertenece, en consecuencia, al heterogéneo grupo de los internos pendientes de juicio;
- durante los últimos seis años se han doblado las cifras relativas al internamiento en prisión de media y larga duración.

Breve repaso de algunas de las medidas dirigidas a la reducción o evitación del internamiento en prisión.

De lege lata

En 1964, tras un largo período de experiencia práctica a nivel de la fiscalía, Bélgica introdujo la suspensión condicional del fallo y la suspensión de la condena, combinada o no con la probación. Con anterioridad, sólo existía un sistema más restringido de suspensión de la condena.

En 1984 una ley amplió el poder del fiscal de abandonar la persecución penal bajo la condición del pago de una multa. De esta posibilidad pueden beneficiarse los delitos susceptibles de pena de prisión de hasta 5 años.

A nivel de la aplicación de las condenas incondicionales a prisión, se autorizó al fiscal a decidir si la condena a pena corta de prisión debía cumplirse o no, y en qué manera. En razón del principio de oportunidad el fiscal puede decidir:

- la transformación del cumplimiento de una pena de prisión de un mes en varios fines de semana (Real Decreto de 1963);
- el cumplimiento de una pena de privación de libertad de hasta 6 meses en régimen de semilibertad (“work release”) (Real Decreto de 1963);
- la no ejecución de una pena de privación de libertad incondicional de hasta 4 meses (Decisión ministerial de 1984).

El Ministro de Justicia puede interferir en la ejecución de las condenas incondicionales a prisión mediante:

- la liberación provisional (perdón condicional) para condenas cortas de prisión;
- la liberación condicional para las penas de prisión más largas;
- el indulto individual o colectivo.

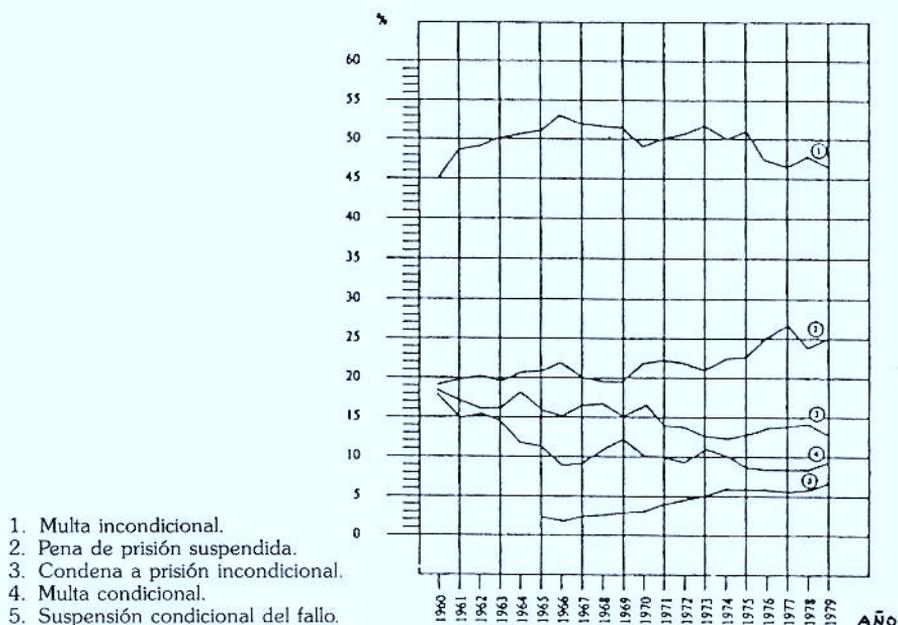
De lege ferenda

Un Comisionado real ha presentado (R. LEGROS, 1985) una Propuesta para la reforma penal. Uno de los fines de la propuesta es el logro de una fuerte reducción de las penas privativas de libertad. Especialmente ilustrativos pueden ser los siguientes ejemplos:

- la duración máxima de la condena a prisión se establece en 20 años.
- desaparecen:
 - las condenas a prisión de menos de 6 meses;
 - el internamiento en prisión por impago de multa;
 - el internamiento en prisión de mendigos y vagos;
- se prevé la no aplicación de las condenas a prisión de hasta un año, con el fin de evitar dificultades ulteriores de reinserción social;
- se introducen:
 - un sistema de días-multa;
 - el trabajo en provecho de la comunidad como sanción penal.

Breve repaso de algunos datos sobre enjuiciamiento y aplicación de las sanciones penales en Bélgica.

Condenas penales según el tipo de pena principal 1969-1979 (Van Kerckwoorde, J., p. 520)



Comentario:

Mientras que el uso de la multa se incrementó y decreció sin demasiados cambios durante un período de 20 años, uno puede observar un claro incremento en el uso de la suspensión de la condena (del 19% al 25%) y la suspensión condicional del fallo (del 2% al 6%). Por los datos procedentes de investigaciones sabemos que esas condenas sólo excepcionalmente se combinan con la probación (menos de un 3%, Van Geel).

Población prisional:

Número de ingresos en prisión por categorías en el momento de la admisión:

	1983	1984	1985	1986
Acusados en detención preventiva	11.122	11.259	10.294	10.115
Menores	1.143	1.420	1.368	1.267
Condenas a prisión incondicional	3.323	2.657	1.348	1.352
Impagos de multas	3.104	3.528	3.687	3.575
Anormales mentales (protección social)	436	449	283	297
Vagos	2.225	1.963	1.808	1.723
Extranjeros a disp. del gobierno	1.251	1.178	1.045	1.389
Otros	66	39	46	42
Total	22.670	22.493	19.876	20.102

Comentario:

De los ingresos en prisión en el año:

- más del 50% tienen que ver con detención preventiva;
- un importante grupo (18%) lo constituyen los impagos de multa;
- el 7% son extranjeros a la espera de expulsión;
- el 6% son menores a la espera de una decisión del juez de menores y jóvenes;
- el 8% son mendigos y vagabundos.

