



TEPSIS PAPERS Septiembre 2016

Alexia Venouil

¿« HACER SITIO » : UNA CONDICIÓN PREVIA A LA MEJORA DE LA PRISIÓN Y DE SU FUNCIONAMIENTO ?

REPRESENTACIONES Y USOS DE LA SOBREPoblACIÓN CARCELARIA EN FRANCIA Y CANADÁ

A cualquiera que observe hoy en día el mundo carcelario en Francia le llamará la atención el lugar predominante que ha adquirido el aspecto inmobiliario en la política penitenciaria: al cabo de tres programas sucesivos, lanzados o concluidos para la creación de más de 30 000 zas suplementarias (1), en 2011 el Ministerio de Justicia anunciaba de nuevo, « otro programa inmobiliario penitenciario ». En conjunto, desde 1980 a 2014, el número de plazas en las prisiones francesas ha triplicado, pasando de unas 20 000 a casi 60 000 (2). Dicha polarización de la atención política y de los recursos presupuestarios hacia la política inmobiliaria se deriva

Alexia Venouil

Investigadora asociada - CESDIP
alexia.venouil@cesdip.fr

Palabras clave: **Hacinamiento en las cárceles** **Carcelario** **Actuación pública**



directamente de la representación del hacinamiento carcelario en los medios y en el debate político francés, sobretodo a raíz de los trabajos de dos comisiones parlamentarias que en el 2000 denunciaron un « discurso de la vergüenza ».

Cierto es que la administración penitenciaria llevaba ya varios decenios lamentándose en sus informes de la falta de medios, causa de la vetustez de las instalaciones y del déficit crónico de plazas en las prisiones. Por su parte, las instancias internacionales no dejaban de denunciar las consecuencias nefastas de la sobrepoblación carcelaria para los derechos fundamentales de los presos. Una de las soluciones más preconizada - por no decir la solución preconizada – para luchar contra los males de la institución penitenciaria ha terminado siendo la de ampliar el parque de prisiones a pesar de no haber servido para resolver el problema de la sobrepoblación. ¿ A qué se debe tal predilección por las instalaciones penitenciarias? ¿Corresponde necesariamente con la situación objetiva de las prisiones? ¿O cabía, por el contrario, prescindir de dicha ampliación o diferirla ?

El estudio realizado nos muestra (3) que otras sociedades han elegido soluciones contrarias. Canadá, por ejemplo, hasta los años 2010 no dio prioridad al incremento del número de plazas penitenciarias en su acción pública. El primer informe sobre hacinamiento en las cárceles se publicó en mayo de 2014. El Contralor General se propone como objetivo « determinar si el Servicio Correccional de Canadá (SCC) (4) aumentó la capacidad de sus centros penitenciarios cubriendo sus necesidades de manera rentable » (5). Señala la construcción de 2 500 plazas desde 2009, fecha en la que preveía un aumento considerable de la población de reclusos a raíz de unas disposiciones legislativas de agravación de las penas. Pero, en definitiva, aunque la inflación carcelaria no alcanzó la proporción prevista, sí que incitó al SCC a reajustar la capacidad de alojamiento, cosa que no había realizado desde hacía más de treinta años, pese a que la presión demográfica había

(1) A saber: un programa de 13 000 plazas lanzado en 1986, otro de 4000 en 1994, y un programa de 13 200 plazas anunciado en 2002.

(2) El parque carcelario francés contaba con 58 082 plazas de detención disponibles al 1 de diciembre de 2015. OPALE, 28/12/2015.

(3) A. Venouil, *Une politique des murs. Décision de construction de prisons et politiques pénales au Canada et en France* (Una política de muros. Decisiones de construcción de prisiones y políticas penales en Canadá y en Francia)(1980-2005), tesis de doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Grenoble, 2014.

(4) Un comentario sobre el funcionamiento del sistema correccional canadiense. Su particularidad consiste en que se encuentra dividido entre el nivel federal, que acoge a los condenados a penas de dos años o más, y los sistemas correccionales provinciales que albergan a los condenados a penas inferiores a dos años.

(5) Oficina del Inspector General de Canadá, Rapport du vérificateur général du Canada, (Informe del Inspector General de Canadá) capítulo 4, « Augmenter la capacité des pénitenciers – Service correctionnel Canada » (Aumentar la capacidad de los presidios – Servicio Correccional de Canadá), Primavera de 2014.

sido similar a la de Francia, a principios de los 90 en particular. En una palabra, se impuso la moderación tanto a nivel federal como provincial – con excepción de Ontario a principios de los 2000.

Formulamos la hipótesis de que la percepción de la sobrepoblación carcelaria y, de manera más general, la concepción dominante de la cuestión penitenciaria por parte de las élites político-administrativas explicarían las opciones políticas tan opuestas de ambos países.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA « SOBREPOBLACIÓN CARCELARIA» COMO PROBLEMA DE ACCIÓN PÚBLICA

Poco a poco, a partir de los años 1980, los gobiernos franceses elevaron la sobrepoblación carcelaria al rango de problema de acción pública, convirtiéndola así en causa y justificación privilegiada para la aprobación de leyes de programación inmobiliaria. Las deterioradas condiciones de detención debidas a esa sobrepoblación dañarían la reputación del « país de los Derechos Humanos ». Riesgo exacerbado, además, por la mediatización creciente de diversos órganos de control de la condición penitenciaria – Consejo de Europa, Inspector General de los centros de privación de libertad, ONGs. De tal modo, negarse a ampliar la capacidad del parque penitenciario ante la sobrepoblación vigente, habría equivalido a negar condiciones más humanas: la modernización de las instalaciones sirve de herramienta privilegiada para abandonar la indignidad.

Sin por ello negar ni la realidad del hacinamiento de las cárceles ni el hecho de que se haya concedido (demasiada) poca atención al parque penitenciario francés, lo cierto es que el argumento de la sobrepoblación se fue imponiendo poco a poco en el discurso de los gobernantes franceses. Ahora bien, lo que sorprende es la falta de coincidencia entre el momento en que la presión demográfica carcelaria llegaba a su punto máximo (los años 1980-1990) y el momento en que el término adquiría mayor relieve en el debate (los años 2000) En 1986, la promiscuidad figuraba ya explícitamente entre las razones invocadas por la Cancillería para justificar el « programa 13 000 » (6), lo que demuestra que preocupaba a los gobernantes como problema político antes de trascender al espacio público. Por lo demás, el término de « sobrepoblación » no se había aún acuñado en los discursos de la Cancillería.

Se observa pues un desfase importante entre la realidad de la situación y la visi-

(6) El « programa 13000 » es como se solía llamar al programa inmobiliario instituido por la ley 87-432 del 22 de junio de 1987 sobre el servicio público penitenciario.

bilidad que adquiriría el fenómeno en los discursos e intenciones políticas. La sobrepoblación aparece en primera plana sobretodo a partir de los años 2000 con la fuerte reacción emotiva provocada en el Parlamento por las dos comisiones de investigación sobre el tema. Prueba de ello, el gran número de cuestiones parlamentarias presentadas en la Asamblea nacional: ninguna antes de 1985, tres bajo la 8a legislatura (1986-1988), fecha de inicio del primer gran programa de construcción, y más de un centenar bajo la 12a legislatura (2002-2005), momento en que el número de plazas ya se había reducido considerablemente. En 1987, por ejemplo, el número de detenidos excedía en 17 000 el de la cabida del parque carcelario francés, mientras que en 2000, las dos cifras eran prácticamente las mismas.

En Canadá, por el contrario, los gobernantes solieron restar importancia, relativizar, la cuestión de la sobrepoblación penitenciaria. Se denunciaba, pero con mucho menos dramatismo que en Francia. ¿Acaso no sufría el sistema correccional canadiense saturación alguna de su capacidad carcelaria? Naturalmente que sí. A mediados de los 90, el Investigador Correccional ya denunciaba en sus informes públicos el fenómeno de la sobrepoblación y sus consecuencias, pero no por ello se ocuparon del problema los responsables políticos o administrativos. Existen documentos de archivos institucionales que indican que las administraciones correccionales (7) se confrontaron con el problema en las provincias más pobladas (Ontario, Quebec y Colombia-Británica, sobretodo). Y, sin embargo, nunca consideraron la sobrepoblación como un problema de acción pública de primera importancia, por estimar que no duraría. Lo mismo ocurre a nivel federal: el término de sobrepoblación huelga casi por su ausencia en el debate público, prefiriéndose la denuncia de la « doble ocupación de las celdas » o de los « locales compartidos»: eufemismos elocuentes en boca del SCC (8).

Quizás precisamente porque no llegó a generalizarse a todo el parque carcelario es por lo que la atención política no se focalizó excesivamente en la sobrepoblación. Se llegó incluso a cuestionar su realidad, tanto por parte de funcionarios, al no utilizarla como argumento para exigir créditos, como por parte de los representantes del mundo asociativo. Estos últimos se inclinaban a pensar que si se creaban nuevas plazas para aliviar una presión que parecía pasajera, éstas pasarían automáticamente a ser permanentes, lo que conllevaría de hecho un aumento de la población penitenciaria. Parte de la explicación se debe igualmente a cómo los responsables se representan la sobrepoblación y su capacidad de reducirla. Mientras que los responsables políticos y administrativos franceses la consideraron como algo inexorable, sus homólogos canadienses, en cambio, la in-

(7) Homólogo francés del Investigador Correccional e Inspector General de los lugares de privación de libertad.

(8) Los « locales compartidos » designan el caso en que dos detenidos comparten una celda construida para dos personas, en violación del principio de reclusión en celda individual exigido a nivel federal; la « doble ocupación » se aplica al caso de dos detenidos instalados en una celda prevista para una sola persona.

terpretaron como un fenómeno transitorio. Para ellos la inflación carcelaria fue un « accidente » de la historia penal canadiense y no una fatalidad ya que el sistema correccional disponía , además de las ausencias temporales (9) y de la libertad condicional, de mecanismos capaces de aliviar el hacinamiento de las cárceles.

« SOBREPoblación » VS « SOBReRe- CLUSIÓN »

En Canadá, los responsables se interesaron - hasta el punto de erigirla en prioridad de acción pública - por otra cuestión muy distinta: la sobrerreclusión. Muchos pensaban, en efecto, que el sistema canadiense era excesivamente punitivo. Dada la excesiva presencia en las cárceles de ciertos colectivos (mujeres, jóvenes y minorías étnicas), fue fraguando entre los gobernantes de todos los credos políticos la idea de que la tasa de reclusión canadiense era anormalmente elevada. A nivel federal, hasta los ministros más conservadores sobre temas de justicia penal se vieron obligados a deplorar públicamente la excesiva presencia de Autóctonos en las cárceles (su tasa de reclusión era, efectivamente, seis veces superior a la de la media nacional), y a proponer medidas para remediar esa situación, inadmisibles en una sociedad tan respetuosa del derecho.

Hay que reconocer que desde los años 1990 muchos fueron (universitarios, miembros de organizaciones, autoridades administrativas independientes) los que asumieron el papel de « líderes cívicos », alertando a los gobernantes y parlamentarios más sobre la injusticia que suponía la reclusión excesiva que sobre las condiciones de vida creadas por la sobrepoblación de las cárceles. Los argumentos en torno a la reclusión excesiva se sitúan a dos niveles. Por una parte, las estadísticas de tipo « diferenciado » de la población carcelaria demostraban que se encarcelaba de manera desproporcionada a delincuentes de ciertos perfiles, lo cual podía dañar la reputación de un sistema que pretendía ser justo y equitativo, en particular, tras la entrada en vigor de la Carta de derechos y libertades de 1982. Pudo también observarse que Canadá recurría más a la pena de reclusión que otros países del mundo occidental, con excepción de los Estados Unidos, cuya política penal producía fuerte repulsa entre los responsables políticos y administrativos canadienses. Por esas dos razones, los responsables políticos decidieron no contentarse con prácticas informales (10), adoptando reformas legislativas sustanciales (en particular, la reforma de la legislación sobre jóvenes delincuentes).

(9) Las ausencias temporales autorizan a los detenidos a ausentarse del centro durante un período limitado en ciertas condiciones. Se conceden por motivos de reinserción social, médicos o humanitarios.

Por parte francesa, en cambio, durante esos mismos años, la creciente preocupación sobre delincuencia y seguridad en el debate público impidió que los políticos (tanto de izquierdas como de derechas) abogaran a favor de la reducción del número de penas de reclusión. No hubo prácticamente manera de dar a entender que la excesiva penalización de los comportamientos constituía la causa de la sobrepoblación. Las organizaciones especializadas en la defensa de los derechos de los detenidos tampoco quisieron diluir sus argumentos, pronunciándose a favor del reduccionismo o del abolicionismo. En definitiva, la voluntad política reduccionista sólo se manifestó en Francia en cuanto a la detención provisional.

Si bien es verdad que, por razones históricas, el parque carcelario canadiense comporta en conjunto menos inadecuaciones cualitativas que su homólogo francés, cierto es que los dos países se apartaron diametralmente en cuanto a la percepción y elección del principal problema por resolver – lo que explica la diferencia de políticas. Mientras que las élites francesas consideraban más bien que la mejora de la situación en las cárceles era indisoluble del estado de las infraestructuras, la perspectiva canadiense, totalmente distinta, consideraba que la mejora dependía menos de la modernización del contexto material que del acceso a los derechos.

ISSN 2495-6163

(10) Figuran, entre estas prácticas informales, la posibilidad de que la administración penitenciaria coloque el colchón directamente en el suelo o instale a los detenidos supernumerarios en lo que se denomina « plazas operativas de apoyo ». Dichas plazas, reservadas normalmente a las personas que requieren una atención médica especial, a los detenidos con riesgo de suicidio en observación o a los casos de reclusión disciplinaria, proporcionan a las administraciones un margen de maniobra suplementario en casos de alojamiento de emergencia.