

NOTA CONCEPTUAL

CONFERENCIA MINISTERIAL

Mejorando la eficacia de las políticas penitenciarias en América Latina: la inserción social de las personas en conflicto con la ley

CONTEXTO

La cuestión penitenciaria está adquiriendo cada vez mayor relevancia en la agenda política de América Latina por constituir un asunto que presenta problemas crecientes relacionados con la gestión y con la seguridad de los países de la región. Por diversos factores, la cuestión penitenciaria se ha convertido en un ámbito político de enorme complejidad, que afecta de una u otra forma a todos los gobiernos y que tiene implicaciones decisivas en el ámbito de la seguridad, en el de los derechos humanos y en el de la administración y la fiscalidad.

Algunos países están afectados por problemas especialmente acuciantes como el de la sobrepoblación de las prisiones, que tiene efectos devastadores en la calidad del tratamiento que se presta a los internos, afectando en algunos casos a derechos esenciales de las personas. A esta situación se llega por muy diversos factores, aunque sin duda la política criminal de los países afecta muy directamente, incluyendo la normativa penal, así como las infraestructuras, los procesos de gestión y tratamiento penitenciario y la inserción social de las personas privadas de libertad.

En los centros penitenciarios está el núcleo estructural más duro de la pobreza de América Latina. Las personas que están privadas de libertad son personas que han sido excluidas, es población que el sistema no ha logrado incluir.. Trabajar para ellos es trabajar para el sector más vulnerable y desprotegido de la sociedad.

Los índices de reincidencia en el delito, una vez se ha cumplido una pena privativa de libertad, nos debe hacer reflexionar a todos de los costes sociales y económicos que

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



tiene la escasa inversión y planificación en las políticas públicas penitenciarias y debemos entender a demás que la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad implica ir más allá de evitar que las personas cometan actos delictivos.

Dichas iniciativas buscan que el individuo pueda ampliar sus oportunidades para un mejor desarrollo humano que contribuya a la sociedad. Y para ello es necesario dotarlos de capacidades y habilidades estando dentro de los centros penitenciarios. La inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad tiene múltiples beneficios, tanto para ellas como sujetos de derechos, como para la sociedad en general ya que mejora la seguridad ciudadana y la cohesión social. Por ello, estas políticas han sido señaladas como prioritarias en la agenda de las instituciones penitenciarias de los países latinoamericanos.

JUSTIFICACION

A pesar de los esfuerzos que se están llevando a cabo en la región latinoamericana en cuanto a políticas penitenciarias, las propias autoridades reconocen que el contexto de violencia y de crisis que viven las instituciones y el gran crecimiento de su población aumenta las carencias materiales y las dificultades para proveer los servicios necesarios en los centros penitenciarios.

A ello se une una percepción ciudadana de que se necesitan medidas más duras para corregir la situación. A pesar de ello, existe una visión generalizada en la sociedad y en la opinión pública sobre la necesidad de emprender reformas de los sistemas penitenciarios.

Las políticas penitenciarias suelen ser de las más invisibles. No se ganan elecciones promoviendo una política penitenciaria basada en el trato humanitario en las prisiones, y nadie quiere tener un centro cerca de su casa. Se suma a esto la escasez de datos sobre el impacto de las políticas de inserción el resultado es una limitada difusión de experiencias positivas y de buenas prácticas¹.

Por otro lado, a pesar de la voluntad política de mejorar el sistema penitenciario existe una mentalidad del castigo instalada en la sociedad. Esta mentalidad se sustenta en la idea de que el castigo es la única forma de atacar la delincuencia. Incluso la noción de

1

Dammert, Lucia (2012). “Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina”. Programa URB-AL III

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



los derechos humanos se encuentra bajo el ataque del imaginario punitivo. De esta manera no es prioritaria una política para mejorar la situación de los privados de libertad porque socialmente se cuestiona el hecho de invertir o asignar fondos públicos a las prisiones. La función retributiva de la pena y la idea de la privación de libertad como castigo y sufrimiento que la sociedad impone por el mal causado, sigue siendo prioritaria frente a la función rehabilitadora y resocializadora de la pena de privación de libertad.

No se ha conseguido generar esta conciencia en la ciudadanía, de asumir que se trata de un fracaso colectivo. La privación de libertad es consecuencia, en una inmensa mayoría de los casos, de la condena a personas que han sufrido el desamparo de las estructuras sociales, de la seguridad que los Estados deben otorgar a quien se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad.

Es necesario visibilizar que la inserción socio-laboral de personas privadas de libertad es una temática prioritaria para los países de la región, tal y como demuestra el hecho de que las instituciones latinoamericanas que participan en EUROsociAL II hayan priorizado esta área de trabajo para incidir en la cohesión social.