Los preventivos constituyen una amplia mayoría. Sistemas deficientes como la justicia juvenil y la asistencia social descargan tempranamente sus víctimas en el sistema prisional. El grupo de condenas incondicionales a prisión decrece a causa del uso más estricto de las condenas a penas cortas de prisión.

Número de internos: Población media diaria

	1983	1984	1985	1986
Total	6.438	6.352	6.172	6.579

Información adicional:

— el grupo de detención preventiva sigue creciendo de modo estable en el marco de la población diaria desde hace más de 10 años. Del 15,6% en enero de 1977 al 35% el 1 de marzo de 1988;

— el grupo de condenados a prisión hasta un año ha descendido del 13,3% en 1981 al 6% el 1 de marzo de 1988;

— la cifra de presos extranjeros (condenados o a la espera de expulsión) crece (22% a fines de 1983 y 32% el 1 de marzo de 1988). El 10% de la población total de Bélgica son extranjeros.

Condenas a privación de libertad de 5 o más años
en la población penitenciaria diaria

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Condena perpetua	69	79	86	110	140	166
5 y más	361	428	540	629	658	731
Total	430	507	626	739	798	897

Comentario

Durante un periodo de 6 años se ha doblado la cifra de presos condenados a penas de larga duración.

Mientras que anteriormente este grupo y el de condenados a cadena perpetua era muy pequeño y permanecía estable, se observa un rápido cambio de situación.

Si esta tendencia continúa durante un tiempo, existe el peligro real de que la cifra total de la población prisional quede incrementada por un largo período de tiempo.

Conclusiones

El uso del internamiento en prisión en Bélgica muestra una tendencia a la polarización.

1. La tendencia decreciente de las penas cortas de prisión no es resultado de una política penal consciente, sino más bien el resultado de un cambio en la práctica.

Las condenas a penas cortas se aplican de manera anticipada a través de la detención preventiva. Esta práctica obstaculiza el empleo adecuado de las penas no custodiales.

Los establecimientos de detención, sobrecargados de presos, viven en un clima permanente de revuelta y alzamiento. Las autoridades ministeriales tienen que intervenir de modo regular para apaciguar la situación a través de medidas de liberación condicional colectivas y/o perdones colectivos.

2. La sobrepoblación prisional es el resultado de:

— el número creciente de presos preventivos y el uso creciente del internamiento en prisión para los impagos de penas de multa.

Recientemente el Ministerio decidió eliminar en la práctica el arresto sustitutorio por impago de multas, sin realizar ningún cambio legislativo, apoyándose en el principio de oportunidad.

3. El grupo de presos condenados a penas largas crece de manera muy rápida y en un futuro próximo provocará un problema de sobrepoblación mucho más permanente. El Ministerio no podrá ya apaciguar la situación por medio de las actuales medidas de crisis. Debe prestarse una especial y nueva atención a medidas como las vacaciones y permisos penitenciarios y la liberación condicional. La búsqueda de alternativas para la privación de libertad de media y larga duración es el nuevo desafío de la Penología.

APUNTE BIBLIOGRAFICO

- DUPONT, L., "Het voorontwerp van een nieuw strafwetboek in België, *Delikt en Delinkwent*, 1986, 998-1021.
- DUPONT, L., ELIAERTS, C., GOETHALS, J., PETERS, E., PETERS, T., *Beslissing over en vormgeving aan de korte vrijheidsberovende en vrijheidsbeperkende straffen*, Eindrapport FKFO, Brussel en Leuven, 1983, 80 pp.
- ELIAERTS, C., SANACKEN, S., "De toepassing van de korte gevangenisstraf: een straatje zonder einde?", *Panopticon*, 1982, 4-20.
- ELIAERTS, C., PETERS, T., "De korte gevangenisstraf en de alternatieve sancties", *Panopticon*, 1984, 184-198.
- LEGROS, R., *Voorontwerp van Strafwetboek*, uitgave van het Belgisch Staatsblad, 1985, 213 pp.
- PETERS, E., "Een straffoetmetingsonderzoek bij de correctionele rechter", *Panopticon*, 1988, 38-62.
- PETERS, T., "De gevangenen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet", *Panopticon*, 1980, 205-270.
- PETERS, T., "Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid", *Panopticon*, 1984, 184-198.
- PETERS, T., "Vrijheidsberoving in tegenspraak", *De Vijgeboom*, 1987, 163-166.
- SNACKEN, S., *De korte gevangenisstraf*, Antwerpen - Arnhem, 1986.
- SNACKEN, S., "L'application de la courte peine de prison en Belgique", *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1986, 555-575.
- SNACKEN, S., "Hoe meer zielen hoe meer vreugd? Over capaciteitsproblemen in de gevangenen", *Panopticon*, 1988, 1-7.
- SNACKEN, S., ELIAERTS, C., PETERS, T., "Le juge face au problème des courtes peines de prison", *Revue Internationale de Criminologie et de Police technique*, 1987, 176-182.
- VAN GEEL, H., "Probatie: hulpverlening of controle?", *Meer kansen voor kansarmen* (ed. Lamertijn, F.), 205-223.
- VAN KERCKVOORDE, J., PUTTAERT, M., "Twintig jaar strafrechtspleging in België. De justitiële afhandeling van strafzaken van 1960 tot en met 1979", *Panopticon*, 1984, 507-525.