



MINISTERIO NORUEGO
DE JUSTICIA Y DE LA POLICÍA

Resumen en español

Penas que funcionan -menos delincuencia -una sociedad más segura

Informe al Storting sobre la Administración Penitenciaria





MINISTERIO NORUEGO
DE JUSTICIA Y DE LA POLICÍA

Resumen en español

Penas que funcionan -menos delincuencia -una sociedad más segura

Informe al Storting sobre la Administración Penitenciaria

1 Resumen

Parte I Fundamento de las propuestas

El fundamento del presente Informe al Storting es la Declaración de Soria Moria, que constituye la plataforma política del Gobierno Stoltenberg II. La Declaración expresa el punto de vista del Gobierno en áreas sociopolíticas estratégicas, entre las que se encuentra la Administración Penitenciaria.

La Declaración de Soria Moria pone en evidencia varios ámbitos de la Administración Penitenciaria en los que se necesitan reformas. El Informe tiene por objetivo profundizar la política del Gobierno con el fin particular de desarrollarla y mejorarla. El Informe presenta una equilibrada política de aplicación de las penas que prepara bien para una vida sin delincuencia.

El principal mensaje resultante del Informe es que las penas que funcionan son decisivas para combatir la delincuencia y hacer más segura la sociedad. Las penas deben ser de modo tal que reduzcan la reincidencia delictiva. Esto supone especialmente mejorar la resocialización de los penados, ardua labor dado el alto número de condenas muy cortas: más de la mitad de las condenas son inferiores a dos meses. Para ser óptima, la resocialización requiere flexibilidad sin salirse de los límites de la respuesta penal, aplicando medidas eficaces tanto dentro como fuera de la institución penitenciaria. Esto exige también una ejecución más metódica de las penas, lo cual implica una aplicación ‘suave’ de las medidas, sin compartimentos estancos entre el centro penitenciario y el entorno abierto y en estrecha cooperación con otras instituciones. La garantía de reinserción social prestada por el Gobierno transmite esta reflexión a la sociedad y le da el seguimiento necesario.

La actividad de la Administración Penitenciaria se basa en cinco pilares enunciados por el legislador: la finalidad de la pena, la perspectiva humanista, el principio de seguridad jurídica, el principio de igualdad ante la Ley, según el cual el reo, una vez cumplida la condena, ha pagado su deuda a la sociedad, y el principio de normalidad. Tanto en la elaboración de la legislación como en su labor práctica, la Administración Penitenciaria se esforzará por hacer que los objetivos no sólo existan ‘sobre el papel’, sino que impregnen a la aplicación de las penas en la práctica.

El sistema judicial de Noruega ha evolucionado al compás del desarrollo de la sociedad internacional. En mayor o menor medida, estamos sujetos a convenios, recomendaciones y normas internacionales. Noruega desea ser un país pionero en lo referente a la defensa de los derechos humanos. Las organizaciones internacionales contribuyen en gran medida a trazar el marco en el que se inserta la aplicación de las penas en Noruega. Por otro lado, Noruega participa activamente en la cooperación internacional, tanto en las grandes organizaciones regionales o de ámbito mundial, o de forma bilateral con determinados países. Noruega influye en las normas que se crean y contribuye, en el plano práctico, a desarrollar la aplicación de las penas en otros países. El informe reseña una serie de normas

internacionales a las que Noruega tiene que atenerse, y presenta una idea global de la participación noruega en la tarea internacional en materia de sistemas penitenciarios.

El Informe describe la evolución histórica de la Administración Penitenciaria. De ella se deduce que existe, desde siempre, una conexión entre lo que se considera como la causa de la criminalidad y el tratamiento que reciben los reclusos. El fundamento jurídico de la aplicación de las penas en Noruega lleva desarrollándose desde la primera ley vigente en todo el país – la Ley Nacional de Magnus Håkonsson ‘el Legislador’, promulgada en 1274, y su suplemento, la Ley Municipal de 1276 – hasta la actual Ley de aplicación de las penas.

El objetivo del Gobierno es que las penas se ejecuten de tal forma, que menos delincuentes vuelvan a cometer actos delictivos una vez cumplida la condena. El conocimiento de la evolución histórica no es el único factor importante para mejorar la calidad de la aplicación de las penas, sino que tiene importancia también conocer a fondo cómo se ejecutan. El Informe al Storting plantea la cuestión de si la práctica penal actual es suficientemente eficaz. Es decir, si el delincuente reduce sus actos criminales o deja de cometerlos como consecuencia de la pena. Las estadísticas sobre la reincidencia delictiva se convierten así en herramientas necesarias para el trabajo de reforma.

El Gobierno desea una Administración Penitenciaria basada en los conocimientos. La política no debe fundarse en hechos aislados. Por consiguiente, los estudios de investigación, nacionales e internacionales, son muy importantes para la elección de medidas por parte del Gobierno. Si bien hace falta más investigación en muchos campos, tenemos los suficientes conocimientos para actuar, y el Informe describe importantes medidas de prevención de la reincidencia delictiva.

Parte II Seguridad de la sociedad

La seguridad de la sociedad es un objetivo superior de la política criminal del Gobierno. Este objetivo determina los límites de la aplicación de las penas y la labor para resocializar a los penados. La preocupación por la seguridad de la sociedad impregnará tanto la política como la legislación y los reglamentos y el ejercicio diario del poder discrecional.

En su propuesta de nueva Ley Penal, el Ministerio de Justicia propondrá, entre otras cosas, aumentar las penas aplicables a los delitos de homicidio, malos tratos graves y abuso sexual de menores. Se reaccionará con severidad ante los delitos cínicos y graves y la criminalidad organizada. En el futuro, el Ministerio velará igualmente por que los internos de estas categorías no puedan evadirse, ni perpetrar otros actos delictivos mientras cumplen la condena. Las penas sustitutivas de la privación de libertad están excluidas por lo que respecta a la mayoría de estos delincuentes, aunque también se pondrán las condiciones necesarias para estos grupos en lo relativo al contenido apropiado de las penas y la progresión satisfactoria de su aplicación.

La Administración Penitenciaria ejecutará las penas de tal forma que no se perpetren nuevos delitos durante su cumplimiento, a la vez que el objetivo del trabajo de resocialización es reducir las reincidencias delictivas. La sociedad tiene que ser protegida de los individuos peligrosos o que no tienen la intención de cambiar su estilo de vida delincuente. Sin embargo, la tarea de seguridad de la Administración Penitenciaria no debe conducir a un nivel de seguridad innecesariamente alto para todos los detenidos y condenados. Sólo unos pocos de ellos constituyen una amenaza para la seguridad individual o social. Ningún

condenado cumplirá la pena bajo condiciones más severas de lo necesario ni le serán impuestas más limitaciones que las necesarias.

El riesgo de reincidencia mientras se cumple condena es bajo cuando el nivel de seguridad es alto. Sin embargo, una larga estancia en prisión con un elevado nivel de seguridad y una brusca transición a la vida libre conllevará un alto riesgo de reincidencia tras la puesta en libertad. El cumplimiento de la pena en un entorno abierto es mucho más eficaz para la resocialización que la estancia en la cárcel, por lo que proporciona a la sociedad la mejor protección a largo plazo. El Gobierno estima que la pena cumplida en libertad tiene un efecto preventivo de la reincidencia en el delito y ayuda a construir una sociedad mejor para todos.

La Administración Penitenciaria trabaja metódicamente para reducir los riesgos y se muestra, en muchas ocasiones, más restrictiva de lo necesario. El número de defecciones durante los permisos y las salidas es muy bajo. El Ministerio obrará por mejorar el acceso a información pertinente sobre los internos y reforzar el tratamiento cualitativo de dicha información. Esto proporcionará un mejor material de base para la toma de decisiones en virtud de la Ley sobre el cumplimiento de las penas.

Los reos son reclusos en establecimientos penitenciarios con distintos niveles de seguridad conforme a una estimación individual del riesgo y de las necesidades. Es importante mantener esta práctica para contrarrestar la 'demonización' de individuos o de grupos. Es asimismo importante para evitar que en determinados entornos delictivos dé prestigio el hecho de estar recluso en una cárcel determinada, con un elevado nivel de seguridad. Al mismo tiempo, puede ser un problema que los internos que representan un bajo riesgo se encuentren en la misma sección que los reclusos de alto riesgo, ya que esto podría comportar una influencia nefasta, el aprendizaje y el reclutamiento de nuevos delincuentes. Nadie cumplirá condena en condiciones más estrictas de lo necesario: se reducirá, en la medida de lo posible, el riesgo documentado de los efectos nocivos de la privación de libertad. Por consiguiente, escoger el nivel de seguridad apropiado es importante para el trabajo de resocialización que se describe a continuación.