Los responsables de los Ministerios de Justicia e Interior Latinoamericanos y las instituciones penitenciarias están convencidas de que el impulso de las políticas en este ámbito facilita la reintegración de las personas condenadas en la sociedad, las cuales pertenecen a uno de los colectivos de mayor vulnerabilidad, y además tiene efectos positivos en las tasas de reincidencia. Por lo tanto, las políticas de inserción son un elemento fundamental para reducir la violencia y garantizar mejores grados de cohesión social. Mientras no exista una política criminal que privilegie la inserción, los sistemas de persecución criminal continuarán saturados y ninguna política o programa podrá revertir sus crisis. Es necesario instalar estos mensajes en la agenda pública latinoamericana y que sean objeto de conocimiento y debate por distintos actores de la sociedad civil, del tejido empresarial y del conjunto de las instituciones públicas.

Construir un nuevo imaginario colectivo en torno a las prisiones, desmontar algunas ideas preconcebidas en torno a la criminalidad y a la estigmatización de las personas privadas de libertad debería ser una de las prioridades que los gobiernos deberían abordar para poder implementar con éxito políticas de inserción social para los privados de libertad. La sociedad demanda seguridad y construye prisiones alejadas de la población, de donde subyace una filosofía "muy pesimista" que considera que el hombre no tiene capacidad de recuperar su dignidad como persona. Los medios de comunicación y la industria audiovisual contribuyen a crear una imagen de inseguridad ciudadana sobre los delincuentes que repercute en el imaginario colectivo. Además,

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



fruto de las políticas de “mano dura” implementadas en la década de los noventa, todavía el discurso “punitivo” está muy presente en América Latina.

Sin embargo mientras estas ideas sigan instaladas en la opinión pública, es difícil que la ciudadanía abogue por realizar mayores inversiones en políticas de prevención de la criminalidad y que el sector empresarial se comprometa a implementar políticas de inclusión que primen a este colectivo frente a otros que gozan de mayor reconocimiento en la sociedad.

Por ello, es fundamental implementar acciones de comunicación que centren sus esfuerzos en construir una nueva mirada sobre las personas privadas de libertad y traten de construir nuevas ideas acerca de la seguridad ciudadana y de los caminos para combatirla.

Por ejemplo, la gran mayoría de quienes tienen condenas por robo o por tráfico de drogas en América Latina han cometido delitos de muy poco valor (algunos cientos de dólares). Las cárceles de la región contienen un gran número de personas que han cometido delitos de tráfico de droga por bajos montos, lo que demuestra que los que llegan a las cárceles son el último eslabón de la cadena delictiva².

En general, se ha constatado que las personas que delinquen provienen de familias desestructuradas y con historiales de abandono familiar y la gran mayoría había abandonado la escuela muy temprano. Por ejemplo, más de un tercio de los internos³ según una encuesta realizada por el PNUD dejaron su casa antes de haber cumplido los 15 años, en promedio; el 21.2% afirmó nunca haber conocido a su madre; y más del 80% de los privados de libertad no habían completado 12 años de escuela. Aunque el delito es siempre el resultado de una decisión individual, el efecto del entorno social y las redes de socialización juegan un papel fundamental para incentivar a las personas a cometer delitos.

En lo que se refiere a mujeres y jóvenes, las mujeres en las prisiones están en una situación de doble vulnerabilidad, debido a las amenazas específicas a su integridad física, material y emocional. 4 de cada 10 mujeres detenidas lo están sin condena⁴ la

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013): “Informe de Desarrollo Humano: Seguridad Ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina”

³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013): “Informe de Desarrollo Humano: Seguridad Ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina”.

⁴

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



gran mayoría de las internas son madres de familia, y un porcentaje significativo de ellas reportó tener tres o más hijos. Sin embargo, muy pocas tienen hijos viviendo con ellas en las prisiones. Lo anterior da cuenta de una situación de fractura familiar profunda que impacta tanto a las mujeres internas como a sus familias. Cuando se analizan los delitos por los que las mujeres cumplen condena, se encuentra que en su inmensa mayoría son criminalizadas y privadas de libertad por delitos relacionados con la producción, tráfico y expendio de drogas prohibidas en las funciones de menor jerarquía dentro de las organizaciones transnacionales dedicadas a la comisión de estos delitos.