El objetivo es garantizar la colocación aún más adecuada de los internos basándose en evaluaciones individuales del riesgo. Se está realizando un análisis del sistema de categorización de las cárceles. La Administración Penitenciaria deberá prevenir la posibilidad de que los internos sean víctimas de presiones, amenazas, violencia y control social, ejercidos por co-reclusos. Una mejor clasificación basada en requisitos específicos de funcionalidad garantizará que los distintos organismos dispongan de conocimientos y recursos que les permitan conseguir lo que se espera de ellos.

En el caso de la ejecución de la pena fuera de un establecimiento penitenciario tienen importancia también las medidas de seguridad. Las medidas de seguridad estáticas se circunscriben a los sistemas de alarma. Las oficinas de ejecución de las penas en entorno abierto tienen que tener los instrumentos necesarios para defender la seguridad de la sociedad mientras se cumple condena en la comunidad local. Esto se refiere tanto a los reos que cumplen condenas de trabajos comunitarios sustitutivos de la pena de prisión, participan en un programa para personas condenadas por alcoholemia, o que cumplen su sanción penal en libertad provisional sujeta a ciertas condiciones. Actualmente, los medios de acción son esencialmente las comparecencias, los controles para detectar el abuso de sustancias intoxicantes y las visitas sin avisar a la escuela, el lugar de trabajo o el domicilio. El régimen de prueba del control electrónico exige que el condenado se encuentre en su domicilio a

determinadas horas del día. Esta respuesta penal comportará, en mayor medida que anteriormente, visitas sin avisar al domicilio del interesado.

Parte III Resocialización

El Ministerio pone de manifiesto diferentes aspectos del trabajo de resocialización de los condenados penales: penas de prisión y resocialización, cumplimiento de la condena en la sociedad, grupos que necesitan una adaptación especial, intereses y necesidades de las víctimas y los parientes próximos de los internos.

El objetivo de la actividad profesional de la Administración Penitenciaria es un penado que, cuando cumpla su condena, esté libre del hábito de la droga o tenga control sobre su consumo, disponga de una vivienda adecuada, sepa leer, escribir y contar, tenga oportunidades en el mercado laboral, mantenga relaciones con sus familiares y amigos y con el resto de la sociedad, esté capacitado para buscar ayuda para los problemas que puedan surgir tras la puesta en libertad y sea capaz de vivir de manera independiente. El Gobierno estima que 'entrar con buen pie' en la puesta en libertad aumenta las posibilidades de que los internos logren llevar una existencia libre de criminalidad.

La aplicación de la pena de privación de libertad se basará en los cinco pilares antes reseñados: aquéllo que el legislador ha indicado como la finalidad de la pena, la perspectiva humanista, el principio de seguridad jurídica, el principio de igualdad ante la Ley, según el cual el reo, una vez cumplida la condena, ha pagado su deuda a la sociedad, y el principio de normalidad. La reclusión debe tener un contenido adecuado y todas las medidas deben basarse en conocimientos documentados. Las nuevas medidas que se ponen a prueba deben ser sometidas a evaluación. La política de aplicación de las penas tendrá debidamente en cuenta a todos los afectados: las víctimas del delito, el público y la sociedad en general y los delincuentes y sus parientes próximos.

El aprendizaje laboral, la escolaridad, las ofertas culturales, las actividades de ocio y la motivación para el trabajo son los instrumentos de los que tradicionalmente se sirve la Administración Penitenciaria, a los que se suman los derivados del propio cumplimiento de la condena. Estas medidas son importantes para la reinserción social de los penados, y el Informe las estudia en profundidad. El objetivo del Gobierno es desarrollar y elevar el nivel de calidad de este importante trabajo. Es decisivo poner a los penados en la vía de la inserción, incluso si la sentencia es de poca duración, ya que es precisamente en el grupo de condenados por los delitos menos graves donde se encuentra el mayor número de reincidentes.

Hacer lo necesario para preparar la reinserción social mientras se cumple condena es una tarea ardua. La transición de la cárcel a la libertad será menos abrupta cuanto menor sea la diferencia con la vida fuera de la cárcel. Por consiguiente, el principio de normalidad es esencial para la política de ejecución de las penas. Concuere igualmente con el principio de que la privación de libertad constituye la pena, y que la estancia en prisión no debe ser más coercitiva de lo necesario por motivos de seguridad. En la medida de lo razonable, los internos tendrán posibilidades de contacto social, inclusive visitas, permisos y comunicaciones por teléfono, y acceso a radio, televisión y periódicos, o de otro modo seguir la evolución de la sociedad circundante. Toda desviación de este principio requiere una justificación especial. El refuerzo del principio de normalidad conlleva la organización de la vida cotidiana en prisión de un modo que refleje lo mejor posible la sociedad que está fuera

de los muros. El Ministerio implantará gradualmente en las cárceles noruegas la autonomía administrativa. Desde esta óptica, el Ministerio estudiará en detalle el modo en que se organiza esta cuestión en los sistemas penitenciarios danés y sueco.

Con arreglo al principio de normalidad, el Ministerio desea probar en la práctica el concepto de ‘prisión-pueblo’. Se trata de una metáfora de cárcel que tiene rasgos en común con algunas de nuestras prisiones actuales, por ejemplo las de Bastøy y Hassel, y las unidades carcelarias de Leira y Osterøy. La prisión-pueblo será un centro de preparación en el que adquirir las habilidades necesarias para la vida en libertad. Será necesario dar a los internos una perspectiva global de la ejecución de las penas y concederles influencia sobre decisiones importantes que afectan a su vida. Esto se conseguirá por medio de dar a los penados la oportunidad de

- Vivir lo más cerca posible de la realidad durante la formación, la orientación y el control
- Aprendizaje laboral de una manera más realista en el plano social
- Salario normal por un trabajo normal
- Pago de facturas y compra de comida
- Preparación para la vida doméstica independiente
- Participar en grandes reuniones y mediación en los conflictos

Aún cuando las condiciones durante el cumplimiento de la pena sean buenas, el interno tiene que irse acostumbrando gradualmente a asumir la responsabilidad de la libertad. La progresión del cumplimiento de la pena garantizará este extremo utilizando establecimientos penitenciarios con un nivel de seguridad más bajo, reglas apropiadas de remisión condicional de la pena y permisos. Una mejor progresión del cumplimiento de la pena permite una mejor resocialización. Por ello, el Ministerio estudiará ampliar el uso de los permisos, la semi-libertad para participar en programas externos y el alojamiento transitorio con el fin de mejorar la progresión del cumplimiento de la pena.

La Ley de aplicación de las penas regula el modo en que éstas han de cumplirse y, por consiguiente, muchos de los derechos y deberes de los condenados. El Ministerio considera que existen buenas razones para mantener una legislación con un alto grado de probabilidad de ejercer una estimación profesional cualificada. Hay pocos puntos de referencia para sostener que las actuales ‘reglas atributivas de competencia’ y posibilidades de ejercer una estimación discrecional supongan darles a los internos una oferta peor de la que hubieran recibido con una legislación que permitiera ejercer en menor medida el poder discrecional.

Partiendo de la base de que la prisión puede dificultar la resocialización del penado, el Ministerio utilizará en la medida de lo posible respuestas penales y formas de aplicación de la pena alternativas. Esto, sin embargo, es a condición de que se preserve constantemente la seguridad de la sociedad. Entre otras cosas, el Ministerio considerará ampliar los límites de aplicación de penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de condenas parciales, ampliar el régimen de programas de desintoxicación bajo control judicial en el resto del país, modificar la disposición de pena mínima de privación de libertad y sustituir la pena de reclusión por la de trabajos en beneficio de la comunidad, si el interesado no puede pagar la multa.

La Ley de aplicación de las penas ofrece distintas posibilidades de cumplir la condena de ingreso en prisión incondicional fuera de la cárcel. Para algunos grupos, esta pena tendrá un efecto particularmente eficaz en cuanto a la resocialización. La novedad es el programa piloto de vigilancia electrónica. El Ministerio establecerá en el otoño de 2008 un programa

programa piloto de vigilancia electrónica como nueva forma de aplicación de la pena fuera de la cárcel. Se ha aprobado una enmienda legislativa que abre la posibilidad de que un penado que tenga que cumplir una condena de hasta cuatro meses de prisión incondicional, o al que le queden cuatro meses para obtener la libertad condicional, pueda solicitar que la pena se ejecute bajo vigilancia electrónica. El presupuesto del Estado para 2008 ha asignado 40 millones de coronas noruegas a la puesta en marcha de un proyecto piloto en 6 provincias. Se han adquirido 160 ‘maneas’, lo cual implica que se dispone constantemente de una capacidad de 130 plazas.

Los internos no son en absoluto un grupo homogéneo, sino que muchos necesitan una adaptación especial. El informe estudia medidas de resocialización para grupos de reclusos en particular. Se trata de los detenidos en régimen preventivo, los condenados a medidas de seguridad, los menores de edad, los detenidos y condenados de lengua sami, los internos de nacionalidad extranjera, inclusive los condenados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y la Corte Penal Internacional (CPI) y los reclusos con graves problemas psíquicos y conductas desviadas. Las internas son también consideradas por separado ya que, dada su escasez, representan una parte ínfima del total de reclusos.

En Noruega existe una larga tradición de cooperación interprofesional entre instancias y de cooperación administrativa en la aplicación de las penas. Una serie de acuerdos de cooperación y directivas comunes tienen por objeto determinar el reparto de responsabilidades, reforzar la cooperación entre las instancias y contribuir a encontrar mejores soluciones. Los acuerdos y las directivas deben garantizar al condenado una oferta satisfactoria antes, durante y después de la ejecución de la pena. En el Informe, el Gobierno propone diversas medidas destinadas a reforzar la cooperación administrativa en la ejecución de la pena.

La concepción jurídica en vigor influye también en la manera de asistir a las víctimas después de una infracción. El Informe trata igualmente de las medidas generales destinadas a reforzar los intereses de las víctimas y ciertas medidas vinculadas particularmente con la esfera de responsabilidad de la Administración Penitenciaria. El Gobierno contribuirá especialmente a reestablecer el equilibrio para la víctima por medio de ofrecerle una justicia reparadora en todo momento de la aplicación de la pena.

La Administración Penitenciaria deberá utilizar el recurso que constituyen los familiares e implicarles en mayor medida. Esto podría paliar los efectos nefastos de la detención sobre la familia próxima, como por ejemplo los hijos de los internos. Será prioritaria la tarea de organizar las visitas de los familiares. Cada establecimiento penitenciario deberá designar a una o varias personas cuya particular responsabilidad será preparar las visitas, de forma que la práctica se armonice mejor y que los allegados tengan una instancia de referencia permanente a la que dirigirse independientemente de las horas de servicio de las personas mencionadas.

Parte IV Esfuerzo común por la reinserción social

Las penas que funcionan suponen, ante todo, un esfuerzo común por la reinserción social. Para que la pena funcione, el trabajo de reinserción debe estar planificado y ser puesto en marcha juiciosamente. Poco importará la calidad de la resocialización del penado desarrollada por la Administración Penitenciaria si no se le da seguimiento a su liberación, una vez cumplida la pena. Por ello, el seguimiento que se dé a la persona liberada tendrá que

ser mejor que el actual. Si el seguimiento es deficiente, habrá una mayor probabilidad de que la sociedad sufra una delincuencia creciente, nuevas víctimas, una mayor inseguridad y más gastos. Mientras que cumplen la pena, los condenados están a disposición, tienen fuera de su alcance los estupefacientes y, en su mayoría, están motivados para hacer cualquier cosa por mejorar su existencia. Es un excelente punto de partida para poner en marcha un tratamiento y medidas de resocialización con vistas a la puesta en libertad.

Lo que ocurra en el momento de la puesta en libertad e inmediatamente después será decisivo para la situación del penado liberado. Las primeras horas y los primeros días siguientes a la liberación son los más críticos en cuanto al riesgo de reincidencias. Lo mínimo es que tengan cubiertas las necesidades más elementales para poder defenderse en la sociedad. Esta 'fase peligrosa', previa a la puesta en marcha de las medidas de apoyo, es la que la garantía del Estado debe eliminar. La garantía gubernamental de reinserción social implica que la Administración Penitenciaria se haga responsable de las necesidades y prestaciones a las que tiene derecho el penado desde el momento de la condena, que la información sobre los deseos sea transmitida al organismo encargado de prestar el servicio, y que esto se haga con la suficiente celeridad para que el servicio pueda poner las condiciones necesarias para la oferta con tiempo suficiente antes de la puesta en libertad. Seguidamente, son los diferentes organismos los que prestan los servicios a los condenados tal y como los prestan a los otros ciudadanos. El mejor garantista es el propio condenado. La garantía de reinserción social no dará los resultados deseados si el propio condenado no se compromete a poner de su parte para que la oferta de la sociedad sea aceptada y utilizada con arreglo a las condiciones exigidas.

También en lo referente a la ejecución de la pena en la sociedad, la experiencia demuestra que el periodo inmediatamente después del cumplimiento es muy crítico en cuanto al riesgo de reincidencia. Numerosas consideraciones que son válidas en el momento de la puesta en libertad lo son también cuando se acaba de cumplir la pena impuesta en la sociedad.

La Declaración de Soria Moria subraya el vínculo existente entre la política penal y la política de bienestar. En el Informe al Storting número 104 (1977-1978), titulado 'De la política penal', se alegó por vez primera el hecho de que la responsabilidad de la reinserción de los condenados y su resocialización no era sólo de la incumbencia del Ministerio de Justicia. El informe expresaba lo que se admite actualmente: que una decisión judicial no priva a los condenados de sus derechos cívicos y que las instancias públicas tienen que ofrecer sus servicios por igual a las personas condenadas y a los internos. Estos servicios están vinculados con las condiciones de existencia. Como se indica en la Parte 7, está demostrado que las malas condiciones de vida constituyen factores de riesgo de reincidencia delictiva.

Un enfoque amplio de la resocialización da como resultado un sólido fundamento profesional. La Parte 7 subraya que, para reducir la reincidencia del ex recluso, se requieren medidas tan numerosas como diversificadas. Es necesario, a la vez, actuar sobre las condiciones de vida y ofrecer medidas que contribuyan a que se operen cambios en la persona del condenado. El Informe subraya que estas medidas no deben aplicarse o bien en la cárcel o bien después, sino que hacen falta continuidad y esfuerzos coordinados de todos los interesados, a veces durante un largo periodo de tiempo. Con ello será también posible conseguir el objetivo.

El Informe ha aumentado el nivel de ambición por lo que se refiere a la aplicación de las penas. El objetivo es una buena integración en la sociedad. La garantía de reinserción social

del Gobierno, que es una medida común de política penal, es un medio de acción determinante de la organización práctica de la integración con el fin de reducir, entre otros, los problemas de reincidencia. Reducir la delincuencia salva vidas, protege la salud y ahorra a la sociedad gastos considerables. Un mejor seguimiento de los ex reclusos apoyará igualmente el compromiso del Gobierno con respecto a la pobreza. La garantía asegurará a los reclusos y los condenados – quienes, en muchos casos, se cuentan entre los ciudadanos más desprotegidos y vulnerables de nuestra sociedad – la posibilidad de reivindicar los mismos derechos que el resto de la población, a los que no siempre tienen acceso debido a que están en la cárcel. Por lo tanto, no se trata en absoluto de derechos especiales y se les imponen, claramente, obligaciones.

La garantía de reinserción social es una responsabilidad pública. En cualquier caso, existe desde hace muchos años un consenso político acerca de que las organizaciones de voluntarios son valiosas colaboradoras que ayudan a los condenados a volver a encontrar su sitio y papel en la colectividad local. El Gobierno invitará a las organizaciones de voluntarios a incrementar sus esfuerzos y cooperar con la Administración Penitenciaria en lo referente a la garantía de reinserción social. Las organizaciones de voluntarios representan un recurso para la colectividad local, la cultura, la religión, el deporte y las actividades de ocio que la Administración Penitenciaria u otras autoridades no pueden proporcionar.

Parte V Consecuencias y condiciones

La evolución de la aplicación de las penas esbozada en el Informe pone importantes condiciones a la Administración Penitenciaria y entrañará una serie de consecuencias, tanto económicas como administrativas. Pero es útil evaluar y asegurar el seguimiento de otras consecuencias también, como por ejemplo las relativas al medio ambiente laboral. Estas consecuencias no afectan solamente a la Administración Penitenciaria, sino también a varios otros.

El ‘tabique de separación’ entre la prisión y el entorno abierto debería bajarse más y la cooperación con otros organismos en relación con cada condenado debería comenzar mucho antes de lo que es el caso actualmente. En el futuro, las oficinas de ejecución de penas en entorno abierto se harán cargo en mayor medida de la aplicación de las penas, lo cual hace necesario desarrollar las competencias y la organización de la Administración Penitenciaria.

El Ministerio acepta la continuación del régimen actual de admisión de candidatos y formación remunerada por esta Administración. Está prevista la reorganización con vistas a integrar la escuela penitenciaria en el sistema ordinario de centros de Enseñanza Superior, lo cual comportará la supresión de la formación remunerada, y que los estudiantes no tendrán asegurado el reclutamiento directo en la Administración Penitenciaria al concluir sus estudios. Sin embargo, en Noruega, los funcionarios reciben una formación muy sólida, visto desde la perspectiva internacional. Aunque la formación de los funcionarios de prisiones sea muy buena, se necesita tanto el perfeccionamiento como la formación continua. El Ministerio propone que se efectúe una evaluación profesional de la oferta de enseñanza, con vistas al desarrollo de la educación impartida por el Centro de Formación de la Administración Penitenciaria (KRUS) y a su adaptación a un sistema penitenciario moderno.

Se está estudiando desgajar la actual Dirección Nacional de la Administración Penitenciaria del Ministerio de Justicia, y establecerla como organismo independiente. La

Administración Penitenciaria debe estar organizada de manera que existan escenarios locales propicios para la cooperación con otros organismos.

Aunque el sistema de supervisión fue evaluado en 2001, con motivo de la Ley de aplicación de las penas, el Ministerio estima necesario volverlo a examinar. Esto se refiere especialmente a la exigencia de que la autoridad que ejerce el control sea una instancia de control activa, dotada de competencias y recursos que le permitan garantizar la suficiente transparencia de la actividad de la Administración Penitenciaria. Se deben evaluar tanto los aspectos prácticos como los aspectos relativos a los principios de la actividad de control.

Para alcanzar los objetivos indicados en el Informe, es necesario modificar varios procedimientos de trabajo de la Administración Penitenciaria y sus asociados. Por consiguiente, se necesitan nuevas soluciones en tecnologías de la información y la comunicación que ofrezcan asimismo una mejor protección de la vida privada de la que permiten los equipos actuales.

Las propuestas formuladas en el Informe reflejan la orientación que el Gobierno y el Ministerio de Justicia desean dar a la política de aplicación de las penas. Por ello, la reestructuración de esta política debe contemplarse desde una perspectiva de cinco a diez años. Con ocasión de las propuestas presupuestarias anuales, el Gobierno volverá a incidir sobre las propuestas y la aplicación de las medidas recogidas en el presente Informe.

Proceso de elaboración del informe

Este Informe es el resultado de un amplio proceso poco habitual, en el transcurso del cual han podido expresar su opinión numerosas personas. Los primeros en ser invitados a exponer su punto de vista fueron los anteriores Ministros de Justicia. Éstos hicieron hincapié en lo que se ha subrayado durante todo el proceso y que es ahora el doble tema principal del Informe: la seguridad y la resocialización. Algunos condenados requieren la aplicación de regímenes más severos. El Gobierno implantará medidas a lo largo de estos dos ejes. Otro asunto importante traído a colación en la reunión del Ministerio de Justicia fue que 'la clave está en las municipalidades'. En su trabajo sobre la resocialización, el Gobierno ha hecho uso de su autoridad para incitar a las municipalidades a comprometerse a prestar sus servicios durante la ejecución de la pena y una vez cumplida la misma.

Se creó un 'laboratorio de ideas' de profesores y artistas. "Si queremos encontrar buenos métodos penales", sostuvo 'el laboratorio', "tendremos que examinar también los factores estructurales fundamentales de la sociedad que conducen a la delincuencia". Uno de sus principales mensajes fue que la privación de libertad es una pena muy poco adecuada para los toxicómanos. Lo que éstos necesitan es tratamiento médico. Otra propuesta fue eliminar la pena mínima de cárcel de catorce días a tres meses, es decir, que defendieron el uso de penas alternativas.

Se afirmó lo siguiente:

"Ya que actualmente existen numerosas investigaciones que prueban los efectos nefastos de la pena privativa de libertad y su ineficacia, el objetivo supremo debería ser reducir en un 50 % el uso de la pena de reclusión incondicional".

Este objetivo podría alcanzarse especialmente mediante la sustitución de las penas de prisión inferiores a seis meses por otras modalidades de respuesta penal.

Ocho grupos interdisciplinarios se ocuparon individualmente durante muchas semanas de un asunto particular. Los asuntos comprendían un amplio espectro, desde los valores

hasta el desarrollo de la delincuencia, pasando por la seguridad, la resocialización y la organización.

En junio y noviembre de 2007, respectivamente, se celebraron dos conferencias especializadas. El tema principal de una de ellas era la ética en la aplicación de las penas y, el de la otra, la necesidad de renovación de la Administración Penitenciaria. Durante seis meses se efectuaron entrevistas individuales a funcionarios de prisiones e internos, en las que hablaron de lo que considerarían un buen día en la cárcel. Los propios funcionarios de la Administración Penitenciaria tuvieron que plantearse la cuestión. Todos ellos estimaron que las oficinas de ejecución de penas en entorno abierto deberán reforzarse sustancialmente en el futuro. Se formularon también propuestas de mejoras en cuanto al contenido de la pena. Los funcionarios de prisiones pudieron asimismo expresar su opinión a través de la intranet de la Administración Penitenciaria, oportunidad que muchos aprovecharon.

Las víctimas y los familiares próximos de los reclusos tuvieron también ocasión de expresarse, tanto oralmente como por escrito.

En una ‘gran conferencia’ celebrada en mayo de 2007, se invitó a importantes colaboradores a discutir el trabajo de resocialización de los reclusos. Asistieron a la reunión tanto entidades públicas como ONGs.

En un informe sobre ‘la Administración Penitenciaria del día de mañana’ era natural consultar también a los jóvenes. Durante todo el otoño de 2007, los alumnos de un centro escolar de Hamar (Hamar katedralskole) debatieron en torno a estas cuestiones dentro del marco de la asignatura de Ciencias Sociales. Sigue un fragmento del informe:

“El grupo es consciente de que el público en general ha expresado en varias ocasiones su descontento en cuanto al nivel y el contenido de las penas. Parece como si existiera un deseo generalizado de que se impongan más penas y penas más severas. En este punto es necesario apuntar que existe, aparentemente, un conocimiento bastante limitado de las condiciones reales de la pena de privación de libertad. La experiencia del propio grupo ha demostrado que sus miembros, antes de entrar en el proceso de trabajo, consideraban que las sanciones aplicadas a los delincuentes eran demasiado clementes, mientras que luego, después de conocer las circunstancias de la pena, numerosos habían cambiado de opinión en sentido diametralmente opuesto. Muchos opinan probablemente que la privación de libertad es una sanción penal bastante más ‘indulgente’ de lo que realmente es. Esto sostiene la teoría de que, en lo referente a las penas, existe una clara división entre las personas bien informadas y las que no lo están. Es probablemente importante mostrar al público que el ingreso en prisión constituye un cambio drástico en la vida de los internos. Esto tendrá un efecto disuasivo, pero también cabe pensar que una mayor conciencia social sobre el efecto de la pena contribuirá, por ejemplo, a elevar el porcentaje de presentaciones de denuncias.

Podría ser apropiado dar un mayor espacio al conocimiento sobre las penas en la Enseñanza General Básica. Es también necesario fomentar, en el nivel del Bachillerato, el concepto de que los reclusos pueden ser personas perfectamente normales, de manera que se eliminen, hasta cierto punto, los elementos involuntarios de la pena, como los prejuicios y la estigmatización”.

En el proceso colaboraron también personas que se ocuparán en el futuro de las penas y de su aplicación. Se realizó una reunión conjunta de estudiantes de la Escuela Superior de Policía, aspirantes de la Escuela Superior de Ciencias Penitenciarias y estudiantes de grado Master del Instituto de Criminología y Sociología del Derecho de la Universidad de Oslo.

El Ministro de Justicia estuvo en estrecho contacto con funcionarios de todos los organismos de la Administración Penitenciaria y visitó los 49 establecimientos penitenciarios de Noruega para hablar con internos y funcionarios de prisiones y conocer sus puntos de vista respectivos.

Finalmente, el Ministerio se entrevistó con varias organizaciones y recibió sugerencias por escrito.

Dado que el Ministerio se había dirigido a un gran número de personas e instituciones, a las que invitó a reflexionar de forma innovadora sobre la Administración Penitenciaria, tuvo la posibilidad de recibir ideas verdaderamente interesantes y propuestas de medidas inéditas y originales.

Published by:
Norwegian Ministry of Justice and the Police

Photo: Hilde Mæhlum, Maske, fra serien vern/gitter
© Hilde Mæhlum / BONO 2008

Print:
Norwegian Government Administration Services
10/2008 - Impression 400