Los jóvenes son el grupo más afectado por el delito y la violencia y a su vez, son los responsables más comunes. Sin embargo, es necesario subrayar también su condición de víctimas y evitar su estigmatización. Además, la escasez de recursos para disponer de centros penales con un enfoque de inserción social no permite cumplir con los estándares de protección a esta población en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con los tratados regionales e internacionales de protección a niñas, niños y jóvenes y contribuye a criminalizarles de manera temprana y a limitar sus oportunidades reales de desarrollo⁵.

Otro factor central es la desarticulación familiar. Si la familia, institución central de la sociedad, funciona, entrega valores y ejemplos éticos, y es tutora de los jóvenes. Es la institución más eficiente de prevención del delito existente. Ninguna Policía del mundo podrá sustituirla. En el país, muchas familias de los sectores populares y medios se desarticulaban ante el shock de pobreza y desigualdad de los 90. El 66% de los delincuentes jóvenes de Uruguay y de Estados Unidos vienen de familias desarticuladas. Para bajar el número de delincuentes radicalmente, hay que dar empleo a los jóvenes, aumentar la escolaridad y fortalecer la familia.

El 90% de los internos en América Latina saldrá de las prisiones en algún momento antes de cumplir 35 años, o sea en edad de trabajar y de poder desarrollar un papel constructivo en la sociedad si se le brindan las oportunidades necesarias.

La inserción socio-laboral tiene un enorme impacto económico, social y humano, ya que gracias a una menor reincidencia es posible reducir la delincuencia, disminuir

Open Society Foundations (2013): “Global Campaign for Pretrial Justice”. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/global-campaign-pretrial-justice>

5 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013): “Informe de Desarrollo Humano: Seguridad Ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina”

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



gastos y descongestionar los recintos carcelarios. Y sobre todo recuperar personas para una vida ciudadana digna y productiva.

OBJETIVOS

Con el fin de abordar de forma coordinada y comparar políticas y soluciones a esta temática, se considera oportuno celebrar un foro en el que países con problemáticas similares puedan compartir experiencias y escuchar propuestas de mejora.

Para ello, se realiza una convocatoria a los países para conocer la relevancia que le otorgan a esta problemática, así como el interés y la disponibilidad para participar acciones coordinadas que puedan ser de utilidad para avanzar en soluciones y mejoras para cada uno de los gobiernos participantes en lo que se refiere a sus políticas penitenciarias con enfoque de inserción social.

El objetivo específico de la Conferencia es la validación de un conjunto de herramientas que se han elaborado con la participación de todos los países y que son fruto del trabajo que vienen realizando en el marco del proyecto desde el año 2013 junto con los responsables de las Instituciones Penitenciarias latinoamericanas

Los documentos presentados para su aprobación son:

- **“Reglas para la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad”** que recogen una serie de estándares y herramientas que marcarán un gran avance en la región para el fortalecimiento de políticas públicas en este ámbito.
- **“Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas penalmente de libertad”**
- **“Estrategia de comunicación y sensibilización para políticas de inserción”**
- **“Trabajo Analítico para el desarrollo de Protocolos de Coordinación con empresas en centros penitenciarios de Iberoamérica”**
- **“Protocolo de Coordinación Interinstitucional”**

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Es objetivo también de esta reunión ofrecer a la ciudadanía un mensaje conjunto que refuerce el liderazgo de los Ministros y Ministras de Justicia e Interior en los esfuerzos que vienen realizando para mejorar la situación penitenciaria, contribuir a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano. Para lograr este objetivo el programa EUROsocial implementará una importante estrategia de comunicación en toda la región de forma coordinada con los responsables de prensa de los Ministerios de Justicia y Gobernación que participen en la Conferencia. Esta estrategia permitirá destacar en la agenda mediática de sus países el gran avance que supone esta reunión y la aprobación de los documentos para el fortalecimiento de la políticas de inserción socio-laboral.

Adicionalmente, también se promoverá la definición de acciones coordinadas y conjuntas en este ámbito, con el fin de abordar coordinadamente esta problemática.

METODOLOGÍA

La Conferencia se desarrollará a lo largo de un día y medio. Durante el primer día se debatirán los principales desafíos de las políticas penitenciarias en la región, fundamentalmente en lo que se refiere a las acciones orientadas hacia la inserción social de las personas privadas de libertad. El segundo día se destinará a la discusión y posible aprobación de los documentos trabajados durante el último año.

Cada sesión del primer día se trabajará a partir de una metodología dinámica y participativa, pero que contemple la participación de los Ministros de cada uno de los países. De hecho, se prevé que todos los participantes puedan exponer el estado de situación en cada uno de sus países y sus propuestas de trabajo conjunto.

Además, se contará con la presencia de expertos europeos y latinoamericanos con el fin de que se planteen aportes que sirvan para dinamizar y estimular el debate.

Socios operativos



Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores

