

PRISÕES NA EUROPA
UM DEBATE QUE APENAS COMEÇA

EUROPEAN PRISONS
STARTING A DEBATE

Outros títulos

Dunning, Eric, Patrick Murphy e John Williams, *O Futebol no Banco dos Réus: Violência dos Espectadores Num Desporto em Mudança*

Ferreira, Eduardo Viegas, *Crime e Insegurança em Portugal: Padrões e Tendências, 1985-1986*

Pinheiro, Magda, Luís V. Baptista e Maria João Vaz (orgs.) *Cidade e Metrópole: Centralidades e Marginalidades*

Vaz, Maria João, *Crime e Sociedade: Portugal na Segunda Metade do Século XIX*

ANTÓNIO PEDRO DORES (ORGANIZADOR)

PRISÕES NA EUROPA

UM DEBATE QUE APENAS COMEÇA

EUROPEAN PRISONS

STARTING A DEBATE

CELTA EDITORA

OEIRAS / 2003

© Unidade de Investigação em Ciências Sociais (UNICS) e António Pedro Dores, 2003

António Pedro Dores (organizador)

Prisões na Europa: Um Debate Que Apenas Começa

European Prisons: Starting a Debate

Primeira edição: Janeiro de 2003

Tiragem: 600 exemplares

ISBN: 972-774-158-4

Depósito-legal: 189979/03

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10): Celta Editora

Capa: Mário Vaz | Arranjo e imagem: Celta Editora

Impressão e acabamentos: Tipografia Lousanense, Lda.

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Celta Editora, Lda.

Celta Editora, Rua Vera Cruz, 2B, 2780-305 Oeiras, Portugal

Endereço postal: Apartado 151, 2781-901 Oeiras, Portugal

Tel.: (+351) 214 417 433

Fax: (+351) 214 467 304

E-mail: mail@celtaeditora.pt

Página: www.celtaeditora.pt

ÍNDICE

Índice de figuras e quadros	vii
Sobre os autores	ix
Introdução	1
PARTE I REFORMAS DOS SISTEMAS PRISIONAIS (PRISON SYSTEM REFORMS)	
1 Prisões de Lisboa no último quartel do século XIX: elementos para o seu estudo	11
<i>Maria João Vaz</i>	
2 El castigo y las ciencias sociales: la polifuncionalidad del sistema penal y la necesidad de nuevos abordajes epistemológicos	23
<i>Iñaki Rivera Beiras</i>	
3 Rethinking penal policy: towards a systems approach	55
<i>Roger Matthews</i>	
4 A modernização das prisões	77
<i>António Pedro Dores</i>	
PARTE II SISTEMAS PENAIIS NACIONAIS (NATIONAL PENAL SYSTEMS)	
5 Prisões: a lei escrita e a lei na prática em Portugal	93
<i>Eduardo Maia Costa</i>	

6	Análisis descriptivo de la situación penitenciaria en España	103
	<i>Mónica Aranda Ocaña</i>	
7	Prison population in Italy	133
	<i>Patrízio Gonnella</i>	
8	Osservatorio nazionale sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione: pre-rapporto 2001	141
	<i>Patrízio Gonnella</i>	
9	La penalidad en la europa de nuestros días: algunos rasgos generales	149
	<i>Marta Monclús Masó</i>	
10	Giustizia Minorile e Minori Immigrati in Italia: i rischi di una discriminazione strutturale	161
	<i>Gaetano de Leo</i>	
11	Juvenile Delinquency and Immigration in Portugal: a case study	169
	<i>Hugo Seabra</i>	
12	El control policial de los inmigrantes en España	183
	<i>Maria Jesús Miranda</i>	

ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

Figuras

5.1	Número de Reclusos em 31 de Dezembro de cada ano	98
5.2	Taxas de Reclusão por 100.000 Habitantes	99
8.1	Capienza regolamentare, capienza tollerabile e presenze effettive in carcere al 24.07.2001, Italia	142
8.2	Presenze in carcere nel corso del 2001, Italia	142
8.3	Andamento delle presenze in carcere 1999-2001, Italia	143

Quadros

4.1	Mudanças da configuração moderna da prisão: características gerais e prisionais de diferentes etapas históricas	87
5.1	Número de Reclusos em 31 de Dezembro de cada ano	97
5.2	Taxas de reclusão por 100.000 Habitantes	98
5.3	Taxa de sobre lotação dos estabelecimentos prisionais	98
5.4	Taxas de reclusão por 100.000 Habitantes e de densidade carcerária por 100 lugares nos países da EU em 1 de Setembro de 1998	99
5.5	Duração média de reclusão (em meses) (1997)	100
5.6	Reclusos condenados por crimes relativos a estupefacientes (ano de 2000)	100
5.7	Porcentagem de reclusos condenados por crimes relativos a estupefacientes (1 de Setembro de 1998)	100
5.8	Reclusos em prisão preventiva	101
6.1	Medidas penales 1996-99 en España (%)	110
6.2	Tipos de delitos de hombres, Código Penal derogado, en España	111

6.3	Tipos de delitos de hombres, nuevo Código Penal, en España ...	111
6.4	Tipos de delitos de mujeres, Código Penal derogado, en España	112
6.5	Tipos de delitos de mujeres, nuevo Código Penal, en España	112
6.6	Nacionalidad población extranjera encarcelada, en Cataluña	119
6A.1	Porcentaje de la procedencia del total de extranjeros encarcelados en Cataluña del mes de marzo de 1995 al mes de noviembre de 1999	121
6A.2	Porcentaje de la procedencia del total de extranjeros encarcelados en Cataluña del mes de marzo de 1995 al mes de noviembre de 1999 (cont.)	124
6A.3	Porcentaje de la procedencia del total de extranjeros encarcelados en Cataluña del mes de marzo de 1995 al mes de noviembre de 1999 (cont.)	127
10.1	Denunciati alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni negli anni 1991-99	163
10.2	Ingressi nei Centri di Prima Accoglienza negli anni 1991-2000	163
10.3	Ingressi negli istituti penali per minorenni negli anni 1991-2000	164
10.4	Collocamenti e presenza media giornaliera nelle comunità negli anni 1998-2000	165

SOBRE OS AUTORES

- António Pedro Dores, Centro de Estudos e de Investigação em Sociologia, CIES/ISCTE, Lisboa.
- Eduardo Maia Costa, Procurador geral Adjunto no Supremo Tribunal de Justiça e Director da Revista do Ministério Público.
- Gaetano De Leo, Università di Roma “La Sapienza”.
- Hugo Seabra, SociNova, Universidade Nova de Lisboa.
- Iñaki Rivera Beiras, University of Barcelona.
- Maria Jesús Miranda, Universidad Complutense, Madrid.
- Maria João Vaz, Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa (CEHCP/ISCTE).
- Marta Monclús Masó, Es doctoranda del Programa de Doctorado en Derecho, en la especialidad de Sociología Jurídico-penal, de la Universidad de Barcelona. Se encuentra realizando su Tesis Doctoral con el soporte de una Beca de Formación de Personal Investigador, concedida por la Generalitat de Catalunya. Fac. Dret., Univ. Barcelona.
- Mónica Aranda Ocaña, University of Barcelona.
- Patrizio Gonnella, Antigoneonline, per i diritti e le garanzie nel sistema penale, Rome.
- Roger Matthews, Department of Social Science, Middlesex University, UK.

INTRODUÇÃO

As prisões modernas são um fenómeno social controverso, quer por razões práticas, o condicionamento da acessibilidade às instituições prisionais por parte do público, nomeadamente através dos jornalistas ou dos cientistas, quer por razões teóricas, dada a racionalidade limitada da aplicação das penas — como explicou Dimas de Almeida, numa comunicação não transcrita que faz falta neste livro. A investigação social sobre prisões não é um campo desenvolvido das ciências sociais. Tem a sua tradição mais consistente nos estudos fundados por Foucault e, mais recentemente, tem vindo a atrair mais atenções, provavelmente estimulada pelos fenómenos de sobrelotação das cadeias na Europa e no mundo e pelas lutas sociais que, de diversas maneiras, fazem da prisão o seu centro (cf. Rivera neste volume). Porque é que a consciência dominante tem preferido deixar-se envolver por emoções quando fala de justiça, em vez de procurar estabelecer protocolos de desenvolvimento de participação social e cooperação racional? Este poderá ser o mote da nossa investigação colectiva.

Herdeiras de imemoriais saberes e práticas de tortura, que ao senso comum parecem hoje tão aberrantes quanto uma futura sociedade sem prisões — que todavia os abolicionistas imaginam —, as prisões sintetizam movimentos filantrópicos, organizações monástico-militares, custódias próprias da guerra, todas estas tradições reunidas nas práticas institucionais tuteladas judicialmente e legitimadas por saberes disciplinares apropriados, como o célebre *panopticon*.

A persistência de queixas sobre atentados aos direitos dos reclusos em todos os sistemas prisionais conhecidos; a selectividade social, que é do mesmo género em todo o mundo, acolhendo as prisões principalmente indivíduos das classes mais baixas, conforme demonstram as estatísticas; os mecanismos de estigmatização, ainda que variados nas suas formas, são eficazes e estão sempre presentes; as maiores taxas de doença e morte nas prisões do que no seu exterior; a juventude da população encarcerada, as taxas elevadas de

reincidência, estes e outros indicadores confirmam, por um lado, que a prisão traz fortes limitações às condições de vida dos presos, e por outro lado, que não é de esperar de tal instituição apaziguamentos de eventuais conflitos sociais.

As prisões são lugares de controlo de delinquentes e criminosos, onde estes não apenas se reproduzem através de treinamentos cruzados, mas onde trabalham de forma mais ou menos forçada em actividades de economia paralela. As instituições mais policiadas que se podem imaginar — as prisões — não têm podido evitar o tráfico de drogas proibidas no seu próprio interior. Como diria Durkheim, o aumento do número de prisões e prisioneiros numa determinada sociedade, como acontece nos dias que correm, é um sintoma de anomia.

Os modos de vida dos presos são múltiplos: a partir de um modelo referencial de encarceramento, expandem-se em duas direcções. Na direcção da flexibilização das penas, para os bem comportados, isto é aqueles que se submetem a poderes disciplinadores organizados na confluência de poderes administrativos, regidos por critérios de segurança social, institucional e, também, economias paralelas exploradoras dos mercados assim constituídos. Na direcção securitária, para os mal comportados, com a intensificação do isolamento, formalmente assumido ou não, seja porque cometem crimes durante o tempo de prisão, seja porque reagem de qualquer forma contra o sistema punitivo que lhes é imposto, de maneira consciente e organizada ou de maneira espontânea e casual.

Pensar em prisões coloca dois tipos problemas: o que é um ser humano, isto é quais são os limites da resistência psicológica e física individual perante a força institucional extremada? Qual o significado prático local, em termos de condição e luta sociais, dos direitos humanos que estão vertidos doutrinariamente em documentos legais nacionais e internacionais?

Depois de ler este livro, essa é a nossa promessa, o leitor será mais capaz de compreender a natureza dos obstáculos que fazem destas perguntas problemas sociais relevantes. Não prometemos, evidentemente, trazer respostas definitivas, mas antes mais perguntas: sabendo do crescente encarceramento de mulheres, jovens e imigrantes, pelo menos nalguns países da Europa, questionamos os significados que daí se possam tirar para os tipos de sociedade que estamos a construir. O que significa esta mudança? Será o quadro legal que se está a transformar? Serão as políticas de segurança policial a causa principal? Será consequência momentânea da fragilização das fronteiras nacionais? Será que numa situação neo-liberal, como a actual, se repetem os padrões de uso das prisões que caracterizam a situação do século XIX (ver M. J. Vaz neste volume)?

Queremos dar contributos, com produtos científicos, para o reconhecimento social da situação actual dos sistemas prisionais europeus e para organizar a emergente e necessária discussão cívica e política sobre a justiça

européia, aquela que sairá necessariamente da cooperação e mútua influência dos diversos sistemas judiciais e penais europeus, pelo menos dos países da União Europeia. Este livro é um dos passos iniciais de um trabalho que se espera poder vir a reunir mais investigadores sociais europeus de todas as disciplinas relevantes. O leitor é, connosco, um nó da rede que ambicionamos tornar-nos.

Participam neste livro seis centros de investigação de quatro países europeus e também investigadores isolados. A organização em três partes serve como arrumação das contribuições. Reunimos, do geral para o particular, os textos históricos e teóricos num primeiro grupo de comunicações, os textos referentes a caracterizações de alguns dos sistemas prisionais europeus num segundo grupo, os textos sobre imigrantes e jovens em detenção num terceiro e último conjunto. Na primeira parte Maria João Vaz apresenta-nos as prisões do fim do século XIX em Lisboa, Iñaki Rivera Beiras revisita as contribuições da teoria social para entender os fenómenos prisionais, Roger Matthews analisa as tendências de transformação dos sistemas prisionais na actualidade, António Pedro Dores propõe a distinção de várias fases históricas de caracterização diferenciada da inserção típica dos sistemas prisionais no estado moderno. Na segunda parte Eduardo Maia e Costa refere a diferença entre a lei escrita e as práticas legais em Portugal, Mónica Aranda descreve, em geral, o sistema penitenciário espanhol, Patrizio Gonnella fala-nos da sobrelotação em Itália e Marta Masó apresenta-nos uma perspectiva sobre a situação penal na Europa. Na terceira parte Maria de Jesús Miranda introduz a problemática das práticas policiais em Espanha na vida dos imigrantes, Hugo Seabra fala-nos de uma micro análise sobre a situação dos jovens imigrantes em Portugal e Gaetano De Leo apresenta uma análise estrutural sobre a situação dos jovens imigrantes em Itália. A regra de publicação, nem sempre cumprida, definia que cada um se apresenta na sua língua natal e todos escreveriam um resumo em inglês, no sentido tornar este livro um apelo tão europeu quanto possível.

O presente trabalho reúne as apresentações de cada um dos autores à I Conferência Europeia sobre Prisões, realizada em Lisboa. Esta Conferência contou com o apoio logístico da UNICS, bem como com da Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento — ACED no campo do programa social oferecido aos convidados estrangeiros.

Os objectivos da Conferência estavam assim definidos:

- a) apresentação de parceiros europeus de investigação social sobre prisões na Europa;
- b) organização de trabalho de cooperação científica com investigadores interessados.
- c) análise estratégica da instituição prisional enquanto recurso de controlo social,

- d) análise institucional das prisões enquanto instrumento de justiça e de defesa da sociedade,
- e) análise doutrinária das formas legais de expressão das doutrinas jurídicas e respectiva eficácia em relação às intenções consagradas pela Lei.

A Conferência reuniu 13 comunicações inéditas,¹ que preencheram três painéis de oradores, com agrado geral pela qualidade demonstrada. Sete investigadores portugueses, três espanhóis, dois italianos e um da Grã-Bretanha trocaram entre si informações e modos de apreender os assuntos que nos ocuparam: vida nas prisões, reformas prisionais, imigração, polícia, mudança social, direitos humanos, segurança. Inspirados pela teologia, história, geografia, psicologia social, direito e sociologia, os oradores trouxeram às sessões uma noção da abrangência e complexidade do trabalho em que estamos envolvidos, mas também mostraram, ao mesmo tempo, haver uma forte vontade comum de trabalhar a favor de uma civilização moderna mais racional e humanizada, independentemente da diversidade de posições epistemológicas e ideológicas que livremente se expressaram.

As limitações organizativas não permitiram trazer a Lisboa outros investigadores interessados nos temas em debate. E isso foi referido como algo que se deverá resolver no futuro, permitindo que o grupo presente, que passou a intitular-se *European Group for Prison Research*, se possa alargar em breve a mais países europeus, em particular àqueles investigadores que já tinham declarado o seu interesse em participar.

A colaboração entre os participantes poderá, assim, continuar. O mês de Julho de 2002 confirmará a reedição do evento, desta vez na Catalunha. Até lá o programa de trabalho colectivo inclui o desenvolvimento de trabalhos de investigação comparativa entre os diversos países representados, a formalização de uma proposta de criação de um observatório chamado *European Observatory for Prison Research*, dedicado à mobilização e implementação de estudos sobre os Direitos Humanos e a Segurança na Europa, com base nas experiências italianas e catalãs, já em curso, e congregando participações de instituições de investigação em ciências sociais e organizações não governamentais que trabalhem em áreas afins. O observatório terá também por objectivos produzir relatórios, recomendações, reflexões, avaliação da efectividade de normas legais e outros trabalhos que se julguem úteis para o bem estar e a melhoria das condições de vida na Comunidade Europeia.

Devemos agradecimentos por esta realização à UNICS, organização do ISCTE — Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa — de apoio

1 Duas das comunicações apresentadas, “Estigmatização e Criminalização: uma Proposta de Leitura da Imagem dos Bairros Étnicos da Periferia de Lisboa” de Alina Esteves e Jorge Malheiros e “Crime e Pena: uma Lógica Paradoxal” de Dimas de Almeida, não ficaram prontas para esta publicação.

à investigação em ciências sociais, e em particular ao Prof. Doutor José Manuel Viegas, coordenador da linha de debates “Cidadania e Integração Social — Atitudes, Processos e Instituições de Participação Social e Política” em que este trabalho se integrou. O apoio financeiro da FCT — Fundação para a Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia ajudou a concretizar a ideia e a firmar a necessidade de esta se reflectir num trabalho escrito, como é o caso do presente livro. A ACED — Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento — com o seu trabalho cívico sobre as prisões portuguesas estimulou as vontades e as imaginações daqueles de nós que tomaram a iniciativa académica e suportou o programa de acolhimento e sociabilidade dos convidados estrangeiros. Carole Garton fez revisão do inglês. Teresa Segurado garantiu todo o trabalho de organização que a conferência exigia, sem falhas e com toda a atenção aos pormenores. Filipe Silva formatou os textos de diversas origens para o presente livro.

Introduction

Modern prisons are a controversial social phenomenon in both practical and theoretical terms because access to penal institutions is restricted to the general public, and thus journalists and scientists, and also in view of the limited rationality behind the pronouncement of sentences, as Dimas de Almeida explained in a talk he gave which regrettably was not transcribed and included now in this book. Social research on prisons is not one of the most developed fields of study in social theory, and is more consistently addressed in studies of Foucault (cf. Rivera Beiras in this volume). It has attracted more attention recently possibly because of the overcrowded conditions in European and other prison systems world-wide as well as the social struggles which centre around prisons. Why does the prevailing social conscience let emotions predominate when confronted with issues of justice instead of seeking to find ways to agree on social participation on a rational co-operative basis? This could be the theme running through this collective research.

Prison systems are heirs to ancient know-how and practices of torture, which nowadays seem as much an affront to common-sense as a future society without prisons, an idea still upheld by abolitionists. Prisons bring together the ideas of philanthropic movements with religious military organisations, themselves custodians of war, into institutional practices under the judicial and legitimated supervision of a proper disciplinary body of knowledge, such as the famous *panopticon*.

The fact that prison puts severe restrictions on prisoners' lives and that an institution of its kind cannot be expected to lessen possible ongoing social conflicts is borne out by the persistence of complaints about violations of prisoners' rights in all known prison systems; the uniform social selectivity all

over the word, seeing that in terms of statistics it is mainly member of the lower classes that are confined to prisons; stigmatisation mechanisms, variable in form but always present and effective; higher rates of disease and death inside prison than outside prison; the young age of prison populations; high rates of recidivism and other indicators.

Prison systems are places designed to control delinquents and criminals. Inside prison they reproduce their behaviour through cross training and socialising, where they are more or less forced to work in parallel economic activities. The most policed institution we can think of — prison — has proved unable to avert drug trafficking within its walls. As Durkheim would say, the growth in the numbers of prisons and inmates in a society as is happening nowadays is a symptom of anomie.

An inmate may live in prison in a variety of ways: starting with confinement as the reference point, two routes are open. One is that of flexible sentences for the well-behaved, i.e. those who submit to the administration's disciplinary authority which is aimed at ensuring social and institutional security and the parallel economies that exploit the resulting markets. The other leads to further isolation, official or unofficial, for those who behave badly, whether it is because they commit crimes inside prison or resist punishment in a planned and organised manner, or else spontaneously and by chance.

Two kinds of problems arise when contemplating prisons: what is a human being, i.e. what are the limits of a person's physical and mental resistance against extraordinary institutional powers? What is, for practical purposes, the true meaning of human rights for social struggle at any level?

After reading this book, we guarantee the reader will understand better the nature of the obstacles which make these questions such relevant social problems. We do not promise, of course, to find final answers but rather raise further questions. In the light of the increase in incarceration of women, youngsters and immigrants, at least in some European countries, what meaning can we find for the kind of society we are building? What does this shift mean? Is the legal framework in the process of changing? Are police security policies the main cause of the prison situation nowadays? Is it a temporary situation caused by recent changes in the Europeans borders? Could it be a recurrent pattern of liberal concepts of state, as at the end of 19th century (cf. Maria João Vaz in this volume)?

We wish to contribute scientific results and tools to an understanding of the present situation of European penal systems and to help organise the imminent and necessary civil and political discussion on European justice, which will issue from the co-operation and mutual influence of the various judicial and penal systems in Europe, at least in the European Union. This book is a first step in that direction and we hope it will be possible for other European social researchers in all relevant academic disciplines to join us. The reader with us becomes part of the fabric of what we want to create.

Six research centres in four European countries and individual researchers have participated in this book. Contributions have been organised into three parts, ranging from the general to the specific. Historical and theoretical texts have been arranged in the first group. The second group brings together papers with descriptions of some European prison systems, while the third group is about immigrants and juvenile inmates. In the first group, Maria João Vaz presents late nineteenth-century Lisbon prisons, Iñaki Rivera Beiras reviews contributions on social theory in order to achieve an understanding of present-day prison systems, Roger Mathews analyses trends in changes to current penal systems, António Pedro Dores proposes differentiation in the historical phases of usual prison insertion in the modern state. In the second group, Eduardo Maia e Costa looks at the difference between the written law and legal practices in Portugal, Mónica Aranda gives a general description of the Spanish penal system, Patrizio Gonnella writes about overcrowded prisons in Italy, and Marta Masó presents an overview of the European penal situation. In the third group Maria de Jesús Miranda writes about police action in immigrant issues in Spain, Hugo Seabra provides a microanalysis on the Portuguese juvenile immigrant situation, while Gaetano De Leo presents a structural analysis on the Italian juvenile immigrant situation. The publishing rule, not always applied, is for authors to write in their native language and to write an English abstract for each paper, which we hope will be read by a large number of Europeans.

This book is a compilation of each author's paper at the 1st European Conference on Prisons, Lisbon. The conference was organised in logistical terms by UNICS, and foreign guests were provided with a social programme by *Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento* (ACED).

The conference aimed at:

- a) presenting European partners in social research on European prisons;
- b) organising work of scientific co-operation with interested researchers;
- c) examining prisons as a means of social control;
- d) examining prisons as an instrument of justice and a means to defend society;
- e) examining the legal forms of expression in juridical doctrine and their efficiency in relation to what is upheld in Law.

The conference brought together 13 communications² in three panels, which were remarkable in quality. Seven Portuguese researchers, three Spanish

2 Two of them, "Stigmatisation and Criminalisation: a Reading Proposal of Ethnic Neighbourhoods in Lisbon Periphery" of Alina Esteves and Jorge Malheiros and "Crime and Punishment: a Paradoxal Logic" of Dimas de Almeida, could not be prepared for publishing.

researchers, two Italian researchers and one UK researcher exchanged information, methodologies and opinions about prison life, prison reform, immigration, police, social changes, human rights and safety issues. Inspired by theology, history, geography, social psychology, law and sociology, the speakers brought ideas to the conference as to the various dimensions and the complexity of prison issues discussed. They also revealed their common strong commitment to working for a more rational and humanised modern civilisation, irrespective of their epistemological and ideological different points of departure, which they freely expressed.

Certain limits on the organisation meant that it was impossible to bring other researchers interested in the discussion to Lisbon, and this was felt to be something to sort out in the future. Hence the group at the conference was called the *European Group for Prison Research*, and is open to all researchers who want to join, especially those who have already declared a special interest.

Participants at the conference will thus be able to continue their collaborative work with each other. Another conference, this time in Catalonia, is to be confirmed in July 2002. Until then, collective work includes developing comparative investigative work between the different countries that took part, and making official the proposal to set up an observatory called European Observatory for Prison Research, for the mobilisation and implementation of studies on Human Rights and Security in Europe, based on current Italian and Catalan experimental practices, and bringing together investigation institutions in social sciences and non-governmental organisations that work in similar areas. The observatory will also be aimed at producing reports, recommendations, reflections, assessments of the effectiveness of legal models and other work deemed useful for the well being and improvement of conditions of life in the European Union.

This book would not have been possible without the support of UNICS, an organisation at ISCTE — *Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa*, which supports research in social sciences. We would also like to thank Prof. Doutor José Manuel Viegas, co-ordinator of “*Cidadania e Integração Social — Atitudes, Processos e Instituições de Participação Social e Política*”, in which this work has been included. The financial backing of FCT — *Fundação para a Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia* helped make the idea possible and affirmed the need for the work at the conference to be recorded, which resulted in this book. ACED — *Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento* and its work on Portuguese prisons stimulated the will and imagination of those of us who had taken the initiative at an academic level while they undertook the job of welcoming our foreign guests and organising a social programme for them. Carole Garton was responsible for the English language revision. Teresa Segurado was responsible for the smooth organisation of the conference, unfailingly attentive to every detail. Filipe Silva formatted the various texts for the book.

**PARTE I | REFORMAS DOS SISTEMAS PRISIONAIS
(PRISON SYSTEM REFORMS)**

Capítulo 1
PRISÕES DE LISBOA NO ÚLTIMO QUARTEL DO SÉCULO XIX
Elementos para o seu estudo

Maria João Vaz

A apresentação desta comunicação exige uma advertência inicial. Dentro do campo da história social contemporânea, o meu objecto de estudo não tem sido de forma directa a prisão e a população prisional em Portugal. As minhas preocupações têm-se direccionado essencialmente para a questão mais abrangente da criminalidade, da justiça criminal e das percepções e preocupações que a criminalidade, a insegurança e a violência suscitaram junto da população em geral, da elite social e dos poderes governamentais, tanto do poder central como dos poderes locais, sobretudo no maior centro urbano do país, a cidade de Lisboa. O período que tenho privilegiado para o estudo da criminalidade é a segunda metade de Oitocentos, época de intenso debate e procura de concretização de reformas no âmbito da justiça criminal em Portugal. A própria dinâmica geral da sociedade tinha então desactualizado anteriores formas de criminalidade e levado à concretização de novas e diferentes formas de violação da lei criminal, a novos entendimentos e interpretações sobre o crime e a forma como este devia ser prevenido e combatido.

Ao estudar a questão do crime e da justiça criminal durante a segunda metade do século XIX, a prisão impôs-se como um elemento de importância fulcral. Isto porque:

- 1) a prisão é então considerada, mais no plano teórico do que na prática, como um elemento central do sistema penal. Digo mais no plano teórico do que na prática porque, embora considerada como a melhor penalidade a aplicar aos que eram condenados pela prática do crime (segundo os teóricos que a defendiam ela era a pena que por excelência permitia aliar o sofrimento que a perda de liberdade implicava com a possibilidade de regeneração do delinquente), a par dela, em Portugal, era largamente aplicada outra pena: a pena de transportação (o chamado “degredo”) para as colónias portuguesas em África. Esta realidade remete-nos desde já para o facto de a prisão não conseguir cumprir o papel que lhe era

atribuído, neste caso por o número de estabelecimentos prisionais não ser suficiente para acolher toda a população condenada. Assim, em alternativa à pena de prisão, ou de forma complementar após o cumprimento de um período de pena de prisão, era largamente utilizada a pena de “degredo”, embora esta fosse considerada uma penalidade inconveniente e de incorrecta aplicação, pois em nada contribuía para “regenerar” o delinquente. Além disso, corria-se o risco de os indivíduos condenados a penas de “degredo” manterem o seu comportamento atentador da lei criminal no local em que cumpriam a pena, perturbando a tranquilidade e a segurança das comunidades junto das quais cumpriam as sentenças a que eram condenados.

- 2) Nas pesquisas que realizei até agora a prisão impôs-se por outra razão: o contributo que se atribuía à prisão para o aumento da criminalidade, patenteado pelas estatísticas para todo o último quartel do século XIX. Aqui, mais uma vez, a prisão não cumpria o papel que lhe era atribuído: em vez de contribuir para a regeneração, para a recuperação dos que eram condenados pela prática do crime, ela era antes de mais considerada como uma verdadeira “escola do crime”.

Contudo, até agora apenas de forma indirecta me dediquei ao estudo da prisão na segunda metade do século XIX. Mais do que uma análise aprofundada sobre as prisões de Lisboa no último quartel de Oitocentos, tenho sobretudo questões sobre este tema. Desta forma o que me proponho aqui apresentar de forma muito breve são as constatações gerais que pude recolher na documentação já consultada, a partir das quais se poderá partir para um estudo, com alguma consistência e profundidade, sobre as prisões de Lisboa no período final do século XIX, no âmbito da história social.

* * *

A primeira metade de Oitocentos é, em Portugal, um período de forte conflitualidade política e social. Por isso, as atenções em geral, e em particular a atenção dos governantes, apenas de forma muito ténue se dirigiram para as questões da justiça criminal e do sistema penal. Embora tenham sido estudadas e empreendidas reformas parcelares, este período não constituiu uma ruptura com a realidade do Antigo Regime. Sobretudo no que respeita aos estabelecimentos prisionais, a prisão do período inicial do Liberalismo português, continua a ser a prisão do Antigo Regime. Uma realidade demonstrada já por alguns estudos realizados nesta área e que se prolongará durante a segunda metade do século.¹

Será essencialmente durante a segunda metade de Oitocentos que se vão enunciar e procurar concretizar as principais medidas reformadoras do

sistema penal, reformas que vão ao encontro dos enunciados teóricos defendidos desde o Iluminismo. A prisão adquire protagonismo, tornando-se o elemento central do sistema penal. A principal pena prevista nos códigos penais passa a ser a privação de liberdade, pena considerada recomendável e útil, pois permitia aliar ao sofrimento que a perda de liberdade implicava a regeneração do indivíduo pelo trabalho, pela educação e pela reflexão interior, recuperando, desta forma, o indivíduo delinquente para a vida em sociedade. Idealmente, para que os objectivos propostos para as penas fossem atingidos, a reclusão deveria ter lugar em estabelecimentos prisionais adequados à finalidade de recuperar o indivíduo delinquente. Os que então existiam não permitiam concretizar esses propósitos.

Herança do Iluminismo, a confiança nas capacidades da razão faz com que se afirme ser possível a regeneração do delinquente através de um processo de auto-reflexão e autocrítica, ajudado com as benéficas influências da educação, da aquisição arreigada de valores morais e com o trabalho, a força disciplinadora de corpos e mentes. A “regeneração” do indivíduo delinquente passava por uma reflexão interna, sendo desejável que o indivíduo se encontrasse em isolamento para a poder concretizar. No início da segunda metade de Oitocentos, Aires de Gouveia sintetiza essa convicção: “O criminoso isolado pode corrigir-se, é provável que se corrija; associado não só não é provável, senão que não pode”.²

No início do último quartel do século XIX, os principais estabelecimentos prisionais existentes na cidade de Lisboa eram as cadeias do Limoeiro e do Aljube. Note-se que no distrito de Lisboa existiam cerca de 40 cadeias, tratando-se na sua grande maioria de pequenos cárceres e não de prisões pensadas para o cumprimento de penas de longa duração. Em 1885 surgirá a grande novidade em matéria de estabelecimentos prisionais, a Cadeia Geral Penitenciária do Distrito da Relação de Lisboa recebe nesta data os primeiros condenados. Esta é considerada o estabelecimento prisional modelo e o mais adequado para se atingir um dos objectivos essenciais da pena, a recuperação do indivíduo delinquente para o convívio em sociedade.

Para o último quartel do século XIX, a situação dos estabelecimentos prisionais é descrita, para o todo nacional, como muito má, mas as preocupações centram-se sobretudo na cidade de Lisboa. O distrito de Lisboa é no período de 1891/1897 (e de forma geral durante todo o século XIX e XX, de acordo com a informação estatística) aquele que apresenta o maior número de

1 Ao estudar as prisões do Liberalismo, Maria José Moutinho Santos, centrando o seu estudo na Cadeia da Relação do Porto, descreve-nos uma realidade que em quase nada sofreu alterações em relação ao quadro existente no Antigo Regime. Como a autora refere, a cadeia da Relação do Porto, uma das mais importantes do Portugal oitocentista, permanece “um espaço prisional de Antigo Regime”, em Maria Santos (1999).

2 Gouveia (1860), p. 99.

condenados, tanto em valores absolutos como relativamente à população residente. Os valores são elucidativos, o distrito de Lisboa apresenta, para o período de 1878 a 1881, 6 a 7 réus por 1.000 habitantes, e para o período de 1891 a 1895, 8 a 10 condenações por 1.000 habitantes, enquanto nenhum outro distrito do país atinge sequer a metade destes valores. Em 1895 existem no total 6542 condenados nesse ano em Lisboa, equivalendo a mais de 10 condenações por cada 1.000 habitantes, enquanto que o segundo distrito que conta com mais condenações, o distrito do Porto, regista apenas 2.224 condenações, ou seja, cerca de 4 condenações por cada 1000 habitantes. A somar aos condenados gerados no distrito de Lisboa, temos a acrescentar à população prisional de Lisboa, os condenados a penas de degredo noutros distritos, que são enviados para o Limoeiro enquanto esperam que sejam transportados para o local do cumprimento da pena (na grande maioria das vezes, o seu destino é Angola). A partir daqui é evidente o enunciar do primeiro problema: a sobrelotação das prisões da cidade de Lisboa.

Mas, para além de sobrelotadas, as cadeias são dadas como estando em muito más condições de conservação. Acrescenta-se outro problema: a maior parte dos estabelecimentos prisionais depara-se com enormes dificuldades para alimentar os detidos e a alimentação que é fornecida é de péssima qualidade. Há queixas de que a alimentação é toda ela feita à base de verduras, contribuindo desta forma para o enfraquecimento físico e degradação moral dos condenados. Por vezes, algumas instituições privadas de assistência proporcionavam, nas datas festivas, uma refeição aos presos, em que é distribuída uma ração de carne.

Outros problemas enunciados na época, sobretudo relativamente às prisões de Lisboa, são a falta de higiene, a promiscuidade geral existente entre os detidos, não havendo qualquer separação entre os presos de acordo com a idade, grau de perigosidade, tipo e duração da pena que se encontravam a cumprir, e a exploração que alguns presos exerciam sobre outros. Afirma um autor da época, referindo-se ao Limoeiro: “Há presos na cadeia que se arvoram como empresários por sua conta ou conta alheia, fornecem as matérias-primas e pagam a mão-de-obra por preços diminutos ou insignificantes”.³ Além disso, alerta-se para os maus tratos e abusos de poder praticados no interior da prisão, bem como para o tratamento discriminatório que os carcereiros dedicam aos condenados ricos e aos condenados pobres.

Embora desde há muito considerada inadequada para funcionar como estabelecimento prisional, incapaz de albergar em condições mínimas de segurança e higiene todos os condenados e sempre descrita como uma verdadeira “escola do crime”, a cadeia do Limoeiro apenas é alvo de reformas

3 A denúncia é feita logo em 1857, pelo ajudante do procurador régio; Azevedo (1857), p. 68.

pontuais, sobretudo no sentido de aumentar a sua capacidade. Continuará a funcionar como estabelecimento prisional e a ser alvo de críticas durante todo o século XIX. Na década de 90 do século XIX, Gomes de Brito faz o balanço das duas principais cadeias de Lisboa, enfatizando a penosa situação e ambiente degradado em que vivem os reclusos das cadeias do Limoeiro e do Aljube: “Continua a cadeia do Limoeiro a ostentar cinicamente a nossa miséria e a dos desgraçados que o vício ou o crime lá tornam reclusos; continua a cadeia do Limoeiro, ali, à beira da via pública e a do Aljube, em circunstâncias idênticas, a escandalizar a moral e a civilização, servindo de exílio à Ilustração da primeira cidade do reino, e de vergonha à incúria e à criminosa indiferença dos que nela administram a nação”.⁴

A situação do Limoeiro terá conhecido um agravamento durante a década de 90 do século XIX, com a entrada de muitos indivíduos presos por motivos políticos e de delitos de opinião. A revolta dos presos do Limoeiro, ocorrida a 24 de Outubro de 1891 teve grande divulgação por parte da imprensa da época, alertando a opinião pública em geral para a degradante situação vivida pelos condenados neste estabelecimento prisional. Critica-se o facto de não existir separação entre os condenados de acordo com o crime praticado, estando juntos “os réus de verdadeiros crimes com os pequenos delinquentes de faltas veniais” e indivíduos condenados por abuso de liberdade de imprensa em matéria política.⁵ De entre a população da Lisboa, existem pessoas que tomam partido pelos presos, outras pelos guardas, referindo todas elas ser insustentável a manutenção desta cadeia no estado em que se encontrava. A divisão e separação dos presos de acordo com o delito praticado e a idade, para se fazer frente ao que se afirma ser o desenvolvimento espantoso da pederastia nesta cadeia, é a exigência mais fortemente reclamada. Enquanto a situação então vivida se mantiver, a prisão não será mais do que uma “escola de ensino mútuo do crime”.⁶

As propostas para a ultrapassagem da degradada e incorrecta situação em que os condenados cumpriam as penas de prisão referem a necessidade de se construírem novas prisões, para além da reforma das já existentes. Nessas novas prisões os reclusos deveriam ficar divididos consoante o sexo, a idade, o tipo de crime praticado, a duração da pena e o grau de perigosidade. Deveriam desfrutar de boas condições de higiene, uma boa alimentação e poderem ter acesso a um trabalho remunerado.

Contudo, embora seja sempre referida a necessidade de melhorar as condições prisionais, muitos autores referem que se deve ser cauteloso neste aspecto. Para estes, e é uma ideia que poderemos ver repetida ao longo do tempo, um tratamento prisional excessivamente brando e generoso pode ser

4 Brito (1891), cit. Deusdado (1898), p. 19.

5 Salgado (1891), p. 247.

6 *Ibidem*.

negativo e contribuir para o aumento da criminalidade, pois alguns indivíduos desfrutariam na cadeia de melhores condições de vida do que as de que dispunham quando se encontravam em liberdade.⁷

A maior novidade surge em 1885 com a entrada em funcionamento da Penitenciária de Lisboa. Aprovada a sua construção já pela Reforma Penal e Prisional de 1 de Julho de 1867, a Penitenciária destina-se a receber os indivíduos condenados ao cumprimento de penas de prisão maior celular. Os pressupostos que estão na base da sua construção são os de se conseguir a recuperação do indivíduo delincente. De acordo com o “Regulamento Provisório da Cadeia Geral Penitenciária do Distrito da Relação de Lisboa”, publicado em Novembro de 1884, os condenados que aqui cumprem pena estão sujeitos ao regime de isolamento e separação total, tanto de noite como de dia. Apenas podem comunicar com os funcionários prisionais e podem receber as visitas que sejam consideradas como contribuindo de forma positiva para a reforma moral do delincente. O trabalho é obrigatório, sendo desenvolvido dentro das celas por todos os condenados que não fossem dados como incapazes. O produto do trabalho seria dividido em quatro partes iguais: uma reverteria para o Estado, outra para a parte ofendida, uma terceira para a família do recluso e a quarta parte seria entregue ao condenado por ocasião da sua libertação. Aos presos seria ministrada, por professores e capações, a instrução primária e a educação religiosa e moral, de acordo com as condições apresentadas por cada um. Fora das celas era obrigatório o uso de um capuz que cobria o rosto dos condenados de modo a que estes não pudessem ser identificados pelos outros presos. Seriam praticados exercícios físicos quotidianos ao ar livre, mantendo sempre os presos a incomunicabilidade. A assistência aos serviços religiosos, onde os condenados estavam de cabeça descoberta, era feita a partir de uns nichos que tornavam impossível que os condenados se pudessem ver uns aos outros.

Considerada como a concretização dos ideais penais com maior implantação junto da sociedade e do poder, baseados na capacidade de regeneração do indivíduo delincente quando submetido a um regime de isolamento, trabalho, educação e auto-reflexão, contudo, as críticas às condições em que se encontram os condenados a cumprir pena na Penitenciária de Lisboa surgem pouco após a sua inauguração. As acusações mais afirmadas são as de que a Penitenciária longe de promover a regeneração dos que lá se encontravam a cumprir pena, os debilitava física e moralmente. A prova desta facta era a grande incidência da tuberculose entre os condenados a cumprir pena neste estabelecimento prisional e a também elevada percentagem dos que manifestavam distúrbios mentais e tinham de ser internados no hospital de Rilhafoles (depois hospital Miguel Bombarda). Veiculando as percepções

7 Veja-se, por exemplo, Gomes (1892).

existente na época sobre o crime e os indivíduos acusados da sua prática, o médico da Penitenciária, Agostinho Lúcio Silva, procura explicar este facto. Para ele, seria normal que a tuberculose tivesse uma maior incidência entre os reclusos da Penitenciária, pois, quando lá entrevam estes vinham já debilitados pelos anos de prisão sofridos antes de terem a sentença definitiva e pela vida de libertinagem, alcoolismo e falta de higiene que anteriormente tinham levado.⁸

O número de mortes é também elevado. Entre a sua inauguração e o dia 10 de Julho de 1900, a Penitenciária recebeu 2368 presos, registando-se a morte de 408 reclusos na prisão e no hospital Miguel Bombarda, para onde era transportada a maioria dos reclusos que adoecia neste estabelecimento prisional. Alargando o período considerado, entre 2 de Setembro de 1885 e 14 de Dezembro de 1927, altura em que é introduzido um novo regime prisional na Penitenciária de Lisboa, entraram 6.332 reclusos, tendo morrido 956 destes indivíduos, 595 foram dados como alienados e transportados para o hospital Miguel Bombarda, tendo sido ainda mortos 2 indivíduos que tentaram a evasão.⁹

No início do século XX, Rocha Martins, um cronista da época, relata a visita que fez à Penitenciária de Lisboa. Descrevendo um ambiente sórdido e lúgubre, diz trazer-se da “penitenciária a impressão de que esse regime mal pode regenerar e muito contribui para o desarranjo mental e para o enfraquecimento do recluso”.¹⁰ A loucura e a tuberculose eram doenças com forte incidência entre os indivíduos que aí cumpriam pena. Os reclusos apresentavam-se uniformizados, vestidos de brim amarelo durante o tempo quente e de briche forte durante o tempo frio. As celas, “mais que sóbrias”, revelavam o ambiente espartano vivido na penitenciária. As paredes eram brancas com uma pequena janela no alto. O mobiliário era fixo e reduzia-se a uma cama de ferro, com uma tábua que servia de mesa, um lavatório em cobre e uma conca para a comida. As refeições eram servidas três vezes ao dia, às 7 horas, às 11 e às 18 horas. Os reclusos assistiam de cabeça descoberta aos serviços religiosos dentro de pequenos cubículos de madeira, de modo a poderem ver o padre sem serem visto uns aos outros. Podiam passear ao ar livre durante uma hora por dia mas, sempre que se encontrassem em presença de outros reclusos tinham de usar um carapuço, de modo a não poderem ser reconhecidos, e manter um silêncio total. Mesmo durante as aulas a que assistiam, apenas podiam ouvir o professor sem lhes ser dada permissão para formular qualquer

8 da Silva (1888).

9 A 6 de Dezembro de 1913 tinha-se já assistido à alteração do regime prisional inicial a que estavam sujeitos os condenados a cumprir pena na Penitenciária de Lisboa. Os reclusos passavam a trabalhar em comum durante o dia, mantendo-se em isolamento nas suas celas durante a noite.

10 Martins (1906), pp. 180-187.

questão. Era um regime que, segundo Rocha Martins, enfraquecia em extremo os reclusos. Estes, quando acabavam de cumprir a pena, não pareciam mais do que “um cadáver galvanizado que as mais das vezes se restitui à sociedade, que se coloca além do portão e se manda caminhar para a cidade”.¹¹

Elemento fulcral das concepções de combate ao crime e sociabilização dos indivíduos condenados pela prática de crimes, à prisão era designada a função de modificar comportamentos. A preconização de reformas de modo a que as prisões de Portugal, e em particular as da cidade de Lisboa, pudessem cumprir a função que lhes era atribuída foi vasta. Mas existiu sempre por parte das autoridades uma grande incapacidade em fazer passar do plano das idealizações para o plano das concretizações as medidas de reforma pensadas para as cadeias da cidade de Lisboa. Tal fez perdurar uma situação por todos considerada negativa e à qual se atribuía um forte impacto no aumento da criminalidade que as estatísticas demonstravam para a cidade de Lisboa ao longo de todo o último quartel do século XIX. No virar para o século XX pouco se tinha alterado no péssimo estado em que se encontravam as prisões da cidade de Lisboa. O aumento do número de condenados a penas de prisão e o incremento da utilização deste tipo de penalidade afastara qualquer hipótese de as reformas e as medidas parcelares que iam sendo tomadas, visando uma melhoria das condições prisionais, produzirem qualquer resultado.

Referências bibliográficas

- Azevedo, Manuel Thomaz de Sousa (1857), *Relatório Apresentado ao Ministério da Justiça em 20 de Abril de 1857 pelo Ajudante do Procurador Régio Manuel Thomaz de Sousa Azevedo*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- Deusdado, Ferreira (1898), “A mulher delinquente”, *Revista de Educação e Ensino*, ano VIII.
- Gomes, Antonio Luiz (1892), *Ociosidade, Vagabundagem e Mendicidade: Estudo social e jurídico*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Gouveia, Aires (1860), *A Reforma das Cadeias em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Martins, Rocha (1906), “Impressões de uma demorada visita à Penitenciária”, *Ilustração Portuguesa*, 1.º semestre.
- Salgado, Heliodoro (1891), “O Limoeiro”, *Revista Ilustrada*, Lisboa, 1891, n.º 39, 15 de Novembro.
- Santos, Maria José Moutinho (1999) *A Sombra e a Luz. As prisões do liberalismo*, Porto, Afrontamento.

11 *Ibidem*. Este regime penitenciário durou até 6 de Fevereiro de 1913, altura em que passa a vigorar o regime de separação de noite e de trabalho comum durante o dia.

da Silva, Agostinho Lúcio (1888) *A Tuberculose na Penitenciária Central de Lisboa. Relatório apresentado a Sua Excelência o Ministro da Justiça*, Lisboa.

**Lisbon prisons in the last quarter of the nineteenth century:
contributions towards a study (abstract)**

Prisons are of decisive importance in the study of criminality and criminal justice during the nineteenth century for the following reasons:

- 1) prisons were considered as a central feature of the penal system. According to those who were theoretically in favour of this idea, prisons permitted a combination of suffering, which came as a result of deprivation of freedom, with the possibility of the delinquent's rehabilitation. However, that there were not enough prisons and that they had terrible conditions constantly obstructed prison establishments from achieving their set aims;
- 2) prisons have always been seen to contribute to the growth of criminality, as demonstrated by statistics for the entire last quarter of the nineteenth century. Here, once again, prisons did not fulfil their given role: instead of contributing to the rehabilitation of those condemned for engaging in criminal activities, they worked mainly as a training ground or "school of crime".

The first half of the nineteenth century was a period of intense political and social unrest in Portugal. Attention on the whole and more particularly that of the ruling classes was only marginally directed at questions of criminal justice and penal system. Although some reforms were undertaken, this period failed to make a real break with the *Ancien Régime*. Especially in regard to prison establishments, prisons at the start of Portuguese liberalism continued to be same as prisons of the *Ancien Régime*.

It is in the second half of the nineteenth century that the main reforms of the penal system were enunciated and made. These reforms drew closer to the established theories defended since the Enlightenment.

Prison then became the leading issue as it was central to the penal system. Deprivation of freedom became the main penalty foreseen by the penal code. This penalty was considered recommendable and useful, since it provided the combination of suffering caused by deprivation of freedom with the person's rehabilitation through labour, education (academic as well as moral) and an opportunity for inner reflection, which thus enabled the delinquent to be recovered and reinserted into society. Ideally, to attain the set aims, prisoners had to be confined in prison establishments that were directed towards the delinquent's rehabilitation.

In the beginning of the last quarter of the nineteenth century, the main prison establishments in Lisbon were the Limoeiro and Aljube prisons (in the Lisbon administrative district there were 40 prisons, mostly small jails not adequate for the fulfilment of long-term sentences). In 1885, the Cadeia Geral Penitenciária do Distrito da Relação de Lisboa (General Penitentiary of the Administrative District of Lisbon) opened its doors to its first convicts. It was considered a model prison establishment and the best suited to achieve one of the basic aims of the punishment: the rehabilitation of delinquents and their reintegration into society.

The situation in prison establishments was described as very bad in Portugal as a whole, but Lisbon ones gave the most concern. The Lisbon administrative district between 1891-1897 (and according to statistics, generally throughout the whole of the nineteenth and twentieth centuries) had the most convicts, both in number as well as in proportion to its resident population. For example, there were 6,542 convicts in Lisbon in 1895, which is the equivalent of 10 convicts to every 1.000 inhabitants, whereas in the second administrative district with the most convicts, the Oporto administrative district, there were about four convicts to every 1.000 inhabitants. In addition to convicts in the Lisbon administrative district, there were those who had been sentenced in other districts to transportation and then sent to Limoeiro to await transportation to wherever they were to serve their sentence (mainly Angola).

It is easy to pinpoint the key problem of prisons in Lisbon: overcrowding. But, besides overcrowding, prisons were reported to be in a bad physical state. There was one other problem too: most prisons found it particularly difficult to feed the inmates and the food was extremely bad. Sometimes during a state holiday, some private welfare institution would provide a meal, which included meat, for convicts.

Other problems reported at this time mostly involve Lisbon prisons and were related to the unsanitary conditions, general promiscuity as convicts were not separated, the abuse of power as well as the different treatment wardens gave rich and poor inmates.

Among the suggestions put forward to find solutions to these problems were the need to build new prisons and the reform of existing ones. In these new prisons, convicts were to be separated according to sex, age, severity of their crime, length of sentence and how dangerous they were. They were also to have proper and adequate conditions and healthy food as well as the right to remunerated work.

However, although the need to improve prison conditions is constantly referred to, many authors also mention the need to exercise caution. For them (and this is an idea we come across with the passage of time), an excessively gentle and generous prison treatment could have negative effects and contribute to the increase of criminality since some individuals would find conditions inside jail better than those outside.

Nevertheless, prison reform in Lisbon was postponed until the end of the century, with no in-depth concrete detail. The most important news is when in 1885 the Lisbon Penitentiary began to function. Designed with the intent to recover delinquent individuals (convicts were placed in total isolation and worked, had classes and could practice religion), criticism of the conditions in which the convicts lived soon emerged. Firstly because the incidence of tuberculosis among convicts was very high, as was the percentage of those who had mental disorders and had to be committed to the psychiatric hospital. The number of deaths was also high and those who were released at the end of their sentence are described as totally disturbed individuals.

Therefore, although Lisbon prisons were considered crucial factors within the penal system and cause of justice in the last quarter of the nineteenth century, they still fell short of their set aims.

Capítulo 2
EL CASTIGO Y LAS CIENCIAS SOCIALES
**La polifuncionalidad del sistema penal y la necesidad de nuevos
abordajes epistemológicos**

Iñaki Rivera Beiras

Introducción: los escenarios y discursos sobre el castigo

El complejo problema que encierra la penalidad en general y la cárcel en particular, ha sido contemplado desde diversos puntos de vista, los cuales son propios de aquellas disciplinas sociales preocupadas por ciertas interrelaciones entre las formas del control social y sus diversas expresiones. Tradicionalmente, sin embargo, la problemática del castigo ha sido hegemonizada por el discurso jurídico-penal, el cual siempre intentó encontrar algún tipo de legitimación de semejante forma de intervención estatal. Apelando a teorías absolutas, la pena fue contemplada como una retribución-reparación del mal causado por el delito (Ferrajoli 1995), como lógica herencia de concepciones medievales *talionales* primero, y en sus versiones *kantiana* y *hegeliana* más adelante. Posteriormente, y recurriendo a paradigmas utilitaristas, el castigo fue justificado en aras a desplegar ciertas funciones — positivas o negativas— con las que presentarse en sociedad (Hassemer 1984 y 1986, Roxin 1992). Mas, frente al fracaso comprobado de las funciones atribuidas a la pena, no tardaron en aflorar discusiones, debates, “luchas de escuelas” (Roxin *op. cit.*), teorías intermedias (de la “unión”, “dialécticas”, de los “marcos”, etc. — cfr. Jakobs 1995, Pérez Manzano 1986, Luhmann 1983a y 1983b-) que no venían sino a reflejar, precisamente, la profunda crisis de legitimación en que el castigo siempre ha estado sumido desde los albores, al menos, de la Modernidad (Pavarini 1985). Ahora bien, es preciso aquí señalar que cuando se habla de *funciones*, semejantes discursos jurídico-penales sólo pudieron describir unos supuestos efectos que la pena *debería cumplir*; dicho en otras palabras, sólo contemplaron lo que algunos denominan “las funciones normativamente declaradas” (Pavarini 1995) u, otros, cuando hablan de la pena privativa de libertad identifican como la “cárcel legal” (Bergalli 1997). Obvio es señalar que nada de ello tiene que ver con las funciones que materialmente cumplan los sistemas punitivos en la realidad, cuestión que por pertenecer al universo

sociológico, (casi) nunca fue advertida por aquel discurso jurídico hegemónico. En tal sentido, semejante discurso, pese a querer construir auténticas “teorías de la pena”, se quedó en el estadio —en el mejor de los casos- de la construcción de simples “mitologías del castigo”; mas, no por ello, como se verá después, éstas dejaron de cumplir un claro papel ideológico.

Y, en efecto, en torno al problema del castigo, pueden ser vislumbrados otros escenarios que revelan por sí mismos la necesidad de ahondar en reflexiones pluridisciplinarias, únicas que permiten contemplar la multiplicidad de caras con que el problema de la penalidad emerge. Sin el auxilio de la historia, la filosofía, la economía, la sociología, la politología, la demografía, la geografía urbana y social, la psicología o la antropología —por citar algunas de las disciplinas más relevantes que se han ocupado de esta cuestión-, desconoceríamos, por ejemplo:

- la evolución y transformación de los sistemas punitivos;
- su vinculación con los sistemas de producción económica y el mercado laboral; (Rusche/Kirchheimer 1984; Melossi/Pavarini 1987; Pashukanis 1978; Ignatieff 1978 y 1982; Hay 1975; N. Elias 1978; Spitzer 1983);
- los significados y valores que encierra y produce el castigo (Cattaneo 1978, Marí 1983; Paul 1986; Rothman 1971 y 1980);
- las auténticas funciones que el mismo ha desplegado (Bergalli 1976, 1980, 1986, 1987, 1992 y 1997; Baratta 1985 y 1986; Rivera Beiras 1992, 1993, 1995, 1997a, 1997b, 1999);
- su relación con las diversas formas-Estado (Bergalli *op. cit.*; Spierenburg 1984; Spitzer *op. cit.*);
- los mecanismos de selección de sus “clientelas” (Manzanos 1987, Matthews 1999);
- la importancia de sus elementos estructurales como el análisis del tiempo, el espacio y el mercado de trabajo (Fraile 1987, Matthews *op. cit.*);
- la “funcionalidad cultural” que el castigo desempeña (Geertz 1987, Garland *op. cit.*);
- el tipo de subjetividades que construye, el modo en que lo hace y los efectos de ello — aspectos demográficos, sociales, de género, etc. - (García Borés 1993a y 1993b, Adelantado 1991, Zino 1996);
- los modos de adaptación y/o resistencia que puede provocar (Matthews *op. cit.*).

O sea: que no sabríamos prácticamente nada. Señalar que la pena es la consecuencia jurídica del delito y que aquella “debe cumplir” tal o cual función, revela la pobreza de los estudios que, apegados a las normas, nunca pudieron dar respuesta a las cuestiones que se han mencionado. Baste pues, ello, para que se justifique entonces la realización de auténticos estudios que revelen la poli-funcionalidad de una institución social como el castigo.

Por otra parte, algunas de las aproximaciones más interesantes (más ricas) y menos conocidas en torno al problema del castigo, son aquéllas que pretenden interpretarlo como forma (como elemento) de/para comprender al conjunto social de cada momento. Es decir, estudiar las formas, los procedimientos, los lenguajes, la “gramática” del castigo (y del sistema penal en su conjunto, cfr. Foucault 1984) puede constituir una vía para conocer y comprender mejor a la sociedad que sustenta el mismo (Garland 1999). Podrían así trazarse diversos escenarios histórico-sociológicos donde el castigo es contemplado de modo diverso y/o complementario y en donde se advertiría claramente su polifuncionalidad. Ello sería útil para conocer los distintos discursos que sobre el problema punitivo se han presentado y podría intentar resumir el “estado de la cuestión”, o sea: a) ¿qué funciones ha cumplido la institución social del castigo *en el pasado?*; b) ¿cuáles serían sus funciones *en el presente?*; c) ¿qué posibles *escenarios futuros* podemos contemplar o esperar en el panorama punitivo?. Se trata, en consecuencia, de abogar por una reflexión retrospectiva, descriptiva primero y analítica posteriormente que pretenda “saber dónde estamos” tras haber recorrido bastante distancia en la historia. Es decir, reivindicar más que nunca, la necesidad de “hacer historia del presente” (una auténtica “genealogía” en palabras de Foucault, 1984) para poder contemplar la actualidad en su profunda dimensión de suma y entrecruzamiento de tradiciones, discursos y procedimientos. En tiempos de profundos cambios culturales, de transición no se sabe muy bien hacia dónde, en épocas *post* (como término, al decir de Beck, “que remite a algo que está más allá y que no puede aún nombrar”, 1998: 15), creo que una reflexión de tal tipo deviene imprescindible para que, al menos, sigamos pensando (uno de los grandes riesgos de estos tiempos del llamado *pensamiento único* es, precisamente, el descenso de la reflexión y el pensamiento crítico).

Finalmente, aunque creo que se deduce de lo anterior, conviene señalar claramente que la finalidad esencial de un trabajo de este tipo consiste en reflexionar acerca del significado y de las auténticas funciones que el castigo — y con él toda la maquinaria *estática* y *dinámica* del sistema penal (cfr. Bergalli 1996) — posee y cumple en el presente. La *gestión del riesgo* de las sociedades actuales nada tiene que ver con la *expansión del bienestar* de otras épocas (al menos, mientras aquel mito duró), ni aquéllas con las luchas protagonizadas por movimientos sociales emancipatorios de otros tiempos, y así sucesivamente. Por tanto, deviene imprescindible — si queremos “situarnos” en el presente — revisar tantas categorías, discursos, presentaciones, procedimientos, etc., que en torno al castigo se han elaborado en el tiempo. Porque, en relación con él — y más en concreto con una de sus manifestaciones paradigmáticas, como la cárcel — pudiera parecer que se trata de instituciones eviternas (Oliver 1999); desvelar si lo son o no, puede constituir una valiosa inquietud científica que requiere de la contribución de diversas ciencias sociales.

Tal es el propósito de las páginas que siguen: mostrar algunas

perspectivas y filones de análisis posibles que, en relación con la penalidad, provienen de las diversas ciencias sociales antes señaladas.

En busca de una primera racionalidad del castigo: el panorama de la Ilustración y la primera historiografía penitenciaria

Es sabido que desde la segunda mitad del siglo XVI en adelante, comenzaron a florecer en Europa, tras haber sido inauguradas en Gran Bretaña, todo un entramado de *work-houses* que se difundió ampliamente hasta los primeros decenios del siglo XVIII (Spitzer y Scull 1977). Si bien es cierto que ya puede hablarse de ciertas prácticas punitivas en el mundo clásico (frente a ciertas conductas transgresivas de los esclavos quienes podían llegar a ser internados), también es verdad que la utilización del “gran encierro” constituye un fenómeno que no puede ser apreciado hasta el periodo indicado, esto es, al que se sitúa entre el final de la Edad Media y la paulatina aparición de la Modernidad (Pavarini 1994a: 4-5).

Fue, en efecto, en dicha época cuando surgieron en Europa las primeras prácticas de segregación masiva de individuos, a través de instituciones diversas: manicomios, hospicios, casas de corrección, lazaretos, befotrofios, cárceles... Numerosa literatura puede hallarse en torno a esa nueva *praxis*.

Foucault (*op. cit.*) señala las “prácticas de profilaxis social” propias de la Baja Edad Media, encaminadas a luchar contra las amenazas del contagio de la lepra, como origen de la edificación de los grandes lazaretos. Asimismo, como ya se mencionó, Spitzer y Scull (*op. cit.*) dan fé de la aparición de las *work-houses* británicas. Rusche y Kirchheimer (*op. cit.*), por su parte y, asimismo, Melossi y Pavarini (*op. cit.*) acreditan la aparición de los primeros *hôpital general* franceses, *rasp-huis* y *spin-huis* holandeses o *casas di lavoro* italianas. Asimismo, otra literatura pone de manifiesto el decisivo rol desempeñado por la experiencia religiosa en la producción de una cultura de “domesticación” de los hombres para ser más útiles, de la afinidad de la disciplina conventual con la todavía entonces lejana de la fábrica y de la vinculación entre el procedimiento penitencial y la aparición de las primeras penitenciarías (Pavarini 1994).

La “opción custodial” fue tomando cada vez más cuerpo en la política de la disciplina social. Nació así la idea de que la respuesta más adecuada frente a los problemas representados por enfermedades, disturbios y peligros fuese la de secuestrar a sus protagonistas en espacios restringidos y separados de la sociedad (Pavarini 1994: 4). El “gran encierro” quedaba de este modo inaugurado.

Sin duda, el perfeccionamiento de tales prácticas segregacionistas no llegaría hasta la invención “panoptista”. Concebir un espacio cerrado apto para la vigilancia de sus habitantes (el “principio de inspección” *benthamita*),

podía ser útil para construir hospicios, fábricas, orfanatos, cárceles ... Pocos autores han podido describir tan bien como Marí lo que verdaderamente representó Jeremy Bentham en el contexto de los sueños (irrealizados) del Iluminismo. El Siglo de las Luces “soñó con la transparencia, contrapoder del oscurantismo, con la sociedad contractual, con el nuevo modelo político y con la Razón”. Marí, con hermosas citas de Starobinski pone de manifiesto cómo el Iluminismo soñó con poder organizar la cárcel con piedras transparentes (como el cristal) y al no poder hacerlo de ese modo, la arquitectura panóptica intentó cumplir (fallidamente) aquel sueño (Marí, po. cit: 131).

Sin embargo, el “panoptismo” representó algo más que esa simple aspiración de gobierno interior de la institución: como ha señalado Costa (1974), en la particular metáfora político-jurídica del Panóptico de Bentham se está diseñando un “lugar externo”, “diverso del proyecto jurídico”; un lugar donde puede ensayarse un Poder desvinculado de los límites formales del Contrato, los cuales venían imponiéndose en la sociedad civil. La idea de habilitar un espacio apto para “secuestrar del mercado de trabajo” a quienes no se disciplinaran de acuerdo a las nuevas reglas del juego, se iba así delineando. Una nueva pedagogía de la subordinación del hombre por el hombre podía comenzar a ser practicada en estos nuevos lugares “externos” al proyecto jurídico hegemónico. Sin perjuicio de cuanto se dirá más adelante sobre este punto, puede adelantarse ya que ahí reside el verdadero sentido de lo que se conoce como “panoptismo”.

En ese contexto, y en el período histórico propio de finales del siglo XVIII y principios del XIX, se verificó el triunfo definitivo de la opción custodial o el paso de la utilización del encierro preventivo o cautelar, a la adopción del secuestro institucional como sanción penal por excelencia.

El positivismo y las aspiraciones científicas: la madurez de los sistemas penitenciarios y el nacimiento de la ideología correccionalista

Inventada ya la “cárcel punitiva”, comenzó su andadura decimonónica. Si ella nació en el marco de la Ilustración, será con el Positivismo cuando alcance su mayoría de edad.

En efecto, el positivismo tuvo desde sus orígenes una profunda influencia en la denominada “criminología”. El positivismo se centró de inmediato en el análisis de la personalidad de los infractores a la ley penal, buscando una explicación “científica” de la criminalidad. Para ello se partió del “presupuesto básico del carácter singular y distinto del comportamiento delincente con relación al comportamiento adaptado a las normas sociales y jurídicas. Y lo que es más, en este origen singular del comportamiento delincente está implícita una base patológica del individuo que lo lleva a cabo” (Miralles 1983: 51).

Con todos los antecedentes citados, puede entenderse que el Positivismo encontraría en las instituciones de secuestro perfectos laboratorios donde poner a prueba sus hipótesis. Así, ya avanzado el siglo XIX, se puso en funcionamiento un nuevo sistema penitenciario: el “progresivo”, consistente en la posibilidad del recluso de mejorar su situación penitenciaria (e incluso) obtener anticipadamente su libertad (condicional) si su conducta era juzgada favorablemente por las autoridades penitenciarias (Rivera Beiras 1995). Es precisamente en este momento, cuando nace otra función que se atribuirá a la cárcel: la readaptación de los reclusos (Sandoval Huertas, *op. cit.* 98).

En las tres últimas décadas del siglo pasado, varios acontecimientos se suceden y propician el nacimiento de esta nueva cárcel:

- a) el desarrollo del positivismo criminológico, al querer adoptar para las ciencias sociales los métodos propios de las ciencias naturales, propiciará el nacimiento de un saber científico en torno a la resocialización de los reclusos;
- b) por otra parte, en 1870 se celebra en EEUU el “Congreso Nacional sobre la Disciplina de las Penitenciarías y Establecimientos de Reforma” (Cincinnati) donde se establece el principio fundamental de la “regeneración moral de los delincuentes”;
- c) al mismo tiempo, el trabajo penitenciario comienza a perfilarse como el instrumento más idóneo para alcanzar la resocialización (lo cual comienza a plasmarse en las primeras legislaciones de finales del siglo XIX), extendiéndose tanto a los “penados” como a los presos “preventivos” (Kauffman 1977: X);
- d) y, por último, la resocialización del recluso ya no se deja al libre arbitrio de un simple cuerpo de custodios penitenciarios. Su pretendido carácter “científico”, propicia el nacimiento del “tratamiento penitenciario” para el cual deben prestar su apoyo la medicina, la psiquiatría y la recién aparecida psicología: “con el influjo de las ciencias del hombre, a principios de este siglo, surgió el modelo clínico; el objetivo era terapéutico; el sistema penitenciario debería ser una suerte de hospital que tendría la función de curar al delincuente mediante un tratamiento adecuado” (Sandoval Huertas *op. cit.* 105). La “ideología de la resocialización a través de un tratamiento” emergía, como se ve, y desplegaría rápidamente todo su esplendor.

En pos de la cohesión social y la educación moral: la visión durkheiminiana de la pena y la gramática del lenguaje del castigo

Ha sido sin duda Durkheim el autor que, ya a fines del siglo XIX, realizó un muy completo estudio de la auténtica significación social del castigo. Hablar

de la sanción penal como tangible ejemplo del funcionamiento de la conciencia colectiva y entender el funcionamiento de la sociedad a través de los “rituales” del castigo, son expresiones que remiten directamente al citado autor. Conviene, primero, conocer algunos rasgos generales de su pensamiento antes de abordar directamente su aproximación punitiva.

Tal vez una de las más grandes preocupaciones de Durkheim — y de aquí se construirán algunos pilares básicos del pensamiento Funcionalista — estuviese en su intento por descubrir los orígenes de la solidaridad social pues allí residían las condiciones fundamentales de la vida colectiva y de la cohesión social. Al respecto debe recordarse que, en su esquema de pensamiento, la sociedad sólo podía “funcionar” si existía un marco compartido de significados y moralidades: ello era, precisamente, lo que llevaría a la cohesión social. Y, para esta tarea, era decisivo analizar los dos tipos sociales tan citados en los estudios *durkheimianos*: las sociedades primitivas, con escasa o nula división del trabajo (y caracterizadas por la presencia de *solidaridad mecánica*); y las sociedades más desarrolladas, que presentan diversos niveles de división del trabajo (y un tipo de *solidaridad orgánica*). Ahora bien, antes de pasar a ver cómo juega el papel del castigo en ambas, tal vez sea oportuno recordar que, en seno del pensamiento Funcionalista, nunca interesó promover una transformación social sino, a lo sumo, ajustar los elementos “disfuncionales” que pudiesen poner en peligro el correcto funcionamiento del organismo social (Baratta *op. cit.*, Pavarini *op. cit.*).

Pues bien, desde el punto de vista penológico, ha sido Garland (1990) quien, en los últimos años, ha realizado un completo estudio (y re-interpretación) de la obras de Durkheim. Sigamos escuetamente su recorrido para intentar desentrañar el auténtico significado que del fenómeno punitivo se hizo hace ya algo más de un siglo. Ello será útil para comprobar hasta qué punto, posteriores versiones funcionalistas pretenderían asignar unas (supuestamente) novedosas funciones de las penas.

A través del análisis de tres obras de Durkheim (*La División del Trabajo Social*, *Las dos leyes de la evolución penal* y *La Educación moral*), destaca Garland uno de los principales instrumentos *durkheimianos* del castigo: el empleo de un preciso “lenguaje”. Para que aquellas funciones atribuidas a la punición se verifiquen, la misma necesita “expresarse” sólo en términos de dolor y sufrimiento, de forma desagradable. El “castigo como metáfora de la comunicación” se revela ahora en toda su intensidad: el castigo transmite, afirma y re-afirma valores. Por eso es tan importante (como en toda “comunicación”), añade Garland el rol reservado al “público”, la receptividad de éste; en síntesis, que el “mensaje” sea claro y comprensible. Es por esta vía, entonces, que las penas, las multas, la cárcel, las restricciones legales, etc., constituyen el auténtico “escenario”, el “andamiage” donde se representa y se expresa el lenguaje del castigo (*op. cit.* 64-65).

En síntesis, y en esta rápida mirada de la aproximación punitiva de

Durkheim, puede decirse que él no ha visto en la pena las tradicionales funciones que la doctrina penal le atribuyó y que no han sido otras que las clásicas de ser, a) un medio de prevenir delitos; b) o un instrumento para la corrección de los infractores; o c) un medio para lograr que el derecho se cumpla (funciones “subalternas” o “mundanas”, cuando no abiertamente falsas o ideológicas). Las auténticas funciones del castigo “no son las penales” sino, como institución social que es, a) asegurar la cohesión social, b) reforzar el sentido de la autoridad, c) contribuir a la reproducción moral de la sociedad, y d) ser un eficaz medio de disciplinamiento social.

Sistemas punitivos y sistemas de producción económica: la economía política y el discurso marxiano en torno al castigo

Se tratará de ver aquí cuáles han sido las principales contribuciones de la llamada corriente “marxiana” en el ámbito punitivo, expresión que ya requiere una explicación. Se califica de tal modo la corriente de pensamiento que, inspirada en las obras de Marx y Engels (quienes apenas trataron la cuestión penal), aplicó las categorías marxistas al análisis de la cuestión penal (cfr. Pavarini 1983, Bustos Ramírez 1983, Baratta 1986). Y, en este epígrafe, se examinará el desarrollo de una corriente semejante en su estricta contribución al estudio del castigo.

Es sobradamente sabido a estas alturas, que esa contribución principal arrancó en el seno de la llamada *Escuela de Frankfurt* a través de los escritos, fundamentalmente, de Rusche y Kirchheimer que darían lugar a la conocida obra *Pena y Estructura Social* publicada originalmente en 1939 en el ámbito de lo que fue el Instituto Internacional de Investigación Social fundado dieciséis años antes, cuando el mismo ya había tenido que trasladarse a Nueva York. Se inauguraba con esta perspectiva un estudio que, por primera vez, venía a poner en estrecha relación el complejo fenómeno punitivo con el del mercado de trabajo y con los valores culturales que sustentan a una determinada sociedad (Sellin 1984: XII). Una nueva epistemología estaba surgiendo en relación con el conocimiento científico del problema punitivo. Y, cuando se habla de una “nueva epistemología”, se está haciendo mención de los principales pilares que conforman ese nuevo enfoque: un nuevo objeto de estudio y un nuevo método de trabajo. Veamos algunos de sus puntos fundamentales.

En primer lugar, cabe destacar que Rusche y Kirchheimer parten de una crítica al enfoque jurídico hegemónico que siempre se expresó a través de las clásicas teorías de la pena. En efecto, cuando afirman que éstas nunca pueden llegar a explicar la introducción de las formas específicas de castigo en el conjunto de la dinámica social (cfr. *op. cit.*), están anunciando la adopción de una nueva perspectiva para el abordaje de la cuestión. La nueva epistemología se pondrá definitivamente de manifiesto cuando señalan que “todo sistema de

producción tiene una tendencia a descubrir (y a utilizar) sistemas punitivos que corresponden a las propias relaciones de producción” (*ibid.*). Como destaca Baratta, la tesis de los dos autores citados se resume en señalar que “en la sociedad capitalista el sistema penitenciario depende sobre todo del desarrollo del mercado de trabajo. La magnitud de la población carcelaria y el empleo de ésta como mano de obra dependen del aumento o de la disminución de la fuerza de trabajo disponible en el mercado y de su utilización” (1986: 204). Se iba edificando, de este modo, la nueva epistemología punitiva que pasó a ser conocida como la “economía política de la pena”.

Garland, cuando analiza la obra de Rusche y Kirchheimer, sintetiza claramente sus principales propuestas: “1) El castigo debe considerarse como un fenómeno histórico específico que sólo aparece en formas particulares, concretas (...). 2) Conforme a la interpretación marxista de la historia (...) el modo de producción es el determinante principal de los métodos penales específicos en periodos históricos específicos (...). 3) El castigo no es una simple consecuencia del crimen (...); el castigo debe entenderse como un fenómeno social liberado tanto de su concepto jurídico como de sus fines sociales (...). 4) Las instituciones penales deben verse en su interrelación con otras instituciones y con otros aspectos no penales de la política social (...). 5) El castigo debe verse, no como una respuesta social a la criminalidad de los individuos sino, sobre todo, como un mecanismo con hondas implicaciones en la lucha de clases, entre ricos y pobres, burgueses y proletariado (...). 6) La función real del castigo no es beneficiar a toda la sociedad, sino apoyar los intereses de una clase en contra de la otra” (*op. cit.* 113-115).

Sería de sumo interés científico, entonces, poder analizar la vigencia de ciertas herramientas del pensamiento marxista a situaciones del presente. Por ejemplo, pensar cuál es la penalidad que corresponde a un tiempo que, como el presente, se caracteriza por una economía *globalizada*; ello podría contribuir a dibujar posibles escenarios de futuro intentando desentrañar las posibles vinculaciones existentes entre esta particular articulación económica y las formas en que la misma moldea a la penalidad.

En relación con ello y para acabar este epígrafe, conviene recordar con Garland que la llamada perspectiva *marxiana* aquí sintetizada ha tenido otras expresiones diversas de las comentadas. En efecto, son tradicionalmente citados en esta línea interpretativa, los trabajos de Pashukanis (cfr. 1978) relativos a las formas y categorías del derecho burgués y a la poderosa carga ideológica que el derecho — y los sistemas punitivos- impone como medio de legitimación de las desiguales relaciones entre clases sociales (cfr. *op. cit.* 138). En tal sentido, concluía hace años Baratta destacando que “en este contexto estructural más vasto debe examinarse la transformación actual y la crisis de la institución carcelaria. La investigación que queda todavía por hacer concierne a la relación funcional que intercede entre la actual fase de contrarreforma del sistema punitivo y la crisis del mecanismo de acumulación capitalista a que

hoy asistimos” (*op. cit.* 207). Sobre esta importante afirmación se volverá posteriormente.

Re-descubriendo el laboratorio de la segregación: algunas direcciones de la Escuela de Chicago y la difusión del behaviourismo

Como es bien sabido, los llamados *sistemas punitivo premiales* fueron diseñados hace un siglo y, con pequeñas variaciones y sofisticados refinamientos, han perdurado hasta nuestros días. Veamos ahora, brevemente, cómo otras corrientes de pensamiento también “aportaron” algunas variantes en las indicadas modalidades terapéuticas. Se alude ahora a las reflexiones que provienen de la *Teoría del Aprendizaje* de aquel laboratorio que fue la llamada “Escuela de Chicago” y que supuso la penetración del *conductismo* o *behaviourismo* en las instituciones segregativas.

El llamado *aprendizaje* comenzó a ser una de las ideas que fundamentará la intervención resocializadora. Partiendo de que “el comportamiento criminal es siempre comportamiento aprendido”, las nuevas terapias se centrarán en la filosofía — aparentemente elemental- de premiar el comportamiento diferenciado. Más adelante se verá que, pese a semejante presentación ideológica, las auténticas finalidades de una intervención semejante siempre estuvieron orientadas a alcanzar la adhesión de los internos, fomentar actitudes individualistas (en detrimento de otras solidarias) y, en fin, servir de eficaz instrumento de gobierno disciplinario en el caso específico de las instituciones de segregación.

También dentro de este “Laboratorio” de Chicago, se han de mencionar los análisis que fueron propios de las *Teorías Subculturales* y que, en el campo penitenciario, provocaron los primeros estudios etnográficos en comunidades cerradas elaborándose conceptos como el de “prisonización” (Clemmer 1958). El modelo causal explicativo que proporcionó la teoría de las subculturas criminales fue particularmente utilizado en el ámbito penitenciario para describir la denominada “sociedad carcelaria” (Neuman 1968), cómo se desenvuelve la organización — formal e informal- de los reclusos y los funcionarios, cómo se construye un preciso lenguaje carcelario, cómo aparece una jerarquización de sus sistemas de valores, etc.

El concepto de “prisonización” fue acuñado por Clemmer (*op. cit.*) para definir el efecto de carácter subjetivo que produce la convivencia carcelaria. Bergalli, cuando introdujo tal concepto en España, se refería a dicho efecto al señalar que, junto a la “nueva socialización” o “resocialización” que de la prisión se pretende, se produce también un “proceso de socialización negativo”, pues, “en el transcurso de la ejecución, el condenado asume situaciones y modos de comportamiento que implican normas y valores propios de la vida de encierro que dominan en el instituto” (1976: 53).

Como es sabido, pese a las aparentes innovaciones que estas orientaciones introdujeron en el campo de la ejecución penal/penitenciaria —innovaciones que acentuaron cada vez más las prácticas de tipo médico/psiquiátrico, primero, y pedagógico, después— nunca fue ya sustancialmente modificada la base normativa que permitía semejantes intervenciones. El sistema penitenciario “progresivo”, apoyado en el modelo punitivo/premial, se constituiría así en la columna vertebral de cualquier intervención que pretendiera ser *terapéutica*. La vigencia que estas prácticas pueda seguir teniendo en el presente, desde el punto de vista de la intervención penitenciaria, constituye otra arista para una fructífera línea de investigación.

Del Panóptico al panoptismo: Foucault, la arqueología de las sociedades disciplinarias y el nacimiento de la Criminología

Referencia obligada en las aproximaciones filosóficas y sociológicas (no sólo) del castigo, la obra de Foucault representa un importantísimo hito en el que es preciso detenerse. Pensar en ciertos problemas actuales y rastrearlos hacia el pasado (la penalidad, pero también, la sexualidad, la medicina, la locura...), efectuar una genealogía y/o arqueología de las instituciones modernas, analizar los “costos” de la Modernidad, hacer, en fin, una auténtica *historia del presente*, constituyen algunos de los rasgos fundamentales de la compleja obra *foucaultiana*.

Como es bien conocido, el análisis más exhaustivo de Foucault sobre la historia del castigo se halla en su obra *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Con la descripción, desde la primera página, del estilo de la punición suplicial del Antiguo Régimen, Foucault pone en evidencia la transformación que el sistema penal experimentó en el advenimiento de la Modernidad. Ya desde el principio se pone de manifiesto una de los aspectos debatidos de su obra: la nueva penalidad — la privación de libertad— ¿recaería más sobre el “alma” que sobre el “cuerpo” de los condenados?. Lo que el autor francés describe con precisión es la nueva tecnología de poder que se pone de manifiesto con la nueva penalidad. En el moderno sistema, “bajo el nombre de crímenes y de delitos, se juzgan efectivamente objetos jurídicos definidos por el Código, pero a la vez se juzgan pasiones, instintos, anomalías, achaques, inadaptaciones, defectos de medio o de herencia; se castigan las agresiones, pero a través de ella, las agresividades; las violaciones, pero a la vez, las perversiones; los asesinatos, que son también pulsiones y deseos” (*op. cit.* 25). Como señala Garland el nuevo sistema resulta, así, más correctivo que punitivo: “un sistema penal al que los estadounidenses denominaron adecuadamente *correcional*” (*op. cit.* 166).

Ese nuevo estilo punitivo tuvo, incluso, precisos contornos en el ámbito del proceso y de la ejecución penal: en el *Antiguo Régimen*, el proceso penal (su

fase declarativa) era secreto y, en cambio, la ejecución penal era pública. En la *Modernidad* los términos se invirtieron: el proceso penal (su fase declarativa) pasó a ser público, pero la ejecución de la pena se hizo secreta, se escondió de los ojos del público y se confinó en un lugar más íntimo y apartado: la celda delimitada por los muros carcelarios. El “nuevo estilo” quedaba inaugurado y muy pronto iba a ser habitado por los saberes que le darían el estatuto de ciencia, de *saber científico* y, en consecuencia, necesitado de un preciso personal capacitado en ciertas disciplinas que por entonces asomaban.

En efecto, Foucault destaca que el antiguo rol desempeñado, entre otros, por los sacerdotes, empezará ahora a ser desempeñado por los “técnicos”, por los “técnicos de la nueva ortopedia moral”. Para comprender esto es preciso, previamente, conocer aunque sea brevemente sus concepciones en torno al “poder”, la “disciplina” y la “democracia”. Para Foucault, el “poder” no es un *objeto poseído* por determinadas personas o clases sociales. Él habla de *relaciones de poder* (y sí admite que éstas se presentan, muchas veces, asimétricamente), las cuales se expresan en *técnicas de dominio* relacionadas con el *conocimiento* entendido éste, a su vez, como el *conjunto de formas, técnicas, o estrategias, empleadas* para el disciplinamiento de otro u otros.

De allí deriva su concepción de la “disciplina” y de la “democracia”. Para Foucault, ambas nacen fuertemente unidas en una relación dialéctica: no existe democracia sino está fuertemente asentada en la disciplina. O con sus palabras, citando su famoso aforismo: “las Luces que descubrieron las libertades, también inventaron las disciplinas” (*op. cit.* 222). Como indica al respecto Garland, en ese sentido, la disciplina representa “el lado oscuro” de la democracia y de sus leyes igualitarias (*op. cit.* 178).

Pues bien, de tales ideas Foucault desciende al ámbito de la cárcel la cual es concebida como una de las instituciones disciplinarias por excelencia: la cárcel de la *Modernidad*, la nueva pena privativa de libertad, nace con una aspiración: transformar a los individuos que allí residirán. Se retoma, así, el argumento del nacimiento de un nuevo *corpus* de conocimiento. En efecto, si la nueva ejecución penal se convertía en un segmento *científico*, ese nuevo estatuto requería de unos precisos saberes, de todo un discurso, de un cuerpo de legitimación y de unos técnicos encargados de la tarea: la *Criminología tradicional* pasó a ocupar el nuevo espacio. En tal dirección, Foucault subraya la doble función que habría cumplido la *Criminología* aplicada al ámbito penitenciario — o la primera *Penología* de corte positivista-: de un lado, *fabricaba* delincuentes en el literal sentido de crear las condiciones favorables para la reincidencia; de otro lado, desde un punto de vista epistemológico, la cárcel “científica” *producía delincuentes*, éstos se hacían visibles, pasaban a ser un objeto de individualización, estudio y control (cfr. Garland *op. cit.* 180).

Para terminar este rápido bosquejo de la aproximación de Foucault a la comprensión del sistema penal y de la punición, conviene recordar — para oensar en futuras líneas de investigación- sus reflexiones en torno al *futuro de*

la cárcel, futuro ligado a un decisiva aporía. Es claro que el citado autor menciona en repetidas ocasiones el “fracaso” de la cárcel, fracaso ligado al incumplimiento de sus funciones declaradas. Mas, como es constatable, ese fracaso no ha traído “menos” cárcel, sino precisamente lo contrario. Foucault cita, para comprender esa aparente contradicción, dos órdenes de razones: a) la cárcel, pese a su fracaso, se halla hondamente ligada, profundamente enraizada, en la cultura de los últimos dos siglos; b) ese mismo fracaso carcelario, es el que alimenta la perpetuación de la presencia carcelaria. Es decir, como concluye Garland, “la cárcel se conserva *debido a sus fracasos*, y no a *pesar* de ellos” (*op. cit.* 182).

La “racionalización” del Sistema Penal como característica de la Modernidad: el discurso weberiano y la persistencia de “zonas de irracionalidad”

Si este Epígrafe habla del “Sistema Penal” es porque ha sido sin duda Weber quien analizó, desde un punto de vista organizacional, gran parte de aquel “sistema”, a su aspecto “dinámico”, es decir, a las instancias de aplicación de aquél: la policía, los jueces y la cárcel. Concebir la *racionalización, profesionalización y burocratización* del Sistema Penal como los rasgos sobresalientes de éste, e introducidos por la Modernidad, constituye una de las preocupaciones *weberianas* que se vislumbran en su obra *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Para cuanto se dirá más adelante, es preciso recordar aquí que otro de los temas clásicos de la interpretación sociológica de Weber es el relativo a la “disciplina”. Concebida ésta como una técnica para alcanzar el adiestramiento de los individuos con el fin de “ajustarlos plenamente a las exigencias, herramientas y máquinas del mundo exterior”, la disciplina desempeñará un especial rol en el campo de la “dominación burocrática” (*op. cit.* 741-742).

Pues bien, para cuanto aquí interesa, puede señalarse en la interpretación *weberiana* son precisamente las prácticas disciplinarias las que — con el advenimiento de la Modernidad- experimentaron un *proceso* de racionalización. Y fue ello lo que constituyó la base de un sistema de dominación, justamente, *burocrática*. El propio autor lo describe claramente: “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. La burocratización es *el procedimiento* específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada. Como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático (...). Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable” (*op. cit.* 741).

Indica Weber que el paso del Antiguo Régimen a la Modernidad puede ser comprendido como la transición de ciertas prácticas tradicionales hacia formas de acción racionales: ésa sería, precisamente, la característica del *proceso de modernización*. Como señala Garland en su interpretación de los textos de Foucault y Weber, “en el transcurso de este acontecer la ‘ciencia’ (incluidas las ciencias sociales) sustituye a las creencias, el cálculo reemplaza al compromiso y el conocimiento técnico a las tradiciones y sentimientos como los determinantes principales de la acción (...). Según Weber — y en buena medida también según Foucault- las consecuencias de este mundo cada vez más racional involucran no sólo el ‘desencanto’ y la pérdida de fe y compromiso con los valores, sino también una gran medida de restricción y opresión, que resultan una carga psicológica para el individuo” (*op. cit.* 211).

Cuando el autor citado comienza su análisis relativo a la *racionalización formal y material del derecho* (*op. cit.* 603 y ss.), ya señala que “la vieja administración de justicia por el pueblo, originariamente un procedimiento expiatorio entre los clanes, es en todas partes despojada de su primitiva irracionalidad formalista gracias al influjo del poder de los príncipes y los magistrados”. Las tendencias formalistas del derecho, el proceso codificador y la racionalización y burocratización del derecho penal, constituyeron algunos de los acontecimientos más sobresalientes del inicio de la Modernidad ilustrada. Garland, a propósito de este proceso, identifica cinco elementos sobresalientes que constituirían los pilares de la racionalización *weberiana*: a) la urgente necesidad de contar con un presupuesto económico, basado en impuestos (para el sostenimiento de todo el “aparato” penal); b) un gran número de personal de carrera; c) una extensa red de organizaciones e instituciones; d) gran cantidad de conocimientos técnicos; y, e) un preciso discurso de las ciencias sociales (psicología, derecho, criminología...) que aporte el substrato legítimo (*op. cit.* 212-213).

Puede así afirmarse que el gran cambio introducido por la Modernidad (o uno de los grandes) fue, precisamente, la creación del sistema penal y de sus redes burocráticas, sus organizaciones, sus técnicos, sus discursos...

Al respecto, Garland hace importantes precisiones en torno al enfoque aquí analizado. La burocratización del sistema penal, como acontecimiento más sobresaliente de la cultura jurídico-penal *moderna*, provocó especiales consecuencias, muchas veces, muy poco percibidas en toda su magnitud:

como se ha visto, el nuevo sistema precisó de un gran financiamiento económico de carácter público que pasó a convertirse en una carga — pública — dependiente de impuestos y de direcciones gubernamentales.

El sistema penal se volvió receptor de grupos profesionales (jueces, fiscales, abogados, peritos, carceleros, funcionarios de libertades vigiladas, médicos, criminólogos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales...), cada uno portador de sus intereses, jurisdicción, estructura, problemas específicos, ideologías

Estos nuevos grupos profesionales son portadores de precisas ideologías e intereses de tipo profesional y, en consecuencia, terminan muchas veces influyendo seriamente en importantes áreas de la política criminal.

Desde luego, en todo el proceso que se está examinando, existe un elemento importantísimo que apenas se ha mencionado: el rol que debe desempeñar *un preciso lenguaje discursivo*. Resulta evidente que la Criminología, los discursos correccionalistas y las ideologías penológicas nacieron para adecuarse, legitimar y dar contenido a la maquinaria penal naciente: todo dejó de ser “intuitivo” para convertirse en “científico”. Los antiguos portadores del algún disturbio en el Antiguo Régimen, se convirtieron (con la Modernidad) en “perturbados mentales”, “desviados sociales”, “disidentes políticos”, “delincuentes”, “sujetos peligrosos”, etc. Ello requirió, entonces, un *tratamiento científico*. Ya no bastaba el sacerdote, el “hombre bueno” de ciertas comunidades, ni ya tampoco los higienistas ni alienistas; era el turno de los nuevos “especialistas” o técnicos: los psicólogos, educadores, criminólogos, trabajadores sociales, peritos, etc., tomaron posesión. La “ideología de la resocialización” (Bergalli 1986) había sido inaugurada hacia fines del siglo XIX.

En efecto, si es cierto que, en gran medida, la racionalización del castigo ha hecho que éste *se perciba* de otra manera, en gran parte ello se ha logrado a través de una *nueva presentación en sociedad*: desde la criminología positivista en adelante, esa nueva ideología correccionalista, el lenguaje “curativo y rehabilitador”, las aspiraciones más readaptadoras que estrictamente punitivas, y todo ese “incruento” lenguaje terapéutico, provocó una nueva imagen sobre el castigo y, como es sabido, inspiró las grandes reformas penitenciarias de la segunda post-Guerra Mundial en Europa. Sería interesante, en consecuencia, investigar acerca de los posibles *límites de la racionalidad weberiana* vistos algunos caminos por los que discurren actualmente las políticas penales.

La aparición de *zonas de irracionalidad* dentro del Sistema Penal o, en otro lenguaje, de *zonas de no-derecho* (v. Costa 1974) dentro del Sistema Penitenciario, constituye un tema específico de análisis que debe considerarse actualmente dentro de los nuevos planteamientos de sociología punitiva que se están apuntando.

Un “nuevo” enfoque dramático: Goffman, las instituciones totales y sus elementos estructurales (¿cómo se construye el orden en la cárcel?)

Dentro de esta mirada panorámica que aquí se efectúa, en torno a las mitologías y discursos sobre el castigo, es necesario citar los trabajos que Goffman dedicó al análisis de los institutos psiquiátricos y penitenciarios (1970a, 1970b y 1987). Como indica Marí, pese a que Goffman en su investigación sociológica no encontró en la literatura el caso del Panóptico *benthamita*, efectúa un tipo de análisis en el cual los principios de éste estarán particularmente

presentes. Y, en efecto, muchos son los rasgos comunes que pueden hallarse entre las “instituciones totales” de Goffman y los establecimientos panópticos de Bentham, aunque también pueden indicarse notables diferencias. En cuanto a los primeros, cabe citar la atención dedicada a ciertos elementos estructurales que están presentes en estas instituciones. El primero a considerar es el del espacio. Como también otros autores han indicado, el ámbito espacial es básico para cualquier análisis riguroso en este sentido: el espacio irradia un lenguaje siempre “inexorable” (Fraile 1987), el espacio jamás es neutral, establece divisiones sociales y de poder, define comportamientos, envía mensajes, “es un mecanismo a través del cual el orden es realizado” (Matthews 1999: 27).

Más allá de esas consideraciones generales, es importante recordar que Goffman profundizó, entre otros aspectos, en el proceso de desestructuración de la personalidad que padecen los internados en semejantes establecimientos. De hecho, llega a ello a través del análisis de otro de los elementos claves, estructurales, de las “instituciones totales”: la división binaria que las atraviesa, la representada por la existencia de “el personal y los internos”. También ésta constituye una semejanza con las inquietudes de Bentham en su Panóptico. Conviene, aquí, detenerse a examinar las consecuencias que ello va a arrojar. Dos párrafos de Goffman puede ser útiles para profundizar en este punto.

El primero se refiere a lo que Goffman denominaba la “representación teatral”: “la perspectiva empleada en este informe es aquélla que proviene de la ejecución teatral; los principios derivados de ella son de carácter dramático. Yo consideraré el camino en el cual el individuo (...) presenta su sí mismo y su actividad a otros, los caminos por los cuales él guía y controla las impresiones que ellos se forman de él, y las clases de cosas que él puede y no puede hacer mientras realiza su representación ante ellos” (1969: XI).

El segundo párrafo hace referencia al proceso de interacción social: “yo creo que cuando un individuo se presenta ante otros, él tendrá muchos motivos para tratar de controlar las impresiones que ellos reciben de la situación. Este informe se interesa en algunas de las técnicas comunes que las personas emplean para sostener tales impresiones y en ciertas contingencias asociadas con el empleo de estas técnicas” (1969: 15).

Tales consideraciones son posibles — y también estaban presentes en el Panóptico — pues, como recuerda Marí, la mutilación del yo, se presenta como un proceso de cancelación de la programación de los roles de la vida civil. En efecto, con el ingreso en el instituto cerrado, las expectativas y el plan de desarrollo de aquellos roles sufre una brecha importante. “Se reconoce en la incautación del *tiempo* la causa técnica de esa ruptura: la separación entre el interno y su mundo dura ‘todo el día’ y puede prolongarse por varios años. Con el regreso al mundo difícilmente puedan compensarse, en etapas más avanzadas del ciclo vital, el tiempo borrado a la adquisición de instrucción, al amor, al progreso en el trabajo, a la educación de los hijos” (*op. cit.* 192).

El análisis relativo a las instituciones totales reconoce en Goffman a uno de sus más preclaros investigadores. El deterioro que sufre la personalidad de los internados —tanto en los establecimientos psiquiátricos cuanto en los centros penitenciarios- y la estigmatización que produce en ellos el paso por este tipo de instituciones, son aspectos centrales de su obra que, a su vez, suponen claros exponentes de las teorías que se enmarcan en el Interaccionismo Simbólico y, particularmente, en el llamado “enfoque del etiquetamiento” (ó *labelling approach*).

Sería seguramente muy fructífero analizar — contemporáneamente- hasta qué punto se han producido cambios en aquellos elementos estructurales que siempre han caracterizado a estas instituciones segregativas. Si tal y como Matthews indica, la relación entre las variables tiempo, espacio y mercado de trabajo, nunca fue equilibrada sino conflictiva, sería muy oportuno analizar como ellas se presentan hoy en tiempos de profundos cambios socio-culturales y económicos y cómo todo ello afecta a la construcción de la vida cotidiana.

El rol de las sensibilidades sociales y las pautas culturales en la modelación de la reacción penal: la teoría social de Garland

La última de las perspectivas que aquí se mencionará es la expuesta por David Garland en su obra *Punishment and Modern Society. A study in social theory* (1990). Este autor, señala desde las primeras páginas el tipo de enfoque que pretende realizar en su estudio: “en el libro subyace la propuesta constante acerca de la necesidad de emplear un enfoque interpetativo multidimensional que considere el castigo como una institución social supradeterminada y multifacética” (*op. cit.* 14). Esa idea es posteriormente complementada cuando, tras advertir que las sanciones penales no son lo que comúnmente se cree — una práctica transparente dirigida al control del delito-, sino algo mucho más complejo, aclara que su propósito es proporcionar una descripción global del castigo en la sociedad moderna utilizando para ello las herramientas de la teoría social, la historia y algunos elementos de las ciencias penales.

Inmediatamente, Garland presenta su concepción en torno al castigo. Para él se trata de un complejo proceso legal que sanciona y condena a los transgresores del derecho penal de acuerdo con categorías y procedimientos legales específicos. En consecuencia, comprende varios subprocesos: “legislación, condena y sentencia, así como administración de las sanciones. Involucra marcos discursivos de autoridad y condena, procesos rituales de imposición del castigo, un repertorio de sanciones penales, instituciones y organismos para el cumplimiento de las sanciones y una retórica de símbolos, figuras e imágenes por medio de las cuales el proceso penal se representa ante los diversos estratos de la sociedad” (*op. cit.* 33). Es a partir de una concepción

semejante como empieza a sentar una de sus hipótesis de trabajo: el castigo, como la arquitectura, la alimentación, los modales, el atuendo — y otras instituciones sociales y culturales- representa un estilo y trayectoria histórico-cultural que depende de las condiciones institucionales, técnicas y discursivas" (*ibidem*). Señala el autor que, concebir al castigo como un auténtico "artefacto cultural y social", permite examinarlo de modo sociológico sin descartar al mismo tiempo sus propósitos y efectos penitenciaristas.

Con tales premisas, y tras examinar a lo largo de la obra las principales orientaciones que fueron citadas, es en los últimos cuatro capítulos donde Garland va a ir exponiendo sus principales puntos de vista. Retomando la idea de castigo como "artefacto cultural", el citado autor, apoyado en las concepciones de la antropología cultural de Clifford Geertz (1989), se concentra en la manera en que influyen las *mentalidades* y *sensibilidades* culturales en las instituciones penales: "intento describir el castigo como un artefacto cultural que encarna y expresa las formas culturales de la sociedad" (Garland *op. cit.* 227). Esta premisa, será desarrollada con más detalle a continuación. Antes, es preciso comprender en qué sentido Garland utiliza la expresión "cultura". Siguiendo la tradición de la antropología cultural mencionada, el citado autor señala que son los "marcos de significado", lo que llamamos cultura (*op. cit.* 228), es decir, las intrincadas redes de significación que conforman los patrones sociales. Como indicaba Geertz: la relación entre cultura y estructura social, no son más que dos aspectos de la misma cuestión, práctica social con significado (*op. cit.* 20).

Asimismo, el rol que las sensibilidades sociales han desempeñado en la delimitación de las formas penales, habría sido clave para Garland en la tarea jurisprudencial abocada a la configuración de ciertas prácticas punitivas. En efecto, es sabido que existe un riguroso trabajo desempeñado por los Tribunales de justicia para calificar a ciertos castigos como *ofensivos*", "cruels", "inhumanos", "degradantes" o, por el contrario "ajustados a derecho". Esa determinación de adjetivos es la que, en el fondo, les está señalando como "civilizados" o no. Aunque, dicho ello, el citado autor recuerda que lo que muchas veces ha terminado por suceder, es que por razones de sensibilidad, delicadeza y repugnancia, la violencia ha sido escondida "detrás del escenario" sobre todo, en el interior de las cárceles (*op. cit.* 260). Si ello es así, se reforzaría la idea de que la pena privativa de libertad nació más por razones estéticas que por razones éticas.

La obra de Garland aquí analizada, va concluyendo con expresivos epígrafes que completan las aportaciones anteriores. Para él, la penalidad también puede ser comprendida como "un instrumento que comunica significados", no sólo para el infractor y la víctima del delito, sino para el conjunto de la sociedad en general, significados que no se refieren sólo al delito y al castigo, sino a las cuestiones culturales más importantes: el poder, la autoridad, la familia, las relaciones sociales, la legitimidad, la normalidad, la moralidad, etc. (*op. cit.* 294).

Y, por ese camino, se va llegando a la idea de que, también la penalidad, mediante las políticas retóricas y significantes que se han ido citando, contribuye a la *construir la subjetividad de los individuos* (*op. cit.* 310). Y, no sólo en el sentido legal o institucional de ciertas atribuciones (la de “demente” o “incapaz” o “inimputable” indicada en un Tribunal de justicia), sino en un sentido mucho más amplio, complejo e importante: “la subjetividad de la persona, la identidad personal, son construidas social y culturalmente, y hoy en día abunda la bibliografía histórica y antropológica que describe este proceso de construcción. Están moldeadas por un extenso conjunto de instituciones sociales, símbolos, categorías y prácticas que enseñan, imponen y cultivan determinadas formas de ser en el mundo. La penalidad tiene su papel en este proceso de ‘conformar a la gente’. Ayuda a formar la subjetividad, el yo, y la identidad y la estructura racional que empleamos para entenderlas” (*op. cit.* 314).

¿Dónde nos encontramos actualmente y hacia dónde caminamos? La encrucijada europea: la “sociedad del riesgo” entre la “cultura de la emergencia” y las “políticas de tolerancia cero”

Hemos visto hasta ahora algunas perspectivas diversas en torno al castigo. La primera conclusión que puede sacarse de ello — como consecuencia evidente de la importante cantidad de discursos- es que el problema de la comprensión de la penalidad no es simple: es complejo, contradictorio, posee aristas diversas y filones interpretativos varios. Acercarse a comprender el sentido, los significados, las funciones, etc., del sistema penal, constituye así una tarea atractiva pero en absoluto sencilla. La segunda conclusión que se extrae de lo expuesto (y esto se anunció al comienzo del trabajo), es la pobreza de los estudios que, desde el penalismo clásico, abordaron esta cuestión. Después de cuanto se ha visto, me parece que aquellas llamadas “teorías de la pena” han quedado, en efecto, en el estadio de simples “mitologías”, completamente superadas por visiones y herramientas inter-disciplinarias que ya no podrán ser deshechadas en un estudio serio, global y comprensivo del problema de la punición.

Ahora bien, después de tantos recorridos históricos, interpretativos y enriquecedores para el estudio de la cuestión, dos preguntas finales surgen y para pensar en futuras reflexiones: 1) ¿dónde nos encontramos actualmente? y, 2) ¿qué horizontes penales se dibujan en el futuro?. Dejemos este último para tratarlo finalmente y concentrémosnos en la primera pregunta, nada sencilla de responder, por cierto. Se señalarán tan sólo algunos rasgos pues, obviamente, cada pregunta reenvía a discusiones muy complejas.

Para pensar en la penalidad del presente, debemos — antes- pensar en la sociedad contemporánea (y aquí se alude a las sociedades desarrolladas occidentales, fundamentalmente las post-industriales europeas).

Paradójicamente, dos notas (¿contradictorias?) caracterizan el momento presente: en la era de la *globalización* vivimos, cada vez más, en el interior de la *sociedad del riesgo* (cfr. Beck 1986, 2000a y 2000b). Entonces, la pregunta inicialmente formulada se reconduce ahora en esa dirección: ¿qué rol puede desempeñar la penalidad en una era y en una sociedad semejante?. La encrucijada es verdaderamente compleja. Veamos qué puede decirse, brevemente, sobre cada una de tales cuestiones.

Por un lado, se nos presenta una *globalización* que, la mayor parte de las veces, no es otra cosa que una (norte)americanización del planeta. Si esto es así, deberemos prestar una atención muy especial a lo que desde aquella órbita cultural y geográfica se proponga pues, antes o después, aquella producción empezará a irrumpir en nuestros contextos y a difundirse de modo aparentemente “natural” en nuestras sociedades. Si, dentro de semejante mundialización del modelo (norte)americano atendemos en concreto a las políticas penales, policiales, de seguridad, carcelarias, etc., el problema se torna especialmente complejo. Hace tiempo ya que EE.UU. consagró el “Estado Penal” y liquidó toda forma de asistencialismo. Christie llamaba seriamente la atención sobre ello en 1993; Young lo denunciaba en 1996 y Wacquant lo ha descrito años más tarde con una escalofriante precisión. En efecto, hace algo más de dos décadas, EE.UU. presentó el diseño de lo que daría en llamarse la “política de la tolerancia cero”. El recorte del Estado social, la paulatina liquidación de la cultura del *welfare*, la consagración de políticas criminales altamente represivas, la paulatina construcción de la *criminología de la intolerancia* (Young *op. cit.*), la preparación de todo ello en las *think tanks* norteamericanas (para su posterior exportación a Europa a través de Gran Bretaña — cfr. Wacquant *op. cit.* -), constituyen algunos ejemplos de la penalidad fabricada y exportada por y desde aquellos ámbitos. La gestión de la “nueva pobreza” ya no es, pues, asistencial. El *management* ahora adquiere rasgos policiales, penales y carcelarios; el sistema penal, cada vez más alejado de sus bases fundacionales, debe gestionar dosis cada vez más altas de conflictividad social. La superación de la cifra de dos millones de reclusos y de alrededor de tres millones más de personas bajo medidas penales de diversa índole en los Estados Unidos es tan emblemática que no precisa mayores comentarios. Como indican Burton Rose, Pens y Wright (1998), y ya había señalado Christie cinco años antes, la industria carcelaria norteamericana ha edificado uno de los mayores *gulags* del presente que, por la vía de reproducir la miseria que dice gestionar, asegura su propia supervivencia.

Por otro lado, si cruzamos el Océano y acudimos a Europa occidental, la *sociedad del riesgo* de que habla Beck dibuja un panorama que él mismo define como el de *un futuro de inseguridad permanente*. Semejante modelo encuentra sus expresiones en algunos ejemplos: los *peligros* nucleares; ambientales; laborales (precariedad, flexibilización laboral y de la figura del despido, etc.); los de tipo sanitario-alimenticio (contaminación, infecciones, adulteración de

los alimentos, problema europeo de las enfermedades de los vacunos y cerdos, etc.); los derivados de la alta accidentalidad (la muerte o las graves lesiones en los vehículos y transportes en general, la elevada tasa de accidentes laborales); los que provienen de los desajustes psíquico-emocionales; los propios de las patologías del consumo (anorexia, bulimia...).

La caída de las *grandes narraciones*, la paulatina difuminación del trabajo como elemento fundante de algunos Estados europeos de la segunda post-Guerra Mundial y otros elementos del presente, configuran un panorama preocupante. Una situación semejante deja el terreno abonado para las respuestas políticas al *miedo, al riesgo, a la inseguridad*: el miedo al “otro” *extranjero* está provocando una conflictividad social en Europa que es “respondida” por las agencias estatales con políticas de inmigración restrictivas y con legislaciones que parecen reservarse el “derecho de admisión” de ciertos extranjeros en los Estados europeos. El cuadro de las migraciones en la Europa del nuevo milenio dibuja — paradigmáticamente— un tipo de subjetividad que cada vez más es atajada con las instancias más duras del control estatal.

Pero en Europa, además, desde hace décadas, todo ello se cruza con otro problema. Es sabido que tras la segunda Guerra Mundial, Europa inauguró el movimiento del llamado *constitucionalismo social*. Emblemáticas en tal sentido fueron las Constituciones alemana e italiana. Poco tiempo después, la mayoría de los países europeos emprendían sus procesos de reformas penitenciarias bajo aquel firmamento constitucional indicado. La resocialización — la prevención especial positiva— se erigía en finalidad suprema de las “nuevas” penas privativas de libertad. Mas, contemporáneamente a ello, el fenómeno de la violencia política y el terrorismo también irrumpían en Europa y, para atajarlo, los Estados recurrieron a unas legislaciones, y a unas prácticas, anti-terroristas que fueron después conocidas con el nombre de la “cultura de la emergencia y/o excepcionalidad penal”. No hay espacio aquí para desarrollar en plenitud semejante política criminal.¹ Tan sólo señalar al respecto que está suficientemente acreditado que la misma terminó por subvertir los fundamentos mismos de un derecho penal anclado y fundado en otras bases liberales. Desde el punto de vista carcelario, la mencionada política inauguró la época de los regímenes y las cárceles de máxima seguridad, las prácticas del aislamiento penitenciario, la dispersión de colectivos de reclusos, los más modernos sistemas de control y vigilancia telemática, etc. En fin, se subvirtieron así, también, las bases de aquella reforma penitenciaria que bajo el signo del constitucionalismo social incardinó las penas en clave preventivo especial positiva: ahora se pasó abiertamente a la llamada prevención especial negativa; la neutralización, inocuización — por no emplear peores

1 Al respecto, pueden consultarse los trabajos de Bergalli (1988), Olarieta (1996), Rivera Beiras (1998), Serrano Piedecosas (1988), Silveira Gorski (1998).

denominaciones- pasaron a dar contenido a la nueva penalidad de los últimos años del milenio. Esta penalidad segregativa ha provocado, por citar sólo algunos acontecimientos, no pocos escándalos por el carácter (cada vez más) “corporal” que ha ido asumiendo a medida que la difusión del SIDA se propagó en el interior de las cárceles europeas.² Los infectados son millares, los muertos se acumulan y engrosan las estadísticas; las operaciones reformistas de los años setenta se revelan en todo su fracaso y la cárcel reaparece con toda la crudeza que aquellas operaciones habrían pretendido maquillar.

Difícil y preocupante entrecruzamiento de dos orientaciones político criminales que, aún cuando proceden de ámbitos culturales distintos (y que respondieron en sus orígenes a situaciones diversas), han acabado, al menos en Europa, por encontrar un escenario de representación:

- ¿qué puede arrojar la presencia, primero, de la *cultura de la emergencia y/o excepcionalidad penal* y, más adelante, la irrupción de la *política penal de tolerancia cero*?
- ¿Puede resistir Europa (con su tradición liberal) un desafío tan peligroso como el señalado?
- ¿Qué papel puede esperarse de la penalidad, del sistema penal en su conjunto, en un marco semejante?.

Ello supone pensar en escenarios de futuro, en nuevos retos y, por tanto, en imprescindibles temas de preocupación para los científicos sociales comprometidos con estas problemáticas, su estudio y transformación.

Bibliografía

Adelantado Gimeno, J. (1991), *Orden Cultural y Dominación. La Cárcel en las Relaciones Disciplinarias*. Tesis Doctoral. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

2 Se alude con ello a la reciente revelación algunos datos sobre la situación penitenciaria de España, Italia o Francia. En el primer caso, el pasado año se conocía que en la última década — entre 1990 y 1999- habían muerto en las cárceles de Cataluña (única Comunidad Autónoma que en España tiene transferidas las competencias de ejecución de la legislación penitenciaria), más de mil presos, es decir, uno cada tres días y medio (cfr. *El País*, 25-6-2000). En el segundo ejemplo, Italia estudiaba a mediados del año 2000 la posibilidad de producir una amplia excarcelación ante el colapso de sus cárceles que presentan un déficit de miles de plazas (cfr. *El Manifiesto*, 28-6-2000). En el tercer caso, Francia tuvo que crear una Comisión Parlamentaria permanente “Sobre la Situación de las Prisiones Francesas”, compuesta por treinta Diputados quienes visitaron 187 cárceles. Ello debió hacerse después de las revelaciones del médico de la cárcel de La Santé, absolutamente espeluznantes sobre la situación sanitaria en su interior (cfr. *Le Monde* 26-6-2000).

- Baratta, A. (1985), "Principi del diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale". En *Dei Delitti e Delle Pene*, anno III, núm. 3 (443-474).
- Baratta, A. (1986), "Viejas y nuevas estrategias en la legitimación del derecho penal". En *Poder y Control, Revista Hispano-latinoamericana de disciplinas sobre El Control Social*, núm. 0. Barcelona: PPU (trad: X. Nogués i Tomas, revisada por R. Bergalli) (pp. 77-92).
- Beccaria, C. (1986), *De los Delitos y de las Penas*. Madrid: Ed. Alianza.
- Beck, U. (1998), *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Beck, U. (2000a), *La Democracia y sus Enemigos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Beck, U. (2000b), *Un Nuevo Mundo Feliz. La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Bergalli, R. (1976), *¿Readaptación Social Mediante la Ejecución Penal?* Madrid: Instituto de Criminología de la Universidad Complutense.
- Bergalli, R. (1980), *La Recaída en el Delito. Modos de Reaccionar Contra Ella*. Barcelona: Sertesa.
- Bergalli, R. /Bustos, J. /Miralles, T. (1983), *El Pensamiento Criminológico. Un análisis crítico*. Barcelona: Ed. Península.
- Bergalli, R. (1985a), "Transición Política y justicia penal en España. En *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid (pp. 57-96).
- Bergalli, R. (1985b), "Realidad social y cuestión penitenciaria (una visión desde España sobre el centro del sistema capitalista)". En *Doctrina Penal* núm. 31. Buenos Aires: Ed. Depalma (pp. 363-377).
- Bergalli, R. (1986), "Los rostros ideológicos de la falsía resocializadora. El debate en España". En *Doctrina Penal* núm. 36. Buenos Aires: Ed. Depalma (pp. 577-597).
- Bergalli, R. (1988), "Presentación. Emergencia: una cultura específica". En *Emergencia y crisis del Estado Social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, J. R. Serrano Piedecabras, op. cit. (I-XVII).
- Bergalli, R. (1992), "¡Esta es la cárcel que tenemos... (pero no queremos)!. Introducción". En I. Rivera Beiras (Coord.) *Cárcel y Derechos Humanos. Un Enfoque Relativo a la Defensa de los Derechos Fundamentales de los Reclusos*. Barcelona: J. M. Bosch (pp. 7-21).
- Bergalli, R. (1996), "Las estrategias de control social y la violencia del sistema penal". En *Sistema. Revista de Ciencias Sociales* núm. 132-133. Madrid (pp. 129-143).
- Bergalli, R. (1997), "Presentación. Relato de un debate polémico: pensamiento crítico vs. doctrina oficial". En I. Rivera Beiras *La Devaluación de los Derechos Fundamentales de los Reclusos. La Construcción Jurídica de un Ciudadano de Segunda Categoría*. Barcelona: J. M. Bosch Ed.
- Bergalli, R. (1999), *Hacia una Cultura de la Jurisdicción: Ideología de Jueces y Fiscales. Argentina, Colombia, España, Italia*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Bergalli, R. (2001), "Globalización y control social: post-fordismo y control punitivo". En *Sistema, Revista de Ciencias Sociales* núm. 160, Madrid (pp. 107-124).

- Bobbio, N. (1995), "Prólogo" a la obra de L. Ferrajoli *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, op. cit. (13-19).
- Bordieu, P. (1999), *Contrafuegos. Reflexiones para Servir a la Resistencia Contra la Invasión Neoliberal*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Burton-Rose, D. /Pens, D. /Wright, P. (1998), *The Ceiling of America. An Inside Look at the US Prison Industry*. Monroe, Maine: Common Courage Press.
- Bustos Ramirez, J. (1983), *El Pensamiento Criminológico: un Análisis Crítico*, op. cit.
- Bustos Ramirez, J. (1986), "Introducción". En *Poder y Control, Revista Hispano-Latinoamericana de Disciplinas sobre el Control Social*, núm. 0. Barcelona: PPU (pp. 21- 23).
- Bustos Ramirez, J. (1994), *Manual de Derecho Penal Español. Parte General*. Barcelona: PPU.
- Cadalso, F. (1922), *Instituciones Penitenciarias y Similares en España*. Madrid: José Gón-gora Impresor (Biblioteca del Colegio de Aboogados de Barcelona).
- Cattaneo, M. A. (1978), *Il Problema Filosofico della Pena*. Ferrara: Editice Univesitaria (Collana di Filosofia del Diritto).
- Cid Moline, J. (1994a), *¿Pena Justa o Pena Útil? El Debate Contemporáneo en la Doctrina Penal Española*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Cerroni, U. (1979), *Problemas de la Transición al Socialismo*. Barcelona: Ed. Crítica (trad: S. Furió).
- Christie, N. (1993), *La Industria del Control del Delito ¿La Nueva Forma del Holocausto?*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Clemmer, D. (1958), *The Prison Community*. New York: Rinehart & Winston.
- Costa, P. (1974), *Il Progetto Giuridico. Ricerche Sulla Giurisprudenza del Liberalismo Classico (Vol. I, Da Hobbes a Bentham)*. Milano: Giuffré Ed.
- Cuello Calon, E. (1958), *La Moderna Penología (Represión del Delito y Tratamiento de los Delincuentes. Penas y Medidas: su Ejecución)*. Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Durkheim, E. (1983), *Two Laws of Penal Evolution*. Oxford.
- Durkheim, E. (1993), *La División del Trabajo Social*. México: Colofón (trad: C. G. Posada).
- Durkheim, E. (1997), *La Educación Moral*. México DF: Siglo XXI Editores. *El País*, 25 de junio de 2000.
- El País*, 20 de febrero de 2001.
- Elias, N. (1978), *The Civilizing Process I. The History of Manners*. Oxford.
- Elias, N. (1982), *The Civilizing Process II. State Formation and Civilization*. Oxford.
- Eusebi, L. (1991), *La Pena "In Crisi". Il Recente Dibattito Sulla Funzione della Pena*. Brescia: Morcelliana.
- Ferrajoli, L. (1986), "El Derecho Penal Mínimo". En *Poder y Control, Revista Hispano-Latinoamericana de Disciplinas sobre el Control Social*, núm. 0. Barcelona: PPU (trad: R. Bergalli/H. Silveira/J. L. Domínguez) (pp. 25-48).
- Ferrajoli, L. (1995), *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Trotta (trad: P. A. Ibáñez/A. Ruiz Miguel/ J. C. Bayón Mohino/J. Terradillos Basoco/R. Cantarero Bandrés).

- Ferrarotti, F. *El Pensamiento Sociológico de Augusto Comte a Max Horkheimer*. Barcelona: Ediciones Península.
- Festinger, L. /Schachter, S. /Back, K. W. (1950), *Social Pressures in Informal Groups*. New York: Harper and Bros Ed.
- Foucault, M. (1984), *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. Madrid: Siglo XXI Editores. Foucault, M. (1970), *La Arqueología del Saber*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Fraile, P. (1987), *Un Espacio para Castigar. La Cárcel y la Ciencia Penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Franke, H. (1991), "Prison building at the end of the 19th century". En *The Bulletin of the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, op. cit. (pp. 13-14).
- García Basalo, C. (1970), *Algunas Tendencias Actuales de la Ciencia Penitenciaria*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
- García-Bores Espi, J. M.^a (1993b), "Psicología Penitenciaria: ¿Trabajar para quién?. Análisis de una intervención institucional". En M. García Ramírez (Comp.): *Psicología Social Aplicada en los Procesos Jurídicos y Políticos*. Sevilla: Eudema.
- Garland, D. (1999), *Castigo y Sociedad Moderna. Un Estudio de Teoría Social*. México D. F: Siglo XXI Editores. (Publicación original *Punishment and Modern Society. A Study in Social Theory*, Chicago: The University of Chicago Press, 1990).
- Garofalo (1912), *La Criminología*. Madrid: Daniel Jorro Ed. (trad: P. Borrajo).
- Geertz, C. (1989), *La Interpretación de las Culturas*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- Goffman, E. (1970a), *Internados. Ensayos sobre la Situación Social de los Enfermos Mentales*. Madrid: Ed. Amorrortu-Murguía (trad: M. A. Oyuela de Grant).
- Goffman, E. (1970b), *Estigma. La Identidad Deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu Ed. (trad: L. Guinsberg).
- Goffman, E. (1987), *La Presentación de la Persona en la Vida Cotidiana*. Madrid: Amorrortu-Murguía Ed. (trad: M. A. Oyuela de Grant).
- Haan, W. De (1986), "Abolitionism and the Politics of bad conscience". En Bianchi/Van Swaaningen (Coords): *Abolitionism. Towards a Non-Repressive Approach to Crime*. Amsterdam: Free University Press Ed.
- Hassemer, W (1984), *Fundamentos del Derecho Penal*. Barcelona: Bosch Casa Editorial (trad: F. Muñoz Conde y L. Arroyo Zapatero).
- Hassemer, W. (1986), "Prevención en el Derecho Penal". En *Poder y Control, Revista Hispano-Latinoamericana de Disciplinas sobre el Control Social*, núm. 0. Barcelona: PPU (trad: J. Bustos Ramírez) (pp. 93-117).
- Hay, D. (1975), *Albion's Fatal Tree*. Harmondsworth.
- Horkheimer, M. (1938), "Prefacio". En G. Rusche y O. Kirchheimer, *Pena y Estructura Social* (Bogotá: Temis, 1984).
- Hulsman, L. (1986), "La criminología crítica y el concepto de delito". En *Poder y Control* núm. 0 (pp. 119-135).
- Ignatieff, M. (1978), *A Just Measure of Pain: the Penitentiary in the Industrial Revolution*. Londres.
- II Manifiesto*, 28 de junio de 2000.

- Jaen Vallejo, M. (1993), *Proyecto Docente. Primera Parte: Los Fundamentos del Programa de la Asignatura*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Jakobs, G. (1995), *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos y Teoría de la Imputación*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas (trad: J. Cuellos Contreras/J. L. Serrano González del Murillo).
- Kant, M. (1978), *Introducción a la Teoría del Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (trad: F. González Vicenc).
- Kant, M. (1984), *Nueva Crítica de la Razón Pura*. Madrid: Sarpe Ed.
- Kaufmann, A. (1977), *Teoría de las Normas: Fundamento de la Dogmática Penal Moderna*. Buenos Aires: Ed. Depalma.
- Kaufmann, H. (1979), *Ejecución Penal y Terapia Social*. Buenos Aires: Ed. Depalma (trad: J. Bustos Ramírez).
- Kelly, N. (1991), "The Penal Lobby in Europe". En *The Bulletin of the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, Issue núm. 2, Winter 1990-91 (pp. 26-27).
- Le Monde, 26 de junio de 2000.
- Luhmann, N. (1983a), *Sistema Jurídico y Dogmática Jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (trad: I. de Otto Pardo).
- Luhmann, N. (1983b), *Fin y Racionalidad en los Sistemas: Sobre la Función de los Fines en los Sistemas Sociales*. Madrid: Ed. Nacional (trad: J. N. Muñiz).
- Manzanos, C. (1987), *Prisión y Sociedad en Euskadi*. Oñati: Ed. IVAP.
- Mapelli Caffarena, B. (1983a), "Los fines de la ejecución de la pena privativa de libertad". En *I Jornadas Penitenciarias Andaluzas*. Sevilla (pp. 13 y ss.).
- Mari, E. (1983), *La Problemática del Castigo. El Discurso de Jeremy Bentham y Michel Foucault*. Buenos Aires: Editorial Hachette.
- Mari, E. (1997), *Papeles de Filosofía II (... para arrojar al alba). La Teoría de las Ficciones en la Política y la Filosofía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mathiesen, Th. (1974), *The Politics of Abolition*. London: Martin Robertson Ed.
- Mathiesen, Th. /Schafft, A. (1991), "Norwegian National Report". En *The Bulletin of the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, Issue núm. 2 (pp. 23 y ss.).
- Matthews, R. /Francis, P. (1996), *Prisons 2000. An International Perspective on the Current State and Future of Imprisonment*. Londres: Macmillian Press.
- Matthews, R. (1999), *Doing Time. An Introduction to the Sociology of Imprisonment*. Londres: Macmillian Press.
- Melossi, D. /Pavarini, M. (1987), *Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario (siglos XVI-XIX)*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Miralles, T. (1983), *El Pensamiento Criminológico: un Análisis Crítico*, op. cit.
- Mir Puig, S. (1982a), *Introducción a las Bases del Derecho Penal*. Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Mir Puig, S. (1982b), "Función de la pena y Teoría del delito en el Estado Social y Democrático de Derecho". En AA. VV. *Política Criminal y Reforma del Derecho Penal*. Bogotá: Temis (pp. 67-117).

- Mosconi, G. (1997), "El tiempo en la cárcel". En J. Dobón/I. Rivera (Coords.): *Secuestros Institucionales y Derechos Humanos. La Cárcel y el Manicomio como Laberintos de Obediencias Fingidas*, op. cit.
- Muñoz Conde, F. /García Aran, M. (1996), *Derecho Penal, Parte General (2.ª Edición, Revisada y Puesta al Día Conforme al Código Penal de 1995)*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Neppi Modona, G. (1987), *Presentación a la obra de D. Melossi y M. Pavarini, Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario (siglos XVI-XIX)*, op. cit. (pp. 7-14).
- Neuman, E. /Irurzun, V. J. (1968), *La Sociedad Carcelaria*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Neuman, E. (1971), *Evolución de la Pena Privativa de Libertad y Regímenes Carcelarios*. Buenos Aires: Ed. Pannedille.
- Olarieta, J. M. (1996), "Los delitos políticos en el Proyecto de Código Penal". En *Panóptico* núm. 1, Barcelona: Ed. Virus (63-85).
- Pashukanis, E. B. (1978), *Law and Marxism. A general theory*. Londres.
- Paul, W. (1986), "Esplendor y miseria de las teorías preventivas de la pena". En *Poder y Control* núm. 0 (trad: F. Muñoz Conde/V. Quesada/A. Maestre) (pp. 59-72).
- Pavarini, M. (1983), *Control y Dominación. Teorías Criminológicas Burguesas y Proyecto Hegemónico*. México DF: Siglo XXI Editores (trad: I. Muñagorri).
- Pavarini, M. (1985), "Il sistema della giustizia penale tra riduzionismo e abolizionismo". En *Dei Delitti e Delle Pene*, anno III, núm. 3 (525-554).
- Pavarini, M. (1986), "Fuera de los muros de la cárcel: la dislocación de la obsesión correccional". En *Poder y Control* (trad: R. Bergalli, H. Silveira, J. L. Domínguez) (pp. 155-174).
- Pavarini, M. (1987a), *Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario (Siglos XVI-XIX)*. En Melossi, D. /Pavarini, M., op. cit.
- Pavarini, M. (1987b), "La cárcel en Italia, entre voluntad de descarceración y necesidades disciplinarias". En *Poder y Control*, núm. 3 (trad: J. Virgolini) (pp. 119-127).
- Pavarini, M. (1992), "¿Menos cárcel y más medidas alternativas?. La vía italiana a la limitación de la cárcel reconsiderada a la vista de la experiencia histórica y comparada". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (trad: I. Rivera Beiras) (pp. 75-86).
- Pavarini, M. (1994a), *INuovi Confini della Penalità. Introduzione alla Sociologia della Pena*. Bologna: Editrice Martina.
- Pavarini, M. (1994b), *Lo scambio penitenziario. Manifesto e Latente Nella Flessibilità della Pena in Fase Esecutiva*. Bologna: Editrice Martina.
- Pavarini, M. (1995), "Prólogo" a la obra de I. Rivera Beiras: *La Cárcel en el Sistema Penal. Un Análisis Estructural*, op. cit. (trad: I. Rivera Beiras) (pp. 5-9).
- Perez Manzano, M. (1986), *Culpabilidad y Prevención: las Teorías de la Prevención General Positiva en la Fundamentación de la Imputación Subjetiva y de la Pena*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Poulantzas, N. (1979), *Estado, Poder y Socialismo*. Madrid: Siglo XXI (trad: F. Claudín).

- Quinney, R. (1985), "Control del crimen en la sociedad capitalista: una filosofía crítica del orden legal". En I. Taylor/P. Walton/J. Young (Comps.), *Criminología Crítica*. México DF: Siglo XXI Editores (trad: N. Grab) (pp. 229-254).
- Rivera Beiras, I. (Coord.) (1992), *Cárcel y Derechos Humanos. Un Enfoque Relativo a la Defensa de los Derechos Fundamentales de los Reclusos*. Barcelona: J. M Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. (1993), "Presó i cultura de la resistència. Els moviments de defensa dels drets fonamentals dels reclusos a Europa Occidental". En *Argoments i Propostes. Revista d'Investigació Social* (pp. 55-71).
- Rivera Beiras, I. (Coord.) (1994), *Tratamiento Penitenciario y Derechos Fundamentales*. Barcelona: J. M. Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. et al. (1995), *Cárcel e Indefensión Social. Recursos jurídicos y sociales*. Barcelona: J. M. Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. (1996a), "El sistema de penas y medidas de seguridad en el nuevo Código Penal". En *Món Jurídic. Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona* (pp. 29-37).
- Rivera Beiras, I. (Coord.) (1996b), *La Cárcel en el Sistema Penal. Un Análisis Estructural. 2.ª edición revisada conforme al CP 1995 y al RP 1996*, Barcelona: M. J. Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. / Dobon, J. (1997a), *Secuestros Institucionales y Derechos Humanos. La Cárcel y el Manicomio como Laberintos de Obediencias Fingidas*. Barcelona: M. J. Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. (1997b), *La Devaluación de los Derechos Fundamentales de los Reclusos. La Construcción Jurídica de un Ciudadano de Segunda Categoría*. Barcelona: J. M.ª Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. (1998), "La irrupción de la 'emergencia' en Europa y sus consecuencias en las políticas penitenciarias". En *Cathedra, Espíritu del Derecho*, Revista de Estudiantes de la Universidad de San Marcos. Lima, Perú.
- Rivera Beiras, I. (1999), *La Cárcel en España en el Fin del Milenio (a Propósito del Vigésimo Aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria)*. Barcelona: M. J. Bosch Ed.
- Rivera Beiras, I. (2000), *Legalidad Constitucional y Relaciones Penitenciarias de Especial Sujeción*. Barcelona: M. J. Bosch Ed.
- Rothman, D. (1971), *The Discovery of the Asylum: Social Order and Disorder in the New Republic*. Boston.
- Rothman, D. (1980), *Conscience and Convenience. The Asylum and its Alternatives in Progressive America*. Boston.
- Roxin C. (1992), *Política Criminal y Estructura del Delito (Elementos del Delito en Base a la Política Criminal)*. Barcelona: PPU (trad: J. Bustos Ramírez/H. Hormazábal Malarée).
- Rusche, G. / Kirchheimer, O. (1984), *Pena y Estructura Social*. Bogotá: Temis.
- Ryan, M. / Ward, T. (1991), "The Penal Lobby in Britain: from Positivism to Post-Structuralism", en *The Bulletin of the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, Issue núm. 2 (pp. 18-19).
- Salillas, R. (1918), *Evolución Penitenciaria en España. Tomos I y II*. Madrid: Imprenta Clásica Española (Biblioteca del Colegio de Abogados de Barcelona).

- Sandoval Huertas, E. (1982), *Penología. Parte General*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Scheerer, S. (2000), “¿Reducción o abolición de las respuestas segregativas?”. En Asociación contra la Cultura Punitiva y de Exclusión Social: *Un Cacheo a la Cárcel. Textos de las Jornadas de Derecho Penitenciario de la Universidad de Barcelona* (pp. 299-306).
- Sellin, T. (1976), *Slavery and the Penal System*. New York.
- Serrano-Piedecabras, J. R. (1988), *Emergencia y Crisis del Estado Social. Análisis de la Excepcionalidad Penal y Motivos de su Perpetuación*. Barcelona: PPU (Colección Sociedad-Estado, dirigida por R. Bergalli).
- Silveira Gorski, H. C. (1998), *El Modelo Político Italiano. Un Laboratorio: de la Tercera Vía a la Globalización*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.
- Spierenburg, P. (1984), *The Spectacle of Suffering: Executions and the Evolution of Repression*. Cambridge.
- Spitzer, S. /Scull, T. A. (1977), “Social control in historical perspective: from private to public responses to crime”. En *Corrections and Punishment* (pp. 265-284).
- Spitzer, S. (1983), “The rationalization of crime control in capitalist society”. En S Cohen y A. Scull(Comps.), *Social Control and the State*. Oxford.
- Tellechea Idígoras, J. I. (1978), “Las cárceles inquisitoriales”. En *Historia 16*, núm. Extra VII (pp. 55-67).
- Tomás y Valiente, F. (1983), *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Tulkens (1991), “The Penal Lobby in Europe”. En *The Bulletin of the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, Issue núm. 2, Winter 1990-91 (p. 26).
- Young, J. (1996), *The Criminology of Intolerance: Zero-Tolerance Policing and the American Prison Experiment*. Londres: Centre for Criminology, Middlesex University.
- Van Swaaningen, R. (1991), “The Penal Lobby in Europe”, en *The Bulletin of the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, Issue núm. 2, Winter 1990-91 (pp. 21).
- Van Swaaningen, R. (1997), *Critical Criminology. Visions from Europe*. London: Sage.
- Von Liszt, F. (1995), *La Idea del Fin en el Derecho Penal: Programa de la Universidad de Marburgo de 1882* (con Introducción y Nota Biográfica de J. M. Zugaldía Espinar). Granada: Ed. Comares (trad: C. Pérez del Valle).
- Wacquant, L. (2000), *Las Cárceles de la Miseria*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Weber, M. (1944), *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica (trad: J. Medina Echavarría, J. Roura Parella, E. Ímaz, E. García Máynez y J. Ferrater Mora).
- Weber, M. (1981), *Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales*. México DF: Premia Editora.
- Zaffaroni, E. R. (1983), *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ed. Ediar.
- Zaffaroni, E. R. (2000), Conferencia pronunciada el mes de octubre en el marco del “Primer Congreso Internacional sobre Derecho Penal, Control Social y Política Criminal”, organizado por la Conferencia Episcopal de Acción Social (Lima, Perú).

- Zaitch, D. /Sagarduy, R. (1992), "La criminología crítica y la construcción del delito. Entre la dispersión epistemológica y los compromisos políticos". En *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales* (pp. 31-52).
- Zino Torraza, J. (1996), *El Discurrir de las Penas. Institución y Trayectorias: el Caso de la Prisión*. Tesis Doctoral (Departamento de Antropología Cultural e Historia de América y África. Universidad de Barcelona).

Punishment and social sciences (abstract)

The aim of this paper is to try to integrate the different views which arise from the development of sociological and criminological theories in relation to punishment as well as to the whole penal system. The paper should be considered more a "draft document for working on (and working with)" to be presented at the Lisbon European Conference on Prison with a view to reflecting on the implementation of a European Research Project than a final version of the document. Within this framework, I will try to present three fundamental points.

The first point shows the limits and the paucity of the so-called "Penal Approaches and Theories of Punishment". The traditional analysis was originally made by Penalists (always focused on the hegemonic way in which laws were studied), who could never explain the complexity which envelops penalty and could only make "mythological approaches to punishment". Therefore, the conclusion is obvious: we need other tools that come from the development of other social sciences.

The second point develops the following nine sociological and criminological perspectives on penalty.

I begin with the Enlightenment approach as I wish to stress the importance of historical developments and to demonstrate that it is impossible to speak about "natural punishment" because we can only speak about different penal systems.

I then analyse the positivist tendencies to build a scientific "ideology of penitentiary treatment".

At the end of the nineteenth century, examination of Durkheim's approach emphasises the importance of educational and moralistic functions of punishment and its relationship with different forms of social support and solidarity.

At the beginning of the twentieth century, the "Frankfurtian" theory examined the relationship between penalty and the labour market, and it demonstrated the emergent new epistemology: the so-called "political economy of pain".

The use of Weberian tools indicates that the process of rationalisation of the penal system is perhaps one of the most important features of modernity,

but it is also important to analyse whether nowadays we can still find areas of irrationality within penal systems.

In the sixties, Michel Foucault developed a new point of view: the disciplinary elements of the new “technologies of pain” as an example of the big panoptikon in our society.

The construction of everyday life inside “total institutions” as studied by Erving Goffman demonstrates the existence of the so-called “labyrinth of feigned obedience” between inmates and prison officers from a dramatic perspective.

Roger Matthews also emphasises the importance of the study of three structural elements of prisons systems: time, space and labour. They are essential categories for the study of the different forms of “doing time” and to understand the debate about the future of imprisonment in “post-Fordist” society.

Recently, David Garland demonstrated the relevance of other social categories: he returns to the work of Norbert Elias and studies the role of sensibilities and mentalities in the conformation of different forms of pain. This kind of approach emphasises the importance of taking into account anthropological and cultural aspects in the study of punishment.

The third point shows that the tools which come from the aforementioned social approaches are essential to develop some specific points in research on penal and prison systems nowadays, such as the following:

- the demographic factor in European prisons of the new millennium;
- the emergence of new “subjectivities” (such as foreigners, immigrants, juveniles, women, etc.) who are our penal system’s new “customers”;
- the extent to which human rights of prisoners are respected inside the present “Fortress Europe”;
- prisons and the new feature of “corporal pain” which demonstrates the failure of the reformist penitentiary reforms of the sixties and seventies, because even today deterioration in health shows us the true face of this “universe of pathologies”;
- the appearance of more or less prisons (public or private?) in future, in relation to an economic system within “globalisation”;
- and finally, the possibilities of developing “reductionistic” strategies in the use of incarceration at the present and in the immediate future, taking into account the important cultural changes of this moment.

The paper ends by reflecting on the different criminal policies which “hover” over Europe, their restrictive elements and the difficult struggle they involve.

On one hand, the development of the so-called “Legislation and Culture of Emergency and Penal Exceptionality” throughout continental Europe since the 1970s; on the other hand, the penetration in Europe of “Zero Tolerance

Strategies” which started in the USA and in other Anglo-Saxon cultures as a result of the “Criminology of Intolerance”.

These two criminal policies represent and lay the groundwork for a dangerous “stage”.

As Loïc Wacquant underlined, we must conduct research on two final *questions*:

Is it still possible for Europe (the cradle of liberal tradition and tolerance) to offer resistance to “penal temptation”?

Is it still possible to fight against “penal government of poverty”?

We need a real “culture of resistance” to fight against that and perhaps, through it, we can begin to form this network.

So, the conclusion is that we must look into living conditions inside European prisons. We in Barcelona try to do this kind of “monitoring” of prisons within a double framework: the University with the “Observatory of the Penal System and Human Rights”; and the Association against Punitive Control and Social Exclusion.

I hope, later or tomorrow, we will have the opportunity to talk about the possibilities to enable some integration in these areas.

Capítulo 3
**RETHINKING PENAL POLICY: TOWARDS A SYSTEMS
APPROACH**

Roger Matthews

Introduction

Virtually every book and article on penal policy these days makes reference to the rapid increase in the prison population in recent years and in particular to the fact that there are now in excess of two million people incarcerated in America. Various explanations have been presented to account for the increase. One main reason given for the remarkable rise in the prison population is the growing punitiveness amongst politicians and the general public (Garland 2001; Simon 2001). Much of this punitiveness, it has been argued, has been disproportionately directed towards certain racial groups (Mauer 1999; Waquant 2001). A further, but not unrelated, explanation is associated with the emergence of the 'new penology' with its focus on the control of aggregate populations — predominantly the underclass — through the use of different forms of risk assessment (Feeley and Simon 1992: 1994). It is also claimed that the penal system is becoming more polarized and has developed into a dual track or 'bifurcated' system with introduction of more austere super max prisons on one hand and the proliferation of community based sanctions on the other (Cavadino and Dignan 1992; Rose 1999). Finally, it has been argued that the development of a 'prison-industrial complex' has increased the scale of imprisonment as investors and local communities have come to view the prison as a source of income and profit. (Lapido 2001; Parenti 1999).

While most of these accounts have a rational core they do not individually or collectively provide a comprehensive explanation of the recent developments in penal policy or fully account for the rise in the prison population. In some cases they provide partial or 'ideological' accounts which confuse rhetoric with reality, contingent and generative causes, or appearances with underlying processes. In this paper it is argued that there are other important, but largely neglected processes, which have fuelled the expansion of the prison system and shaped developments in penal policy in recent years which

have been less conscious and less deliberate (and consequently more difficult to counter) than many of these accounts suggest.

The punitive turn?

Are we becoming a more punitive society? The answer on both sides of the Atlantic is generally affirmative. The adoption of mass incarceration, the widespread use of the death penalty across America, the reintroduction of boot camps, the adoption of 'three-strikes' legislation along with determinate, mandatory and so called 'honest' sentencing are all seen as indicative of a widespread surge in the level of punitiveness. Similarly in the UK the rapid growth of the prison population since 1993, the increase in the average length of prison sentences, the 'naming and shaming' of pedophiles, and the spread of vigilantism are all seen as examples of increased punitiveness both within and outside of the criminal justice process. For many who accept that we are experiencing a rising tide of punitiveness the main issue is whether it is a function of changing public tolerance and sensibilities or is orchestrated by manipulative politicians and the media (Simon 2001; Mauer 2001).

The increase in punitiveness, however, is only one part of the story and the exclusive focus on the introduction of tougher measures is in danger of losing sight of the greater diversity of penal sanctions which have emerged in recent years. In contrast, for example, to the increased severity in the sentences meted out to certain offenders there has been, in England and Wales at least, a decrease in the number (and by implication the proportion) of those sent to prison for offences such as burglary and theft. In contrast to the reintroduction of boot camps (which never really took off in the UK) there is a growing interest in the development of the more seemingly benign responses such as restorative justice (Daly 2001). In contrast to the introduction of determinate and mandatory sentencing strategies we have seen the growth of mentoring and 'buddy' schemes designed to assist and befriend offenders as well as witnessing the expansion of pre court diversion schemes. Just as the penalties for violent crime have increased, so penalties against some 'non-victim' crimes have decreased. Alongside the use of capital punishment and incarceration in America we see the massive growth in the number of community based programmes organised around the monitoring, supervision and surveillance of offenders.

These changes, however, do not represent simply a shift along a continuum of punitiveness moving from severity at one end to leniency as the other. Rather, there seems to have been a discernible shift in the character and purpose of official sanctions. These include the development of what John Pratt (2001) has referred to as 'emotive and ostentatious' punishments which involve new forms of humiliation and degradation as well as public displays

of remorse. Examples of such punishments include the introduction of chain gangs in America as well as other measures which involve the performance of menial labour and wearing stigmatic clothing in public. The pre-Capitalist nature of some of these sanctions has been identified by some as the neo-Feudalisation of punishment (Shearing 2001).

Other commentators such as Pat O'Malley (1999) suggest that contemporary penal policy and practice is characterized by an unusual degree of incoherence and volatility, which is a consequence of the formation of new political configurations rather than an expression of the limits of the sovereign state. Examples of these volatile tendencies in the UK include the demand at one moment for a crackdown on drugs and at another the virtual decriminalization of certain illegal drugs while others are re-categorized in order to attract lower penalties. A few years ago there were calls for an expansion of the prison system but more recently political leaders have called for its reduction. Other examples of rapid changes in the penal climate could be given but the significant point is that these opposing and contradictory policy developments are often expressed by the same social and political groups over a relatively short period of time.

Despite the development of this increasingly complex mosaic of sanctions there are signs of a change in objectives with a slowing down in the growth of the American prison population as a result of a leveling off in prison admissions (Blumstein and Beck 1999). There is also evidence from different States of a reduction in the use of mandatory minimum sentences and the greater use of non custodial options for drug related and other offences in an attempt to cut the prison population. Similarly in England and Wales there has been a change of mood over the last year or two with a number of official pronouncements expressing a desire to limit the use of prison (Butterfield 2001; Home Office 2001). It is often the case that politicians who talk tough adopt other policies when they examine the financial implications. It is salient to note that under the administration of the 'Iron Lady', Margaret Thatcher, that there were not only less people being sent to prison annually over the course of her administration but she also oversaw two virtual amnesties in which thousands of prisoners in England and Wales were released early.

The disproportionate focus on the rise of the prison population has diverted attention away from the equally rapid increase in community based sanctions. Just as the prison population in America has increased threefold over the last two decades so community based sanctions have also increased by the same amount over the same period with the consequence that there are currently 3.8 million people on probation and 725,000 on parole (Bureau of Justice 2001). This expansion in the range of sanctions has been fuelled over the past decade by the introduction of intermediate sentences or so called 'smart' sentences.

Thus although there are no shortage of examples of punitiveness the

expansion of the penal system is not simply a function of 'get tough' policies but rather is a product of the increasing range and diversity of sentencing options. It is indeed arguable that one of the major trends over the past decade has been the repeated attempts to reduce the prison population by diverting offenders into the growing network of non custodial alternatives. We have seen a proliferation of measures whose introduction has often been justified in terms of their ability to take pressure off the prison system.

Intermediate sentences

The 1990's have been described, with some justification, as the decade of intermediate sanctions (Clear and Byrne 1992). The widespread adoption of different sentencing options including intensive probation, house arrest, community service and shock incarceration, both in America and Britain has significantly increased the number and range of sentencing options which are available. The growth of these options, however, has not been dependent on the production of research evidence demonstrating that they work but has been largely a result of a belief amongst policy makers and practitioners that there is a need for a new set of sanctions to be located 'between prison and probation' (Morris and Tonry 1990). That is, many policy makers were receptive to the arguments that there are a considerable number of people who are sent to prison each year who do not need to be there, while existing forms of probation and other community based sanctions have become increasingly seen as 'soft' options which do not serve as credible alternatives to prison. In a period of steadily growing prison populations, mounting costs and widespread overcrowding the possibility of dealing with offenders in ostensibly cheaper non-custodial options appeared attractive.

Shortly after the introduction of intensive supervision programmes preliminary studies claimed that they were more cost-effective, that they served to reduce the pressure on the prison population and that they provided an effective crime control mechanism through close supervision, while helping to reduce crime by reducing the level of recidivism. Despite these early claims of success it became increasingly evident over the decade that the majority of these claims were unfounded and were based on erroneous assumptions and often a misunderstanding of the relation between prison, existing 'alternatives' to custody and intermediate sanctions. For the most part comparisons which were made between the cost-effectiveness of prison and intermediate sanctions were unrealistic since the majority of those given intermediate sentences would not have been sent to prison, but would have been more likely to have been given probation or some other existing community based option. Research measuring recidivism rates for different intermediate

sanctions showed very little difference from existing sanctions. As one of the original architects of intermediate sanctions admitted;

Few such programs have diverted large numbers of offenders from prison, saved public monies or prison beds, or reduced recidivism rates. These findings recur in evaluations of community service, intensive supervision, house arrest, day reporting centers, and boot camps. The principal problems have been high rates of revocation and subsequent incarceration (often 40-50 percent) and the assignment of less serious offenders than program developers contemplated. (Tonry and Lynch 1996: 99)

Thus it would seem that rather than provide a series of options which reduced the pressure on the prison system by providing a number of more appropriate and cost-effective sanctions the impact of these intermediate sentencing options has been to inadvertently contribute to the expansion of the prison system. Critics of intermediate sanctions have pointed to the net widening effects which often accompany the introduction of new 'alternatives' to custody but a more serious problem is the way in which the proliferation of sentencing options creates a larger self referential or autopoietic system which recycles individuals through a more closely linked network of agencies (Brans and Rossbach 1997; Luhman 1995). It is also the case that the introduction of intermediate sanctions has increased the sites of decision making. Thus when Michael Tonry and Mary Lynch (1999) and others claim that the way to salvage intermediate sanctions is to structure judicial decision making they forget that many of the decisions concerning the use of sanctions such as probation and parole are made by prison authorities and other non judicial bodies. In fact the major difficulty of introducing these various sentencing options, is that is extremely difficult to control who and what they are used for.

At the same time each sentencing option tends to be justified not so much in terms of its merits but rather in terms of the 'failure' of other options. That is, rather than acting simply as alternatives to incarceration they act as alternatives to each other. These problems became apparent in the 'decarceration debate' in the 1970's and 1980's but it would appear that the lessons have not been learned (Cohen 1985; Matthews 1989). As a result we have experienced an expanding network of sanctions with ever finer gradations making the transition from one to another ever easier. It is also the case that the response to the perceived failure of the existing array of sanctions is not to rationalise the number available but rather to develop additional sentencing options, which it is hoped, will resolve the problem. In a recent Home Office publication, for example, which points to the 'failure' of intermediate sanctions the solution is seen to lie not in the reduction in the number sanctions but rather to introduce of two new intermediate sentences in the form of intermittent custody and suspended sentences plus¹ (Home Office 2001).

It should be noted, however, that the suggestion that so called intermediate sanctions sit 'between' prison and probation is inaccurate. While some

measures, such as boot camps represent an intensification and arguably a distortion of existing forms of incarceration other intermediate sanctions are of a different order and are neither properly inclusive or exclusive, neither welfare orientated nor strictly punitive. Instead, they are concerned with monitoring, surveillance and the control of behavior. They constitute what Stan Cohen (1983) once referred to as the 'new behaviorism' concerned with monitoring offenders without either trying to reform, correct or rehabilitate them. These are essentially managerialist techniques designed to restrict the freedom of movement of individuals. The failure of these monitoring and surveillance strategies to address the causes of crime or make an attempt to reform offenders has resulted in a growing skepticism about the value of intermediate sentences. One of the leading commentaries on the subject, for example, concludes:

Although most intermediate sanction programs have been "sold" to legislators and the public at large based on their surveillance and control components, it now appears that it is the *treatment* component of these programs that results in changes in the subsequent criminal behavior of offenders. Unless policy makers and program developers recognise this fact by providing resources for *both* offender control and treatment intermediate sanction programs will *not* be viewed as examples of "smart" sentencing; they will be viewed as simply further evidence that "nothing works". (Petersilia, Lurigio and Byrne 1992; xiv)

The recognition of the limitations and indeed the failure of intermediate sanctions, however, do not always provide a disincentive to policy makers. Even amongst those who claim to operate within a pragmatic 'What Works?' perspective, the repeated failure, for example, of electronic monitoring programmes in England and Wales did not deter policy makers. Indeed it seemed to make them try harder to 'demonstrate' the viability of this sentencing option. One of the most recent publications on electronic monitoring produced by the Home Office is aptly entitled 'Making the Tag Fit' (Mortimer et al. 1999). But the aim it would seem is not so much to adopt the tag because it fits the offender or the offence, but because it fits with current policy interests and priorities.

The problem, however, is no longer the costs and benefits of specific sentencing options but how they fit within the widening network of disposals which now includes a complex mix of inclusive, exclusive, monitoring

1 In this review which is ironically called 'Making Sentences Work' the authors recommend the introduction of 'intermittent custody' which would allow the offender to spend some time out of prison and 'suspended sentence plus' which would combine a suspended sentence of imprisonment with a community sentence, so that the suspended sentence could be activated if the offender failed to comply with the conditions of the non-custodial sentence.

and surveillance strategies each pursuing different and competing objectives. Within this increasingly diverse penal system there is a growing tendency for individuals to be recycled through different types of programmes in the course of their life. The surprising proportion of those who will at some point spend some time behind bars is compounded by the realisation that many of these offenders will also be subject to other penal sanctions at other times. There has been a significant 'blurring of the boundaries' between prison and community based sanctions which is probably most evident in the fusing of the prison and probation services in England and Wales (Home Office 1998). These developments have, in turn, called into question the claims that the penal system is becoming more polarised or 'bifurcated'.

Beyond bifurcation

The term bifurcation has come into common usage since its original formulation in the 1970s (Bottoms 1979). Although the term has been used in a number of different ways over the last two decades it has come to denote a 'twin track' policy which differentiates between minor or 'ordinary' offenders who can be dealt with in inclusive, welfare orientated, or community based facilities and the serious or 'exceptional' offenders who are subject of tougher measures usually in form of exclusionary forms of confinement. There has been a consensus for some time that this 'twin track' approach is an entrenched feature of penal policy, in Britain at least, and that the gap between these two tracks is widening (Cavadino and Dignan 1992; Rose 1999; Sparks 1996). Whatever viability these distinctions may have had in the 1970s the depiction of the contemporary penal process as an essentially bifurcated system is both misleading and ideological since it neither accurately captures the distribution of offenders or the range of available penal responses.

To some extent the promotion of the notion of bifurcation has been sustained through the examination of the distribution of offenders at one point in time, or at a series of specific points in time. The presentation of official statistics as a series of snap shots tends to reinforce this conception. Viewed in this way custodial and community based responses are seen as 'alternatives' catering different populations. However, if we examine the movement of offenders over a period of time we discover that there is a continual flow of individuals between these different sites such that a significant percentage that are currently in prison will be subject to community based sanctions in the future and vice versa. The belief in the reality of bifurcation inadvertently reinforces the official ideology that prisons are reserved for the serious and exceptional offenders, while community based sanctions cater for minor offenders.

It is also the case that the divisions associated with the concept bifurcation are based on an explicit or implicit assumption that custodial and

exclusionary forms of punishment were concerned with the containment and disciplining of the body; while community based sanctions are more concerned with the mind of the deviant who was seen to be capable of reform. This ideological demarcation between different types of offenders located in different types of facilities has also been sustained by a division between different professional groups, who were to be distinguished between those who are qualified for the containment and control of the body and those who specialised in the training, education and personal development (Cohen 1985). These divisions which may have some basis in the past have not only become eroded as rehabilitation programmes aimed at the mind and body have proliferated in prisons in the UK, while any aspirations to provide education, training or rehabilitation in community based facilities has steadily diminished. At the same time there has been a gradual blurring of the boundaries between custodial and community based sanctions as the latter have become more 'intensive' in order to gain credibility and secure 'clients'.

In many jurisdictions custodial and community based sanctions are no longer seen as 'alternatives' but as complementary and mutually reinforcing options. Supervision, curfews, monitoring and the like are increasingly presented as a necessary complement to incarceration. This mixing of different forms of punishments has been developing for some time and the recent Home Office discussions on the introduction of so called 'seamless sentencing' signifies a conscious attempt to combine a number of different types of exclusionary and inclusionary sentences into a single package (Home Office 2000).

The notion that community based facilities are reserved predominantly for minor offenders has been undermined by the evidence of a doubling in the proportion of individuals on probation who have been convicted of a violent offence between 1990 and 2000; while those who given a sentence of probation for burglary decreased by half between 1998 and 2000, dropping from 12 per cent to 6 per cent. (Home Office 2002). As in America the number of people given probation is increasingly steadily, while the case loads of probation officers, who are increasingly involved with low key monitoring and surveillance practices, is rapidly rising.

In America the connection between different types of sanctions has become increasingly apparent in recent years, particularly in relation to the use of parole as an early release strategy. This strategy was designed to return prisoners to the community under supervision and thereby reduce prison overcrowding, while giving inmates an incentive to conform. However, recent research has found that approximately one third of those currently incarcerated in America are imprisoned for parole violations. In some States such as California the proportion of people incarcerated as a result of parole violations reached an alarming 60 per cent in the 1990s (Petersilia 1999). Of those admitted to prison as consequences of parole violation some 40 per cent in 1997 were

for violations of the technical conditions of parole rather than being convicted for a new crime.

It appears to be the case that breaches and violations which have been frequent but an often neglected feature of certain community based programmes are becoming less tolerated by officials (Worrall 1997). As a result of better methods of detection, new styles of management and a growing insistence on measurable outcomes breaches are seen as less acceptable.

Similar evidence of the ineffectiveness of current supervision and monitoring practices in England and Wales is also available. In a recent 'in house' review of the effectiveness of the transformed probation service HM Inspectorate of Probation found that of 210 programmes which are being delivered most are poorly designed, variable in length, intensity and methods used, are applied indiscriminately and are misunderstood by the courts (HM Inspectorate of Probation 1998). Only twelve programmes were found to make any impact on reconviction and only four were found to work in any effective way. Those programmes which demonstrated any real effectiveness were those which spent a considerable amount of time with low risk offenders while the main factor which appeared to be linked to reoffending was having a job to go to on release. Significantly, intensive probation was seen to have only a minimal effect on the likelihood of re-offending.

Thus rather than talk about bifurcation it is probably more appropriate to see these developments as examples of 'transcarceration'. That is, the high level of recidivism which has become associated with these different sanctions involves the circulation of individuals through different agencies and institutions over time. Also, in an increasing proportion of cases individuals are not being returned directly to the 'community' but are instead being placed in the hands of different agencies or institutions (Lowman et al. 1987). This may involve the movement of individuals through a series of criminal justice as well as treatment agencies some of which may be operated by the state, while others may be privately run. The cumulative long term effect of moving between these different sites is rarely explored and the combined personal, social and economic costs of this recycling process tends not to appear in the formal calculations of cost effectiveness (Arrigo 2001). What is therefore required is not a snap shot of the distribution of offenders but rather the tracing of the movement of individuals through these regulatory agencies. In this way we are less likely to see custodial and community based sanctions as two divergent spheres. Rather, we may be better able to appreciate the collaborative and mutually reinforcing nature of these sanctions. The development of this more integrated network has also been influenced by the emergence of the 'new penology' involving the use actuarial techniques to anticipate and reduce risks.

The new penology

It is claimed by Malcolm Feeley and Jonathan Simon's (1992) in their much quoted article on the 'New Penology' that the development of a growing network of sanctions and the expansion of the prison is, in part, at least a function of the emergence of actuarial justice. They claim that the 'old penology' with its emphasis on the rehabilitation of individual offenders is being superseded by forms of risk assessment aimed at the control of aggregate populations — particularly the underclass — has ushered in a range of responses which are used to more effectively to sort offenders in relation to risk (Feeley and Simon 1994).

Although there can be little doubt that different forms of risk analysis are becoming a central feature of contemporary penal systems in different countries the degree which this development accounts for the proliferation and shaping the current range of punishments is questionable. The two examples that they offer to support their argument is the shift towards incapacitation as the leading rationale for incarceration by which prisons come to take on 'waste management function' and the spread of surveillance and monitoring techniques. The problem with the first argument is that while the emphasis on incapacitation may have increased in America penal policy in the UK has taken a different direction. Secondly, while there is no doubt a close 'fit' between surveillance and monitoring operations and risk analysis there is a question of aetiology and causality, since the drift towards surveillance has been driven not so much by a preoccupation with risk analysis but rather is a product of wider social and economic developments associated with new modes of governmentality.

Whereas it may be the case that prison use in America is increasingly rationalised in terms of incapacitation there has been a very noticeable reaffirmation of both the principle and practice of rehabilitation in the UK in recent years. In England and Wales there has been a considerable expansion and regeneration of rehabilitative programmes, particularly in the form of drug treatment and testing, literacy programmes, violence reduction courses, sex offender and cognitive skills programmes, not to mention different training schemes and job creation programmes. What is significant about many of these programmes is that they are new, that they are often directed at the most difficult and 'dangerous' offenders, and that they are in penal terms, at least, relatively well funded. These programmes may include a mixed bag of responses, based on different conceptions of rehabilitation and may be the object of dubious forms of evaluation (Matthews and Pitts 1999). But it is important to note that rehabilitation in prisons is not being 'displaced' as Feeley and Simon suggest. Rather the role and meaning of 'rehabilitation' itself is being redefined within the prison setting and currently combines a number of individual and social objectives (Cullen and Gilbert 1982, Palmer 1992; Rotman 1990).

Central to these objectives remains the notion of recidivism. Although an unreliable and ambiguous measure, recidivism remains the main yardstick by which penal interventions, both those linked to rehabilitation and risk analysis, are measured (Maltz 1984). At the same time there appears to be a widening gap between a growing body of penal 'experts' — particularly prison psychologists who have no doubt greatly improved their professional standing through the promotion of risk analysis — and others both inside and outside of the penal system who continue to talk the language of individual treatment, needs, reform and adjustment (Simon and Feeley 1995)

It is not too difficult to determine the basis for the resurgence of rehabilitation in its different guises. Despite its apparent 'failure' rehabilitation continues to draw support from the general public who do not want offenders returning to their neighborhoods any more of a burden or a threat than they were before entering prison. These neighborhoods characteristically have more than their fair share of problems. Secondly, rehabilitation strategies gain considerable support from prison officers who like to feel that they are doing something constructive and meaningful; while the involvement of prisoners in training and educational programmes facilitates the process on control within prisons. Thirdly, and importantly the principle of rehabilitation gains considerable support from politicians who want to reassure the public, while being seen to be doing something about crime. Within the logic of the New Managerialism it is important to show results and to meet performance targets. Lastly, many prisoners and their families have an interest in rehabilitation inasmuch as it helps them to deal with their own personal, social and economic problems.

Thus what we are seeing is the expansion of both rehabilitative programmes and risk analysis that are combining in new and unexpected ways. This has created a new set of tensions in the penal system as objectives and interventionist strategies are becoming more unstable and contradictory. In many cases rehabilitation programmes are assessed in terms of risk, while those selected for treatment or training programmes are selected on the basis of risk assessments. Consequently, at one moment interventions are couched in the language of individual justice, treatment and rehabilitation and at another in terms of risk and probability.

In relation to the development of surveillance and monitoring strategies Feeley and Simon (1992) are unclear about the causal connection between these two developments. However, a review of the emergence of surveillance and monitoring strategies in the UK indicates that they were well established a decade or so before risk analysis became part of penal discourse. The reduction of 'face-to-face' work with offenders and the growth of monitoring strategies tied to administrative and managerialist approaches — particularly for young offenders — began to take shape in the late 1970s and early 1980s (Lilly 1992; Pratt 1989) There may be an 'elective affinity' between surveillance and

risk analysis but it is perfectly possible to develop surveillance and monitoring strategies which do not have an explicit actuarial component. Moreover, it cannot be assumed that it is the emergence of actuarial justice, which has stimulated the proliferation of non custodial sanctions. Again, the beginnings of the expanding network of community based sanctions was already well underway in the 1970's, resulting in the overall extension of the welfare-punishment continuum (Cohen 1985: Austin and Krisberg 1981)

The impression given in the 'new penology' thesis that risk analysis is coming to dominate penal discourses and practices, while rehabilitative strategies are disappearing does not square with the evidence. There has been a significant revival of the rehabilitative ideal in its various forms in recent years and a range of new and innovative strategies have developed alongside risk analysis to create a hybrid but unstable mix of policies and objectives. As rehabilitation has been developing critiques of risk analysis have begun to emerge both in relation to its presumed objectivity and utility. Thus rather than becoming a permanent and unassailable feature of contemporary penal systems it would appear that actuarial justice requires critical re-evaluation.

Within the criminal justice system there are competing ways of conducting risk analysis and it has been suggested that the selection of variables, the choice of modeling techniques and the methods of calculation, which are employed to identify and reduce risk, are often unreliable. This unreliability is compounded by the inclusion of different forms of bias. As Peter Jones (1996) notes in his review of the risk prediction literature:

Almost all criminological prediction studies use some form of official record of offending as the criterion variable, usually arrest, conviction or incarceration. This has significant theoretical implications, as one can never disentangle the extent to which official measures confound actual criminal behavior with the labeling of criminality in the criminal justice system. Thus, if arrest is the criterion measure and police agencies are biased or selective in their arrest procedures — by race or social status, for example — then the study will likely identify those factors associated with police selection procedures as 'predictors' of criminality. (Jones 1996: 45)

Thus official measures may confuse the behavior of the individual with the activities and interests of agencies such that a circular and self-fulfilling logic comes into operation as a result of inadvertently introducing structural bias into predictions. Moreover, and equally worrying is that under a system of actuarial analysis in which the aim is to determine the potential risk of an individual as function not necessarily of their own offending history but rather as part of a particular group, an individual might be deemed to be a risk despite the fact that they have never committed a criminal act. (Silver and Miller 2002). In this way the group based nature of prediction methods may conflict

with popular notions of justice, while promoting the continued marginalisation of populations already on the fringe of the economic and political mainstream (Hudson 2001).

A growing concern amongst penologists is the obfuscation of the moral social and political criteria involved in actuarial justice. The apparent neutrality and objectivity of risk analysis is questionable and as Hannah Moffat (1999) has shown 'risk' is a highly malleable, gendered and racialised category. The application, or in some cases the non-application, of risk predictors in women's prisons is significant. According to the logic of actuarial analysis women who are not generally seen as dangerous might be expected to be dispersed into community based facilities rather than being imprisoned. However, in America the number of women in prison has increased threefold over the last decade while in England and Wales it has doubled over the same period.

At the same time actuarial methods of prediction do not address the causes of criminal behaviour and are therefore unlikely to be able to effectively change the conditions, which encourage offending. Thus, practically and politically, it is a poor tool for reducing crime or protecting the public. There are growing concerns in official circles about the perceived ineffectiveness of risk based analysis. As the recent Joint Thematic Review by HM Inspectorates of Prison and Probation (2001) put it, for example; 'Unless something is done to tackle the *causes* of offending behaviour, and the social and economic exclusion from which it springs, and to which it contributes, prisons will continue to have revolving doors, and the public in the long term will not be protected'. The same report pointed out that the probation staff lack confidence in the ability of the prison staff to undertake risk assessment and that despite the rhetoric many cases are not in fact prioritized according to risk and needs assessment at all. In fact, intervention was found to be conditioned mainly by the length of sentence, which had been imposed. It is also the case that as risk analysis combines with rehabilitative measures, that the unreliability of risk analysis may compound the 'failure' of rehabilitative efforts.

An alternative explanation which has been offered to account for the growth of incarceration has been the development of the 'prison-industrial complex' which involves the growth of investment in the prison industry, the provision of employment associated with the building of new prisons and the growing emphasis on the use of prison labour.

The prison-industrial complex

Prisons have become a multi billion dollar business in America. The annual expenditure in 1997 was in the region of \$32 billion (Hagan and Dinovitzer 1999). As the industry has grown a whole new body of financiers and

contractors have moved into this potentially very lucrative business with the aim of making substantial profits. Many of new prisons are being built in depressed areas where local industries have gone into decline and provide a much needed source of employment. Local residents who a decade or so ago were objecting to correctional facilities being built in their locality are now vigorously lobbying for prisons to be built in their area, since they are seen to offer a lifeline to local communities short of work. Areas in which prisons have been introduced have been regenerated with a range of new jobs following in the wake of prison construction. In some rural areas the prison has become the main local employer, while the emergence of employment opportunities has tended to push up land values (Parenti 1999; Wray 2000).

Within the prison itself there has been a growing emphasis on employment and a range of firms now hire out prison labour to make a number of different products ranging from the manufacture of denim jeans to the building of stretch limousines. The productivity, however, is significantly lower than labour in the commercial sector and is therefore it is not generally profitable (see Matthews 1999). Even with the low profit levels involved the prisons departments endorse this work because it makes the prison look industrious, teaches some useful skills, and helps to keep prisoners occupied and under control.

Private companies are becoming more centrally involved in the design, construction and running of prisons. Fifty per cent of private prisons in the US are run by the Correctional Corporation of America while the Wackent Corporation control a quarter of the private market. Although there is no indication that these private prisons actually save tax payers any money (Park 2000), the drive towards the privatization of prisons is driven by ideological reasoning which on one side believes that the market mechanism is the most effective and efficient way to allocate and prioritise resources, while on the other side privatisation is seen as away of injecting management practices into the prison system and breaking down old working practices. Ironically, in America prison workers have developed an active and well organised union, and one of their main objectives is to limit the spread of privately run prisons.

At one level it does not really make a great deal of difference whether prisons are managed by private or public personnel. There are enough stories of the failings on either side. But what is important about the gradual privatisation of prisons is that it generally involves a shift toward a more impersonal and automated system of control in which staff levels are reduced to a minimum in order to maximise profits. There is little intrinsic interest among these commercial organisations in providing constructive and beneficial programmes for inmates. Neither do private contractors have much interest in reducing recidivism. On the contrary they are more likely to benefit from the recycling of prisoners.

Christian Parenti (1999) in his discussion of the prison-industrial

complex argues that its emergence cannot be reduced to “interest group’ politics which reduces this development to the interests of a number of avaricious entrepreneurs. Rather, he argues, it is a function of the class structure in the US and the need to find suitable ‘scapegoats’ in order to absorb the surplus population. Capitalism he argues needs to manage the poor either through forms of segregation, repression or containment. It is not clear from Parenti’s analysis however, why the Capitalist class has resorted increasingly to incarceration to control the poor in recent years and what exactly has changed to make this necessary. Parenti’s account in essence is too ‘top down’ and does not explain why so many of the poor and working class endorse, indeed demand, effective ‘law and order’ policies, unless one is to assume that they are extremely gullible and are duped into agreement. Nor does Parenti address the question posed by Rusche and Kirchheimer (1968) and Michel Foucault (1982) of the need for such a disciplinary mechanism in advanced capitalist or ‘surveillance’ society (Jancovic 1977).

In a series of articles on the development of imprisonment in America Loic Wacquant (2001; 2002) has argued that the drive towards mass incarceration in America is not propelled by the emergence of a prison-industrial complex as the development of a *carceral continuum*, which ensnares predominantly young black men who are rejected by the deregulated labour market. The increasing proportion of young African Americans in prison is a consequence, he argues, of the growing obsolescence of the ghetto as a device for controlling this economically marginalised population with the result that young black men move continually between the ghetto and the prison. There is therefore, he suggests, a ‘functional equivalence, a structural homology and a cultural fusion’ between the prison and the ghetto such that the prison is becoming more like the ghetto while the ghetto is coming to increasingly resemble the prison. As welfare provision has decreased so the caste system in America is shored up by means of a new form of governmentality which relies increasingly on the prison to secure control:

The emerging *government of poverty* wedding the ‘invisible hand’ of the deregulated labor market to the ‘iron fist’ of the intrusive and omnipresent punitive apparatus is anchored not by a ‘prison industrial complex’ as the political opponents of the policy of mass incarceration maintain, but by a *carceral-assistential complex* which carries out its mission to surveil, train and neutralize the populations recalcitrant or superfluous to the new economic and racial regime according to a gendered division of labor, the men being handled by its penal wing while (their) women and children are managed by a revamped welfare-workfare system designed to buttress casual employment (Wacquant 2001; 97)

For Wacquant it is not primarily a question of class but one of race, and although he mentions Hispanics in passing it is young black males that is the focus of his argument. His suggestion that the ghetto is coming to resemble

the prison is based on the observation that ghetto areas have high levels of surveillance and police intervention and are subject to severe spatial segregation. While all these examples are no doubt accurate the types of controls, which he refers to, are to be found in most high crime areas and the spread of surveillance and spatial control is now city wide (Davis 1998). In fact, the residential areas, which are coming more to resemble the prison are the gated communities of the wealthy. With their high wire fences, barred windows and doors with multiple locks, extensive surveillance and security guards patrolling the perimeter, carefully scrutinizing everybody who goes in and out. The question, which arises, is why do the (white) establishment want to spend the time, money and effort processing and recycling so many young black males through the criminal justice system. From their vantage point it would presumably be cheaper and easier to reduce intervention to a minimum and to leave ghetto residents to deal with their own problems.

Much is made about the numbers of African Americans who have been incarcerated for drug related offences. Much less attention is paid to the increasing imprisonment of young blacks for crimes of violence. In both cases however the victims (both direct and indirect) are predominantly black and there is a significant demand in many black communities to deal with the problem of drugs, particularly crack cocaine, and to reduce the level of victimisation. Wacquant like Parenti makes no reference to the concerns about crime in black neighbourhoods and consequently provides an overly conspiratorial and functionalist account. In cases where the race of the offender is known approximately three out of four violent crimes are intraracial, while the fact that rates of black victimisation decreased by approximately 60 per cent between 1993 and 1998 might lead some to conclude that the extraordinary rate of black incarceration might have had some impact on the crime rate in some inner city areas. (Rennison 2001) It is also not surprising that the prison culture has increasingly come to resemble the inner city ghetto as the proportion of blacks and Hispanics going to prison continues to increase. Although the vast majority of the literature on race and imprisonment, from both ends of the political spectrum, focuses overwhelmingly on the plight of African Americans. However, it is interesting to note that while the number of black inmates in the US increased by 261 per cent between 1980 and 1996 the number of Hispanic inmates increased by a staggering 554 per cent over the same period.²

2 American criminologists have problems in classifying Hispanics, since it seems that Hispanics are an 'ethnic group' (defined by country of origin and language) while blacks are a 'race' (defined by skin colour). Also even liberal and radical criminologists tend to work with crude black/white distinctions such that rather than deconstruct the notion of race and show it to be a socially constructed and ideological category they for the most part equate race with skin colour thereby racilising the analysis (see Matthews 1999 pp. 208-235).

In England and Wales the level of racial disproportionality is roughly similar to America with African Caribbean making up approximately 13 per cent of the prison population and just under 2 per cent of the general population (Home Office 1999). While there has been a series of anti-drugs campaigns in the UK their scale and impact have not been anything like the 'War against Drugs' in America. Neither do African Caribbean's in the UK live in the type of ghettos found in America — although they do tend to live in poorer inner city areas. Other European countries are also experiencing a disproportionate number of ethnic minorities in their prisons (Tomasevski 1994), but this development could not be explained by a functional equivalence, a structural homology or a cultural fusion. This suggests that there may be other processes which would need to be included in a comprehensive and convincing account of the growing racial disproportionality in prisons in different countries (Sampson and Lauritsen 1997).

Overall however, the major problem with both Waquant and Parenti's analysis is that they present a largely unmediated account of the relation between the community and the prison which they see as an essentially two way process of incarceration/decarceration and prison/community. It has been suggested above that it might be more illuminating to study the movement of different social classes and ethnic groups through the penal system over time and to identify if there are any significant of class or race differences which might help to explain the changing prison population. That is, we might ask whether the routes through the penal system are significantly different for different groups such that differentials at the point of arrest are exacerbated and compounded once offenders enter the system.

Conclusion

This review of recent developments in penal policy makes no claims to be comprehensive. Instead it offers a series of observations and critical reflections on some selected themes. The aim has been to question some of the taken for granted assumptions about the changing nature of penal policy in contemporary society. Evidence from both the UK and America has been considered in an attempt to identify trends and recurring issues. There is always a danger, however, in pursuing comparative analysis, which focuses on similarities, but ignores differences (Young 2002). In many respects, of course, America and Britain are worlds apart in terms of crime and crime control but where similar developments and issues arise some commentary would seem to be in order.

The picture which arises from this cursory investigation is at odds with a number of current accounts of developments in penal policy and this is partly because a number of widely shared assumptions on which much of the

social control literature is based have been found to be in need of some qualification and revision. The picture which is presented here, although incomplete, indicates a general shift in the nature of penal policy towards a more diverse, volatile and conflicting set of strategies which while being uncertain in their effects have resulted in the construction of a more elaborate and integrated system. Some old strategies are losing credibility while others are being reaffirmed and redefined. There is in this period of transition a lack of clear direction and coherence, but the multiplicity of agencies and institutions which are now involved in the penal system are producing a self sustaining network of sanctions through which a large percentage of offenders pass and often re-visit over a period of time. As the network of penal sanctions has become more diverse there appears to be greater uncertainty about the utility of not only of prisons, but also of community based and intermediate punishments. The expansion of one is increasingly justified in terms of the 'failure' of the others.

It has been argued that there is a need to examine in detail the movement of individuals and groups through the various agencies and institutions, which make up the penal system. In some cases the analysis also needs to be extended to other regulatory sites, both public and private, outside of the criminal justice system. An examination of the flow of offenders through the system provides a very different picture of the distribution of offenders and the operation of the penal process than is gleaned from head counts or from a series of snapshots. The more integrated network of sanctions which are now in operation on both sides of the Atlantic increasingly involve forms of risk analysis which target groups rather than individuals, include different forms of rehabilitation, a growing range of intermediate sanctions, as well as an expanded prison system. Much of this development has not been consciously achieved. It is not part of a grand plan or the product of a conspiracy. Rather, it is largely the outcome of unintended consequences of conflicting actions many of which paradoxically were designed to reduce the intensity and scale of the penal system.

Through an examination of these changes it has been argued that the notion that the penal system is becoming increasingly bifurcated or polarised is untenable. This is not so much because intermediate sentences have created a new set of sanctions which sit between prison and probation, since many of these sanctions operate on a different plane but because of the development of more 'seamless' forms of sentencing on one hand and the continual flow of offenders through custodial and non-custodial agencies and institutions.

At the same time there are a number of issues, which cause concern and need to be addressed. Most prominent among these is the increased reliance on forms of risk analysis in the penal sphere. Despite its claims to objectivity, risk analysis is both an unreliable tool and provides an inconsistent and largely ineffective way of identifying, filtering and judging offenders. Its thinly

disguised subjectivism serves neither to address the reasons for offending nor does it make much contribution to protecting the public. Not surprisingly there has been a reaffirmation of rehabilitative strategies in recent years, but since the deployment and evaluation of rehabilitative strategies is often conducted in terms of risk there is considerable uncertainty about their deployment and effectiveness. It is clear, however, that risk analysis is not displacing individualized notions of justice and reform among prison staff, policy makers and the general public and that instead a new hybrid set of discourses are currently in circulation producing an uneasy mix of policies and objectives.

The recycling of offenders through different agencies and institutions over time has become cemented into what is now described as the prison-industrial complex whereby prisons have become a multi-million dollar business, attracting private investors, while serving as a major local employer as well as a source of cheap labour. Many of these private investors and contractors are not particularly interested in individual reform or developing rehabilitation programmes or in reducing the levels of recidivism. On the contrary their drive for expansion and for greater profits is largely dependent on developing low cost 'no frills' prisons, which rely on increasingly automated and impersonal systems of control.

Breaking the circle requires a form of systems analysis which can examine the flow of offenders through the penal system and identify the ways in which the existing network of sanctions facilitates the process of transcarceration and to deconstruct what has become an increasingly self referential or autopoietic penal system.

Bibliography

- Arrigo B. (2001), "Transcarceration: a constitutive ethnography of mentally ill offenders", *Prison Journal* vol. 81 No. 2: 162-186.
- Austin J. and Krisberg B. (1981), "Wider, stronger and different nets: the dialectics of criminal justice reform". *Journal of Research in Crime and Delinquency* Vol. 18: 132-196.
- Blumstein A. and Beck A. (1999), "Population growth in US prisons 1980-96", in M. Tonry and J. Petersilia (eds.), *Prisons*. Chicago University Press.
- Bottoms A (1977), "Reflections on the renaissance of dangerousness", *The Howard Journal* Vol. 16 No. 2: 70-96.
- Bottoms A. (1983), "Neglected features of contemporary control systems", in D. Garland and P. Young (eds.), *The Power to Punish*. London: Heinemann.
- Boyne R. (2000), "Post-panopticism" *Economy and Society* Vol. 29 No. 2: 285-307
- Brans. M. and Rossbach S. (1997), "The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy", *Public Administration* Vol. 75 Autumn: 417-439.

- Bureau of Justice (2001), *National Correctional Population Reaches New High*. Press Release August. 26th.
- Butterfield F. (2001), "States easing stringent laws on prison time", *New York Times* September 2nd.
- Caplow T. and Simon J. (1999), "Understanding prison policy and population trends", in M. Tonry and J. Petersilia (eds.), *Prisons*. University of Chicago Press.
- Clear T. and Byrne J. (1992), "The future of intermediate sanctions: questions to consider", in J. Byrne, A. Lurigio and J. Petersilia (eds.), *Smart Sentencing: The Emergence of Intermediate Sanctions*. California: Sage.
- Cohen S (1983), "Social control talk; telling stories about correctional change", in D. Garland and P. Young (eds.), *The Power To Punish*. London: Heinemann
- Cohen S. (1985), *Visions of Social Control*. Cambridge: Polity.
- Daly K. (2001), "Restorative Justice: the real story", *Punishment and Society* Vol. 4 No. 1: 55-79.
- Davis M. (1998), *Ecology of Fear*. New York: Metropolitan Books.
- Deleuze G (1995), *Negotiations*. New York. Columbia University Press.
- Feeley M. and Simon J (1992), "The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications", *Criminology* Vol. 30 No. 4: 449-474.
- Feeley M. and Simon J. (1994), "Actuarial justice: the emerging new criminal law", in D. Nelken (ed.), *The Futures of Criminology*. London: Sage.
- Foucault M. ((1982), "The subject of power: ' in H. Dreyfus and R. Rabinow (eds.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: Harvester.
- Garland D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hagan J. and Dinovitzer. (1999), "Collateral consequences of imprisonment for children, communities and prisoners", in M. Tonry and J. Petersilia (eds.), *Prisons*. University of Chicago Press.
- Hannah-Moffat K. (1999), "Moral agent or actuarial subject: risk and canadian women's imprisonment", *Theoretical Criminology* Vol. 3 No. 1: 71-95.
- HM Inspectorate of Probation (1998), *Report of the HMIP on the What works Project: Strategies for Effective Supervision*. London: HMSO.
- HM Inspectorate of Prison and probation (2001), *Through the Prison Gate*. London: HMSO.
- Home Office (1998), *Prisons and Probation: Joining Forces to Protect the Public*. London: HMSO.
- Home Office (1999), *Statistics on Race and the Criminal Justice System*. London.: HMSO
- Home Office (2001), *Making Punishments Work: Report of a Review of the Sentencing Framework for England and Wales*. London: HMSO.
- Home Office (2002), *Probation Statistics England and Wales 2000*. London: HMSO.
- Hudson B. (2001), "Punishment, rights and difference: defending justice in the risk society", in K. Stenson and R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice*. Devon: Willan.
- Jancovic I. (1977), "Labour market and imprisonment", *Crime and Social Justice* (Fall/Winter), 17-31.

- Jones P. (1996), "Risk prediction in criminal justice", in A. Harland (ed.), *Choosing Correctional Options That Work*. California: Sage.
- Langan P. and Farrington D (1998), *Crime and Justice in the United States and in England and Wales. 1981-96*. Bureau of Justice Statistics. NCJ 169284.
- Lapido D. (2001), "The rise of america's prison: industrial complex", *New Left Review*. Jan: 109-123.
- Lilly R. (1992), "The english experience; intermediate treatment with juveniles", in J. Byrne, A. Lurigio, and J. Petersilia (eds.), *Smart Sentencing: The Emergence of Intermediate Sanctions*. California: Sage.
- Lowman J. Menzies R. and Palys T. (1987), *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*. Aldershot: Gower.
- Luhmann N. (1995), *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Maltz M. (1984) *Recidivism*. Orlando: Academic Press.
- Matthews R. (1989), "Alternatives to and in prison", in P. Carlen and D. Cook (eds.), *Paying For Crime*. Milton Keynes: Open University Press.
- Matthews R. (1999), *Doing Time: An Introduction to the Sociology of Imprisonment*. London: Palgrave.
- Matthews R. and Pitts J. (1999), "Rehabilitation, recidivism and realism", *Prison Journal* (Jan/Feb)
- Mauer M. (1999), *Race to Incarcerate*. New York: New York Press.
- Mauer M. (2001), "The causes and consequences of prison growth in the United States", *Punishment and Society* Vol. 1 No. 1: 9-20.
- Morris N. and Tonry M. (1990), *Between Prison and Probation: Intermediate Punishments in a Rational Sentencing System*. New York: Oxford University Press.
- Mortimer E. Pereira E. and Walter I. (1999), *Making the Tag Fit: Further Analysis From the First Two Years of the Trials of Curfew Orders*. Research Findings No. 105. London: Home Office.
- O'Malley P. (1999), "Volatile and contradictory punishment", *Theoretical Criminology* Vol. 23 No. 2.: 175-197.
- Palmer T. (1992), *The Re-Emergence of Correctional Intervention*. California: Sage.
- Park I. (2000), *Review of Comparative Costs and Performance of Privately and Publicly Operated Prisons 1998-99* Issue 6/000 London: Home Office.
- Parenti C. (1999), *Lockdown America: Police and Prisons in the Age of Crisis*. London: Verso.
- Petersilia J. (1999), "Parole and prisoner reentry in the United States", in M. Tonry and J. Petersilia *Prisons*. University of Chicago Press.
- Petersilia J. Lurigio A and Byrne J (1992), "The emergence of intermediate sanctions", in J. Byrne, A. Lurigio and J. Petersilia (eds.), *Smart Sentencing: The Emergence of Intermediate Sanctions*. California; Sage.
- Pratt J. (1999), "Corporatism: the third model of juvenile justice", *British Journal of Criminology* Vol. 29. No. 3: 236-255.
- Pratt J. (2001), "Emotive and ostentatious punishment", *Punishment and Society* Vol. 24 No. 4: 407-439.

- Rennison C. (2001), *Violent Victimisation and Race 1993-98*. Bureau of Justice Statistics. Special; Report. NCJ 176354.
- Rose N (1999), *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rotman E. (1990), *Beyond Punishment: A New View on the Rehabilitation of Criminal Offenders*. Connecticut: Greenwood Press.
- Rusche G. and Kirchheimer O. (1968), *Punishment and Social Structure*. New York: Russell and Russell.
- Sampson R. and Lauritsen J. (1997), "Racial and ethnic disparities in crime and criminal justice in the United States", in M. Tonry (ed.), *Ethnicity, Crime and Immigration*. University of Chicago Press.
- Shearing C. (2001), "Punishment and the changing face of governance", *Punishment and Society* Vol. 3 No 2: 203-220.
- Silver E and Miller L (2002), "A cautionary note on the use of actuarial risk assessment tools for social control", *Crime and Delinquency* Vol. 48 No. 1: 138-161.
- Simon J. (2001), "Entitlement to cruelty: neo-liberalism and the punitive mentality in the United States", in K. Stenson and R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice*. Devon: Willan.
- Simon J. and Feeley M. ((1995), "True crime: the new penology and public discourse on crime", in T. Blomberg and S. Cohen (eds.), *Punishment and Social Control*. de Gruyter.
- Sparks R. (1996), "Prisons, punishment and penalty", in E. McLaughlin and J. Muncie (eds.), *Controlling Crime*. London: Sage.
- Tomasevski. K. (1994), *Foreigners in Prison*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Tonry M. and Lynch M. (1996), "Intermediate sanctions", in M. Tonry (ed.), *Crime and Justice: A Review of Research* Vol 20. University of Chicago Press.
- Travis J. (2000), *But They all Come Back: Rethinking Prisoner Reentry*. National Institute of Justice. Paper No. 7. Executive Sessions on Sentencing and Corrections. <http://ncjrs.org/txtfiles/nij/181413.txt>.
- Wacquant L. (2001), "Deadly symbiosis: when ghetto and prison meet and merge", *Punishment and Society* Vol. 3 No. 1: 95-133.
- Wacquant L. (2002), "From slavery to mass incarceration", *New Left Review* Jan/Feb.: 41-60.
- Worrall A (1997), *Punishment in the Community: The Future of Criminal justice*. London: Longman.
- Wray R (2000), "A new economic reality: penal keynesianism", *Challenge* Vol. 43 No. 5: 31-59.
- Young J (2002), "Searching for a criminology of everyday life: a review of the culture of control", *British Journal of Criminology* (forthcoming).

Capítulo 4 A MODERNIZAÇÃO DAS PRISÕES

António Pedro Dores

A instituição prisional surge como um símbolo e uma esperança de modernidade. Refúgio de ressocialização para aqueles que ponham em causa as regras de civilidade que permite a vida urbana e em sociedade; garantia de igualdade formal no tratamento de toda a transgressão e de todo o transgressor, através de um sistema de transformação em tempo de prisão da culpa abstracta dos crimes cometidos em concreto;¹ espaço de investimento filantrópico e de espírito de solidariedade para com os seres humanos caídos, digamos assim.²

A institucionalização moderna das prisões sustentou-se num movimento de civilização a favor de políticas judiciais racionalistas e humanistas de aplicação teoricamente universal que, na leitura de Foucault (1975), projectou a ideia do *panopticon*, tal como Bentham a apresentou, tomando-o como o modelo conceptual prático orientador das formas normalizadas de execução de penas. Donde decorreu, ainda segundo os ensinamentos de Foucault, a necessidade de arquitectar um sistema de espaços institucionais susceptíveis de albergarem por um lado tribunais abertos ao público, ao contrário das práticas pré-modernas, e por outro lado formas de execução de penas em privado, também ao invés do que era vulgar anteriormente.

Os sistemas prisionais nacionais condicionam a legitimidade dos exercícios de tortura física e de castigos de degredo, próprios de relações sociais de tipo pré-moderno,³ e propõe-se desenvolver um conjunto de funções sociais complexas, como seja conciliar formas normalizadas de punição e reintegração social, representar a justiça através do exercício de autoridade afecta a

1 Ver Matthews (1999) em particular as suas referências ao papel do conceito tempo no sistema prisional, páginas 37 e seguintes.

2 Ver Goffman (1988) em particular quando se refere aos “informados”, personagens que fazem a comunicação entre os mundos estigmatizados e os mundos normalizados, disciplinados.

regulamentos administrativos próprios para a gestão dos estabelecimentos prisionais, evitar o contacto funesto dos condenados com os modos de vida social degradados que sustentaram a delinquência, reunir todos os condenados em espaços de execução de penas de cariz industrializado, reduzir as despesas de investimento e as despesas correntes nos sistemas prisionais, de acordo com o desejo do público, e resistir a todas as formas de aliciamento e de corrupção que a situação de limitação da liberdade estimula particularmente.⁴

Mais de 200 anos depois da Revolução, nem a sociedade moderna é a mesma que começou por ser, por exemplo na segunda metade do século XIX, quando os primeiros sistemas prisionais tomaram forma, nem o modo de viver e garantir o preceito de igualdade perante a lei tem sido o mesmo desde então, já que também as noções de liberdade, de igualdade ou de solidariedade e as forças sociais capazes de as reivindicarem como indispensáveis ao seu modo particular de vida se foram transformando nas épocas que queiramos considerar.

A moderna organização da defesa da soberania nacional dos cidadãos que encarnam a *sociedade* — por oposição aos estrangeiros do exterior e também aos marginais do interior —, procura compatibilizar a norma constitucional que dá garantias de igualdade formal de qualquer cidadão perante a lei, independentemente da respectiva condição social, religiosa, económica ou política, e os processos de separação, pela força e pela interpretação prática da lei, entre os cidadãos credores de direitos e os outros, uns mais iguais que outros, no dito do famoso romancista.

A partir de uma ideia prática abstracta, como aquela do *panopticon* apresentada por Bentham, foi preciso encontrar condições concretas de

3 A prisão foi instrumento de uma nova ordem disciplinar caracterizada pela tendência para julgamentos públicos, pela privacidade da execução das penas e pelo reconhecimento da validade da esperança de recuperação social dos prisioneiros, trocando a lógica exemplar da punição degradante de quem esteja contra a ordem vigente em vigor por uma lógica de defesa da funcionalidade do corpo social, com consideração teórica igualitária sobre a dignidade humana do ofendido e do condenado. A prisão, todavia, continua a ser objecto de atenção e vigilância no sentido de prevenir o que hoje chamamos atentados aos direitos humanos, em particular tortura e tratamentos degradantes, mas também de separação dos detidos das respectivas famílias, amigos e recursos de defesa judicial.

4 Note-se, a título de exemplo, a auto-reconhecida incapacidade dos serviços prisionais, um pouco por todo o mundo, para deterem o tráfico e consumo de drogas ilegais dentro das prisões. De uma forma mais estrutural, o mesmo raciocínio pode estender-se ao facto de as pessoas com mais recursos sociais e económicos têm muito menos probabilidade de se encontrarem em prisão do que as pessoas com menores recursos, i. e. o próprio acesso à justiça é fortemente condicionado pela situação socioeconómica do cidadão, bem como a condição de tratamento prisional para uns e outros é marcadamente diferenciada. Ao ponto de, do ponto de vista sociológico, se poder dizer que as prisões não foram concebidas para acolher outras classes sociais que não as menos favorecidas, as dos marginais marginalizados, parafraseando Bourdieu.

implementação, condicionadas às contingências particulares das conjunturas políticas, patrimoniais e económicas, mas também condicionadas à iniciativa do legislador e ou do director prisional modernizador e à respectiva interpretação da vocação prioritária do sistema prisional, mais punitiva e securitária ou mais ressocializadora e reintegradora, como forma de optar perante os múltiplos dilemas éticos e práticos da empresa prisional, de que acima demos exemplos.⁵

A história das reformas prisionais poderá ser feita escolhendo como critério analítico principal a luta entre duas formas de atribuição de prioridades à organização das cadeias: o respeito pelo ideal abstracto *versus* a concentração nos limites materiais da realização concreta do sistema prisional. Isso, porém, é não só resultado das capacidades de inovação técnica, de estudo de novas soluções práticas das contradições do projecto prisional,⁶ mas é também objecto de luta política, judicial e ética entre diversos grupos sociais que carregam sensibilidades sociais e interesses próprios.

Os grupos sociais directamente em luta são aqueles que têm projectos de modernização do sistema prisional, seja em termos estruturais mais gerais, no sentido a que nos temos referido, seja em termos de interesses mais especializados, como sejam os casos dos agentes de saúde prisional, do fornecimento alimentar aos detidos, da construção de instalações novas ou recuperação de antigas, dos salários dos guardas ou dos funcionários e por aí fora. Indirectamente, as reacções dos detidos aos tratamentos penitenciários assim como a acção de grupos de activistas políticos, de direitos humanos, de caridade e da respectiva difusão da “mensagem” mais ou menos bem sucedida através dos *mass media* também contam.⁷

No âmbito mais público e menos institucionalizado da intervenção social sobre o sistema de execução de penas, além dos dois tipos de perspectivas já considerados, a que podemos chamar por facilidade ressocializadora uma

5 Ver, por exemplo, Gonçalves (2000) página 169 e seguintes.

6 Sobre este aspecto, ver Matthews (1999) páginas 6 a 8 sobre cooperação e conflitualidade institucional e Gonçalves (2000) pg 155 a 157 a respeito de cooperação e conflitualidade ideológica e conceptual.

7 Recordo, como exemplo, o caso do resultado cruzado de um programa em episódios da BBC sobre vidas prisionais em Inglaterra, a reacção do público a um motim na cadeia de Manchester e à forma insatisfatória como as autoridades reagiram ao mesmo: espoletou a oportunidade política, jurídica e técnica da última reforma prisional naquele país. Mais recentemente, em Outubro de 2001 em Portugal, dois homicídios tornados mediáticos na cadeia de Vale de Judeus, que vitimou um preso denunciante da práticas de corrupção e envolvimento em tráficos ilícitos dentro da prisão, levantaram a suspeita de haver guardas prisionais mandantes dos crimes. O escândalo público foi orientado no sentido do endurecimento securitário das medidas administrativas em vigor, ao arripio da recomendação de 1999 do Provedor de Justiça que considerava urgente nessa altura a discussão e votação parlamentar da reforma prisional proposta por grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Justiça.

e securitária outra, há a considerar as perspectivas abolicionistas, i. e. as que consideram expressa ou implicitamente a possibilidade de as prisões poderem não ser a forma institucional ideal para cumprir os designios modernizadores desejados, como sejam a racionalidade e eficácia das penas no quadro do respeito pela condição humana de todo e qualquer condenado, das respectivas famílias e amigos, e também da(s) sua(s) vítima(s).

Esta perspectiva distingue-se das duas anteriores por questionar a validade e justiça dos investimentos feitos nas prisões, já que os resultados obtidos se afastam sistematicamente dos resultados esperados, em particular no que se refere às potencialidades de reorientação social da vida dos encarcerados num sentido de evitar novos contactos com o sistema de justiça — que podem ser medidas pelas taxas de reincidência —, no que toca às oportunidades de prevenção dos crimes e no alheamento de justiça actual ao apoio às vítimas e também aos familiares e amigos dos presos e das vítimas.

Quem possa estar de acordo com esta última perspectiva de avaliação do sentido das prisões no campo da modernidade, diverge depois nas soluções que sustenta: uns procuram desenvolver uma nova perspectiva sobre a vitimação com mais ou menos ligação ao ofensor em concreto ou aos ofensores em geral, outros concentram-se em desenhar formas de punição alternativas à prisão para os condenados, outros procuram desenvolver sistemas de avaliação, controlo e pressão social sobre o sistema prisional por forma a evitar maus usos dos poderes instituídos, outros ainda procuram desenvolver sistemas de reintegração social mais poderosos e eficazes. Noutro sentido, há quem procure rever a própria lógica do sistema de justiça, na procura de ultrapassar definitivamente o espírito de vingança que subjaz às punições judiciais actuais e às penas de prisão, valorizando mais um espírito de reconciliação social entre não só as pessoas mais directamente envolvidas como também as próprias redes sociais que possam ser mobilizadas para esse efeito, numa perspectiva punitiva — se necessário — mas sempre sustentada numa perspectiva participativa, reflexiva e preventiva — a chamada justiça retributiva.⁸ Na consecução desta mesma perspectiva há quem a julgue utópica num contexto sociopolítico caracterizado por uma dominação estrutural de certas classes sobre outras. Por isso, dizem, a transformação da justiça e da execução de penas num sentido modernizador, i. e. num sentido que permita renovar a esperança de prosseguir os objectivos de racionalidade e humanismo prometidos mas não realizados pelo modelo conceptual, organizativo e institucional vigente, tal transformação, dizem, deverá cumprir o desiderato de permitir que cada situação que mereça a intervenção do sistema de justiça possa desencadear processos democráticos de transformação social e pessoal

8 Também conhecida por justiça restaurativa ou retributiva, com diversos entendimentos doutrinários e práticos sobre o que umas e outras possam significar. Cf. Pereira (2001) e Pepinsky (2000).

susceptíveis de prevenir e ultrapassar os males detectados como causas ou simplesmente como caldos de cultura.⁹

Costuma dizer-se que a prisão é um espelho do espírito mais ou menos vingativo ou mais ou menos humanista do povo que a sustenta moral e materialmente.¹⁰ No mesmo sentido se poderá dizer também que as vidas prisionais dependem das competências institucionais e técnicas acumuladas nos últimos 150 anos pelos estados que as tutelam. Os sistemas prisionais não são entidades estranhas às sociedades a que estão associados. Não o poderiam ser, logicamente. Por isso é legítimo considerar o estudo comparativo da relação particular que cada sociedade moderna em concreto tenha estabelecido com o seu sistema prisional — o que não procuraremos fazer neste trabalho — como também será legítimo estabelecer a influência da história comum da modernidade, que une povos e estados que a ela aderem, nos sistemas prisionais em geral. É sobre este último aspecto específico que nos iremos debruçar neste trabalho.

Proporemos uma muito sintética caracterização de quatro fases do capitalismo: uma fase até 1914, início do pequeno século XX (cf. Hobsbawn 1994), outra fase até ao fim das Grandes Guerras, 1945, a terceira fase até ao fim do pequeno século XX, 1989, e a quarta fase até aos nossos dias. Defenderemos que cada uma dessas fases configuracionais do capitalismo oferece aos sistemas prisionais oportunidades e desafios claramente distintos, sem que tal implique qualquer interpretação determinista nem sobre o passado nem sobre o presente ou o futuro. Pelo contrário, esperamos poder contribuir para mostrar ser tão certo haverem inércias institucionais e limitações de motivação, de capacidade conceptual e de possibilidade de realização, como é certa a viva transformação da função institucional das prisões sob o regime capitalista, independentemente das intenções dos actores no campo. Isto como consequência das múltiplas interacções conflituais e de cooperação a que já nos referimos, incluindo as condições gerais de desenvolvimento dos sistemas sociais.

9 Nesta perspectiva caberia ao poder judicial ter uma maior intervenção de estimulação da reflexão e da acção sociais e políticas sobre fenómenos como a droga, os guetos urbanos, a desertificação das áreas rurais ou a imigração, por exemplo. Ver Pepinsky (2000).

10 É verdade que a vida prisional depende de factores externos, como sejam as reacções das famílias às vicissitudes da vida na prisão, da atenção dos media aos acontecimentos, da avaliação moral da opinião pública sobre os objectivos da instituição, sobre a legitimidade dos interesses envolvidos e da vontade de ver respeitados os direitos humanos. Mas não é menos certo que institucionalmente a prisão se caracteriza por ser um sistema produzido com o fito, entre outros, de escapar tanto quanto possível ao escrutínio popular e mediático.

Análise institucional das prisões¹¹

O Iluminismo e a era das revoluções ofereceram à civilização a noção de que tudo pode começar de novo, como se não houvesse um passado a respeitar ou, em alternativa, como contra ideologia, tudo sempre se terá passado mais ou menos da mesma forma entre ricos e pobres, bons e maus. Na vida pessoal, na vida familiar, na vida profissional e até na vida social e política, à medida que a modernidade se vai entranhando nas sociedades deste planeta e em cada um de nós, enquanto seres humanos,¹² vamos aproveitando e sofrendo as consequências da nossa falta de memória construída e da capacidade de inventarmos o futuro à nossa medida.

Ao nível da concepção histórica sobre o capitalismo, estas virtudes e defeitos modernos também se fazem sentir, em particular no que toca à delimitação de períodos históricos. Imaginamo-los como se fossem o resultado de revoluções instantâneas, ao mesmo tempo políticas, sociais, culturais e tecnológicas. Do capitalismo selvagem, brutal e engendrado a partir de um cenário de homens das cavernas, como ainda hoje olhamos os povos “em vias de desenvolvimento”, especialmente aqueles cujo modo de vida não é intrinsecamente capitalista, passamos ao capitalismo social, em que o estado participa numa economia mista e favorece a integração social dos “mais desfavorecidos”. Mais tarde configura-se também um capitalismo futurista biotecnológico. É claro que entre a tradição e a transformação não existe nenhuma oposição de princípio, a não ser quando esses termos são usados como mnemónica da concepção histórica e ideológica revolucionária ou contra revolucionária acima rapidamente enunciada.

No trabalho que se segue usaremos conscientemente essa mesma concepção histórica que acabamos de criticar sucintamente. Tem a vantagem de constituir facilmente um quadro heurístico susceptível de acolher e relacionar diferentes quadros analíticos de diferentes disciplinas, com vista a sustentar uma cooperação multidisciplinar dirigida à investigação social. O que se pretende não é *acertar* com as características essenciais ou mais importantes que possam servir de forma definitiva a ciência. Ao invés, tudo funciona como se fosse esse o objectivo da presente apresentação, quando o que se espera é estimular a crítica e desconstrução, por forma a avançar em velhos e novos caminhos de pesquisa e obter resultados estruturados no campo da produção de conhecimentos:

11 A respeito do lugar das instituições na análise social das mudanças ler Dores (1996).

12 Trata-se de um processo a que Elias chamou processo civilizacional e que pressupõe um entendimento tal que a distinção entre indivíduo e sociedade não seja concebida como uma referência que serve de espelho à realidade mas como uma forma de reflectir sobre a realidade. Cf. Elias (1990) e Elias (1993).

- a) estudo das relações entre os sistemas prisionais e as sociedades que os sustentam;¹³
- b) estudo comparativo entre prisões e entre sistemas prisionais a respeito dos modelos e modos de viver as instituições e os movimentos sociais que as atravessam;¹⁴
- c) estudo das contradições entre as teorias normativas e as práticas penitenciárias na sua diversidade funcional e ética;¹⁵

13 As instituições são abrigos de afirmação e cristalização de tais transformações, plataformas de avanço futuro daquilo que não foi possível conseguir na vaga de transformação social concreta que estejamos a considerar, resistências às mudanças outras que possam pôr em causa em primeiro lugar a própria instituição e, por via disso, as esperanças de transformação potencial que as instituições pressupõem. A prisão faz parte de um conjunto de instituições políticas modernas que romperam com práticas pré-modernas de fazer política e continuam a romper com tais práticas, da mesma forma que resistem burocraticamente à transformação institucional — que é sempre um risco de desagregação. As práticas administrativas não reconhecem em abstracto boas e más políticas — é isso que as caracteriza. Reconhecem, isso sim, melhores ou piores condições de trabalho, maiores ou menores competências, no trabalho de afirmação institucional que traz consigo efeitos de transformação inesperados, seja por via da interacção funcional dos vários sectores e trabalhadores envolvidos, seja por via das pressões políticas e sociais a que se sujeitam quotidianamente.

14 A prisão tende por um lado a excluir do campo da execução de penas o reconhecimento de todas as outras formas de pena, segundo uma lógica corporativa que se funda num certo entendimento administrativo e burocrático de racionalidade e de igualdade perante a lei. Por outro lado não tem meios de impedir a concorrência quando ela é politicamente mais forte, como são exemplos os casos das cadeias separadas para presos políticos do regime salazarista, quando se fazem presos de guerra ou se aplicam os regimes de disciplina militar. Ou em regime democrático acontece com os calaboiços locais das esquadras, da polícia criminal ou da polícia secreta, mas também quando a grupos sociais específicos são formal ou informalmente atribuídos privilégios (Os detidos de grupos sociais mais prestigiados são vulgar e informalmente internados em celas com outro tipo de comodidades. Para o caso português foi recentemente institucionalizado um presídio sito em Santarém afecto exclusivamente a pessoas indiciadas ou condenadas criminalmente e que tenham sido membros de forças de segurança ou titulares de responsabilidades judiciais). Ou ainda não tem meios para impedir execuções extra-judiciais, tortura e outros tratamentos degradantes, que continuam a ser executados fora e dentro das cadeias.

15 Para alguns autores o maior impedimento à plena execução da missão prisional é a natureza anormal dos delinquentes — o que parecendo um pleonismo, é assim mesmo que é apresentado e desenvolvido o argumento. Uma forte corrente de investigação penal e criminal interessa-se por tipificar a variedade de casos humanos mais ou menos extraordinários que podem ser observados nas prisões. Aqueles cujo comportamento dentro da prisão não causa problemas às autoridades são considerados prontos a sair em liberdade sem por em causa a vida social. Os outros, que complicam as tarefas das autoridades das mais variadas maneiras são considerados “cientificamente” imerecedores da benevolência judicial que decretar a respectiva soltura, que apesar de tudo está na lei e tem de ser cumprida (cf. Gonçalves 2000). É impossível não relacionar esta perspectiva com o lugar institucional do trabalhador social dentro da prisão, que é chamado a assessorar o director da cadeia e o juiz de execução de penas no sentido de os aconselhar sobre a oportunidade, ou não, de aplicação de regimes penitenciários mais ou menos duros e de medidas

Trata-se, portanto, de um projecto de análise institucional. A prisão moderna, pedindo emprestado o raciocínio clássico de Max Weber sobre o capitalismo, não nasceu do nada no tempo da génese da modernidade. A instituição prisional sistematizou e organizou um conjunto de recursos disponíveis à época pelas experiências ancestrais de exercício do direito de custódia e mobilizou outros, com o fim de sugerir à sociedade que estavam a ser cumpridas as tarefas indispensáveis ao suporte de execução de penas digno da justiça que se ambicionava realizar. O facto de tais tarefas estarem na base de um dos órgãos de soberania da estrutura política típica da democracia, da responsabilidade das magistraturas judiciais, tornaram-nas particularmente importantes e sensíveis, a ponto de outras formas de punição, outrora mais comuns, se tornarem, a pouco e pouco, inconcebíveis, inaceitáveis, fora da norma legal civilizada.¹⁶

A forma de abordagem que escolhemos pode ter a vantagem de, ao questionar a rigidez e radicalidade das rupturas desenhadas no tempo dos intervalos históricos,¹⁷ salientar aspectos e efeitos ideológicos de grande profundidade — a legitimação do estado moderno e a sua vertente judicial. É que a mudança é por um lado expressão dos desejos, às vezes hipócritas outras vezes voluntaristas, e por outro lado resultado das condições concretas de luta pela sua afirmação, confirmação e acomodação em configurações sociais que não podem mudar radicalmente em todos os aspectos, mas que sofrem tensões de mudança em diversas direcções, não raramente contraditórias entre si.

Do nosso ponto de vista, que não é alinhado nem com o senso comum nem com a ideologia política legitimadora das prisões enquanto organização de base do sistema judicial moderno, as prisões serão melhor observadas se tratadas através de uma análise institucional, i. e. observando os detidos mas também todos os outros agentes sociais envolvidos como guardas, funcionários, técnicos, autoridades judiciais e penitenciárias, agentes sociais exteriores, familiares e amigos, organizações não governamentais. Observando-os não como quem observa um aquário ou uma jaula de jardim zoológico, porque nos parece ser fundamental, em nome do espírito modernizador, reconhecer em todos e cada um deles a humanidade que lhes permite partilharem connosco a sociedade a que pretendemos estar ligados de forma igualmente legítima.

de flexibilização de penas. Cf. Gonçalves (1995) em especial quando fala de “saudades” dos seus tempos de trabalhador na prisão e Gonçalves (1993) quando se preocupa com a profissão dos psicólogos prisionais.

16 Ainda hoje, porém, existem diferenças doutrinárias profundas na interpretação moderna da execução de penas, como se pode ver a respeito da discussão global sobre a prisão perpétua e a pena de morte.

17 A curto prazo, para quem vive tais períodos, a continuidade é o mote em quase todas as dimensões, incluindo por vezes aquelas em que seja mais evidente a mudança a posteriori.

Capitalismo e modernidade

Os sistemas prisionais são uma instituição moderna. Como outras, apareceram abruptamente à nossa consciência colectiva idealizada, mas foi mais paulatina a entrada nas nossas vidas quotidianas. O secretismo sobre a vida prisional, traço indelével do sistema prisional, tornou a visão idealista das vida prisionais — por vezes comparada à estadia em hotéis, outras vezes a infernos reais — uma referência justaposta e associada à prisão como um mundo extra-social, onde se albergam seres com forma humana mas eles mesmos, reminiscências do passado tradicional que, por anomia, não foi possível *ainda* liquidar.¹⁸

A conceptualização das prisões como um mundo outro tem os seus opositores contra-ideológicos. Os abolicionistas. A ideia de uma sociedade sem prisões, sem exclusões institucionais, foi sempre sonhada e continua a sê-lo. Corresponde, de certa forma, ao próprio destino auto-atribuído da prisão, que apenas existe para conter aqueles de entre nós não se sabem comportar de acordo com as regras, porque são essencialmente pré-modernos. A prisão será, assim, o resultado da falta de educação, da falta de civilização, do fracasso de outras instituições, como a escola ou o estado social.¹⁹ Quando tais instituições cumprirem com o que delas é esperado, a prisão deixará de ter utilidade. Tal esperança, de resto, tem mantido o pessoal prisional e o orçamento do sistema contido,²⁰ já que apostar no seu desenvolvimento seria apostar na degenerescência social.²¹

Os sistemas prisionais dos diversos países do mundo terão partido de um modelo técnico ideal (Foucault mostrou que seria o *panopticon*) com vista à humanização e à racionalização das penas, tanto termos judiciais como organizativos. Tais objectivos foram adoptados como tendências dominantes

18 Liquidar fisicamente, para aqueles que imaginam que “acabando-se-lhes com a raça” todos os problemas seriam mais rápida e eficazmente resolvidos, numa tradição securitária. Liquidar através do desenvolvimento social, económico e moral, para aqueles que acreditam no progresso da humanidade.

19 Estamos aqui a excluir causas genéticas ou ráticas, não tanto por que elas não tenham defensores, mas mais porque episódios recentes da história moderna tornaram repugnantes para a maioria de nós a expressão de tal defesa.

20 Referimo-nos ao caso europeu, por oposição à industrialização das prisões desenvolvida nos EUA. Cf. Wacquant (2000), Cf. posição do Conselho da Europa sobre a política penitenciária.

21 Nos EUA, pelo contrário, depois de no final dos anos 60 se ter encarado a hipótese de as prisões virem a desaparecer do quadro institucional, optou-se desde os anos 70 na introdução da lógica capitalista no sistema prisional, no quadro das políticas de privatização, e isso possibilitou uma procura mais agressiva de clientes (forçados) escolhidos entre as populações mais estigmatizadas (jovens negros) Cf. Wacquant (2000). O sucesso de tal empresa — já não só instituição — parece estar a acontecer. Inclusivamente o sindicato dos guardas prisionais do estado da Califórnia suporta o *lobby* politicamente mais activo junto do governo estadual.

de execução de penas em muitos países, em tempos e por modos muito diferentes, debaixo da tutela de classes dirigentes também elas muito diferentes entre si. Beneficiaram de recursos materiais e simbólicos diversos e suportaram adversidades internas e externas variáveis. Enfim serviram e foram chamados a servir corporações jurídicas com culturas, histórias e inserções sociais particulares. Apesar disso mantiveram entre si algumas referências comuns, a que podemos chamar modernidade penitenciária. É essa que aqui vamos sugerir que sofreu, ao longo dos últimos 150 anos, transformações globais, em função dos quadros sociais internacionais conhecidos e sem ter em conta a pluralidade de mecanismos e sistemas que caracterizam cada país em concreto, e até cada subsistema prisional²² ou cada estabelecimento prisional.

Uma das características que julgamos ímpares dos tempos modernos é a aceleração dos processos de mudança que as últimas gerações de seres humanos têm vivido, tanto ao nível da conquista da natureza, ao ponto de ser um novo problema os riscos ecológicos para a nossa existência física enquanto espécie, como ao nível demográfico, cujo modelo se transformou radicalmente por via das conquistas da medicina que conseguiu reduzir de tal forma a mortalidade — em especial a mortalidade infantil — que explodem no terceiro mundo sobrepopulações ao mesmo tempo que as populações dos países do centro reagem às suas próprias condições de vida apenas garantindo, ou nem isso, o crescimento demográfico zero. São causas das explicações mais vulgares para estes factos o desenvolvimento e organização industriais, a tecnologia, a cultura moderna consumista, de massas, popular, e muitos outros nomes adjectivos, as formas de sociabilidade individualistas dominantes, primeiro burguesas, depois dos funcionários e empregados de escritório, mais recentemente da nova pequena burguesia como dizia Poulantzas ou dos analistas simbólicos no dizer mais actual de Robert Reich. Explicações mais elaboradas foram desenvolvidas por economistas sociais no quadro das teorias da regulação, em que tem papel central o conceito de relação salarial para distinguir práticas de assalariamento dominantes em cada época histórica: no capitalismo selvagem numa lógica estritamente mercantil, no estado social numa lógica de carreira profissional, na época da desregulação numa lógica de flexibilização e qualificação da mão-de-obra (cf, por exemplo, Boyer 1987).

Se quisemos conceber ciclos históricos de períodos de orientação mais securitária e mais ressocializadora (integradora) poderíamos classificar o “capitalismo” e o “estado social” como tempos de humanização tendencial das vidas prisionais e os períodos da “guerra imperialista” e da

22 Existem em cada país graus de segurança e dureza disciplinar formal e informalmente estabelecidos, por vezes resultante de intenções políticas outras vezes resultante de práticas administrativas

Quadro 4.1 Mudanças da configuração moderna da prisão: características gerais e prisionais de diferentes etapas históricas

	Capitalismo (antes de 1914)	Guerra imperialista (1914-1945)	Estado Social (1946-1989)	Globalização (1989-)
A nível social	Luta de classes	Cristalização ideológica (liberdade <i>versus</i> igualdade)	Estado providência, escola e classe média	Trabalho de rotina vs análise simbólica
A nível estratégico	Trabalho industrial	Movimento socialista	Movimento anti-colonial	Novas migrações e tráfico de droga
A nível judicial doutrinário	Direito positivo	Direito do Estado	Justiça social	Direito não-positivo
Objectivos dominantes da prisão	Normalização das penas	Prisão política (Cf. campos nazis e gulag)	Reintegração social dos condenados	Sociedade da vigilância
Princípios organizativos da prisão (Cf. Veil e Lhuillier 2000:10)	Isolamento e meditação segundo modelo religioso	Organização de vida em comum laica	Reeducação social e preparação para a reintegração	Diversidade e pluralismo de práticas e poderes internos e externos

“globalização” como tempos de desenvolvimento de tendências securitárias na vida prisional.

Sem nenhuma outra pretensão que não seja a de organizar cenários estruturais correspondentes a períodos históricos que se justificam facilmente com os limites do início da Primeira Grande Guerra em 1914, o fim da Segunda Grande Guerra em 1945 e o fim da Guerra Fria em 1989, o nosso objectivo ao construir o quadro acima apresentado é o de sugerir ter havido práticas prisionais diversas, adequadas ou impostas pelas diferentes formas de estruturação social, a caracterizar conjuntamente.

Em coluna, procura anunciar-se a possibilidade lógica e metodológica de estabelecer relações configuracionais entre os diversos domínios de análise estrutural e os diversos domínios de análise institucional, neste caso das prisões.

Lendo-se o quadro em linha poder-se-á observar como sob o capitalismo e nos diferentes domínios considerados, como noutros que pudéssemos também considerar, se podem com razoabilidade identificar conjunturas estruturadas e persistentes em que são dominantes configurações globais específicas, claramente diferenciadas entre si. A partir de uma primeira tentativa de aplicação simplificada dos princípios modernos (com os recursos materiais, humanos e de experiência social existentes) emergem fases posteriores em que novos elementos são acrescentados aos modelos em causa, por vezes

num sentido que nos possa ser simpático — em geral, para os investigadores sociais, a introdução de preocupações sociais a nível institucional é olhada com simpatia, o que não é visto da mesma forma por economistas neo-liberais, por exemplo — outras vezes em sentidos bem menos aceitáveis, como é o caso das práticas de prisão política desenvolvida durante as guerras e que se prolongou muito para além do seu fim.

Esta leitura em linha revela-nos haver uma avaliação selectiva daquilo que se deve acumular na etapa seguinte e aquilo que se deve banir. Como nos revela também sentimentos contraditórios de cada um de nós perante o valor dos variados sentidos do progresso, tal qual ele se nos tem apresentado. Quanto ao mais, claro, é efeito do esquema heurístico cujo valor poderá ser esse mesmo e nada mais.

Conclusão

Procurámos romper com a ideia de que a prisão sempre existiu tal qual existe hoje, o que nos parece ser uma visão do senso-comum fundada num olhar acríptico e instantâneo. Procurámos mostrar que as estruturas sociais têm consequências nas formas de activar as instituições prisionais, e portanto na organização da vida nas prisões. Assim, a instituição prisional prossegue certos objectivos gerais, certas tendências de transformação características de cada época histórica e sofre as polémicas jurídicas, administrativas, políticas e públicas que cuidam de a avaliar. As prisões, como outras instituições, resistem à mudança, como é sua função, mas não resistem a todas as mudanças que, ao longo do tempo, podem ser referenciadas, caso se definam critérios teóricos e metodológicos apropriados a essa finalidade.

Mais difícil nos parece demonstrar haver alguma influência eficaz das formas de intervenção social das instituições prisionais bem assim como dos seus agentes na vida colectiva e no desenvolvimento mais geral da sociedade. Embora muitos dos actores históricos de mudança tenham conhecido a vida prisional, não foi nessa qualidade nem através de redes de relações sociais que se estabeleceram nas prisões, entre detidos ou com as autoridades, que participaram nos processos de transformação. O contrário, precisamente, terá sido a intenção de os reter presos.

Referência bibliográficas

Robert Boyer (org.) (1987), *La Flexibilité du Travail en Europe: Une Étude Comparative des Transformations du Rapport Salarial dans Sept Pays de 1973 à 1985*, Paris, Editions La Découverte.

- Brante, Thomas (2000), *Consequences of Realism to the Sociological Theory-Building*, Co-nfreência, Lisboa, ISCTE.
- Chaves, Miguel (1999), *Casal Ventoso: da Gandaia ao Narcotráfico*, Lisboa, ICS.
- Conselho da Europa (1999), Committee of Ministers, *Recommendation N.º (99) 22 Concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation*, adopted by the Committee of Ministers on 30 September at the 681st meeting of the Ministers' Deputies.
- Dores, António Pedro (1996), "A mudança e as mudanças: crítica de algumas leituras da pós-modernidade", *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º16, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia/ Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (CIES/ISCTE).
- Elias, Norbert (1993), *A Sociedade dos Indivíduos*, Lisboa, D. Quixote (1.ª edição por Michael Schoter de 1990).
- Elias, Norbert (1990), *O Processo Civilizacional*, (Vol I e II), Lisboa, D. Quixote, 1939 (1.ª edição alemã).
- Foucault, Michel (1975), *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, Paris, Gallimard.
- Foucault, Michel (1999), "Soberania e Disciplina", in *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Graal, 1.ª ed. 1979, 14.ª edição, pp. 179-191.
- Goffman, Erving (1988), *Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*, Rio de Janeiro, Editora Guanabara.
- Gonçalves, Rui Abrunhosa (2000), *Delinquência, Crime e Adaptação à Prisão*, Coimbra, Quarteto.
- Gonçalves, Rui Abrunhosa (1995), "Um Olhar sobre as prisões", *A Razão* n.º39, Lisboa
- Gonçalves, Rui Abrunhosa (1993), "Psicólogos no sistema jurídico-penal português situação actual e perspectivas futuras", *Jornal de Psicologia* ano II n.ºs 1 e 2, Porto.
- Hobsbawm, Eric (1994), *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, New York, Pantheon Books.
- Lyon, David (1994), *The Rise of the Surveillance Society*, Cambridge, Uni. Minnesota Press.
- Matthews, Roger (1999), *Doing Time: An Introduction to the Sociology of Imprisonment*, London, Macmillan Press Ltd.
- Parkin, Frank (1979), "Social closure as exclusion", "Social closure as usurpation" e "Dual closure", in *Marxism and Class Theory: a Bourgeois Critique*, London, Tavistock, pp. 44-116.
- Pepinsky, Hal (2000), *A Criminologist's Quest for Peace*, não publicado.
- Pereira, Ana Cristina (2001), "Quando Vítimas e Agressores Ajudam a Determinar o que é Justiça, entrevista com Tony Peters, professor na Universidade Católica de Lovaina", in *Público* 30 Maio.
- Simmel (1989), "Cruzamento de círculos sociais", in Cruz, Manuel Braga da (org.), *Teorias Sociológicas I*, Vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tonnies, Ferdinand (1989), "Vontade essencial e vontade arbitrária", in Cruz, Manuel Braga da (org.), *Teorias Sociológicas I*, Vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Veil, Claude et Lhuillier, Dominique (org.) (2000), *La Prison en Changement*, Paris, Érés.

Wacquant, Loic (2000), *As Prisões da Miséria*, Oeiras, Celta.

Modernisation of prison system (abstract)

Prisons as social institutions withstand change yet, at the same time, they change as attempts are made for them to fulfil their legal charge: punishment and rehabilitation. Prison systems strive to make the modern utopian panopticon work, and to this end they have deal with all kinds of internal and external, organised and unplanned, social and economic interference. Research into the history of prisons also reflects on the country and spirit of the time within the context of the course of civilisation. At times in the sense of security, as was the case during the first half of the twentieth century, ravaged by two world wars and totalitarian regimes in Europe which confronted peoples, classes and states so that they mutually excluded each other from access to scant recourses. At times for humane reasons by means of policies of security, integration and social solidarity as in the case of philanthropic reform movements in the 19th century, and the setting up of a Welfare State in western nations during the Cold War in the 20th century.

This theoretical framework was set up as an aid to comparative research, taking into account the different histories in the development of other prison institutions in Europe. An understanding of what different national penal systems do should reveal how in each case the defined policy aims organise and mobilise material and human resources, inside and outside prison. Relatives and friends of inmates, companies that supply goods and services to prisons, prison guards, public opinion, political systems, prison professions, the way the media covers matters of security and movements that support human rights, as well as many other factors, agents and social agendas influence life in prisons at every moment of history and in each place.

**PARTE II | SISTEMAS PENAIIS NACIONAIS
(NATIONAL PENAL SYSTEMS)**

Capítulo 5
PRISÕES: A LEI ESCRITA E A LEI NA PRÁTICA EM PORTUGAL

Eduardo Maia Costa

A lei penal portuguesa (incluindo a processual e a penitenciária) é tributária, nas suas grandes linhas, do movimento reformador do direito penal dos anos 60, que propôs a descriminalização dos “crimes sem vítima”, a criação de penas alternativas às penas curtas de prisão e a reinserção social dos condenados; por outro lado, sofreu forte influência das diversas correntes criminológicas que, nessa década e na seguinte, deslocaram a perspectiva de análise do tradicional estudo do delinquente e da “etiologia do crime” para o exame das instituições policiais e judiciais e para a investigação dos factores sociais criminógenos.

A Constituição da República, na sua versão originária (1976), preocupou-se sobretudo com o estabelecimento de sólidas garantias de defesa do arguido em processo penal, enunciando, além do mais, o princípio da excepcionalidade da prisão preventiva. Foi também então proclamado, na confirmação de património já anteriormente adquirido, a inexistência de pena de morte e de penas ou medidas de segurança privativas da liberdade de carácter perpétuo.

O estatuto penal da Constituição tem vindo a ser progressivamente enriquecido nas sucessivas revisões constitucionais, merecendo referência, para além do reconhecimento da responsabilidade civil do Estado pelas privações da liberdade em condições ilegais, a expressa determinação de que os condenados em penas privativas da liberdade “mantêm a titularidade dos direitos fundamentais, salvas as limitações inerentes ao sentido da condenação e às exigências próprias da respectiva execução” (art. 30.º, n.º 5, introduzido na revisão de 1989).

A lei penitenciária (DL n.º 265/79, de 1-8), da responsabilidade do penalista Eduardo Correia, então ministro da Justiça, enuncia alguns princípios muito relevantes, sintonizados com a perspectiva humanista da Constituição, entre os quais a consagração da reinserção social como linha de orientação da execução da pena de prisão (art. 2.º), daí decorrendo a necessidade de

“respeitar a personalidade do recluso e os seus direitos e interesses jurídicos não afectados pela condenação” (art. 3.º, n.º 1) e de “tanto quanto possível, aproximar-se a execução das condições da vida livre, evitando-se as condições nocivas da privação da liberdade” (art. 3.º, n.º 2). Esta referência frontal às “condições nocivas” da prisão denuncia todo um ideário reformador do direito penal.

Esse ideário nascera em Portugal ainda antes do 25 de Abril, corporizado por Eduardo Correia, que, a pedido do governo de Salazar, apresentou, nos anos 60, um projecto de Código Penal (CP) “revolucionário” para a época e para o regime ditatorial vigente, pois assentava na perspectiva ressocializadora, propondo, como medidas essenciais, uma ampla descriminalização de condutas consideradas sem dignidade penal (por exemplo, o aborto terapêutico), um muito substancial abaixamento das penas, e ainda uma nova concepção de política criminal, assente no combate às penas curtas de prisão, propondo-se em sua substituição um leque variado de penas alternativas, penas não institucionais, todas elas orientadas pelo objectivo de “recuperar” ou “ressocializar” o infractor, ficando a pena de prisão reservada para os crimes mais graves, não se perdendo, mesmo aí, a meta da reinserção social, enquanto corolário do princípio da dignidade humana.

É evidente que um projecto de tão intensa conotação humanista não podia “passar” e efectivamente não “passou” naquela época, ficando a aguardar “melhores dias”. Que (aparentemente) chegaram com o 25 de Abril, sendo retomado então o aludido projecto, que veio a dar corpo, após algumas revisões, ao CP de 1982, que basicamente é o que ainda hoje nos rege.

O CP de 1982 significou indiscutivelmente um momento de viragem no direito penal português, basicamente pela consagração da culpa (e não da prevenção, como até aí) como fundamento e limite da pena, e da ressocialização como objectivo da execução das penas de prisão, o que se traduziu numa notável redução da repressão penal.

Contudo, o CP nasceu em circunstâncias históricas adversas, numa época em que, à esquerda e à direita, se faziam críticas ao propósito ressocializador. Da esquerda, apodando de “mito” o objectivo de recuperação dos delinquentes e denunciando a ilegitimidade do projecto de “tratamento” e “reeducação” dos reclusos. Da direita, contestando abertamente o projecto na sua vertente humanista de redução da intervenção penal e do rigor punitivo, e proclamando a necessidade do regresso à política tradicional de “mão dura” contra o “crime”.

Esta última crítica (ou o receio dela) tinha aliás sido responsável pelas alterações que o projecto de Eduardo Correia sofreu depois do 25 de Abril, projecto que foi sobretudo desfigurado na parte referente à medida das penas, que sofreu um generalizado e significativo aumento, além de uma maior exigência na fixação dos pressupostos de aplicação das penas alternativas à pena de prisão, e ainda um notório desfasamento entre a punição dos crimes

contra as pessoas relativamente aos crimes contra a propriedade, com manifesta “vantagem” para estes últimos (sendo nomeadamente o crime de furto objecto de uma previsão extensíssima, a par de uma penalidade muito rigorosa).

Foi assim que ficaram “no papel”, em grande medida, as penas alternativas à prisão, que depararam aliás com notória desconfiança por parte dos magistrados, que igualmente manifestaram alguma “resistência” perante a evidente baixa das molduras penais, relativamente ao CP anterior.

Mas algumas medidas legislativas vieram reforçar essa tendência conservadora. Por um lado, um especial rigor nos pressupostos do regime especial para jovens (de 16 a 21 anos), só aplicável havendo “razões sérias” para pensar que esse regime beneficiaria a recuperação do jovem condenado, o que dificultou drasticamente a aplicação desse regime legal, mais favorável ao condenado do que o regime do CP; por outro lado, e ao nível processual, foi publicada legislação específica sobre prisão preventiva, criando-se um elenco de “crimes incaucionáveis”, ou seja, cuja indicição determinava obrigatoriamente a prisão preventiva dos seus autores (o que era, em bom rigor, inconstitucional), entre tais crimes se incluindo “naturalmente” o furto qualificado e o tráfico de estupefacientes. Será esta lei um factor determinante para o substancial acréscimo do número de reclusos que se verifica em meados dos anos 80, nunca mais se retomando o patamar estatístico dos anos anteriores.

Mas foi com a “guerra à droga”, relançada com a publicação do DL n.º 430/83, de 13-12 (continuada com o DL n.º 15/93, de 22-1, actualmente vigente), que se pôs em crise (em diploma “avulso”, é certo, mas que constitui a “cartilha diária” dos tribunais) o programa de política criminal adoptado pelo CP, substituindo-o por outro de sentido oposto, baseado numa perspectiva de prevenção geral a que são alheias preocupações de ressocialização dos condenados. As penas previstas na lei da droga são desproporcionadas relativamente às do CP, o que inviabiliza ou dificulta enormemente desde logo a aplicação de penas alternativas à prisão ou as medidas ressocializadoras. Com a lei da droga, inaugura-se, aliás, uma política criminal (que vai singrar ao nível do direito penal avulso e até “contaminar” o direito penal codificado) que encara a lei penal como instrumento central e privilegiado de controlo social (ou mesmo de socialização) e que aposta na neocriminalização, no agravamento das penas e mesmo no agravamento das condições de reclusão, propondo, no plano processual, a criação de meios probatórios especiais e gravosos para os direitos fundamentais (arrepentidos, agentes encobertos, escutas telefónicas, etc.).

O “combate à droga” tem aliás funcionado como “ponta de lança” estratégico da nova política criminal, influenciando o próprio CP, cujas revisões de 1995 e 1998 são em sentido claramente mais punitivo (embora com a desculpa de que era preciso “equilibrar” as penas dos crimes contra as pessoas em relação às dos crimes contra o património, esquecendo-se de que esse equilíbrio

poderia ser encontrado baixando as penas destes últimos!), ao mesmo tempo que se consagrava, como fim das penas, a prevenção geral, embora na modalidade de “prevenção geral positiva ou de integração”, a qual porém, na interpretação que dela fazem os tribunais, não se distingue da prevenção geral intimidatória, o que se tem traduzido num uso generalizado de longas penas de prisão, como é confirmado pelas estatísticas de duração média das penas, como adiante veremos.

A partir do início dos anos 90 um conjunto complexo de factores sociais e psico-sociais fomenta o aparecimento do “sentimento de insegurança”, que é um caldo de cultura explosivo numa sociedade que entretanto se tornou multicultural, com a chegada maciça de imigrantes e o crescimento da visibilidade das minorias étnicas já existentes, o que leva ao aparecimento de manifestações inequívocas de xenofobia e mesmo de racismo larvar (ou “subtil”). Imigração, minorias étnicas, droga, criminalidade constituem, aos olhos de uma opinião pública diariamente “bombardeada” com as notícias da criminalidade, sugestivamente apresentadas (por vezes encenadas) pelos diversos canais de TV em vertiginosa concorrência de audiências, uma equação demonstrada. Esta opinião pública formada pela TV fica presa de uma perspectiva securitária, contestando abertamente o complexo de direitos e garantias que se considerava já património adquirido da cultura penal portuguesa. “É a TV que conduz a política criminal” acusou há alguns anos Figueiredo Dias, o nosso mais destacado penalista actual.

O “combate à droga” tornou-se, pois, o instrumento central da política de controlo social, beneficiando inequivocamente de forte apoio na opinião pública e de amplos meios materiais de investigação (como nunca acontecera no nosso país). Beneficia também de um empenhamento “militante” por parte do ministério público e dos juizes, empenhamento esse por vezes verbalizado com expressiva e pitoresca retórica nas decisões judiciais.

Este empenho provocou inevitavelmente um “disparo” das estatísticas carcerárias, quer no caso dos presos preventivos, quer no dos condenados, submetidos habitualmente a penas longas de prisão, o que provocou uma situação de pré-ruptura do sistema prisional, por sobrelotação, em diversos momentos nos últimos anos. Ignoram os tribunais portugueses completamente a Recomendação n.º R (99) 22 do Conselho da Europa que, entre outras medidas avisadas, aconselha o ministério público e os juizes a terem em conta os recursos disponíveis no plano da capacidade carcerária...

É assim que o número de reclusos subiu vertiginosamente a partir de meados dos anos 80 (mais concretamente a partir de 1984, o que coincide com o “reforço” do “combate à droga”), apesar de sucessivas amnistias e perdões gerais de penas (1974, 1975, 1976, 1979, 1982, 1986, 1991, 1994 e 1999!). Os números (quadro 5.1 e figura 5.1) saltaram em poucos anos da casa dos cinco milhares para a dos nove milhares e, a partir do início dos anos 90, galgaram sucessivos patamares até atingirem o “cume” em 1998, com 14 750 reclusos,

Quadro 5.1 Número de Reclusos em 31 de Dezembro de cada ano

Ano	Número de Reclusos
Ano de 1974	2532
Ano de 1975	3734
Ano de 1976	3892
Ano de 1977	4658
Ano de 1978	5093
Ano de 1979	5463
Ano de 1980	5642
Ano de 1981	5726
Ano de 1982	5188
Ano de 1983	6670
Ano de 1984	8248
Ano de 1985	9389
Ano de 1986	8165
Ano de 1987	8183
Ano de 1988	8150
Ano de 1989	8576
Ano de 1990	9007
Ano de 1991	7964
Ano de 1992	9555
Ano de 1993	11142
Ano de 1994	10269
Ano de 1995	12201
Ano de 1996	14036
Ano de 1997	14535
Ano de 1998	14750
Ano de 1999	12952
Ano de 2000 (*)	12771

Notas: a partir de 1989 não inclui inimputáveis internados em estabelecimentos psiquiátricos não prisionais; (*) não inclui estabelecimentos militares. *Havia 45 reclusos nesses estabelecimentos em 1999.*

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

colocando Portugal, desde 1995, como “recordista”, a nível da União Europeia, da taxa de reclusão por 100 000 habitantes (quadros 5.2 e 5.4). Porém, pior do que a taxa de reclusão é ainda a taxa da densidade carcerária, que revela uma sistemática e enorme sobrelotação do sistema prisional, apesar de sucessivos aumentos da capacidade dos estabelecimentos prisionais (quadro 5.3), destacando-se também aqui Portugal no contexto europeu (quadro 5.2).

Também a duração média de reclusão é desproporcionada relativamente aos parceiros europeus (quadro 5.5), confirmando a intensificação punitiva de que atrás se falou e que se deve essencialmente, como também ficou dito, à repressão dos crimes relacionados com estupefacientes. É absolutamente eloquente, a este propósito, a taxa de condenados por esses crimes no universo dos reclusos condenados (quadro 5.6), merecendo também neste domínio Portugal uma posição de destaque a nível da União Europeia (quadro 5.7).

Voltando agora a atenção mais especificamente para a prisão

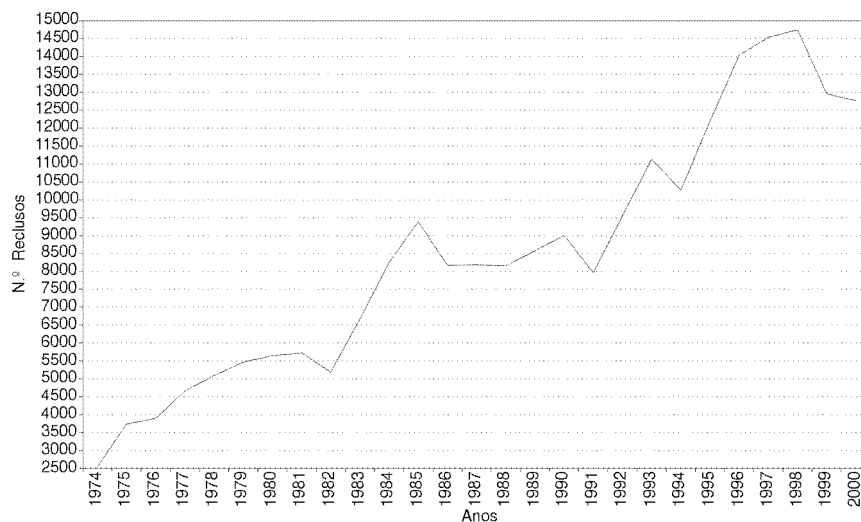


Figura 5.1 Número de Reclusos em 31 de Dezembro de cada ano

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

Quadro 5.2 Taxas de reclusão por 100.000 Habitantes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reclusos	12201	14036	14535	14750	12952	12771
Taxa	122	140	146	148	130	128

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça

Quadro 5.3 Taxa de sobre lotação dos estabelecimentos prisionais

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reclusos	12201	14036	14535	14750	12952	12771
Lotação	8260	8999	10763	11065	11185	11371
Taxa	147,7	155,9	135,0	133,3	115,7	112,3

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

preventiva, importa recordar que ela constitui, segundo estabelece a Constituição desde 1976, uma medida excepcional (art. 28.º, n.º 2). Contudo, a lei ordinária resistiu longamente à plena assunção dessa natureza, primeiro, como

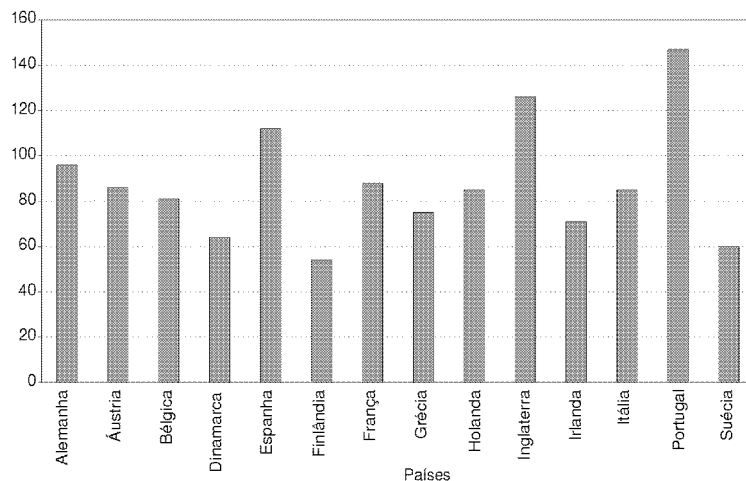


Figura 5.2 Taxas de Reclusão por 100.000 Habitantes

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

Quadro 5.4 Taxas de reclusão por 100.000 Habitantes e de densidade carcerária por 100 lugares nos países da EU em 1 de Setembro de 1998

	Taxa de reclusão	Densidade carcerária
Alemanha	96	108
Áustria	86	88
Bélgica	81	107,8
Dinamarca	64	92
Espanha	112	108
Finlândia	54	73
França	88	108
Grécia	75	157
Holanda	85	89
Inglaterra	126	107
Irlanda	71	111
Itália	85	115
Portugal	147	132
Suécia	60	99

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

vimos, criando uma categoria de crimes relativamente aos quais a prisão preventiva dos seus autores era obrigatória; depois, a partir de 1987, com o novo Código de Processo Penal (CPP), estabelecendo um novo elenco de crimes (basicamente coincidente com o dos crimes incaucionáveis) relativamente

Quadro 5.5 Duração média de reclusão (em meses) (1997)

Bélgica	7,3
Espanha	9,2
Finlândia	5,8
França	8,4
Holanda	4,8
Inglaterra	5,8
Itália	8,1
Portugal	22,6

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

Quadro 5.6 Reclusos condenados por crimes relativos a estupefacientes (ano de 2000)

Total de condenados	8917
Total de condenados por crimes relativos a estupefacientes	3289
Taxa	42,9%
Homens	3262
Mulheres	567 (*)

Nota: (*) num total de 746 mulheres condenadas.

Quadro 5.7 Percentagem de reclusos condenados por crimes relativos a estupefacientes (1 de Setembro de 1998)

Bélgica	10,1
Espanha	31,1
Finlândia	15,6
França	17,4
Holanda	17,0
Inglaterra	15,8
Portugal	37,7
Suécia	19,7

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

aos quais a prisão preventiva funcionava como regra, impondo a lei ao juiz que justificasse expressamente a sua não aplicação (mas não o inverso, que seria a solução coerente com a natureza excepcional da prisão preventiva). Este regime foi profundamente alterado em 1998, invertendo-se a situação, pois actualmente o juiz é obrigado a motivar o despacho que aplica a prisão preventiva.

No entanto, o número de presos preventivos mantém-se muito elevado, mau grado essa alteração legislativa (quadro 5.8). E apesar e repetidas

Quadro 5.8 Reclusos em prisão preventiva

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Presos preventivos	4629	4977	4328	4250	4052	3854
Taxa	39,7	35,4	29,7	28,8	31,2	30,1

Fonte: Estatísticas de Justiça, Ministério da Justiça.

declarações públicas do Presidente da República denunciando o “uso desmesurado da prisão preventiva”. Tal resulta naturalmente da legislação sobre droga, havendo forte pressão da opinião pública para se manter o acosso aos pequenos traficantes de rua, que normalmente (para não dizer quase sempre) aguardam em prisão preventiva o julgamento, com a “natural” justificação de que existe perigo de fuga ou de continuação criminosa. Não pondo em dúvida o fundamento em concreto dessas decisões, é inevitável reconhecer que a prisão preventiva tem funcionado como instrumento substitutivo (ou supletivo) de medidas sociais e terapêuticas (no caso dos toxicodependentes) que tardam a ser implementadas, adquirindo pois a natureza de instrumento de controlo social de cariz autoritário. Esta situação não mudará enquanto não for radicalmente alterada a política sobre drogas, que está em fase de mudança, é verdade, mas tímida e contraditória.

Urge terminar. A legislação portuguesa, a começar pela Constituição, incorporou amplamente as propostas garantistas e minimalistas da ciência jurídica dos anos 60, bem como os ensinamentos das diversas correntes da criminologia que, nessa década e na seguinte, se posicionaram contra a tradicional atitude de análise do delinquentes para estudarem antes as instituições repressivas. Daí resultou um corpo jurídico em que a prisão, quer como medida cautelar, quer como pena (relativamente à pequena e média criminalidade) surge como medida excepcional, devendo a pena de prisão, quando aplicada (grande criminalidade), ser executada com sentido ressocializador e com salvaguarda dos direitos fundamentais do recluso.

Contudo, a partir de meados dos anos 80, dá-se uma inversão desta tendência legislativa (mantendo-se embora por vezes, no discurso oficial, a retórica ressocializadora) no sentido da recuperação da centralidade da lei penal e da prisão como instrumento privilegiado da política estatal de segurança, que progressivamente tende a substituir as políticas sociais, aliás incipientes em Portugal, porque posteriores ao 25 de Abril.

O combate à droga e à criminalidade de rua que lhe anda associada foi o pretexto e o detonador de uma política criminal em que a prisão serve de meio de controlo e de socialização dos “não integrados” — os toxicodependentes, os jovens em geral, as minorias étnicas e os imigrantes.

Como corolário desta política, que aliás os magistrados (ministério

público e juízes) geralmente assumiram com empenhamento, o número de reclusos (preventivos e condenados) aumentou exponencialmente nos últimos dez anos, atingindo taxas de encarceramento muito superiores às dos países da União Europeia, provocando a sistemática sobrelotação dos estabelecimentos prisionais, com grave prejuízo para os direitos dos reclusos.

Ultimamente, apesar de uma ligeira descida das taxas de reclusão, reflexo de algumas medidas pontuais que revelam incomodidade pelos padrões negativos apresentados pelo sistema prisional, é nítida a retoma de uma lógica repressiva, com a neocriminalização de comportamentos no âmbito da condução automóvel, o agravamento do regime penal das armas e a ampliação da intervenção dos chamados “agentes encobertos”. Foi também anunciado que a capacidade do sistema prisional vai ser dilatada para 15 000 reclusos, o que, apesar de se garantir (Ministro da Justiça) que não visa um aumento do recurso à pena de prisão, a verdade é que é como que um “convite” ao “preenchimento das vagas” que vierem a ser criadas. Ou seja, existe o perigo real de um novo agravamento da lógica punitiva que tem caracterizado a política estatal, com consequências inevitáveis para o sistema prisional.

Prison: written law and legal practices in Portugal (abstract)

Portuguese law fully integrated proposals made in the 1960s to set out a reduction of penal intervention and better rehabilitation processes as well as the teachings of diverse criminologist thought which went against traditional methods of examining delinquent behaviour in order to study repressive institutions instead. A legal system had been created in which prison as a preventive measure and punishment was to be used rarely (small and medium crimes did not receive a prison sentence). If it were used (as in the case of serious crimes), the prison sentence was to be served with the aim of integrating the inmate into society.

In the mid-eighties this trend was reversed. The prison system became central to security policy. Confinements to prison prevailed over and replaced social policies.

The war on drugs and the fight against street criminality was the start of a criminal policy that uses prison as way of control and socialisation of the “non-integrated”: youth, drug addicts, ethnic minorities, immigrants.

As result of this policy, which prosecutors and judges have generally supported with personal conviction, the number of inmates (preventive and sentenced) has grown very fast over the last ten years to reach the highest rates in all the EU. It has caused systematic prison overcrowding and greatly infringes on inmates' rights.

Capítulo 6
**ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA SITUACIÓN PENITENCIARIA
EN ESPAÑA**

Mónica Aranda Ocaña

**Prison letter
(M. A. Jones)**

You ask what it's like here
but there are no words for it.
I answer difficult, painful, that men
die hearing their own voices. That answer
isn't right though and I tell you now
that prison is a room
where a man waits with his nerves
drawn tight as barbed wire, an afternoon
that continues for months, that rises
around his legs like water
until the man is insane
and thinks the afternoon is a lake:
blue water, whitecaps, an island
where he lies under pale sunlight, one
red gardenia growing from his hand —
But that's not right either. There are no
flowers in these cells, no water
and I hold nothing in my hands
but fear, what lies
in the absence of light, emptying
from my body to fill the large darkness
rising like water up my legs:
It rises and there are no words for it
though I look for them, and turn
on light and watch it
fall like an open yellow shirt

over black water, the light holding
against the dark for just
an instant: against what trembles
in my throat, a particular fear
a word I have no words for.

1982, Arizona State Prison-Perryville
Buckeye, Arizona

Gale Chevigny, B. (ed.) (1999), *Doing Time, 25 years of prison writing*. Arcade Publishing. New York.

La base de la normativa penitenciaria española reside en el art. 25.2 de la Constitución Española: “Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrán derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y el desarrollo integral de su personalidad”.

A pesar de este precepto constitucional, que debiera ser inspirador de toda la legislación en materia penitenciaria, no se han logrado consolidar unos derechos subjetivos de las personas que se encuentran privadas de libertad. El principal problema que se plantea, para la consolidación de verdaderos derechos subjetivos, es que la normativa internacional carece de vigencia efectiva en el derecho interno al ser simples “recomendaciones” que los organismos internacionales dan a los Estados. Se hace mención especial a las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Comunidad Económica Europea en sus Resoluciones 663C de 31 de julio de 1957 y Resolución 2076 de 13 de mayo de 1977.

Como desarrollo a dicho mandato se aprueba la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre (primera Ley Orgánica de la Democracia). Debe reseñarse el contexto penitenciario en el cual surgió esta normativa y, para ello, se destacará parte del Informe realizado por la Comisión Especial de Investigación de Establecimientos Penitenciarios que fue explicado en la sesión del senado de fecha 28 de marzo de 1978. En dicho informe se destacaban cuestiones tales como: “(...) se confirma la opinión generalizada de que el origen de la situación conflictiva actual en los establecimientos penitenciarios está motivada por considerarse los reclusos discriminados con relación a los beneficiados por la amnistía política, (...). El interno se encuentra en unas condiciones de vida que tienden a agudizar su marginación social, dificultando su reeducación, readaptación y reabsorción en la sociedad una vez

cumplida su condena. Estas condiciones son consecuencias fundamentales de: falta generalizada en la práctica de una observación, clasificación y tratamiento racionales y científicos, en función de las características de los internos; aglomeración indiscriminada (...); ruptura del interno con su medio exterior: falta de una comunicación real con su medio familiar y habitual. (...); la desconexión y dificultad de acceso de los internos a los medios de comunicación de masas; se comprueba una excesiva intervención en algunos centros con respecto a la entrada de diarios, revistas y libros (...); se ha comprobado una insuficiencia tanto de medios como, en algunos casos, de dedicación profesional en la asistencia sanitaria (...); la provisión de las Direcciones de los establecimientos penitenciarios, valorando más el talento autoritario y represivo que especial capacitación técnica para el cargo, ha influido negativamente en la situación de las prisiones (...). Que la situación penitenciaria, a través de todos sus estadios (disciplina, alcance de los fines de la pena, observancia de una política humanitaria, instalaciones., deberes y derechos de los reclusos y de los funcionarios, vigilancia de los fines sociales, etc.), ofrece una situación lamentable, una quiebra del sistema y de su desarrollo” (García Valdés, C.; 1979: 25-26).

La Ley Orgánica General Penitenciaria comprende, en síntesis, las normas fundamentales relativas al estatuto jurídico del interno, las funciones y cometidos de la Administración Penitenciaria, la competencia del Juez de Vigilancia Penitenciaria¹ (de nueva creación en esta Ley), y una referencia al papel de la sociedad, “tan implicada en las funciones penitenciarias como lamentablemente lo está en la génesis de la delincuencia” (Preámbulo de la Ley Orgánica).

El espíritu de esta normativa se dibuja en el preámbulo de la misma cuando se destacan cuestiones tales como: “las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo (...), es difícil imaginar el momento en que la pena de privación de libertad, predominante hoy día en los ordenamientos penales de todos los países, pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza, que, evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social. La finalidad fundamental que doctrina y legislación atribuyen en la actualidad a las penas y medidas de privación de libertad es la prevención especial, entendida como reeducación y reinserción social de los condenados, sin perjuicio de prestar atención debida a las

1 Art. 76.1 LOGP: “El Juez de Vigilancia Penitenciaria tendrá atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo escrito en las leyes y los Reglamentos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse”.

finalidades de advertencia e intimidación que la prevención general demanda...". En este sentido el art. 1 de la LOGP señala que: "Las Instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados".

Cuando se destaca esta finalidad en el primer artículo de la L. O. G. P, no se está señalando que deba interpretarse como un fin único, exclusivo y/o excluyente. A la luz de las disposiciones tanto de la Ley como del Reglamento que la desarrolla, puede concluirse que las funciones principales de la pena privativa de libertad en España son, precisamente, las que se indican en la parte final de este primer artículo: la retención y la custodia. Tal y como destaca Alessandro Baratta: "Que la resocialización del delincuente haya sido una función efectiva de la cárcel y pueda ser realmente considerada como un fin alcanzable a través de medidas privativas de libertad, aparece definitivamente como una ilusión" (1980: 23).

Ello se verifica con una mera operación numérica: el número de artículos dedicados al Tratamiento es manifiestamente inferior al número de artículos dedicados al Régimen y Disciplina². En esta misma línea, Massimo Pavarni señala que "la misma administración penitenciaria, en particular en las realidades históricas que más habían avanzado en la realización de un sistema correccional, revela un evidente disgusto frente a las prácticas de tratamiento, anteponiendo siempre, de cualquier manera, unas imprescindibles y privilegiadas exigencias de seguridad o de disciplina institucional (en el sentido del orden)". (1995: 85).

Continúa el preámbulo de la Ley Orgánica General Penitenciaria destacando que: "El tratamiento no pretende consistir en una modificación imputada de la personalidad del hombre, sino en una puesta a disposición del mismo de los elementos necesarios para ayudarle a vivir fecundamente su libertad. En consecuencia será programado, individualizado y voluntario, estimulándose la colaboración personal del interno (...), aproximándolo a lo que

2 "Pero la cuestión de fondo continúa subsistiendo, esto es, estamos ante una sociedad en la que si bien cada vez con mayor nitidez se ha desplazado la dependencia personal, en cambio cada vez más se acentúa la dependencia de las cosas; mantenimiento de la sociedad de consumo, de la relación capital-trabajo. Ahora bien, el consenso a obtener (añadiría: consenso que debe alcanzarse en las democracias liberales contemporáneas) es respecto de esta dependencia, ella es elevada a razón de Estado, el Estado tiene por función lograr su mantenimiento. Desde tal punto de vista, el individuo aparece de partida sometido a tal consenso y producto de él, la pena no cumple otro fin que someter (el bien jurídico no es sino la expresión de una determinada pauta de relación social, la pena tiene por objeto resometer al individuo a esa pauta), en eso consiste en definitiva la resocialización, y respecto del disidente de cualquier naturaleza. (...) Aquí está, pues, el punto más crítico de una pena resocializadora, resocialización a qué sociedad y para qué" (Bustos Ramírez, J. y Hormazábal Mallaré, H.; (1997): 110-111).

podría denominarse un "sistema de individualización científica". Finalmente, concluye señalando que: "Esta ley (...) constituye, al mismo tiempo, una llamada de atención a la conciencia de la sociedad española, sin cuya participación y colaboración activa y convencida, el problema de las prisiones carecerá de solución definitiva".

Para el desarrollo y ejecución de la reseñada Ley Orgánica, se aprueba el Reglamento Penitenciario, por Real decreto 1201/1981, de 8 de mayo. En el mismo se regulan las cuestiones siguientes: Régimen general de los Establecimientos penitenciarios, de los establecimientos de preventivos y de los establecimientos de penados (señalando las características de los regímenes de vida propios del cumplimiento en prisión: ordinario, abierto y cerrado); régimen de los establecimientos especiales; la libertad de los penados (libertad condicional y licenciamiento definitivo); las conducciones y los traslados; las comunicaciones (orales, telefónicas y especiales), visitas y recepción de paquetes; el régimen disciplinario (faltas y sanciones, procedimiento sancionador, prescripción y cancelación, etc.); la asistencia sanitaria e higiénica; instrucción y educación; la asistencia religiosa; el trabajo penitenciario; la alimentación y el vestuario; el tratamiento penitenciario; los permisos de salida; los beneficios penitenciarios, así como la estructura y el funcionamiento de los órganos penitenciarios colegiados y unipersonales.

La normativa penitenciaria ha sufrido una importante modificación como consecuencia de la entrada en vigor de una nueva regulación reglamentaria introducida por el Real decreto 190/1996, de 9 de febrero por el que se aprueba el nuevo Reglamento Penitenciario. Esta modificación se debe a la configuración de un nuevo modelo punitivo que ha tenido lugar como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, por la que se aprueba el nuevo Código Penal. Asimismo, tal y como destaca el preámbulo de este Real Decreto, "La sociedad española ha sufrido una importantísima transformación en los últimos quince años, transformación de la que no ha quedado exenta la realidad penitenciaria. La situación actual es muy distinta de la existente en 1981, no sólo por el notable incremento de la población reclusa (...) sino también por las variaciones sustanciales producidas en su composición (mayor presencia de mujeres y de reclusos extranjeros, envejecimiento de la población reclusa), por la variación del perfil sociológico de los mismos como consecuencia del predominio de criminalidad urbana y suburbana y de la irrupción de la delincuencia organizada ...".

Entre los criterios que inspiran este nuevo modelo punitivo cabe destacar la finalidad de adecuar el actual sistema de penas a los objetivos resocializadores que la Constitución le asigna (art. 25.2 Constitución Española)³. Este

3 Recordemos que este art. 25.2 CE se ha interpretado como un mandato al legislador, no como mero principio inspirador en la ejecución de las penas privativas de libertad.

nuevo Reglamento Penitenciario ha querido profundizar en el principio de individualización científica que rige la ejecución penal en nuestro sistema penitenciario e incorporar en su texto los avances que se han ido produciendo en el campo de la intervención y el tratamiento de los internos. Los objetivos que se han perseguido con esta nueva normativa son, entre otros:

Adaptar la normativa penitenciaria reglamentaria a los principios establecidos en el Código Penal.

Incorporar la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional respecto al ámbito penitenciario, también en algunos casos la jurisprudencia generada en los distintos Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

Potenciar la intervención del Ministerio Fiscal en aras de garantizar, en todo caso, el principio constitucional de la seguridad jurídica, que debe presidir en todo momento la ejecución penal.

Para poder dar carta de naturaleza, eficacia práctica, a estas pretensiones las innovaciones más importantes que se introducen por este Reglamento Penitenciario son:

En cuanto a la estructuración del contenido: separación del régimen específico de cada grado de tratamiento de las normas de organización general; dedicación de un título aparte al régimen disciplinario; regulación en título aparte de los permisos de salida y, separación de los contenidos relativos a la clasificación penitenciaria y al tratamiento.

Se regula un estatuto jurídico propio de los reclusos en el que se recogen sus derechos y deberes.

Se regula la colaboración y participación de las Entidades Colaboradoras en la actividad penitenciaria.

Se regula el régimen de los distintos grados de tratamiento, con potenciación expresa del régimen abierto, incorporando los Centros de Reinserción Social y las Unidades Dependientes.

Se incorpora un nuevo concepto de tratamiento penitenciario que comprende aspectos tales como: la formación, la cultura, el deporte y la actividad laboral, superando el concepto restrictivo de su aspecto clínico y terapéutico.

Se regulan formas especiales de ejecución, con expresa atención a los Centros de Deshabitación, a los Departamentos Mixtos y a las Unidades Psiquiátricas Penitenciarias. Se crean los Centros de Inserción Social y se regulan con detalle las unidades dependientes y las unidades extrapenitenciarias, como instrumentos para el tratamiento de colectivos específicos.

Al respecto de esta modificación del Reglamento, Mappelli Caffarena, como uno de los participantes en la elaboración del mismo, señala que “Nunca en la historia de la legislación penitenciaria española se había dibujado un director de prisiones convertido en un auténtico mandarín chino. Para asegurar una rígida centralización política — en la medida en que los directores son nombrados por el Ministerio- éstos lo controlan y lo disponen todo” (1997: 65).

A estas modificaciones cabe añadir las introducidas por Ley Orgánica 19/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introduce por primera vez, medidas alternativas a la pena privativa de libertad. Por Real Decreto 690/1996, de 26 de abril se establecen las circunstancias de la ejecución de los trabajos en beneficio a la comunidad y de arresto de fin de semana, penas introducidas como novedosas en nuestro sistema punitivo, que responden a la necesidad de ampliar las posibilidades de sustituir las penas privativas de libertad por otras que afecten a bienes jurídicos menos básicos. Respecto a este punto, los datos que se van a exponer a continuación han sido extraídos de la base de datos de la Dirección General de Medidas Penales Alternativas y de Justicia Juvenil⁴ del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña. Debe considerarse, en todo momento, que las cifras que se presentan se refieren a las medidas penales alternativas iniciadas por la Administración, es decir, contabilizadas cuando la Administración comienza la ejecución, después de que se ha dictado una sentencia.

Este cuadro va referido a los años 1996 (desde el 23 de mayo, cuando entró en vigor el nuevo Código Penal) a 1999, y las variables que se utilizarán son las siguientes:

- CPA: medidas del Código Penal derogado (tratamiento ambulatorio de deshabitación, tratamiento ambulatorio de salud mental, condena condicional, internamiento en centro de deshabitación e internamiento en centro psiquiátrico).
- NPL: medidas no privativas de libertad (asistencia a programas formativos, tratamiento ambulatorio de deshabitación, tratamiento ambulatorio de salud mental y custodia familiar).
- OBLI: Obligaciones por suspensión o sustitución de las penas privativas de libertad (cumplimiento de deberes, internamiento de deshabitación, participación en programas formativos, tratamiento ambulatorio de deshabitación y comparecencia ante la Administración de Justicia).
- PL: Medidas penales privativas de libertad (seguimiento del internamiento en centro de deshabitación, seguimiento del internamiento en centro de educación espacial y seguimiento del internamiento en centro psiquiátrico).
- TBC: Trabajo en beneficio de la comunidad.

Con el fin de examinar la situación penitenciaria actual en España es preciso destacar algunas cuestiones previas.

En primer lugar, en España, actualmente, nos encontramos con dos

4 Órgano competente en la ejecución y en el vaciado de los expedientes físicos, en aquellos casos no informatizados.

Cuadro 6.1 Medidas penales 1996-99 en España (%)

	CPA	NPL	OBLI	PL	TBC
2º cuatrimestre de 1996	60	15		10	15
3er. cuatrimestre de 1996	71,4	11,4		8,6	8,6
Total 1996	67,3	12,7		9,1	10,9
1er. cuatrimestre de 1997	59,6	8,1	11,1	3	18,2
2º cuatrimestre de 1997	56,6	8,4	12	2,4	20,5
3er. cuatrimestre de 1997	33,8	15,4	13,8	4,6	32,3
Total 1997	48,1	11,2	12,5	3,5	24,7
1er. cuatrimestre de 1998	16,6	23,4	18,9	5,7	35,4
2º cuatrimestre de 1998	33,9	13,6	13,6	4,5	24,5
3er. cuatrimestre de 1998	24,6	16	20,6	4	34,9
Total 1998	25	17,6	17,6	4,7	34,9
1er. cuatrimestre de 1999	25,1	11,7	14,3	0,9	48
2º cuatrimestre de 1999	12,9	16,3	24,7	3,9	42,1
3er. cuatrimestre de 1999	7,3	16,1	20,6	10,6	45,4
Total 1999	15,3	14,5	19,5	5,2	45,4
Total	27,4	14,5	19,5	5,2	45,4

Administraciones Penitenciarias diferenciadas: de un lado, la Administración Penitenciaria estatal, bajo la Coordinación de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dependiente del Ministerio de Interior y, de otro lado, con la Administración Penitenciaria autonómica de Cataluña, coordinada por la Direcció General de Serveis Penitenciaris i Rehabilitació dependiente del Departamento de Justicia de la Generalitat del Cataluña.

La posibilidad de transferencias en materia penitenciaria, en el caso catalán, se encontraba prevista en el art. 11.1 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, donde se otorga competencia para la ejecución de la legislación del Estado en dicha materia. Estas competencias fueron transferidas por Real Decreto 3462/1983, de 28 de diciembre (en vigor desde el 1 de enero de 1984), afectando tanto a los Servicios e Instituciones como a los medios materiales y personales radicados en dicha Comunidad Autónoma.

Tal y como podrá haberse observado la transferencia es exclusivamente en materia de ejecución de la LOGPy de su Reglamento de desarrollo, así, no cabe poder realizar legislación paralela. A pesar de que en la actualidad es sólo la Comunidad Autónoma catalana la que dispone de dichas competencias, comienza a estudiarse la posibilidad de que otras Comunidades Autónomas puedan gozar de dicha transferencia⁵, particularmente, se encuentra en estudio la transferencia de competencias de ejecución en el ámbito penitenciario respecto de la Comunidad Autónoma Vasca.

En segundo lugar, deben destacarse las siguientes particularidades: a

Cuadro 6.2 Tipos de delitos de hombres, Código Penal derogado, en España

Delitos	Total nacional
Seguridad exterior	5
Seguridad interior	348
Falsedades	59
Contra la Administración de Justicia	19
Contra la seguridad del tráfico	14
Contra la salud pública	1.831
Funcionarios público	5
Contra las personas	885
Contra la libertad sexual	573
Contra el honor	22
Contra la libertad	65
Contra la propiedad	4.040
Contra el estado civil	52
Resto de delito	52
Por faltas	4
No consta el delito	23

Cuadro 6.3 Tipos de delitos de hombres, nuevo Código Penal, en España

Delitos	Total nacional
Homicidio y sus formas	880
Lesiones	639
Contra la libertad	112
Contra la libertad sexual	1.005
Contra el honor	3
Contra las relaciones familiares	10
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico	13.084
Salud pública	7.346
Seguridad del tráfico	68
De las falsedades	189
Contra la Administración pública	23
Contra la Administración de Justicia	103
Contra el orden público	368
Resto de delitos	146
Por faltas	48
No consta el delito	151

fecha 31 de marzo de 2001 la población reclusa en España es de 45.882 personas, 9.662 en situación de preventivos/as (21,06%) y 36.220 en situación de penados/as (78,94%), siendo la Comunidad Autónoma andaluza la que mayor población reclusa alberga en sus cárceles, alcanzando una cifra de 10.635 personas. De esta población total, se destaca que un 91,88% son hombres

5 Tan sólo podrán disponer de competencia en materia ejecución penitenciaria, aquellas Comunidades Autónomas en las que así se encuentre previsto en sus Estatutos.

Cuadro 6.4 Tipos de delitos de mujeres, Código Penal derogado, en España

Delitos	Total nacional
Seguridad exterior	1
Seguridad interior	28
Falsedades	7
Contra la Administración de Justicia	1
Contra la seguridad del tráfico	0
Contra la salud pública	253
Funcionarios públicos	1
Contra las personas	36
Contra la libertad sexual	1
Contra el honor	0
Contra la libertad	2
Contra la propiedad	191
Contra el estado civil	0
Resto de delitos	5
Por faltas	0
No consta el delito	529

Cuadro 6.5 Tipos de delitos de mujeres, nuevo Código Penal, en España

Delitos	Total nacional
Homicidio y sus formas	46
Lesiones	26
Contra la libertad	8
Contra la libertad sexual	5
Contra el honor	0
Contra las relaciones familiares	0
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico	912
Salud pública	1.250
Seguridad del tráfico	0
De las falsedades	15
Contra la Administración Pública	1
Contra la Administración de Justicia	3
Contra el orden público	15
Resto de delitos	10
Por faltas	2
No consta delito	9

(42.157) y un 8,12% son mujeres (3.725), porcentaje este último que progresivamente va en aumento.

Cumpliendo la pena de arresto de fin de semana⁶ se encuentran un total de 363 personas, de las cuales 334 son hombres y 29 son mujeres; cumpliendo la pena de privación de libertad por impago de multa se encuentran 45

⁶ Las cifras que se arrojarán a partir de estos momentos se encuentran fechadas a 31 de enero de 2001.

personas, de las cuales 43 son varones y 2 son mujeres y, como internados judiciales se encuentran 420 personas, de las cuales 406 son hombres y 14 son mujeres.

Respecto al tipología delictiva por el que se encuentran penados, en virtud del Código Penal derogado, los hombres encarcelados (cuadro 6.2).

En cuanto a la tipología delictiva por la que se encuentran penados, en virtud del nuevo Código Penal, los hombres encarcelados (cuadro 6.3).

En referencia a la tipología delictiva en virtud del Código Penal derogado en las mujeres encarceladas (cuadro 6.4).

Concerniente a la tipología delictiva en virtud del nuevo Código Penal de las mujeres encarceladas (cuadro 6.5).

Después de haber descrito los datos anteriores, resulta conveniente conocer en qué grado de tratamiento se encuentra la población reclusa en las cárceles españolas actualmente:

- Primer grado: 856 hombres y 42 mujeres (un total de 898 internos/as).
- Segundo grado: 23.304 hombres y 1.944 mujeres (un total de 25.248 internos).
- Tercer grado: 4.044 hombres y 532 mujeres (un total de 4.576 internos).
- Sin clasificar: 3.916 hombres y 313 mujeres (un total de 4.229 internos).

No puede olvidarse la población reclusa extranjera que, en estos momentos, va incrementando de forma considerable en los centros penitenciarios españoles. En fecha 31 de enero de 2001 la población reclusa extranjera en España era de un total de 8.958 presos/as, de los cuales 8.167 son hombres y 791 mujeres. Respecto a esta cuestión, la situación actual de las personas presas extranjeras en centros penitenciarios españoles, será examinada posteriormente.

Tras todo lo expuesto, podrá comenzarse a examinar la cárcel desde un punto de vista sociológico, es decir, tratar de responder a qué tipo de población afecta directamente las cuestiones relativas a la pena de privación de libertad. Para llevar a cabo esta labor, se tomarán en cuenta dos estudios realizados en España con este fin: el primero de ellos es *Mil voces presas*, elaborado por Julián Carlos Ríos Martín y Pedro José Cabrera Cabrera, editado por la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid (1998). Este estudio está basado en un cuestionario contestado por 950 varones y 61 mujeres de entre 62 centros penitenciarios, con el que se pretendía obtener la visión de las personas presas acerca de su entorno. El segundo trabajo que se tomará en cuenta es el *Informe sobre la situación de las prisiones en España* elaborado por la Asociación Pro Derechos Humanos examinando 23 centros penitenciarios y analizando más de 3.312 encuestas, publicado por la editorial Fundamentos, Madrid (1999).

Con una enorme frecuencia las personas que pasan por el sistema penal y acaban ingresando en prisión son siempre las mismas, en un 67% de los

casos las personas ya habían estado más de dos veces en prisión frente a un 32% para los que éste era su primer ingreso. Nos encontramos ante una media de 4,3 ingresos aproximadamente, lo que evidencia el fracaso de la cárcel como medida de corrección del comportamiento delictivo reincidente.

Lógicamente, el número de ingresos no es independiente de la edad del preso: a medida que la edad se incrementa también lo hace progresivamente el número de veces que éste ha estado en prisión. El número de veces que la persona ha estado en prisión se dobla con rapidez desde los 18 años al intervalo de 20-25. A partir de ahí, la media se estabiliza en parte, seguramente, por hacerse más escasos los momentos en libertad.

La primera entrada en la cárcel se realiza en una elevadísima proporción a edades muy tempranas, entre los 16 y los 21 años y la edad media de las personas encarceladas suele ser de 31 a 40 años, el prototipo de preso en España es un varón muy joven.

Respecto a la población femenina pueden observarse leves diferencias: la primera entrada en prisión se produce más tarde, sólo un 18% de las mujeres presas ingresaron por primera vez con menos de 17 años mientras que ese porcentaje es, para los hombres, del 33% y, apenas un 15% de las mujeres han estado más de cinco veces en prisión mientras que ese mismo porcentaje en los hombres supera el 26%.

Debe tenerse presente que respecto a la nacionalidad de los encuestados, especialmente en el segundo de los trabajos citados, aunque la mayoría son españoles, un 18% del total son reclusos extranjeros: cerca del 40% proceden de América del Sur, especialmente de Colombia, aunque países como Marruecos (19%) o Argelia (8%) nutren las cárceles con una importante población africana. La cuestión de los extranjeros en prisión se examinará con detalle más adelante.

En cuanto al estado civil, fiel reflejo de la situación de desarraigo y desvinculación afectiva y familiar que normalmente viven las personas presas, no llegan a una tercera parte los que señalan tener un vínculo de pareja más o menos sólido: 18% casados, 13% viviendo en pareja estable, 46% solteros y 20% entre divorciados y/o separados.

Por lo que hace referencia al nivel de estudios, teniendo en cuenta que para responder se debe estar en condiciones de poder ser capaz de leer y escribir⁷: un 51% han obtenido el Certificado Escolar (han completado la enseñanza general básica); un 14% finalizó el primer grado de Formación Profesional; un 8% finalizó el segundo grado de Formación Profesional; un 12% acabó el bachillerato superior; un 5% obtuvo el grado medio de estudios universitarios frente a un 3% que finalizaron el grado superior; un 7% dice no tener estudios pero saber leer y, finalmente, un 1% se declara analfabeto. Dentro de

7 Según Instituciones Penitenciarias el 10,1% de los presos son analfabetos totales.

prisión, un 51% realiza algún tipo de estudio, frente a un 49% que no realiza ningún tipo de estudios. En cuanto al tipo de estudios que se siguen en prisión: en un 25% de los casos se realiza educación básica (donde se incluyen actividades para neolectores y/o alfabetización); en un 20% se realiza enseñanza secundaria y, en un 8% de los casos se realizan estudios a nivel universitario. En este punto se destaca que las mujeres suponen un 67% de la población encarcelada que realiza algún tipo de estudios.

Respecto a la relación con el mundo del trabajo un 86% de las personas entrevistadas afirmaron haber trabajado un mínimo de tres meses en el mismo trabajo, frente a un 14% que carecen por completo de experiencia laboral. La falta absoluta de experiencia laboral es mucho mayor a medida que desciende la edad de los presos/as, así en el grupo de edad entre 17 y 29 años el porcentaje de quienes nunca tuvieron un trabajo que les durara al menos tres meses se eleva a un 30%. De entre el 86% destacado, en cuanto a su categoría socioprofesional, los trabajadores no cualificados representan el 46,4%, un 8% lo engrosa aquellos que no tienen profesión y hay que tener en cuenta buena parte de los no clasificables. Fundamentalmente las personas presas son gente que, desde el punto de vista ocupacional, pertenecen en sus 4/5 partes a la clase trabajadora (82%). Lo contrario ocurre con los empresarios y personal directivo: 3%; y con las clases medias, integrada por pequeños empresarios autónomos sin asalariados y profesionales liberales: 6%, o las llamadas "nuevas capas medias" constituidas por empleados cualificados y con estudios: 9%. Todo ello puede llevarnos a concluir que la cárcel interviene selectivamente sobre los grupos sociales con más carencias y menos alternativas/oportunidades de adquirir unos niveles mínimamente dignos de calidad de vida; castiga fundamentalmente a los que menos tienen y buscan formas ilícitas y burdas de apropiarse de los bienes que los otros poseen, afirmación nada novedosa.

Otras cuestiones que deben examinarse en esta rápida radiografía penitenciaria son:

El acceso del preso/a al Juez de Vigilancia Penitenciaria es un privilegio apenas conocido por la generalidad de los presos/as y casi inexistente en algunos centros penitenciarios: en un 91% de los casos afirman no tener entrevistas regularmente con el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

Sólo un 40% de los presos/as encuestados tienen designado abogado, de ellos casi un 60% son de oficio. En ambos casos, con abogado particular o de oficio, un 45% manifiesta que su abogado no les visita regularmente, teniendo en cuenta que los presos que son más visitados por sus abogados son aquellos que se encuentran en primer grado (68%) y en situación preventiva (63%).

En relación con la política de traslados, un 30% de los encuestados/as nunca ha sido trasladado. Del 70% que afirma haber sido trasladado un 49% destaca que el traslado duró demasiado y casi en un 60% de los casos el

interno viaja esposado y debe pasar por otros centros antes de llegar a su destino. Frente a estos porcentajes, un 26% afirma que no se les proporcionó comida.

Respecto a las comunicaciones, un 58% confirma la permisión de comunicar regularmente con sus familiares y amigos, frente a 41% que niega la existencia de dicha posibilidad. A pesar de que el régimen de visitas no debería depender del grado en el que se encuentre el sujeto, el porcentaje de presos que no pueden ser visitados por sus familiares o amigos varía sustancialmente de uno a otro grado: en primer grado un 54% no puede ser visitado por sus familiares y/o amigos; en segundo grado un 41%; cuando se está pendiente de clasificar un 40% y mientras está en preventivo un 39%.

Resulta destacable a la idea generalizada que, en las mismas condiciones, las mujeres, durante su estancia en prisión, reciben menos visitas de sus conocidos o familiares que los hombres, dado que a la mujer delincuente se le suele imputar un doble delito: el delito en sí, y el delito de haber transgredido el papel que tradicionalmente se le ha asignado, es decir, el de madre y el de persona encargada del cuidado del hogar. A pesar de ser cierto que existen diferencias considerables entre el número de visitas que reciben las personas según su género, no es cierto que sean las mujeres las menos visitadas, sino que, en general y salvo alguna excepción puntual, lo son los hombres. En lo que se refiere a comunicaciones íntimas, un 52% de las mujeres no recibe ninguna frente al 88% de los hombres. Respecto a las visitas orales, el 46% de las mujeres no recibe ninguna visita de esta tipo ni de su pareja ni de sus hijos frente al 63% de los hombres; un 36% de las mujeres no recibe ninguna de sus padres, hermanos y abuelos, frente al 35% de los hombres; un 50% de las mujeres y un 71% de los hombres no recibe ninguna visita de su familia indirecta y un 61% de las mujeres frente al 67% de los hombres no recibe ninguna de conocidos.

Por lo que hace referencia a las actividades del preso/a: sólo un 11% realiza alguna actividad remunerada en talleres de los centros; un 10% adicional tienen plaza en talleres ocupacionales y, sólo un 5% de los presos/as tiene acceso a cursos de formación ocupacional. Así, sólo un 29% de la población reclusa tiene ocupado su tiempo de forma provechosa.

Aproximadamente un 37% de los presos/as encuestados han disfrutado alguna vez de un permiso penitenciario, frente a un 63% que no había disfrutado de permiso alguno. De este 37% se destaca que en un 30% de los casos se disfrutó tras haber recurrido la negativa inicial ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

En referencia a la asistencia sanitaria y las enfermedades en prisión: un 7% padecen enfermedades pulmonares; un 2% enfermedades cardiovasculares; un 26% VIH-SIDA; un 17% hepatitis, y un 6% enfermedades mentales. Otras enfermedades que se observan en el interior de las cárceles españolas, por orden de frecuencia, son: enfermedades de próstata; artrosis y reumatismo; problemas de vista (principalmente miopía); lesiones traumatológicas

(hernias, luxaciones, problemas de espalda, etc.); enfermedades de la piel (dermatitis, alergias, psoriasis, etc.); anemia; depresiones y ansiedad, y tuberculosis. Destacables resultan los siguientes datos con ocasión de la enfermedad mayoritaria, el SIDA: un 42% lo contrajo en prisión frente a un 54% que lo contrajo con anterioridad a su ingreso.

El “problema Droga(s)”: un 75% de los encuestados afirma que consumía drogas antes de entrar en prisión, mientras que un 24% comenzó a consumir con su ingreso, aunque un 35% de los consumidores dicen dejarlo al ser excarcelados. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los consumidores lo son de una sola droga: un 39% de hachís; de heroína un 17% y de otras un 15,8%. Sólo un 25% de toman más de una droga. Resulta de especial atención que tan sólo un 34% de los consumidores realizan un tratamiento de deshabituación en el interior de los centros penitenciarios, frente a un 66% que no realiza ningún tipo de tratamiento.

En último lugar, debieran destacarse las cuestiones relacionadas con los extranjeros en prisión, tal y como apuntábamos anteriormente. Dos problemas, principalmente, traen a nuestras cárceles un buen número de presos extranjeros: el tráfico de droga en Colombia y la inmigración marroquí. Destacando que más del 60% de los casos examinados no tiene iniciado el expediente de expulsión a su país. A 31 de enero de 2001 la población reclusa extranjera en España es de un total de 8.958 persona, prácticamente un 20% de la población total encarcelada, de las cuales 8.167 son hombres y 791 mujeres.

Curiosamente, independientemente de cómo valore el preso una posible expulsión de España, sólo un 29% de la población reclusa extranjera está informada de la posibilidad de sustituir la pena inferior a 6 años por la expulsión, y en un 37% de los casos están informados de la posibilidad de cumplir la pena en su país de origen. Actualmente en España, la pena de expulsión puede imponerse por una doble vía: como sanción administrativa en aplicación de la Ley de extranjería, o bien como sustitución de la pena o como una medida de seguridad. La novedad del actual Código Penal es la posibilidad de tramitar expediente de expulsión y expulsar a un extranjero que se encuentre cumpliendo condena en un centro penitenciario español.

Así, como medida sustitutiva cabe su aplicación en penas inferiores a 6 años, siempre que se trate de extranjeros que no residen legalmente en España, sin requerimiento al pago de las posibles responsabilidades civiles que se deriven del delito cometido. Para llevar a cabo esta medida será necesaria la audiencia del condenado y la competencia para aprobar dicha expulsión corresponderá al juez o tribunal sentenciador.

Cuando se trate de una pena igual o superior a 6 años, para poder proceder a la expulsión del condenado, éste tendrá que haber cumplido las 3/4 partes de la condena.

Se establecen en nuestra legislación alternativas a la expulsión:

- por un lado, la posibilidad de disfrutar de la libertad condicional en el país de origen. Deberán tenerse presente los siguientes requisitos y condicionamientos:
 - no ser residente legal;
 - o Previa conformidad documentada del condenado;
 - o Deberá ser aprobado por el Juez de Vigilancia penitenciaria.
- por otro lado, la posibilidad de cumplir la condena en el país de origen en virtud de tratado internacional. En España esta solicitud no requiere de formalidades específicas, pudiendo ser la misma realizada ante las autoridades consulares del país de residencia, dirigiéndose la misma ante la Subdirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Justicia. Teniendo presente que la aprobación de esta posibilidad se realizará por el Consejo de Ministros.

Estas denominadas “alternativas” a la expulsión, llevan aparejadas la no prohibición de la entrada en España de 3 a 10 años y pueden ser concedidas (en el primero de los casos) cuando se ha cumplido las 2/3 partes de la condena.

En cuanto a los datos referidos a la Administración Penitenciaria catalana con relación a la población extranjera en prisión hasta el año 1999⁸, en primer lugar, cabe destacar que en el transcurso de los últimos 10 años, los extranjeros en prisiones catalanas han aumentado en un 45,1%, mientras que el encarcelamiento de la población total ha aumentado en un 26,2% (v. anexo).

A fecha 1 de marzo de 2001 la población extranjera encarcelada en cárceles catalanas asciende a un total de 1.370 de una población penitenciaria total de 6.095 personas, de las cuales 1.285 son hombres y 84 son mujeres. La nacionalidad de los cuales se mostrará en el cuadro 6.6

Para finalizar, me gustaría señalar algunas de las líneas de análisis, entre otras, que pudieran ser atendidas para una futura investigación en esta materia:

- análisis de la actual Política Criminal europea, si es que puede determinarse que existe una política común, con directrices específicas dirigidas a los diferentes países europeos (“Tolerancia cero”, “Law and order”, etc.);
- tras la desestructuración del Welfare ¿qué papel están jugando las políticas sociales en el llamado mundo de la globalización?;
- examen de los fines y finalidades que en la actualidad está cumpliendo la pena privativa de libertad en Europa y, perspectiva comparativa con la situación en USA;

⁸ Los datos que se refieren a continuación han sido extraídos de la Dirección General de Servicios Penitenciarios y Rehabilitación del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña.

Cuadro 6.6 Nacionalidad población extranjera encarcelada, en Cataluña

País	Hombres preventivos	Hombres penados	Hombres internos judiciales	Mujeres preventivas	Mujeres penadas	Mujeres internas judiciales	Total
Liberia	1	4					5
Lituania	7						7
Libano	3	16					19
Libia		1					1
Macedonia	2	1					3
Malawi		1					1
Mali	2	6					8
Marruecos	105	219	1	3			328
Mauritania		3					3
México	3						3
Mozambique		1					1
Moldavia	4						4
Nicaragua		1					1
Nigeria	7	5					12
Níger		1					1
Países Bajos	7	5		2			14
Pakistán	10	9					19
Palestina	3	12					15
Perú	2	9			1		12
Polonia	9	5					14
Portugal	10	26			3		39
R. Dominicana	7	5		1			13
R. Centroafricana	1						1
Reino Unido	4	9		1			14
R. Ruandesa		1					1
R. Checa	1	1					2
Rumania	3	2		1			6
Rusia	8	1					9
Santa Lucía	1						1
Senegal	3	7			1		11
Sierra Leona	1	4					5
Somalia		3					3
Sudan		1					1
Sudáfrica		12		1			13
Suiza		3					3
Surinam	1	1					2
Tanzania	1	1					2
Túnez		4					4
Turquía	1						1
Ucrania	19			1	1		21
Uruguay	4	10					14
Venezuela	9	5		2	2		18
Chile		18					18
China	6				1		7
Chipre		1					1
India	1	1					2

— focalización de la mirada en la creación por parte del sistema penal de nuevas subjetividades y el tratamiento ofrecido por el mismo (mujeres, jóvenes y extranjeros, principalmente);

- análisis de las soluciones propuestas por cada uno de los países a la irrupción de la delincuencia organizada;
- examen de los cambios demográficos acaecidos en los centros penitenciarios, a qué son debidos, sus posibles relaciones con el actual sistema económico, ¿son reflejo de la situación extramuros?

Todo ello, con el afán de tratar de imaginar otras estrategias, otras medidas, que nos hagan capaces de desterrar el uso, en muchas ocasiones el abuso, de la pena privativa de libertad como la única respuesta a los complejos y diversos problemas sociales que nos plantean nuestras actuales sociedades. Si bien es cierto que en la legislación española se contemplan diferentes medidas alternativas a la pena privativa de libertad, desde mi modesto punto de vista, no pueden considerarse como “reales medidas alternativas” cuando las mismas se siguen rigiendo por la normativa estrictamente penal. Hasta el día que podamos conseguir darnos cuenta que, probablemente, si tratáramos de fijar nuestro punto de mira en la sociedad “extramuros” acertaríamos a observar que la problemática se encuentra precisamente ahí fuera, por lo que no cabría más respuesta que una política social más definida, más acorde con los tiempos que corren, más implicada en aquellas temáticas que van a dar lugar a que cuantas más cárceles se construyan, mayor índice de población encarcelada va a registrarse. Con todo ello, me permito la licencia de finalizar con una cita de Albert Camus: “En nuestra refinada sociedad se reconoce lo grave de una enfermedad por el hecho de que no nos atrevemos a hablar de ella más que en voz baja” (“La Guillotina”).

Anexo

Cuadro 6A.1 Porcentaje de la procedencia del total de extranjeros encarcelados en Cataluña del mes de marzo de 1995 al mes de noviembre de 1999

País	Marzo 95	Julio 95	Noviembre 95	Marzo 96	Julio 96	Noviembre 96
<i>Europa Occidental</i>	23,1	25,4	23,9	23,2	24,4	25,4
Alemania	2,4	2,5	2,5	2,2	2,1	2,1
Andorra						0,2
Austria	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Bélgica	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5
Dinamarca	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,4
Finlandia					0,3	0,3
Francia	6,4	6,7	6,6	6,2	6,5	5,7
Grecia	0,1	0,2	0,1			
Irlanda	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Italia	3,2	4,3	4,4	4,7	5,0	5,5
Países Bajos	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
Polonia					0,1	0,4
Portugal	3,8	3,7	3,7	3,8	3,8	4,2
Reino Unido	3,9	4,7	3,6	3,4	3,3	4,1
Suecia	0,1	0,1	0,1			
Suiza	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3
Chipre					0,1	0,1
<i>Europa del Este</i>	0,6	0,9	1,0	1,0	1,4	1,1
Albania					0,3	
Bielorrusia						
Bosnia-herzegovina	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1
Bulgaria						0,2
Croacia	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1
Eslovenia						
Estonia						
Georgia						
Hungría	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Yugoslavia		0,1	0,1			
Macedonia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Moldavia						
Rep. Checa						
Rumania	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Rusia						0,1
Serbia-Montenegro					0,1	
Ucrania						
<i>América central y del sur</i>	20,1	19,3	20,7	21,5	22,1	21,8
Argentina	1,7	2,2	2,1	2,3	2,1	2,0
Bahamas						
Bolivia	1,9	1,6	1,6	1,3	1,4	1,1
Brasil	1,0	0,7	1,0	1,1	1,1	1,0
Colombia	7,1	7,1	8,7	8,0	9,1	9,2
Costa Rica	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Cuba	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1
Ecuador				0,1	0,1	0,2
Guayana francesa	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	
Guatemala						

País	Marzo 95	Julio 95	Noviembre 95	Marzo 96	Julio 96	Noviembre 96
Honduras						
Jamaica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Martinica	0,1			0,1	0,1	0,1
México	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	
Nicaragua						
Panamá	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Perú	1,9	1,8	2,0	2,2	2,4	2,3
Rep. Dominicana	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
Salvador	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Surinam				0,1	0,1	0,1
Uruguay	1,3	0,9	0,7	1,0	0,9	1,4
Venezuela	0,9	0,7	1,0	1,3	1,4	1,3
Chile	2,3	2,3	1,7	2,1	1,8	1,7
<i>Magreb</i>	30,5	30,4	30,5	31,4	29,4	30,7
Algeria	12,7	12,6	12,2	12,8	10,7	12,4
Marruecos	17,1	16,9	17,5	17,9	18,0	17,6
Túnez	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>África</i>	22,4	20,7	21,2	20,2	19,6	18,1
Angola	0,4	0,2	0,5	0,6	0,6	0,4
Burkina Faso	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1
Burundi Ruanda	0,2	0,3	0,3	0,4		
Camerún	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7	0,6
Cabo Verde	0,2			0,1	0,1	
Congo Brazaville	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,2
Costa Ivori	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Egipto	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5
Etiopía	0,1	0,1				0,1
Gambia	4,4	3,8	4,2	3,8	3,7	4,1
Ghana	0,9	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0
Guinea Bisau	2,2	2,1	2,3	2,1	2,0	2,4
Guinea Conakry	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9	0,7
Guinea Ecuatorial	1,2	1,1	0,8	0,8	0,7	0,4
Islas Mauricio						
Kenia	0,1	0,1				
Liberia	1,0	1,1	1,0	1,0	1,3	1,0
Libia	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Malawi						
Mali	0,8	0,6	0,7	0,8	0,6	0,5
Mauritania	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Mozambique	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Nigeria	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Níger	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Rep. Centroafricana	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Rep. Burundi						
Rep. Del Zaire	0,4	0,3	0,2	0,4	0,3	0,1
Rep. Ruandesa					0,3	0,2
Senegal	1,9	1,9	1,7	1,6	1,6	1,4
Sierra Leona	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,3
Somalia	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Sudan	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Sudáfrica	1,9	1,8	1,6	1,6	1,6	1,7
Tanzania		0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Uganda	0,1					

País	Marzo 95	Julio 95	Noviembre 95	Marzo 96	Julio 96	Noviembre 96
<i>Próximo Oriente</i>	4,0	3,9	3,9	3,7	3,6	4,2
Irak	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Israel	0,3	0,3	0,1	0,1		0,1
Jordania	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Kuwait						
Libano	1,8	2,0	1,9	1,6	1,6	1,9
Palestina	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2	1,4
Siria	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Turquía	0,4	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5
<i>Asia</i>	1,3	1,2	1,5	1,6	1,8	1,4
Afganistán						
Filipinas						0,1
India						
Irán	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Japón	0,1	0,1	0,1			
Laos				0,1	0,1	0,1
Malasia	0,1		0,3	0,3	0,4	0,3
Pakistán	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4
Sri Lanka				0,1	0,1	0,1
China	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3
<i>Oceanía</i>	0,1					
Australia	0,1					
<i>América del norte</i>	0,4	0,6	0,4	0,6	0,6	0,5
Canadá						
Estados Unidos	0,4	0,6	0,4	0,6	0,6	0,5

Cuadro 6A.2 Porcentaje de la procedencia del total de extranjeros encarcelados en Cataluña del mes de marzo de 1995 al mes de noviembre de 1999 (cont.)

País	Marzo 97	Julio 97	Noviembre 97	Marzo 98	Julio 98	Noviembre 98
<i>Europa Occidental</i>	25,6	29,3	22,2	22,2	21,8	22,8
Alemania	1,9	1,5	1,1	1,3	1,3	1,4
Andorra	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	
Austria	0,1					0,1
Bélgica	0,6	0,5	0,7	0,8	0,6	0,4
Dinamarca	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Finlandia	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	
Francia	5,8	4,8	5,0	4,4	4,4	5,0
Grecia				0,3	0,2	0,2
Irlanda	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Italia	5,6	5,6	5,5	5,5	5,0	4,9
Países Bajos	1,4	8,3	1,1	1,0	1,3	1,4
Polonia	0,4	0,4	0,4	1,0	1,4	1,5
Portugal	4,2	3,6	4,0	3,7	3,7	3,9
Reino Unido	4,2	3,3	2,9	2,8	2,6	2,6
Suecia						
Suiza	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7
Chipre	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Europa del Este</i>	1,8	1,0	1,9	1,9	1,7	1,5
Albania				0,2		
Bielorrusia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Bosnia-herzegovina	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2	0,2
Bulgaria	0,2		0,5		0,4	0,2
Croacia	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1
Eslovenia					0,1	0,1
Estonia					0,2	0,2
Georgia		0,1	0,1	0,1		
Hungría	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Yugoslavia						
Macedonia	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Moldavia						
Rep. Checa						
Rumania	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4
Rusia	0,1	0,1	0,1	0,1		
Serbia-Montenegro	0,1			0,1		
Ucrania				0,2	0,1	0,1
<i>América central y del sur</i>	20,6	18,6	20,7	21,8	22,3	20,8
Argentina	1,8	1,4	1,3	1,6	1,9	1,6
Bahamas		0,1	0,1	0,1	0,1	
Bolivia	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9
Brasil	0,8	1,1	1,4	1,4	1,7	2,0
Colombia	9,1	8,0	9,7	9,7	10,6	9,2
Costa Rica	0,1					
Cuba	0,1	0,2	0,1	0,5	0,2	0,1
Ecuador	0,2	0,1	0,3	0,3	0,5	0,6
Guayana francesa						
Guatemala						
Honduras						
Jamaica	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Martinica						
México						0,3

Pais	Marzo 97	Julio 97	Noviembre 97	Marzo 98	Julio 98	Noviembre 98
Nicaragua	0,1					0,1
Panamá	0,1	0,1				
Perú	1,9	1,8	1,3	2,5	1,3	1,0
Rep. Dominicana	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,8
Salvador	0,2	0,2	0,1			
Surinam	0,1	0,1				
Uruguay	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,3
Venezuela	1,2	1,0	1,2	0,9	1,0	1,0
Chile	1,5	1,5	1,8	2,0	2,1	2,0
<i>Magreb</i>	31,9	31,9	34,7	34,5	35,3	35,9
Algeria	13,7	14,9	15,9	14,4	15,6	15,5
Marruecos	17,4	16,5	18,3	19,5	18,9	19,9
Túnez	0,8	0,5	0,5	0,6	0,8	0,5
<i>África</i>	18,0	16,9	18,0	16,3	16,0	16,2
Angola	0,5	0,2	0,2	0,3	0,5	0,2
Burkina Faso	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Burundi Ruanda						
Camerún	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,9
Cabo Verde					0,2	0,2
Congo Brazaville	0,1	0,1				
Costa Ivori	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Egipto	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
Etiopía	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Gambia	4,5	4,2	4,1	3,0	2,8	2,7
Ghana	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7
Guinea Bisau	2,3	2,0	2,1	2,0	1,8	1,6
Guinea Conakry	0,8	0,7	1,2	1,2	1,0	1,0
Guinea Ecuatorial	0,3	0,4	0,2	0,5	0,4	0,4
Islas Mauricio						0,1
Kenia		0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Liberia	0,6	0,5	0,8	0,5	0,5	0,6
Libia	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Malawi						0,1
Mali	0,4	0,8	0,5	0,5	0,3	0,5
Mauritania	0,1	0,1	0,1		0,1	
Mozambique	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Nigeria	1,2	1,1	1,4	1,6	1,4	1,6
Níger	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Rep. Centroafricana						
Rep. Burundi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Rep. Del Zaire	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Rep. Ruandesa		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Senegal	1,5	1,5	1,6	1,3	1,2	1,3
Sierra Leona	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,6
Somalia	0,2		0,1	0,1	0,2	0,2
Sudan	0,2	0,2			0,1	
Sudáfrica	1,7	1,4	1,4	1,3	1,3	1,6
Tanzania	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2
Uganda						
<i>Próximo Oriente</i>	3,4	3,6	4,0	3,8	4,0	3,9
Irak						
Israel	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3
Jordania	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kuwait		0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Líbano	1,4	1,6	2,0	1,6	2,0	1,9

País	Marzo 97	Julio 97	Noviembre 97	Marzo 98	Julio 98	Noviembre 98
Palestina	1,1	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2
Siria	0,2	0,2				
Turquia	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Asia</i>	1,3	1,1	1,2	1,2	1,5	1,6
Afganistán			0,1	0,1		
Filipinas	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
India			0,1	0,2		
Irán	0,2	0,1	0,1		0,1	0,2
Japón						
Laos	0,1	0,1				
Malasia						
Pakistán	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,8
Sri Lanka	0,1	0,1	0,1	0,1		
China	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3	0,2
<i>Oceanía</i>		0,1				
Australia		0,1				
<i>América del norte</i>	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	0,5
Canadá				0,2	0,2	0,2
Estados Unidos	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4

Cuadro 6A.3 Porcentaje de la procedencia del total de extranjeros encarcelados en Cataluña del mes de marzo de 1995 al mes de noviembre de 1999 (cont.)

Pais	Marzo 99	Julio 99	Noviembre 99
<i>Europa Occidental</i>	20,5	19,2	19,8
Alemania	1,4	1,6	1,8
Andorra		0,1	0,1
Austria	0,2	0,3	0,3
Bélgica	0,5	0,3	0,3
Dinamarca	0,1	0,1	0,1
Finlandia			
Francia	3,9	3,1	3,4
Grecia	0,2	0,1	0,2
Irlanda	0,3	0,3	0,2
Italia	4,6	4,5	5,0
Países Bajos	1,3	1,3	0,8
Polonia	1,5	1,3	1,0
Portugal	3,5	3,3	3,4
Reino Unido	2,4	2,8	2,6
Suecia			
Suiza	0,6	0,3	0,4
Chipre	0,1		
<i>Europa del Este</i>	1,6	2,7	2,7
Albania			0,2
Bielorrusia	0,2	0,2	0,2
Bosnia-herzegovina	0,2	0,2	0,5
Bulgaria	0,2	0,2	0,1
Croacia	0,1	0,3	0,1
Eslovenia	0,1	0,2	0,1
Estonia	0,2	0,2	0,2
Georgia		0,1	0,2
Hungría	0,1		0,1
Yugoslavia			
Macedonia	0,1	0,2	0,1
Moldavia	0,1	0,1	0,2
Rep. Checa	0,1	0,1	0,1
Rumania	0,3	1,0	0,5
Rusia		0,1	0,2
Serbia-Montenegro		0,1	0,2
Ucrania	0,1		
<i>América central y del sur</i>	21,0	21,5	20,4
Argentina	1,5	1,4	1,4
Bahamas	0,1	0,1	0,1
Bolivia	0,8	0,8	0,8
Brasil	2,0	2,2	2,0
Colombia	8,9	9,4	9,4
Costa Rica			
Cuba	0,2	,01	0,2
Ecuador	0,8	0,7	0,7
Guayana francesa			
Guatemala	0,1	0,1	0,1
Honduras	0,1		
Jamaica	0,2	0,2	0,2
Martinica		0,1	
México	0,3	0,3	0,3
Nicaragua	0,1	0,1	0,1

Pais	Marzo 99	Julio 99	Noviembre 99
Panamá			
Perú	1,4	1,4	1,3
Rep. Dominicana	0,7	0,4	0,5
Salvador			
Surinam		0,1	0,1
Uruguay	1,3	1,3	1,1
Venezuela	0,9	0,9	0,5
Chile	1,8	2,0	1,8
<i>Magreb</i>	37,9	37,2	38,7
Algeria	16,8	16,1	16,3
Marruecos	20,5	20,7	22,3
Túnez	0,6	0,4	0,2
<i>África</i>	16,1	16,7	15,3
Angola	0,2	0,1	0,1
Burkina Faso	0,2	0,2	0,3
Burundi Ruanda			
Camerún	0,9	0,9	0,7
Cabo Verde	0,3	0,4	0,4
Congo Brazaville	0,1		
Costa Ivori	0,1	0,1	0,3
Egipto	0,2	0,2	0,2
Etiopía	0,4	0,3	0,3
Gambia	2,6	2,7	2,6
Ghana	0,6	0,7	0,7
Guinea Bisau	1,4	1,5	1,7
Guinea Conakry	1,1	0,8	0,5
Guinea Ecuatorial	0,3	0,5	0,5
Islas Mauricio			
Kenia	0,1	0,1	0,1
Liberia	0,6	0,6	0,5
Libia	0,1	0,1	
Malawi	0,1	0,1	0,1
Mali	0,5	0,5	0,5
Mauritania		0,1	
Mozambique	0,3	0,3	0,2
Nigeria	1,5	1,4	1,1
Niger	0,1	0,1	0,1
Rep. Centroafricana			
Rep. Burundi			
Rep. Del Zaire	0,1	0,1	0,1
Rep. Ruandesa	0,1	0,1	0,1
Senegal	1,5	1,5	1,5
Sierra Leona	0,6	0,8	0,7
Somalia	0,3	0,4	0,4
Sudan		0,1	0,1
Sudáfrica	1,5	1,4	1,4
Tanzania	0,3	0,3	0,3
Uganda			
<i>Próximo Oriente</i>	3,7	3,8	3,4
Irak			0,1
Israel	0,3	0,3	0,3
Jordania	0,1	0,1	0,1
Kuwait	0,1		
Líbano	1,7	1,7	1,4
Palestina	1,0	1,1	1,0
Siria			

País	Marzo 99	Julio 99	Noviembre 99
Turquía	0,5	0,6	0,5
<i>Asia</i>	2,1	1,9	2,4
Afganistán			
Filipinas	0,2	0,2	0,2
India			
Irán	0,3	0,2	0,2
Japón			
Laos			
Malasia	0,4	0,4	0,4
Pakistán	0,6	0,7	1,0
Sri Lanka			
China	0,5	0,3	0,5
<i>Oceanía</i>			
Australia			
América del norte	0,5	0,5	0,5
Canadá	0,2	0,2	0,2
Estados Unidos	0,4	0,3	0,3

The penitentiary system in Spain (abstract)

In order to make a summary of the penitentiary system in Spain, I will try to describe what the prisoners' circumstances are like in our jails. I believe this is the best way to learn about any type of penitentiary system.

The first point I must explain about the penitentiary system in Spain is that we have two penitentiary administrations. When we read the Spanish Constitution, we see that the state has got the sole authority over penitentiary matters, but we must understand that the execution of this authority can be transferred. Spain has a central administration and has had a Catalan one since 1984. The possibility of the Basque Country acquiring one is currently under consideration, and although I believe this is unlikely to happen, we must wait for the government's decision.

There are now about 45.882 prisoners in Spanish prisons, 9.662 of whom are in preventive incarceration and 36.220 are convicts serving sentence.

Of course, the number of men in prison is still higher than that of women (42.157 — 91,88% compared with 3.725 — 8,12%). However, we observe an increase in women in prison with 67% of them being imprisoned more than twice, and the percentage increasing with their age.

It would be interesting to make an analysis of the types of crime committed by men and women, because we see that most crimes committed by men are against property and are of a socio-economic order, whereas most crime committed by are against public health.

Our legislation has undergone an important adjustment because of the new penitentiary regulations that were adopted. This regulation stems from the new Penal Code. This penitentiary regulation seeks to go more deeply into individual scientific rules, which are at the base of our penitentiary system.

Among the aims this legislation strives for are the following:

- incorporate the doctrine of Constitutional Court with the penitentiary area;
- ensure the Public Prosecutor's intervention in order to guarantee the rule of law on all occasions.

The most important innovations are:

- regulating the activities of some associations within the penitentiary administration;
- highlighting the need for sentences to be served in open centres.

The new concept deals with treatment that includes matters such as education, culture, sports and work.

In addition to all these facts, there is also the introduction of alternative measures to the custodial sentences in the Penal Code such as community service orders and weekend detention. I do not think we can talk about real alternative measures because these measures are still being regulated by the Penal Code, and this is maybe a further theme to be debated.

Apart from these points, I will try to give a sociological view of prison. The so-called “drug problem” is the main problem as 75% of prisoners consume drugs. What is most curious about this is that 24% prisoners started consuming drugs in prison. Anyhow, drugs are the main problem because 26% of prisoners in our jails have AIDS. We know prisoners suffer all kind of illnesses in prison (pulmonary, hepatitis, mental, cardiovascular disorders, problems with vision, depression, anxiety, tuberculosis and so one), but AIDS-related problems are more intensely recognised.

It is important to know that a recent research made by the Asociación Pro Derechos Humanos (Human Rights Association in Spain) reveals that 42% of infected prisoners contracted AIDS in prison. As long as our Penitentiary Administration continues to deny the existence of drugs in prison, prisoners will die in our jails owing to the administration’s refusal to provide hypodermic syringes.

Other problems in Spanish prisons include:

- access to judges who must guarantee rights in the execution of sentences (surveillance judges) is a privilege for larger number of prisoners; only 40% of prisoners have a lawyer;
- 41% of prisoners are denied the chance to communicate with family or friends, and women receive fewer visitors than men;
- only 11% of work done in prison workshops is being paid for.

An important aspect to consider has been for some time the increase of foreign prisoners because there are now 8.598 foreigners in our jails (which constitutes 20% of the total prison population), and these numbers grow every day. Drug-dealing and the illegal Moroccan immigration are the two main problems that lead to incarceration in Spanish prisons.

Finally, and after all that has been said, I would like to say that we have to work together in order to ensure that all prisoners’ rights are respected. But we must come up with other strategies or mechanisms that will allow us to avoid the use of prison becoming the only answer to all our societies’ problems.

Capítulo 7
PRISON POPULATION IN ITALY

Patrizio Gonnella

The numbers of prison population

The most recent statistics say that on the whole 54.831 prisoners are present in the 232 Italian prisons.

25.191 are on remand, 28.195 are sentenced, 1445 are inmates, i.e. subjected to safety measures, and more exactly 1265 are prisoners under custodial sentence which allows them to study or work outside prison for part of the day. The penal control system does not stop in front of the prison walls. In fact the final numbers regarding the alternative measures in Italy in the 2000 emphasize the great expansion of penal system: 24.991 persons are under custody of social service, 9.489 are placed under house arrest, 1689 are under custodial sentence which allows them to study or work outside prison for part of the day, 1593 are subjected to equivalent penal sanctions, 1881 are under police surveillance. Finally there are some few persons under experimental electronic control (just four months ago it was introduced in our legislation the possibility to use the electronic bracelet to reinforce the forms of external penal control). The sum total of the persons under penal sanctions is about 95.000. The large use of alternative to imprisonment didn't reduce the whole number of prisoners. It occurred that the alternative measures to the imprisonment are slowly transforming themselves in additional measures.

Since 1983 (year of the biggest prison population in the last three decades) until now the prison population has been on the increase of 15 thousand of persons. The detention rate is about 95 prisoners each 100.000 inhabitants. Ten years ago the rate was 54 prisoners each 100.000 persons. In Italy after the second world war only in the 1952 there was the highest rate. Just last year (March 2000), during the failure of the jubilee campaign for the amnesty, the prisoners were 1300 less than today. Two years ago they were 4.500 less than today. The growth is exponential, even though the total number of crimes is on the progressive decrease in the last five years and even though there were

not new restrictive penal or penitentiary laws (except one adopted last February, the so called security packet, that was approved in order to comply to the security request coming from society: in this law are stated longer imprisonment sentences for the crimes of burglary and mugging).

The maximum regular capacity of Italian penal institutions is of 42.063 prison places. The Justice Minister says that the whole prisons can tolerate no more than 47914 persons imprisoned. Obviously it's not pre-definite what's the meaning and which are the parameters of tolerated capacity. So the question of the rate of overcrowding has to be estimated comparing the number of prisoners with the number of regular prison places. At the moment there are 13.000 persons imprisoned more than the available prison places. The overall density of the Italian penal institutions is 129 persons each 100 available prison places. In the whole zone of Council of Europe the rate of overcrowding is more serious only in Greece (166 prisoners each 100 places), in Hungary (161), in Romania (148). In the great European northern countries the situation is much better. In Denmark and Norway the rate of overcrowding is 90 prisoners each 100 available prison places.

The great part of prison population is composed by men (52.475). The women deprived of their liberty are only 2.356. They represent a small minority of prisoners. The foreigners prisoners are 16.212, i.e. almost the 30% of the whole prison population.

81.399 are the persons imprisoned from the situation of liberty in 2000 31.000 persons more than ten years ago, but six thousands less than last year. This last datum is important because emphasizes that the growth of the prison population is occurred even though is decreased the number of sentences. So I think that the sanction of the imprisonment is less flexible than in the past. Probably this is the consequence of the great safety and zero tolerance campaigns sponsored by media and political parties of both tendencies.

To address the problem of overcrowding, Italian government has taken to route of increasing the number of prison places and has embarked on extensive programmes of prison building. The recent article 145 of the law number 388 of the 23rd of December 2000 has located 22 new prisons to build (Pinerolo, Varese, Trento, Bolzano, San Vito Tagliamento, Savona, Rovigo, Forli, Camerino, Avezzano, Rieti, Paliano, Nola, Sala Consilina, Modica, Sciacca, Marsala, Lanusei, Oristano, Sassari, Tempio Pausania, Cagliari). 21 of these will take the place of old prisons that will be closed. They will be more capacious. And there is a public tender for the architectural planning. It's very important to organize an external control during the periods of planning and building, because last September the government has approved new penitentiary rules in the respect of human dignity of prisoners (i.e. new health care service, new rules about the promotion of good contacts with the outside world, hot shower in each cell, natural light).

The European Committee against torture in its general reports, by

contrast, consider that the existence of policies to limit the number of persons being sent to prison has in certain States made an important contribution to maintaining the prison population at a manageable level. The only useful instrument to fight against overcrowding is the great penal reform system, a new code based on the idea of minimalism and the use of prison as extreme ratio.

Anyway we run the risk to follow the American system: a new plan of penitentiary buildings, privatisation, dangerous overcrowding.

The legal status

The detainees on remand are the 45,94% of the total prison population. 13.981 persons are under the first degree of the criminal proceeding, 7.915 lodged an appeal, 3.295 prisoners are recurrent to the Supreme Court.

The prisoners on remand are 800 people more than the last year, although the detainees under the first degree of the criminal proceeding reduced of 260 persons. What's the reason of this strange situation? Probably the courts use much more the imprisonment during the second and the third degree of the criminal proceeding. It seems that the courts want to anticipate the reform of the penal legislation and following the requests of the most reactionary part of the magistrature. In fact in Italy last year there was a strong debate on the executivity of the first degree sentence.

Probably the numbers are the result of the most recent reform of the procedural criminal code that has changed the times of the preventive custody during their different phases.

In some regions (Campania, Emilia Romagna, Friuli, Liguria, Puglia.) the total number of the detainees on remand is higher than the number of the sentenced prisoners.

In the Italian penitentiary system there are 25 thousand people imprisoned, probably innocents. For them it's not possible to enforce the treatment rules. We have the sad record of the highest rate of remanded prisoners in all Europe. In France the rate of prisoners on remand is of 34,2%, in Denmark the 27,3%, in Romania the 22%, in Turkey the 41,7%. Among the 43 countries of the Council of Europe, only in Luxemburg there's an higher rate of prisoners on remand. It's the 60,78% of the prison population. Anyway in the Grand Duchy the total number of prisoners is only 400.

What's the reason of this situation in Italy. Probably the slowness of the criminal procedures and the excessive use of custodial measures.

Finally the rate of foreigners prisoners on remand is much higher than the average. It's the 60% of the whole number of the foreigner imprisoned. It means that for them the alternative measures do not work.

The length of the sentence and the types of the crimes

The 32,02% of the sentenced prisoners must serve a sentence (or residual punishment) smaller than 3 years of imprisonment, the 27,34% a sentence between 3 and 6 years, the 16,91% a sentence between 6 and 10 years, the 21,31% a sentence higher than 10 years, the 2,41% the life imprisonment.

17.541 are the prisoners that must serve a residual punishment shorter than 3 years, even though is in force since 1998 the so called law Simeone-Saraceni that extends the possibility to obtain alternative measure from the state of liberty.

The prisoners serving a life sentence are 1193.672 are sentenced. In 1992 Antigone organized a public meeting on the unconstitutionality of the life imprisonment, and 8 years ago the prisoners serving a life sentence were 408. Four years later they were 710. We can observe a progressive increase of the number of the prisoners serving a life sentence, but media and politician of both the coalitions say that life imprisonment does not exist any more in Italy.

The 31st of March of 2001 the most frequent crimes attributed to the prison population are the crimes against property (thefts, robberies, frauds...). The percentage is the 25,14%. Then we have the violations of the drug law, that's the 20,70% of the total crimes attributed to prison population. The crimes against human beings (homicides, rapes...) are the 13,92%. Only the 2,3% of the prison population committed mafia crimes.

The dangerous situation described by media and politicians is not so serious. It doesn't justify law and order campaigns.

Who?

The penal law are selective. They ratify the social inequalities and they contribute to create new iniquities.

Women in prison

The prisons are lived mainly by men. The percentage of women imprisoned is smaller than the 5%. They are only 2356. The total number of the women went in prison from the state of liberty is 6519. It's stable respect the previous years. Only in 1992 they were more than 8000.

The women are subdivided in 6 penal institutions and various female sections inside mixed prisons. 1123 are on remand, 1147 sentenced, 80 are under custodial sentence, which allows them to study or work outside prison for part of the day, 86 are with mental health problems involuntary placed in psychiatric judicial hospitals.

The foreigner women in prison are 926. It's a rate a little higher than the Italian women imprisoned.

The statistics say that the female prison population serve sentences less length than the male prisoners. The 17,6% is illiterate. Only the 5,5% is graduated. The most frequent crimes attributed to female prison population are the violations of the drug law (32,30%). The 5,10% committed crimes against the prostitution law, even though the condition of prostitute is not illegal.

Just few months ago (exactly last February) it was approved the new law that contains new alternative measures for the women with children under 10 years

Now the children in prison with their mothers are less than 50. The new law doesn't contains automatic measures, so until now the enforcement proved to be not simple.

The geographical origins

The 31st march of 2001 the foreigners in prison were 16.212, 1400 more than last year and 370 more than two months ago. The increasing is exponential.

The nationalities more represented are: Morocco (3472), Albania (2714), Tunisia (2108), Algeria (1387), former Yugoslavia (1227). The prisoners that come from the countries of European Union are 406, the prisoners from United States are 31. The 38,09% committed crimes against the drug law, the 19,18% against property. Only a very low 0,11% committed mafia crimes.

The greatest part of Italian prison population come from the southern part of Italy and more exactly from four regions (Campania, Puglia, Calabria, Sicily). If we sum them with the foreigners we can verify that the 75% of the prison population is composed by people coming from poor regions or poor states. So it's evident that the criminal question is a social question and that there's a link between the welfare system and the overcrowding of penal institutions.

The age, the education and the work condition of prisoners

The prison selects its inhabitants in an unequal way. The people with less social opportunities have more possibilities to be imprisoned.

The 52,4% of the prison population is under the 35 years. The rate of the unemployed persons (before imprisonment) is of about 72%. 12.951 are the prisoners without a specific profession before imprisonment.

The 56,34% of prison population has not completed the scholastic duty. Only the 0,84% is graduated and 3,67% attended the secondary school.

According the statistics we can say that the penal system selects young

people without job, without a profession, and with a very low degree of studies.

Drug addicts and HIV-positive persons

The 31st of December the drug addicted were 14.440, the 27,23% of the prison population. 3.001 are the drug addicted under custody of social service.

It's not significant the number of the alcoholics.

The 20,33% of the total crimes attributed to prison population is in violation of the prohibitive drug law of 1990.

The half part of drug addicted is in prison for small drug trafficking. The remaining part for crimes against property to get the drug.

Since 1990 the drug addicted prisoners have been increasing a lot. They are about 7 thousands more than ten years ago.

The HIV-positive persons are 1459 and the 86,77% is composed by drugs addicted.

The prisoners with a serious form of aids are 128, although the recent law that introduced.

A new alternative measures for the Aids prisoners. But these measures are not automatic and the dangerous prisoners are excluded.

If we sum the drug addicted with the foreigners we can verify that the 60% of the prison population is composed by people with adjustment problems.

The inmates involuntary placed in the psychiatric judicial hospitals

1.265 (89 women) are the people with health problems imprisoned in 6 judicial psychiatric hospital (Castiglione dello Stiviere, Montelupo Fiorentino, Aversa, Napoli, Reggio Emilia, Barcellona Pozzo di Gotto) or in the psychiatric observation section of the prisons. Usually it's not easy to come out of the judicial psychiatric hospitals.

25 people are imprisoned without a clear reason. Nobody knows why they are in psychiatric hospitals.

Even though there are different proposal of law that would overcome the safety measures and the psychiatric judicial hospitals, and even though the mental hospital were closed 21 years ago, at the moment the psychiatric judicial hospitals are places of custody and not of therapy.

Conclusions

Just few considerations in conclusion of this paper. The Italian government affirms that a double strategy will be followed to contrast overcrowding: opening of new prisons and deflating laws. This strategy, as defined, does not resist. The general reform of penal code (in Italy the penal code dates back to the 1931, during the fascist period) is the basis for all the reforms devoted to the possibility of a reduction of the penal area and the reduction of the imprisonment to extreme ratio. This reform has been studied in all the recent legislatures, by apposite commissions, but it never arrived to the discussion state. Instead during these years more penal laws were approved and now the question posed is the rationality of the penal system and the concrete possibility of knowing it. We need a penal reform.

Finally the social composition of the prison population emphasizes that the criminal system take cares mainly of young drug addicted and young migrants without a significant job. It's the new form of imprisonment of extreme poverty.

Capítulo 8
**OSSERVATORIO NAZIONALE SULL'ESECUZIONE PENALE
E LE CONDIZIONI DI DETENZIONE**
Pre-rapporto 2001¹

Patrizio Gonnella

Nei 202 istituti penitenziari, nelle 24 case mandamentali, e nei 6 Ospedali Psichiatrici Giudiziari italiani il 31 maggio 2001 erano “ospiti” complessivamente 55.383 detenuti. Di questi 25.181 imputati, 28.762 condannati, di cui 1.729 semiliberi. 1.440 internati (ossia sottoposti a misura di sicurezza detentiva), di cui 1265 ricoverati in ospedali psichiatrici giudiziari. Le forme del controllo penale non si fermano però nelle mura delle carceri. Infatti i dati conclusivi dell'anno 2000 riferiti ai casi di misure alternative seguite dai centri di servizio sociale per adulti ci dicono che sono ben 24.991 i casi di affidamento in prova al servizio sociale e 9.489 quelli di detenzione domiciliare. A questi numeri vanno aggiunti i 1.593 casi di sanzioni sostitutive alla detenzione e le 1.881 persone sottoposte a libertà vigilata. Infine le poche persone al momento sottoposte in via sperimentale a controllo elettronico, tramite cavigliera. Si sfiorano le 95 mila unità totali.

L'esplosione del sovraffollamento

Dal 1983 (punto di apice della detenzione a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta) ad oggi la popolazione detenuta in Italia è cresciuta di circa 17mila unità. Il tasso di detenzione è di circa 95 detenuti ogni 100.000 abitanti (era pari a 54, 10 anni prima). Era da 49 anni che non aveva un tasso così alto. Nel marzo del 2000, ossia un anno prima e agli albori della campagna giubilare per l'amnistia, poi finita senza esiti, i detenuti erano 1300 in meno. Due anni

1 Sede operativa: Via Gustavo Modena, 95, 00153 Roma. Sede legale: Via della dogana vecchia, 5, 00186 Roma. Tel/fax 06.5810299. E-mail: associazione.antigone@tin.it, <http://www.associazioneantigone.it>

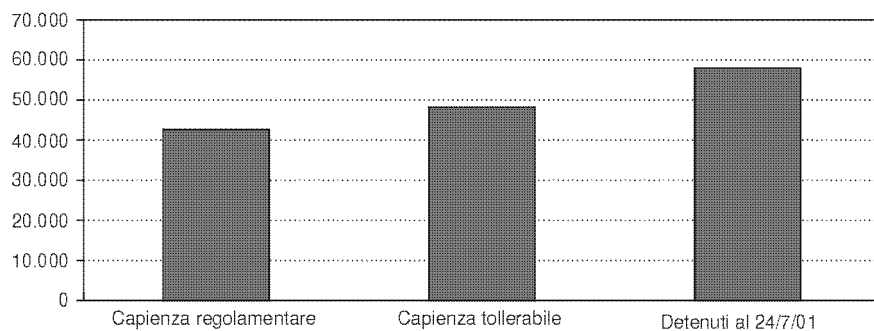


Figura 8.1 Capienza regolamentare, capienza tollerabile e presenze effettive in carcere al 24.07.2001, Italia

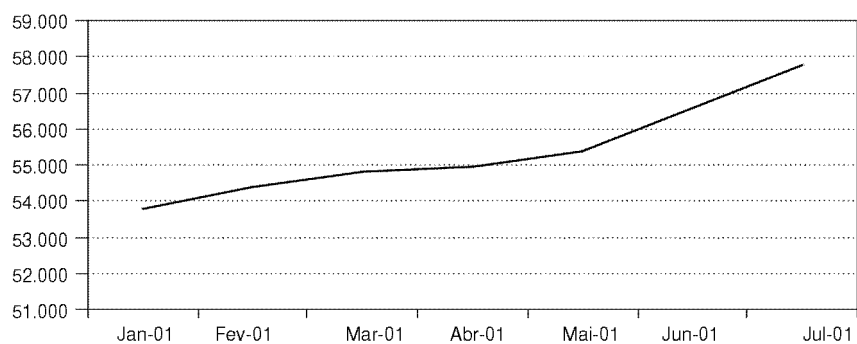


Figura 8.2 Presenze in carcere nel corso del 2001, Italia

prima erano ben 4 mila e 500 in meno rispetto ad oggi. La crescita è esponenziale, nonostante i tassi di criminalità non destino allarme, anzi sono in progressiva diminuzione, e non vi siano stati provvedimenti penali o penitenziari restrittivi nell'anno in corso, se si eccettua il pacchetto sicurezza, approvato però solo pochi giorni prima della rilevazione sopracitata e pertanto ragionevolmente ininfluenza sui numeri.

La capienza regolamentare del nostro parco carceri è di 42.063 posti, mentre quella tollerabile di 47.914. Ovviamente non sono predefiniti i

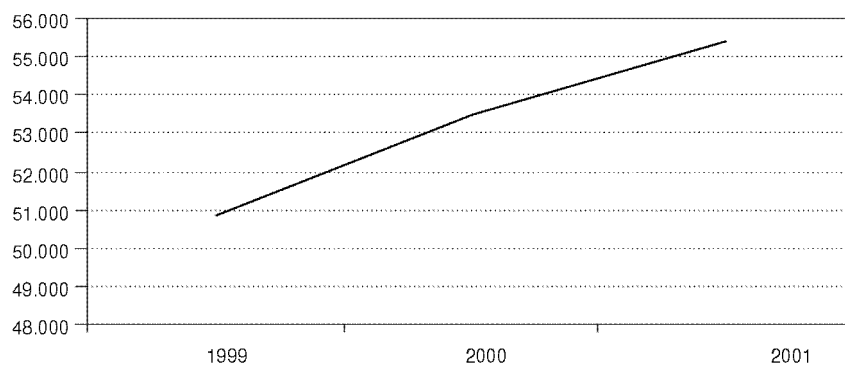


Figura 8.3 Andamento delle presenze in carcere 1999-2001, Italia

parametri della tollerabilità, pertanto il tasso di sovraffollamento va analizzato rispetto ai posti letto regolamentari. La densità globale degli istituti di pena italiani è pari a 129 persone ogni 100 posti disponibili. Nell'area del Consiglio d'Europa il sovraffollamento risulta più grave solo in Grecia (166 detenuti per 100 posti), in Ungheria (161), in Romania (148). Negli altri grandi Paesi della Unione europea la situazione è sensibilmente migliore: in Francia 100, in Spagna 106 e in Danimarca e Norvegia 90 detenuti per 100 posti disponibili.

Rispetto ai numeri complessivi 52.958 sono uomini, 2425 donne. 16.330 sono gli stranieri. 81.399 i detenuti entrati in carcere dallo stato della libertà nel 2000. 31mila in più del 1990, ma 6 mila in meno rispetto all'anno precedente. Dato significativo, in quanto evidenzia come la crescita della popolazione detenuta sia avvenuta nonostante sia addirittura calato il numero delle condanne, ed è quindi attribuibile alla riduzione degli spazi di flessibilità della pena durante la sua esecuzione, frutto di campagne di sicurezza lanciate dal mondo politico e dai media più influenti. Nei primi 5 mesi del 2001 sono entrati dallo stato di libertà in carcere 33.731 persone. Al sovraffollamento il governo italiano ha inteso rispondere solo con politiche dirette alla costruzione di nuove carceri. Nonostante i rilievi critici del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura su questa scelta di contenimento del problema, in via ufficiale il Ministero degli esteri ha riferito che questa è la via maestra prescelta dalle autorità italiane. Infatti con l'articolo 145, comma 34, lettera b) della legge 23 dicembre 2000, n. 388 sono stati individuati 22 nuove carceri da realizzare (Pinerolo, Varese, Trento, Bolzano, San Vito Tagliamento, Savona, Rovigo, Forlì, Camerino, Avezzano, Rieti, Paliano, Nola, Sala Consilina, Modica, Saccia, Marsala, Lanusei, Oristano, Sassari, Tempio Pausania, Cagliari). Va detto che contestualmente con decreto del 30 gennaio 2001 il Ministro

della Giustizia ha individuato 21 istituti da dismettere. Coincidono con quelli nuovi, in più vi sarebbe il solo carcere di Pinerolo. Si immagina che tali istituti avranno capienze più elevate. Si spera però che rispettino gli standard strutturali imposti dal nuovo regolamento di esecuzione della legge penitenziaria, entrato in vigore lo scorso 20 settembre 2000 nell'interesse e a garanzia dei diritti fondamentali delle persone detenute (una cucina ogni 200 detenuti, doccia in cella, luce naturale, bidet per le donne, asili nido per le detenute madri).

Il nuovo governo di destra, che ha già più volte ribadito di volere aumentare notevolmente gli investimenti in opere pubbliche, ha nelle mani la gestione di questa fase strategica, e dovrà definire quale ruolo dovranno avere i privati nella costruzione e nella gestione delle carceri. Il modello americano si avvicina pericolosamente.

La posizione giuridica

Al 31 maggio 2001 i detenuti in attesa di giudizio erano 25.181, il 45,47% del totale contro i 28.762 condannati definitivi: 13.701 in attesa di primo giudizio, 7.844 appellanti, 3.298 ricorrenti in Cassazione. Aumentano di 1.200 unità rispetto all'anno precedente, nonostante siano diminuiti di 80 unità le persone giudicabili detenute. Ciò significa che si è fatto maggior ricorso alla custodia cautelare per i condannati in primo grado in attesa di appello o di ricorso in Cassazione, quasi ad anticipare in via di fatto riforme più volte auspiccate dai settori più retrivi della magistratura circa la esecutività della sentenza di primo grado. Tali numeri sono anche il frutto della riforma del codice di procedura penale sulla rimodulazione dei tempi della carcerazione preventiva nelle varie fasi del processo. In alcune regioni (Campania, Emilia Romagna, Friuli, Liguria, Puglia) il numero assoluto degli imputati detenuti supera addirittura quello dei condannati:

Il sistema penitenziario deve sostenere dunque il peso di oltre 25 mila persone presunte innocenti rispetto ai quali sono inapplicabili le regole del trattamento. Processi molto lenti e dilatazioni della custodia cautelare oltre ogni ragionevole durata con record poco dignitosi in Europa: queste le cause. Si pensi che in Francia la percentuale di detenuti imputati è del 34,2%, in Danimarca del 27,3%, in Romania del 22,1%, in Turchia del 41,7%. In tutta l'area del Consiglio di Europa solo il Lussemburgo ci supera in questo triste primato. Ma lì in tutto il Granducato i detenuti sono in tutto meno di 400.

Infine la percentuale di imputati detenuti stranieri è ben più alta rispetto alla media globale. Raggiunge ben il 60,78% del totale degli stranieri in carcere. Sintomo inequivocabile che nei loro confronti l'unico strumento cautelare utilizzato dalla magistratura è il carcere.

La durata della pena e le tipologie di reato

Al primo gennaio 2001, il 62,08% dei detenuti condannati in via definitiva doveva scontare una pena (o residuo di pena) inferiore ai tre anni, il 19,62% una pena tra i 3 ed i 6 anni, il 7,87% una pena fra i 6 ed i 10 anni, l'8,87% una pena oltre i 10 anni, il 2,56% la pena dell'ergastolo.

Traducendo i dati percentuali in assoluti risultano essere 18.172 i detenuti che devono scontare una pena residua inferiore ai tre anni, nonostante sia in vigore da oramai tre anni la legge Simeone-Saraceni che ampliava la possibilità di ottenere le misure alternative dallo stato di libertà. I detenuti condannati all'ergastolo al 10 febbraio 2000 erano 1.193, di cui 672 definitivi. Si tenga conto che in occasione del convegno dedicato da Antigone all'abolizione dell'ergastolo, nella primavera del 1992, gli ergastolani detenuti erano 408; quattro anni dopo, il 10 luglio del 1996 (quando iniziava l'esame del disegno di legge per l'abolizione dell'ergastolo) erano saliti a 710. Siamo dunque in presenza di un incremento costante degli ergastolani in carcere, nonostante con qualche leggerezza si continui a dire — anche da sprovveduti versanti istituzionali — che l'ergastolo non esiste.

Al 31 maggio 2001, tra i reati ascritti alla popolazione detenuta i più ricorrenti sono quelli contro il patrimonio (furto, rapina, danneggiamento, truffa), pari al 25,46%. Seguono i reati commessi in violazione della legge sugli stupefacenti, pari al 20,60% del totale. I reati contro la persona (omicidio, lesioni, violenza sessuale, ecc.) sono il 13,93%. Solo il 2,29% sono i detenuti per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso e lo 0,71% ha commesso reati contro l'incolumità pubblica.

Chi?

Le norme penali si applicano selettivamente, ratificano le disuguaglianze sociali in atto o ne producono addirittura di ulteriori.

Donne in carcere

Il carcere è prevalentemente abitato da uomini. La percentuale di donne sulla popolazione detenuta al 31 maggio 2001 era inferiore al 5% per un numero complessivo di 2425. Il totale delle donne entrate in carcere dallo stato della libertà nel 2000 è di 6519 unità. Numero stabile rispetto al decennio precedente, salvo le quasi 8000 unità del 1992. Esse sono suddivise in sei istituti e svariate sezioni femminili all'interno di istituti misti.

1151 sono imputate, 1193 condannate, di cui 81 in semilibertà, 81

internate. 946 le donne straniere (percentualmente di poco superiori al numero delle donne italiane detenute)

Secondo dati riferibili al primo gennaio 2001 tendenzialmente la popolazione femminile è condannata a pene inferiori rispetto alla popolazione totale detenuta. L'11,75% delle detenute è priva di titolo di studio e il 4,71% è analfabeta. Il 35,78% possiede il diploma di scuola media inferiore. Il 20,92% ha il diploma di scuola media superiore o titoli di formazione professionale, l'1,64% è laureata. Fra le donne i reati più frequentemente commessi sono in violazione della legge sulla droga (32,71%). Ovviamente compare la voce prostituzione, pur non essendo incriminabile lo status di prostituta, con una percentuale del 5,10%.

Fra gli ultimi atti della tredicesima legislatura, a febbraio 2001, è stata definitivamente approvata la legge che prevede nuove misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto fra detenute e figli minori. I bambini in carcere con le loro madri sono meno di 50. Dopo alcuni mesi di applicazione la legge non ha ancora prodotto risultati significativi, in quanto non prevede forme automatiche di scarcerazione per quelle detenute che hanno bambini con età inferiore ai 10 anni.

La provenienza geografica

Al 31 maggio 2001 gli stranieri in carcere erano 16.330, 1500 in più rispetto all'anno precedente e 370 in più rispetto a soli due mesi prima. Le nazionalità più rappresentate sono il Marocco (3597), l'Albania (2717), la Tunisia (2083), l'Algeria (1440), la ex Jugoslavia (971). I detenuti dell'area Ue sono 403, gli statunitensi 29. Nelle carceri lombarde troviamo il maggior numero di stranieri (2675), mentre in quelle molisane il minore numero (94). Il 38,40% ha commesso reati in violazione alla legge sugli stupefacenti, il 19,33% contro il patrimonio. Un irrilevante 0,10% ha commesso reati di associazione a delinquere di stampo mafioso.

L'età, lo status occupazionale e l'istruzione.

Il carcere sceglie i suoi ospiti fra coloro che hanno meno opportunità sociali, sono meno garantiti nella società e durante il processo.

La maggioranza assoluta delle persone detenute rientra nella fascia giovanile. 27.492 detenuti, pari al 49,83% della popolazione in carcere al primo gennaio 2000, hanno un'età compresa fra i 18 e i 35 anni.

Corollario dell'età è lo status occupazionale. La percentuale complessiva dei disoccupati e degli inoccupati è del 30,6%. Ben il 41,81% aveva una condizione lavorativa non rilevabile prima di entrare in carcere. Si tratta

presumibilmente di extracomunitari o di persone fuori da ogni contesto integrato. 13.322 sono i detenuti che all'ingresso in carcere risultavano titolari di una posizione lavorativa definita.

Infine il grado di istruzione. Fra i non rilevati, i privi di qualsiasi titolo di studio, gli analfabeti e coloro i quali hanno il solo titolo di licenza di scuola elementare si raggiunge la percentuale complessiva del 55,02% del totale della popolazione detenuta che non ha assolto all'obbligo scolastico. Solo lo 0,86% ha una laurea ed il 3,81% il diploma di scuola media superiore. La licenza media costituisce il livello di istruzione raggiunto dal 37,01% dei detenuti, mentre il 3,31% ha conseguito un diploma di scuola professionale.

Ecco quindi i selezionati dal carcere: giovani, senza lavoro e con un livello di istruzione che era proprio dell'Italia del dopoguerra.

Tossicodipendenti e hiv positivi

Il primo gennaio 2001 i tossicodipendenti in carcere erano 14.440, il 27,23% della popolazione detenuta, cui vanno sommati i 3.001 tossicodipendenti in "affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari". Il numero complessivo di alcool-dipendenti, certificati come tali, è invece irrilevante: sarebbero 647 detenuti cui vanno aggiunti i 231 che usufruiscono dell'affidamento in prova in casi particolari alla stregua dei tossicodipendenti.

33.507 reati, ossia il 20,33% del totale dei reati ascritti alla popolazione detenuta, sono stati commessi in violazione della legge sulla droga. La metà dei tossicodipendenti risulta essere in carcere per detenzione di sostanze stupefacenti e piccolo spaccio. L'altra metà per reati diversi, di solito contro il patrimonio, ma strumentali all'esigenza di procurarsi droga per uso personale.

In dieci anni la popolazione detenuta tossicodipendente è aumentata di 7141 unità, anche se i numeri assoluti e percentuali più alti si sono riscontrati negli anni immediatamente successivi alla approvazione della legge proibizionista Iervolino-Vassalli del 1990.

I detenuti siero positivi sono 1459 e di questi l'86,77% è costituito da tossicodipendenti. I detenuti affetti da aids conclamato sono ancora 128, nonostante la recente legge che introduce misure alternative al carcere per i detenuti affetti da sindrome Hiv. Nel secondo semestre del 2000 64 tossicodipendenti hanno potuto fruire del rinvio di esecuzione alla pena. 41 hanno visto revocata la loro misura cautelare, 108 sono state poste agli arresti domiciliari.

Secondo una indagine a copertura parziale la classe di età più rappresentata è quella fra i 30 e i 39 anni (oltre il 45% del totale), mentre il 33,28% è composto da tossicodipendenti fra i 20 e i 29 anni. La sostanza maggiormente assunta è l'eroina. I detenuti in trattamento metadonico continuano ad essere molto pochi, e precisamente 1293, con alcune punte minime particolarmente allarmanti (0 in Basilicata, 6 in Calabria e nel Molise, 12 nelle Marche).

Gli internati negli Ospedali psichiatrici giudiziari

1.265 (di cui 89 donne) sono le persone internate in 6 ospedali psichiatrici giudiziari o nelle sezioni di osservazione psichiatrica degli istituti di pena. 651 vi sono entrati perché prosciolti dal reato commesso, ma ritenuti socialmente pericolosi, 114 dopo aver scontato la detenzione in una casa di cura e custodia; 243 sono i casi di applicazione provvisoria di misura di sicurezza, 97 quelli di infermità psichica sopravvenuta del condannato, 62 i minorati psichici. Si sa quando si entra in un ospedale psichiatrico giudiziario, ma non si sa quando se ne esce. Infatti sono ben 25 le persone che sono in opg per motivi non specificati. Ossia di loro non si conosce l'anamnesi giuridico-psichiatrica.

Castiglione dello Stiviere, Montelupo Fiorentino, Aversa, Napoli, Reggio Emilia, Barcellona Pozzo di Gotto sono i 6 opg.

Nonostante siano stati diversi i progetti di legge diretti a rivedere il doppio binario di detenzione, nonostante vi sia stato il superamento definitivo dei manicomi, nonostante da più parti si continui ad affermare che il trattamento terapeutico debba prevalere rispetto alla mera custodia, gli ospedali psichiatrici giudiziari continuano ad esistere come luoghi di mera custodia della sofferenza mentale.

Capítulo 9
LA PENALIDAD EN LA EUROPA DE NUESTROS DÍAS
Algunos rasgos generales

Marta Monclús Masó

Como es bien sabido, hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX se afirma la pena privativa de libertad como pena principal en todos los países de nuestro entorno cultural. La posterior evolución de dicha penalidad, a pesar de las distintas peculiaridades históricas de cada país, termina por configurar unos regímenes penitenciarios con unos rasgos similares en la mayoría de los países europeos.

En primer lugar, la existencia de unas *Reglas Penitenciarias Europeas* exige un mínimo nivel de protección de los derechos fundamentales de los reclusos que deben respetar todos los países europeos en sus legislaciones sobre el tema. En el contexto del positivismo correccionalista de medianos del siglo XIX empezaron a celebrarse los Congresos Penitenciarios Internacionales (el primero en Frankfurt, en 1846), donde se comenzó a debatir la idea de fijar unos criterios internacionales para el tratamiento de los reclusos. En 1929 la Comisión Penitenciaria Internacional (luego Comisión Internacional Penal y Penitenciaria) aprobó la primera versión de un Conjunto de Reglas para el Tratamiento de los Presos, que posteriormente fueron reelaboradas en 1933 y nuevamente revisadas tras la II Guerra Mundial en el ámbito de la ONU. Finalmente en 1957 el Consejo Económico y Social de la ONU aprobó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Consisten en un conjunto de 94 recomendaciones cuyo objetivo es establecer las condiciones mínimas que son admitidas por las Naciones Unidas para la organización de los Centros Penitenciarios y el tratamiento de los reclusos. En el ámbito del Consejo de Europa se constituyó, en 1957, un Comité de Expertos en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente (la Comisión Europea de Problemas Criminales) que revisó las Reglas Mínimas de la ONU. En 1973 se aprueban las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos del Consejo de Europa, posteriormente revisadas y aprobadas por el Comité de Ministros como Reglas Penitenciarias Europeas, con la expresa recomendación a los Estados

miembros de que adaptasen su legislación y sus prácticas a los principios contenidos en las Reglas. Entre los principios que se mencionan, podemos destacar la reinserción social, la legalidad en la ejecución de las penas, la dignidad humana, etc. (Rivera Beiras, 1997: 133-156).

La *finalidad de la reeducación y reinserción social* de los condenados a penas privativas de libertad es un rasgo característico de las diversas legislaciones europeas sobre ejecución penal. En el Estado español dicha finalidad de las penas privativas de libertad está reconocida a nivel constitucional (art. 25) y se reitera en la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre (art. 1). Para tal fin se establece un tratamiento penitenciario, se configuran unos sistemas penitenciarios progresivos, basados en la filosofía premial-punitiva y se prevén una serie de “medidas alternativas”, todo lo cual comporta una flexibilización de la pena en fase ejecutiva.

Con el advenimiento de la ideología correccionalista se hace necesario transformar la ejecución penal de fase estática, meramente formalizadora de los resultados del proceso de cognición, en fase dinámica, dirigida a realizar la finalidad reeducadora de la pena (Pavarini, 1996b: 291 y ss.). La función reeducadora de la pena requiere que, en su aplicación, no pueda prescindirse de las peculiaridades subjetivas del destinatario. Por lo tanto, para satisfacer las exigencias de una pena individualizada y flexible, el ordenamiento debe prever la posibilidad de modificar la cantidad y calidad de la pena impuesta en la sentencia condenatoria. La fase ejecutiva va a estar entonces caracterizada por un “intercambio penitenciario”. “Así, a un primer ‘intercambio negativo’ (equivalencia entre delito y pena) que se opera en la primera fase de determinación del castigo legal al hecho delictivo, se ha venido contraponiendo, en la fase ejecutiva, la práctica de un ‘intercambio positivo’ o ‘intercambio penitenciario’ entre parte o intensidad del sufrimiento legal y otros factores: buena o mala conducta carcelaria, progresos o fracasos en el proceso de resocialización, colaboración o no con la justicia” (Pavarini, 1999: 4).

El sistema de la pena flexible también ha sido criticado por Ferrajoli, quien señala que la aparente esquizofrenia entre severidad de las penas previstas en la ley y moderación de las efectivamente cumplidas responde a la persecución de dos finalidades inconfesadas, ambas incompatibles con el modelo garantista del derecho penal: la función ejemplar de la pena irrogada y la corrección del reo en un sentido francamente disciplinario. Por ello, dicho autor propone la transformación en derechos de todos los beneficios del tratamiento concedidos hoy como premios y, sobre todo, la previsión de las actuales medidas alternativas como penas directamente aplicables en la sentencia condenatoria. Con esto se lograría la garantía de certeza de la duración de la pena (1997: 406-410).

Otro rasgo común de diversas legislaciones europeas en materia

penitenciaria es el establecimiento de un *control jurisdiccional de la ejecución de las penas privativas de libertad*. Tras la reforma penal de los siglos XVIII y XIX se instituyeron en los códigos de la mayoría de los países europeos una serie de garantías penales y procesales, pero las mismas no alcanzaron al ámbito penitenciario. No será hasta el último cuarto del siglo XX que se reconocerá la vigencia del principio de legalidad también en la ejecución de las penas privativas de libertad y, en consecuencia, se procederá a una jurisdiccionalización de tal etapa. Con anterioridad a ello, la ejecución penal se consideraba de naturaleza administrativa y la relación entre el Estado y el condenado era catalogada como “relación de especial sujeción”, evitando de este modo la vigencia del principio de legalidad y el control judicial. A partir de los años setenta (a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional alemán, de 14 de marzo de 1972) se reconocerá la vigencia del principio de legalidad también en la fase ejecutiva del proceso penal, y para dar efectividad a tal principio se procederá a la jurisdiccionalización de dicha fase procesal (Lasagabaster, 1994; Mapelli Caffarena, 1994). En las legislaciones nacionales podemos señalar que fue Italia el primer país en introducir su *Magistratura di Sorveglianza* en los años treinta, posteriormente tal figura se introdujo en Francia (1972), Alemania (1976), Portugal (1976), España (1979).

En España, los principios de legalidad y de jurisdiccionalidad de la ejecución penal están reconocidos a nivel constitucional (art. 25.2 y 117.3 CE). De estos enunciados constitucionales se deriva la exigencia de la actuación de la jurisdicción durante la ejecución de las penas privativas de libertad. La Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, se encargó de dar contenido a la garantía de ejecución del principio de legalidad, regulando las características de la ejecución de las penas privativas de libertad. También dio efectividad a la garantía de jurisdiccionalidad de la ejecución penal, mediante la creación de unos Jueces *ad hoc*, los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, encargados del control judicial sobre el cumplimiento y ejecución de la pena privativa de libertad.

Sin embargo, la aludida jurisdiccionalización de la ejecución penal ha sido criticada por la doctrina europea, en el sentido de negar que la sola presencia de la jurisdicción durante la ejecución de las penas privativas de libertad sea suficiente para garantizar su sometimiento al principio de legalidad. Es decir, ha sido cuestionado si la figura de los jueces de ejecución ha comportado un aumento de garantías de los presos para la tutela de sus derechos fundamentales, o si por el contrario, corre el riesgo de convertirse en un nuevo aparato legitimador de la institución total, brindándole una apariencia garantista¹ (Accattatis, 1973: 127-130; Pavarini, 1989: 25; Rivera Beiras, 1991: 265-268).

Por otro lado, gran parte de la doctrina señala que el ámbito penitenciario sigue siendo externo a las reglas del Estado de Derecho, ya que el principio de legalidad y el de jurisdiccionalidad no rigen con la misma intensidad en el

caso de los presos que cuando se trata de ciudadanos libres. En este sentido, rivera beiras sostiene que “los derechos fundamentales de las personas que se hallan privadas de su libertad se encuentran ‘devaluados’ respecto de los derechos semejantes de aquellos individuos que se desenvuelven en la vida en libertad” (1997: 21). Esta devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos puede apreciarse en todos los países que han adoptado la privación de libertad como sanción penal por excelencia; por otro lado, tal devaluación no se produce sólo debido al estado en que se hallan las cárceles, sino que obedece a un proceso de construcción jurídica que se puede constatar tanto en el nivel de creación de las normas como en el nivel de su interpretación y aplicación. Es decir, ya en el momento de creación de las normas jurídicas, tales derechos han sido concebidos como “derechos de segunda categoría” (1997: 373-390).

También se puede señalar como característica común de los diversos sistemas penitenciarios europeos, de los años sesenta en adelante, la introducción de las llamadas *alternativas a la pena privativa de libertad*. En la década de los sesenta, en el marco de un clima político y cultural especialmente propicio, surgen los llamados movimientos “desinstitucionalizadores”, concretamente en el ámbito de la cárcel se habla de “descarcelación”. Se realiza una profunda crítica a las instituciones cerradas y se propugna reemplazarlas por medidas no segregativas. El impulso de estos movimientos fue tan grande que parecía que en poco tiempo la cárcel iba a desaparecer y ser sustituida por alternativas comunitarias (Cohen, 1988).

Sin embargo al poco tiempo se constata la paradoja de un aumento de la población reclusa precisamente coincidiendo con la introducción en los distintos ordenamientos jurídicos de las llamadas “medidas alternativas”, por lo que se podría pensar que el uso de las alternativas forma parte de un proceso de extensión del control, del cual el aumento de la población carcelaria representa otro aspecto destacable (Mosconi, 1982: 48).

La constatación del aumento de la población reclusa en el momento mismo en que se arbitran “alternativas” obliga a preguntarnos si tales alternativas lo son a la privación de libertad o a la libertad, es decir, si se aplican “en lugar de la cárcel” o “junto a la cárcel”. Pavarini señala que la ampliación de la gama sancionadora favorece la posibilidad de castigar “sea como fuera”, cuando en ausencia de alternativas entre privación de libertad y libertad,

1 En este sentido, Accattatis, tras su experiencia como Juez de Vigilancia de Pisa, afirmaba que el órgano jurisdiccional realiza una “función ideológica” que sirve para atribuir a la institución penitenciaria una cobertura garantizadora. “Nuestro sistema penitenciario — decía — es garantista sólo porque existe el Juez de Vigilancia que supervisa la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad. Si no existiese, nuestro sistema penitenciario no sería garantista” (1973: 128).

ciertas consideraciones de oportunidad hubieran sugerido la no punición (1996a: 50). Así, con anterioridad a la existencia de alternativas, los jueces tenían sólo dos posibilidades: condenar a una pena carcelaria o dejar en libertad sin cargos y, en caso de delitos menores, generalmente elegían dejar en libertad al infractor. Con la proliferación de alternativas se amplían las posibilidades del juez, y las investigaciones empíricas han señalado que las alternativas han venido a aplicarse a los supuestos que con anterioridad quedaban impunes y no a sustituir las condenas a pena carcelaria.

Por otro lado —y en relación directa con la ideología especial-preventiva que está en la base de la introducción de estas alternativas—, la estrategia de alternatividad no se ha articulado prescindiendo de la cárcel, sino que ésta ha permanecido como “espada de Damocles”. Es decir, las alternativas no han sido previstas en la legislación como penas principales (en fase legislativa), sino como medidas substitutivas de la cárcel a aplicar discrecionalmente por el Juez (en fase judicial) o incluso por la administración penitenciaria (en fase ejecutiva), de modo que no se elimina la centralidad de la cárcel: la misma permanece como amenaza para el caso que las medidas alternativas fracasen. Se trata de una estrategia de alternatividad basada en un intercambio disciplinario: las prácticas de *soft control* se apoyan en la amenaza de las de *hard control*, de modo que cuando las primeras se muestren inadecuadas serán suplidas por las segundas (las cuales funcionan como “espada de Damocles”) (Pavarini, 1996a: 44-45).

Además, muchas de las mal llamadas medidas alternativas que han sido previstas en la fase de ejecución penal, como la semilibertad (trabajo en el exterior), los arrestos de fin de semana, la libertad condicional, etc., no son realmente alternativas a la cárcel. Todas ellas son penas carcelarias ya que implican una permanencia más o menos prolongada en la institución total y su existencia depende absolutamente y presupone la existencia de la cárcel. Por lo tanto, se trata de medidas que no están pensadas para aplicarse en vez de la cárcel sino junto con la cárcel.

Pese a todas las críticas que se han realizado a las “alternativas” y a su fracaso en el objetivo descarcelatorio, ello no significa que no haya alternativa posible y que debamos resignarnos a “convivir” con la cárcel. Por el contrario, es necesario una reconsideración de las mismas y la elaboración de una serie de criterios para evaluar su potencial descarcelador.

Otro rasgo común a los diversos sistemas penitenciarios europeos sería la expansión, a partir de los años setenta en adelante, de los *regímenes penitenciarios excepcionales*. Las cárceles de máxima seguridad con las tecnologías del aislamiento surgen como políticas de emergencia para hacer frente al terrorismo² (Baratta, 1986: 87). Y como siempre ocurre con la legislación que quiere hacer frente a ciertas “emergencias”, pasa a contaminar el sistema penal en su conjunto; pasada la emergencia no desaparecieron, sino

que por el contrario contaminaron la legislación ordinaria pasando a formar parte de la misma.

Estas cárceles de máxima seguridad han venido a fundamentarse teóricamente mediante la teoría de la prevención especial negativa, según la cual la pena tendría la función de impedir materialmente cometer nuevos delitos a quien ya ha cometido un hecho delictivo, es decir, de eliminar o de un modo u otro neutralizar al transgresor de la ley penal. Las cárceles seguras tienen como fin la neutralización del penado y suponen la negación de todos sus derechos. Muñagorri señala que las cárceles seguras “se presentan como la manifestación más contraria a toda pretensión reformadora, beligerantemente antiguarantistas, como mecanismo de definición de lo que no debe existir, esto es, como mecanismo para la irrealidad y, a la vez, en una especie de agudización paradójica, con los rasgos más contundentemente afirmativos del control y la disciplina penitenciaria, esto es, como uso del terror penitenciario” (1991: 218).

Por otro lado, tratando de analizar algunas de las tendencias actuales comunes a los diversos sistemas penitenciarios europeos, lo primero que observamos es una *creciente inflación carcelaria*. De los años setenta en adelante el número de personas privadas de libertad ha ido en aumento. Ello no es un fenómeno exclusivo de Europa, sino que se observa primeramente y de forma más alarmante en los Estados Unidos, donde la población reclusa ha sobrepasado la cifra de los dos millones de personas.

Tal aumento de la población reclusa no puede considerarse un indicador del número de delitos cometidos. En ello concuerdan la mayoría de los investigadores.³ Por el contrario, en varias ocasiones se aprecia una disminución en la tasa de victimización durante el mismo período en que se produce una inflación de la población reclusa.

Por lo tanto, las causas del constante aumento de la población reclusa desde los años '70 en adelante hay que buscarlas en otros factores: incremento en sede legislativa o judicial de la duración de las condenas, lo que comporta una más prolongada permanencia en prisión y, por consiguiente, del número de detenidos; utilización del sistema penal con fines de disciplinamiento del sub-proletariado en el trabajo precario;⁴ reorganización de las instituciones

2 Señala Scheerer que un caso ejemplar de la cárcel como simple instrumento útil para una incapacitación selectiva, fue el estricto aislamiento solitario impuesto sobre los miembros social-revolucionarios de la Facción del Ejército Rojo (RAF) durante los primeros años de 1970 (1997: 57). En el mismo sentido se pronuncia Ruggiero en relación al tratamiento que la justicia criminal italiana dispensó a los integrantes de la lucha armada de la izquierda (1997: 77).

3 En este sentido, Melossi, 1996: 76; Christie, 1984: 42-44; 1993: 41-42 Y 98-99; Pavarini, 1999: 16; con ciertas reservas, Matthews, 1992: 47.

4 Wacquant sostiene que el Estado social se debilita a la vez que se fortalece el Estado penal,

policiales con criterios de eficiencia e implementación de técnicas policiales totalizantes, como la “tolerancia cero”⁵; demanda social de mayor punibilidad causada por sentimientos de inseguridad ciudadana;⁶ intereses económicos de la industria del control del delito,⁷ etc.

Durante la década de los ‘60 y ‘70 se observó un fuerte descenso de la población carcelaria tanto en los Estados Unidos como en Europa, hasta el punto que algunos auguraron el ocaso de la institución carcelaria. Eran los tiempos de la descarceración y de las penas substitutivas. Pero esta tendencia iba a invertirse bruscamente, para luego dispararse los índices de encarcelamiento. En los Estados Unidos, en 1975, la población reclusa había descendido a 380.000, pero diez años más tarde el número de presos había llegado a 740.000, para superar el millón y medio en 1995 y rozar los dos millones a fines de 1998 (que supone un índice de encarcelamientos de 650 cada 100.000 habitantes), con un crecimiento anual promedio de casi el ocho por ciento durante la década de los ‘90. Si a ello se le añaden las cifras de las personas condenadas a prisión en suspenso (*probation*) y las puestas en libertad condicional (*parole*), se concluye que alrededor de 5,7 millones de personas se encuentran bajo control penal (Wacquant, 2000: 88-93).

En cuanto al continente europeo las cifras son menores, pero el aumento de los últimos años también ha sido enorme. Según datos de 1997,⁸ Portugal

y que el nuevo sentido común penal apunta a criminalizar la miseria con el fin de obligar al sub-proletariado a aceptar la disciplina del trabajo asalariado precario y mal pagado (2000: 22 y ss.).

5 “Tolerancia cero” es una técnica de policía intensiva basada en la teoría llamada de la “ventana rota”, formulada en 1982 por James Q. Wilson y George Kelling, según la cual si se lucha paso a paso contra los pequeños desórdenes cotidianos se logra hacer retroceder las grandes patologías criminales. “Tolerancia cero” se implanta en Nueva York durante el gobierno de Giuliani —su impulsor es William Bratton, jefe de la policía municipal— y se propaga a través del planeta a una velocidad fulminante (Wacquant, 2000: 24-40).

6 Pavarini niega que la penalidad en los hechos dependa de opciones de política legislativa, y vincula la penalidad en los hechos con múltiples variables, todas ellas sin embargo —directa o indirectamente— dependientes de cómo se construye la demanda social de penalidad y de cómo ésta halla satisfacción en la oferta del sistema de justicia penal (1999: 16). Para frenar la inflación punitiva, este autor sostiene que debe incidirse precisamente en las percepciones de inseguridad social, articulando modalidades alternativas de expresión social de la inseguridad que sustituyan la hegemonización operada por el vocabulario punitivo.

7 La industria del control del delito es una de las que reportan mayores beneficios económicos en la actualidad: “cárcel quiere decir dinero. Mucho dinero. En los edificios, en el equipamiento y en la administración. Esto es así, se trate de una cárcel privada o estatal. En los sistemas occidentales siempre intervienen empresas privadas, de una manera u otra” (Christie, 1993: 106).

8 Extraídos de la *Statistique pénale annuelle du Conseil de l’Europe, Enquête 1997*, Estrasburgo, Conseil de l’Europe, Citados por Wacquant (2000: 90). Ver también los datos sobre inflación carcelaria en la Unión Europea, en el periodo 1983-1997, que muestran el alarmante incremento que ha sufrido la población carcelaria sobretudo en Holanda, España y

está en cabeza en el índice de encarcelamientos, con cerca de 15.000 presos (145 cada 100.000 habitantes). Le sigue Gran Bretaña con unos 68.000 presos (120 por cada 100.000 habitantes). En España tenemos unos 43.000 reclusos (113 cada 100.000 habitantes). Alemania y Francia tienen 74.000 y 54.000 presos respectivamente (ambos países con 90 presos cada 100.000 habitantes). En Holanda las presencias carcelarias son cerca de 14.000 (con un índice de 87 cada 100.000). En Italia la cifra gira alrededor de 50.000 (86 cada 100.000 habitantes). Dinamarca y Suecia tienen 3.300 y 5.200 presos respectivamente (con índices del 62 y 59 cada 100.000 habitantes). Con la tasa mínima de encarcelamiento tenemos a Grecia, con 5.500 presos (54 cada 100.000 habitantes).

A estos datos hay que añadir la tendencia, también general a los diversos países europeos, a una *sobrerrepresentación de las minorías étnicas* en la población carcelaria. En Grecia el 39% de los presos son extranjeros; en Bélgica el 38% (con un índice de encarcelamiento seis veces más elevado que el de los nativos); en Francia los extranjeros constituyen el 26% de la población reclusa (cuando sólo representan el 6% de la población total del país); en Italia alrededor del 20%;⁹ en España el 19% (siendo los extranjeros menos del 2% de la población) (Wacquant, 2000: 112-113).

Otra tendencia común a los diversos países europeos sería una *progresiva privatización de las agencias del sistema penal*. Las policías privadas son un fenómeno desde hace tiempo muy extendido en toda Europa, pero lo que empieza a apuntarse es una privatización de los sistemas penitenciarios. De esta privatización hay varios ejemplos en Estados Unidos (las cárceles privadas controlan un 10 o 12 % del castigo), y ahora se está exportando a Europa, cuya puerta de entrada es Inglaterra.¹⁰ Esta tendencia a la privatización del sistema de castigos constituye un alarmante peligro, ya que la privatización supone un importante factor de crecimiento; los intereses económicos de las empresas privadas son una fuerza extraordinariamente potente que apoya la expansión del sistema. “Con las cárceles privadas como ejemplo extremo, pero también

Portugal (op. cit: 110).

9 Pavarini ha realizado un estudio del índice de encarcelamiento de los extranjeros en Italia. Destaca que éstos constituyen cerca del 20% de la población reclusa, siendo tan sólo alrededor del 2% de la población residente en dicho país; la situación es más dramática en cuanto a los extranjeros extra-comunitarios: los de procedencia afro-asiática constituyen el 30% del total de los extranjeros en Italia, pero representa aproximadamente el 60% de la población extranjera detenida, por lo que para estos inmigrantes de color el riesgo de terminar en la cárcel es casi el doble respecto de los otros extranjeros en Italia; y en relación a los nacionales italianos, aquéllos tienen veinte veces más posibilidades de sufrir la cárcel (Pavarini, 1994: 7).

10 El número de presos en las cárceles privadas de Inglaterra pasó de 200 en 1993 a cerca de 4.000 en la actualidad (Wacquant, 2000: 53). Las primeras concesiones penitenciarias se firman en 1991; hoy están en funcionamiento 11 prisiones con fines de lucro, y hay otras cinco en visperas de inaugurarse o en construcción (op. cit: 137).

con el sistema económico / industrial como proveedor de servicios para las cárceles estatales, un factor de crecimiento muy efectivo se hace presente en el sistema” (Christie, 1993: 116-119).

A fin de tratar de comprender estas últimas dinámicas o tendencias que se han apuntando, hay que tener en cuenta los cambios que se están produciendo en las formas de control. Con el fenómeno de la globalización y el paso del régimen de producción fordista al denominado post-fordismo, la riqueza ya no se acumula únicamente a consecuencia de la producción de bienes sino que depende de negocios especulativos y de valores financieros. El nuevo modelo de producción de las economías capitalistas se basa en la explotación de la fuerza de trabajo y en un mercado laboral desregulado; ello genera unas consecuencias sociales que requieren otras formas de control. El sistema penal se organiza entorno al terror. El Estado neoliberal ya no se propone reeducar o resocializar, corregir o prevenir. Configura el sistema penal con otras finalidades, orientado solamente hacia la punición, únicamente debe castigar (Bergalli, 2001: 107-124).

En las sociedades post-industriales hay excedente de mano de obra y muchas personas no son necesarias para el sistema productivo. Ello está llevando a una marginalización social de los sujetos expulsados del mercado de trabajo. Las clases bajas, transformadas en clases peligrosas, constituyen el objeto de control del sistema penal a quienes, según Wacquant se pretende “domesticar” en la disciplina del trabajo asalariado precario y mal pagado (2000: 102). Este hecho se agrava con la referida conversión del sistema penal en parte del sistema productivo, es un sistema de producción muy importante de las sociedades modernas, produce control (Christie, 1993: 172).

A pesar de lo desalentador de los datos reseñados, la inflación carcelaria no es una fatalidad inevitable, es un proceso que se puede revertir, “depende de preferencias culturales y decisiones políticas que es menester someter a un amplio debate democrático” (Wacquant, 2000: 149). Hay que identificar urgentemente estas opciones políticas y culturales para someterlas a debate. Sólo así será posible frenar este alarmante proceso.

Las posturas reduccionistas y abolicionistas de la cárcel todavía son válidas. La necesidad de poner límites al dolor administrado institucionalmente (y a su creciente, exponencial, expansión) es una necesidad política de las sociedades que se pretenden democráticas, en el sentido que constituye una opción política elegir en qué tipo de sociedad queremos vivir.

A tal fin, las contribuciones que se puedan hacer desde las diversas disciplinas sociales son de gran importancia. Podemos destacar algunos puntos para el debate y la investigación que puedan facilitar la comprensión de nuestros actuales sistemas penales y las formas de limitar su violencia:

- análisis de las “medidas alternativas” y elaboración de criterios que permitan evaluar su potencial descarcelador. A estos efectos será

- especialmente relevante atender al momento en que se establecen tales “alternativas” (fase legislativa, judicial o ejecutiva).
- Análisis de la jurisprudencia de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria (o Jueces de Ejecución Penal) a fin de establecer los criterios que utilizan estos operadores para conceder o no alternativas y para resolver el resto de cuestiones que están bajo su competencia. Este tipo de investigación puede designarse como *sentencing penitenciario*.
 - Estudiar el aumento de la población reclusa que se ha producido en la mayoría de los países europeos y, en especial, la sobrerrepresentación carcelaria de los inmigrantes. Analizar el papel que cumplen los distintos operadores jurídicos en dicha inflación carcelaria, así como la selección que las instancias del sistema penal realizan y los estereotipos en los que se basan.
 - Estudio y cuantificación de la participación de capital privado en nuestros sistemas penales. Se trata de analizar la progresiva privatización que se está produciendo, de forma obvia con las policías privadas, pero también en el sistema penitenciario.

Bibliografía

- Accattatis, Vincenzo (1973): “La funzione ideologica del giudice di sorveglianza”, en *L'Amministrazione della Giustizia in Italia*, Milano, Mazzotta Editore.
- Baratta, Alessandro (1986): “Viejas y nuevas estrategias en la legitimación del derecho penal”. En *Poder y Control* n.º 0, Barcelona, PPU (trad. de Nogués i Tomás, revisada por R. Bergalli).
- Bergalli, Roberto (2001): “Globalización y control social: post-fordismo y control punitivo”, en *Revista Sistema*, 160/2001.
- Christie, Nils (1984): *Los Límites del Dolor*. México, Fondo de Cultura Económica, (trad. de Mariluz Caso). Primera edición en inglés, 1981.
- Christie, Nils (1993): *La Industria del Control del Delito. ¿La nueva forma del holocausto?*. Buenos Aires, Editores del Puerto, (trad. Sara Costa). Primera edición en inglés, 1993.
- Cohen, Stanley (1988): *Visiones de Control Social*, Barcelona, PPU (traducción de Elena Larrauri).
- Ferrajoli, Luigi (1997): *Derecho y Razón*, Madrid, Trotta (traducción de Perfecto Andrés Ibañez et. al.)
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki (1994): *Las Relaciones de Sujeción Especial*. Madrid, Civitas.
- Mapelli Caffarena, Borja (1994): “El sistema penitenciario, los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional”. En Rivera Beiras, I. (Coord): *Tratamiento Penitenciario y Derechos Fundamentales*, Barcelona, Bosch.
- Matthews, Roger (1992): “Decarcerizzazione e riforma penale. Un approccio realista”. En *Dei Delitti e Delle Pene* 1/92 (traducción del inglés al italiano de Claire-Lise Vuadens y Massimo Pavarini).

- Melossi, Dario (1996): "Ideología y derecho penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?". En *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, del Puerto, 1996/A (trad. de Mary Beloff y Christian Courtis). Publicado originariamente en *Dei Delitti e Delle Pene* 1/1991.
- Mosconi, Giuseppe (1982): "Carcere duro e decarcerizzazione tra simbologia e ristrutturazione del controllo". En Mosconi, G. (a cura di): *L'Altro Carcere*.
- Muñagorri, Ignacio (1991): "El papel de las prisiones de máxima seguridad en la política criminal española y europea". En *Control Social del Delito: Críticas y Alternativas*, Bilbao, Salhaketa.
- Pavarini, Massimo (1989): "Giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale e garantismo (alcune osservazioni critiche sul Proyecto Procesal Penal de la Nación)". En *Hacia una Nueva Justicia Penal*. Symposium Internacional sobre la Transformación de la Justicia Penal en la República Argentina, Tomo II, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Pavarini, Massimo (1994): "Il carcere razzista?". En *Sicurezza e Territorio* 12/94.
- Pavarini, Massimo (1996a): *I Nuovi Confini della Penalità. Introduzione alla Sociologia Della Pena*. Bologna, edizioni Martina. Primera edición, 1994.
- Pavarini, Massimo (1996b): *Lo Scambio Penitenziario. Manifesto e Latente nella Flessibilità della Pena in Fase Essecutiva*, Bologna, edizioni Martina.
- Pavarini, Massimo (1999): "La miseria del reformismo penitenziario". Introducción a Rivera Beiras, Iñaki / Salt, Marcos Gabriel: *Los Derechos Fundamentales de los Reclusos. España y Argentina*. Buenos Aires, Editores del Puerto (trad. de Manuel Garrido).
- Rivera Beiras, Iñaki (1991): "La cárcel en España: de la autonomía administrativa al control jurisdiccional". Oñati, Publicaciones del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- Rivera Beiras, Iñaki (1997): *La Devaluación de los Derechos Fundamentales de los Reclusos. La Construcción Jurídica de un Ciudadano de Segunda Categoría*. Barcelona, Bosch.
- Ruggiero, Vincenzo (1997): "El país de Cesare Beccaria: el mito de la rehabilitación en Italia". En Dobón, J. / Rivera, Y. (Coord.): *Secuestros Institucionales y Derechos Humanos: La Cárcel y el Manicomio como Laberintos de Obediencias Fingidas*, Barcelona, Bosch (trad. de Serena Barkham, revisada por Roberto Bergalli).
- Scheerer, Sebastian (1997): "El delincuente como una marchita categoría de conocimiento". En Dobón, Juan / Rivera Iñaki (Coord): *Secuestros Institucionales y Derechos Humanos: la Cárcel y el Manicomio como Laberintos de Obediencias Fingidas*, Barcelona, Bosch (trad. de Serena Barkham-Huxley, revisada por Roberto Bergalli).
- Wacquant, Loïc (2000): *Las Cárceles de la Miseria*. Buenos Aires, Manantial (trad. de Horacio Pons). Primera edición en francés, 1999.

European Penal System Nowadays: Some General Trends (abstract)

Although each European country has specific characteristics in the way they mete out punishment, we can say that there are some common features in their penitentiary regimes.

First at all, the European Penitentiary Rules demand a certain degree of protection of the prisoner's rights in all European countries. Those rules require that the law should prevail and that social rehabilitation should be the aim of prison punishment. Apart from this, we also find the so-called prison alternatives in all European penal systems.

In the last twenty or thirty years, we have been seeing the emergence of exceptional penitentiary regimes and maximum safety prisons, some of which are sometimes privately owned.

Moreover, we have evidence of a huge increase in inmates in all European prisons.

All these tendencies are very worrying and we must find ways to contain this developments.

Capítulo 10
GIUSTIZIA MINORILE E MINORI IMMIGRATI IN ITALIA
I rischi di una discriminazione strutturale

Gaetano de Leo

L'immigrazione in Italia ha rappresentato negli ultimi anni il principale fattore di riequilibrio delle dinamiche della popolazione nativa e residente che, com'è noto, nei recenti decenni ha mostrato una costante tendenza a decrescere per il crollo della natalità in un paese tradizionalmente prolifico.

Dal 1995 al 1999 la popolazione di immigrati ufficialmente residente in Italia è salita dal 1,3% del totale dei cittadini al 2,25 (circa 1.300.000 persone), mantenendo comunque l'Italia nell'ambito dei Paesi europei con limitata presenza di immigrati, con una percentuale vicina alla Spagna e appena superiore a Grecia e Finlandia ma ben al di sotto rispetto a Gran Bretagna, Francia, Germania, Belgio, queste ultime con valori attorno al 9% della popolazione complessiva.

Anche per quanto riguarda i minorenni immigrati c'è stato un forte aumento delle loro presenze negli anni recenti: dal 31 dicembre del 1995 al 31 dicembre 1999, essi sono passati da 125.565 a 229.859 residenti con un incremento percentuale dell'83%. Nel Nord, la percentuale dei minorenni residenti si aggira attorno al 3,6%, al Centro è di 3,3 mentre al Sud e nelle isole non raggiunge l'1%.

E' interessante sottolineare che la percentuale dei minori immigrati sul totale della stessa popolazione immigrata è aumentata, passando dal 14,2% nel 1996 al 18,1 nel 1999, tenendo fra l'altro conto del fatto che in queste dimensioni non sono considerati i minori immigrati "senza residenza" e clandestini che rappresentano un fenomeno rilevante in Italia (Osservatorio Nazionale per l'Infanzia, 2000).

Questi cambiamenti sono per così dire "esplosi" in un periodo relativamente breve (circa 15 anni) ed hanno quindi avuto un forte impatto su vari aspetti della vita e della cultura del Paese, con particolare riguardo al funzionamento di alcune cruciali istituzioni italiane (lavoro, sanità, servizi sociali, giustizia).

E' ben noto che ogni intenso e rapido processo migratorio, soprattutto

in entrata produce effetti assai evidenti nelle dinamiche sociali e nelle politiche istituzionali dell'ordine pubblico e della giustizia penale dei Paesi interessati. Anche in Italia questo si è verificato, generando talvolta sorpresa e sconcerto in molti operatori e responsabili, che si sono trovati impreparati di fronte a ciò che stava avvenendo.

In questo scritto mi occuperò in particolare del rapporto che si è sviluppato nel tempo fra l'immigrazione degli adolescenti di altre culture (con o senza famiglia) e il sottosistema della giustizia minorile che in Italia, dalla fine degli anni '80, ha conosciuto riforme molto innovative, al punto da rappresentare uno dei modelli di giustizia penale più aperti e flessibili in Europa. Proprio per questo, ha destato maggiore impressione sia fra gli studiosi che fra gli operatori del settore, il fatto che questa riforma (legge 448/1988), ormai a più di 12 anni dalla sua applicazione, pur avendo iniziato a dare buoni risultati per gli adolescenti italiani, anche di condizione sociale bassa e deprivilegiata, con i minori immigrati invece sta producendo una sorta di tendenza imbarazzante per un Paese avanzato, che aspira a diventare multietnico e che in linea di principio si oppone alla discriminazione razziale, soprattutto sul terreno dei diritti dei minori per il quale in Italia vi è una forte sensibilità (De Leo, 1996). In sostanza, come vedremo più avanti, i dati sugli effetti istituzionali e operativi dell'applicazione di quella norma evidenziano con chiarezza che gli adolescenti immigrati, con percentuale decisamente sproporzionata, ricevono misure molto più rigide, punitive e detentive rispetto ai ragazzi italiani, senza che ciò peraltro sia collegato in alcun modo con una maggior crescita dei reati o con variabili di tipo penalistico in senso stretto. Al contrario, le variabili che influenzano di più questa forma di discriminazione sono tutte legate alla condizione di immigrato, alla mancanza di risorse familiari, ambientali, comunitarie.

Il paradosso sta proprio in questo: un sistema di giustizia minorile che si propone di lavorare secondo la regola aurea di offrire maggiori e migliori risorse per i minori in condizioni più svantaggiate, nel caso degli immigrati vede rovesciata questa logica perché i dati ci dicono che avviene esattamente il contrario.

Facendo riferimento ad alcuni dati generali illustrerò dapprima la fisionomia quantitativa di questa discriminazione strutturale; poi avanzerò alcune ipotesi interpretative e alcune proposte.

La tabella 10.1 evidenzia in modo chiaro l'andamento dei dati sui minori denunciati in un arco temporale consistente (1991-1999) sia per ragazzi che si collocano al di sotto del livello italiano di imputabilità (14 anni), sia per gli adolescenti per i quali vige l'imputabilità in senso minorile (14-17).

Si può notare, nel decennio, una lieve diminuzione dei numeri relativi sia ai preadolescenti/infraquattordicenni (prima colonna, da più di 5000 nel '91 a poco più di 4000 nel '99, anche se con qualche oscillazione non regolare) sia, in modo anche più marcato, agli adolescenti 14-17 che passano, nel

Tabella 10.1 Denunciati alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni negli anni 1991-99

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	< 14 anni	14-17 anni	Totale	< 14 anni	14-17 anni	Totale	< 14 anni	14-17 anni	Totale
1991	5170	31879	37049	4025	3903	7928	9195	35782	44977
1992	4882	31904	36786	4331	3671	8002	9213	35575	44788
1993	4276	29992	34268	4760	4347	9107	9036	34339	43375
1994	4322	28989	33311	5417	5598	11015	9739	34587	44326
1995	4669	28681	33350	6146	6555	12701	10815	35236	46051
1996	4752	27769	32521	5700	5754	11454	10452	33523	43975
1997	4147	28002	32149	4762	6434	11196	8909	34436	43345
1998	3858	27323	31181	3799	7127	10926	7657	34450	42107
1999	4075	27935	32010	4257	7630	11887	8332	35565	43897

Fonte: Dipartimento Giustizia Minorile, Roma.

Tabella 10.2 Ingressi nei Centri di Prima Accoglienza negli anni 1991-2000

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
1991	2100	70	2170	976	926	1902	3076	996	4072
1992	2512	79	2591	1020	941	1961	3532	1020	4552
1993	2314	62	2376	913	833	1746	3227	895	4122
1994	2089	72	2161	1067	857	1924	3156	929	4085
1995	1882	54	1936	1283	956	2239	3165	1010	4175
1996	1880	72	1952	996	842	1838	2876	914	3790
1997	1953	54	2007	1151	1038	2189	3104	1092	4196
1998	1848	69	1917	1385	920	2305	3233	989	4222
1999	1905	68	1973	1321	954	2275	3226	1022	4248
2000	1686	58	1744	1433	817	2250	3119	875	3994

Fonte: Dipartimento Giustizia Minorile, Roma.

periodo considerato, da 31.879 a 27.935. Completamente diverso l'andamento per i minori immigrati (che nelle statistiche ministeriali sono classificati in modo forte come "stranieri") i quali oscillano molto ma aumentano poco prima dei 14 anni, mentre salgono costantemente in modo preoccupante nella fascia d'età 14-17 (da 3.900 circa a più di 7.600), passando da una percentuale del 10,9% del totale dei denunciati nel '91 ad una percentuale di 21,4% nel 1999. Una tendenza simile ma con diverse proporzioni e significati, si è manifestata per i minorenni arrestati che, com'è ben noto, in criminologia, indicano già un preciso livello di selezione istituzionale.

La tabella 10.2 mostra che fin dal 1991 gli arresti dei minori immigrati

Tabella 10.3 Ingressi negli istituti penali per minorenni negli anni 1991-2000

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
1991	1175	53	1228	451	275	726	1626	328	1954
1992	1462	30	1492	455	342	797	1917	372	2289
1993	1429	36	1465	510	339	849	1939	375	2314
1994	1303	19	1322	557	361	918	1860	380	2240
1995	1086	24	1110	592	311	903	1678	335	2013
1996	1067	26	1093	546	336	882	1613	362	1975
1997	910	24	934	583	371	954	1493	395	1888
1998	852	32	884	655	349	1004	1507	381	1888
1999	849	22	871	640	365	1005	1489	387	1876
2000	751	27	778	754	354	1108	1505	381	1886

Fonte: Dipartimento Giustizia Minorile, Roma.

nei Centri di Prima Accoglienza (che è appunto la struttura deputata all'arresto preliminare dei minorenni) erano quasi sugli stessi livelli di quelli italiani, 1.902 contro 2.100, ma la tendenza nel decennio è opposta: per gli italiani diminuisce il numero degli arresti (da 2.170 a 1.744 nel 2000), mentre per gli immigrati sale da 1902 nel '91 a 2250 nel 2000, arrivando a superare nettamente il 50% del totale. La tabella evidenzia, fra l'altro, che la quasi totalità degli arresti degli adolescenti femmine (ben più del 90% del totale delle femmine) è rappresentata dagli stranieri, in questo caso da ragazze nomadi. La precedente tendenza è ancora più marcata se si esaminano i dati degli ingressi dei minorenni negli istituti penali (IPM, le carceri). Nella tabella 10.3 emerge chiaramente che nel decennio '91-2000 le detenzioni dei minori italiani crollano e si dimezzano quasi passando da 1228, complessivamente per maschi e femmine, a 778, mentre avviene specularmente l'opposto per i ragazzi immigrati, da 726 a 1108, il che significa che oggi la popolazione carceraria minorile, in Italia in generale (ma con più evidenza al Nord e al Centro) è ormai prevalentemente costituita da ragazzi immigrati, per lo più dal Nord Africa (Marocco, Tunisia), dall'ex Jugoslavia (soprattutto nomadi), dall'Albania, e da alcuni Paesi dell'Est-Europa.

Per comprendere meglio le scelte strutturali che la giustizia minorile italiana compie al riguardo, possiamo prendere come indicatore l'utilizzo delle comunità alloggio, differentemente per ragazzi italiani e immigrati, tenendo presente che questa forma di collocazione in Italia può essere data anche come misura penale, sia in sostituzione alla misura cautelare durante il processo, sia come tipo di pena alternativa dopo il processo e la condanna. A questo proposito ho potuto reperire dati soltanto per gli anni dal 1998 al 2000 (tabella 10.4) ma la valenza indicativa è comunque valida. Si può quindi notare che per questo collocamento comunitario aperto, non solo prevalgono

Tabella 10.4 Collocamenti e presenza media giornaliera nelle comunità negli anni 1998-2000

Anni	Italiani	Nomadi	Stranieri	Totale
Collocamenti				
1998	630	81	123	834
1999	826	148	251	1225
2000	736	118	324	1178
Presenza media giornaliera				
1998	146	10	17	173
1999	189	14	40	243
2000	196	16	59	271

Fonte: Dipartimento Giustizia Minorile, Roma.

decisamente i minori italiani, ma sembra esserci anche una tendenza all'incremento in tal senso, mentre per i minori nomadi e immigrati "stranieri" si tratta di piccoli numeri, peraltro con un sensibile aumento soprattutto per gli immigrati non appartenenti a comunità zingare.

Pur non possedendo dati disaggregati per le altre misure non detentive, ossia effettuate attraverso progetti di reinserimento sociale (probation processuale, probation penale, valorizzando la famiglia, la scuola, i centri diurni, le prescrizioni trattamentali) in base alla mia esperienza di studioso e formatore (De Leo, Patrizi, 1999) posso dire che per quelle forme di probation e di prescrizione la presenza dei ragazzi immigrati è ancora più minoritaria ed è stata quasi inconsistente fino a due o tre anni fa, poiché soltanto molto recentemente vi è stato qualche segnale di lieve inversione di tendenza verso una diversa qualità dell'intervento di giustizia anche per i ragazzi immigrati (U. S. S. M., 2001)

Alcuni anni fa, in alcune ricerche effettuate sulla cultura professionale degli operatori della giustizia minorile in Italia (Dell'Antonio, 1996; De Leo, Dell'Antonio, 1993), abbiamo individuato che alla base di questa forma di discriminazione strutturale non vi sono atteggiamenti e orientamenti di tipo chiaramente razzistico, né da parte degli operatori né da parte dei giudici minorili, i quali anzi, complessivamente, sono in genere portatori di una cultura progressista e sensibile ai bisogni delle fasce sociali più deboli. Abbiamo invece individuato vari indicatori (rappresentazione del problema degli immigrati e delle soluzioni possibili) che vanno nella direzione di uno sviluppo inadeguato di conoscenze e competenze più aggiornate e adeguate alle problematiche multietniche, a forme nuove di soluzione e di ricerca e attivazione di risorse per ragazzi di altre culture, spesso con intensa mobilità territoriale, senza referenze familiari e/o radici comunitarie. In alcuni casi, queste difficoltà operative hanno assunto precise dimensioni quantitative: le relazioni delle équipes tecniche sulla personalità degli adolescenti — che

rappresentano uno strumento conoscitivo rituale per tutti i minorenni che entrano nel sistema della giustizia — sono in genere esaustive, complesse e articolate per i minori italiani, si sviluppano su varie pagine e toccano aspetti sociali, ambientali, familiari e personali, mentre per i ragazzi immigrati, fino a qualche anno fa, tutto si risolveva in una mezza pagina di informazioni molto generiche e per nulla articolate, dove ad esempio la soggettività e la cultura del minore non avevano quasi alcuna voce né spazio significativo.

Come ho accennato in precedenza, in questi ultimissimi anni, la situazione a riguardo sta — sia pure molto lentamente — cambiando, essenzialmente, mi pare, attraverso due strategie rilevanti. La prima riguarda il fatto che la giustizia minorile italiana ha investito e avviato nuovi programmi di formazione per gli operatori minorili, enfatizzando con più sistematicità e approfondimenti una prospettiva interculturale per tutte le professionalità, coinvolgendo talvolta antropologi culturali ed esperti delle culture più presenti in Italia, in ogni caso affrontando il problema del bisogno di nuove metodologie di lavoro e di servizio per i minori immigrati. In secondo luogo, a Roma (e anche in altre città italiane) sono stati effettuati specifici programmi di formazione per gruppi di mediatori interculturali, riservati a persone provenienti da altre culture (Africa, Medio-Oriente, Sud America, Est Europa) per prepararli ad intervenire proprio nel ruolo di mediatori culturali in varie strutture e istituzioni, come ospedali, servizi sociali e soprattutto carceri per adulti e minori.

Ora questi operatori sono attivi in quegli ambiti e le esperienze in corso sembrano essere positive, anche se si tratta per ora di una sperimentazione limitata e non sempre continuativa, che incontra spesso non pochi limiti e difficoltà istituzionali. Si tratta di soluzioni concrete che potrebbero contribuire ad affermare anche per i minorenni immigrati gli interventi penali di comunità piuttosto che attraverso la detenzione in carcere. Ma sarà necessario che anche in Italia si arrivi a soluzioni più significative, come quella di garantire la presenza continua nel sistema della giustizia, anche di giudici e di operatori reclutati dai diversi gruppi etnici presenti in Italia, che lavorino nella prospettiva di una giustizia capace di orientarsi più decisamente verso un modello riparativo e integrativo.

Bibliografia

- De Leo G., Patrizi, P. (1999). *Trattare con Adolescenti Devianti*. Carocci, Roma.
De Leo, G. (1996). *Psicologia della Responsabilità*. Laterza, Bari.
De Leo, G. (1998). *La Devianza Minorile*. Carocci, Roma.
De Leo, G., Dell'Antonio (1993). *Nuovi Ambiti Legislativi per la Tutela dei minori*. Giuffrè, Milano.
Dell'Antonio, A. M. (1996). *Minori a Rischio e Istituzioni*. Giuffrè, Milano.

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia (2000). *Non solo Sfruttati O Violenti*. Dipartimento Affari Sociali, Roma.

Ufficio Servizio Sociale Minorenni di Roma (2001). *Qualità e Innovazione*. Ed. Scuola di Formazione del Personale del Dipartimento Giustizia Minorile, Roma.

Juvenile justice and immigrant minors in Italy: risk of structural discrimination (abstract)

The children's court system is flexible in Italy (and perhaps in Europe) and is somewhat of a paradox: it acts sufficiently upon Italian adolescents with deviant behaviour (in terms of depenalisation and social rehabilitation), but it is more rigid, punitive and repressive with immigrant adolescents, in spite of the declared golden rule of the children's court system in general: that more resources be provided to disadvantaged minors who live in worse conditions.

Data on charged and arrested minors and in incidents in open communities in open contexts reveal that Italian minors are more frequently charged (80% of the total), less frequently arrested, more present in open community and in open context. In contrast, immigrant minors are less charged, 20% of the total, but more frequently arrested (more than 50% of the total) and much less present in open community and, in general, in open contexts.

There is consequently a structural discrimination against immigrants. The official reasons given are that it is very difficult to find and provide opportunities for immigrant adolescents who are often in Italy without their family, have no settled residence or context of personal relationships, etc.

It is true, but this is exactly the problem we have to deal with.

Judicial decisions and the present forms of action have failed to find or promote specific and adequate resources for different cultures, for different ways of integrating them.

In the last few years, the problem has been slowly changing: social workers in juvenile justice system have taken part in training programs that focus on intercultural aspects; in Rome, a group of cultural mediators (immigrants from different countries) was trained to work as mediators in Italian institutions (hospitals, prisons for minors and adults, tribunals, etc.).

They are now also working with the juvenile justice system, and are co-operating in new ways to collaborate in community life instead of in prison. But this is only the start. It is essential, for instance, that judges and social workers should also be selected from among different ethnic groups so as to ensure restorative and integrative justice.

Capítulo 11
**JUVENILE DELINQUENCY AND IMMIGRATION IN
PORTUGAL**
A case study

Hugo Seabra

In this paper I discuss the relation between children of African migrants and juvenile delinquency in Portugal.¹ This is a study case where in a restricted universe — a special school for young delinquents — I give the floor to the youngsters and seek their views. Family, school, local community, generation gap and, above all, class structure are some of the main variables involved. Is it really a black and white question or a lower class one?

Since the mid-nineties, the Portuguese *media* has paid increasing attention to children of African immigrants and their deviant behaviour and criminal activities. Last summer, the subject became one of the main national issues because of two events that occurred in rapid succession. First, a string of robberies on one night on a Lisbon metropolitan area highway, closely followed by a large-scale robbery inside a train also in the Lisbon outskirts. The word *gangs* immediately cropped up and the feeling of insecurity reigning over Lisbon became the leading news item in the next few months.

The main aim of this paper is to begin unveiling what is happening with these youngsters. Certain questions have to be posed: Is it really a black and white question? Is it a matter of social class? Or is it a generation-gap problem? In this paper I'll discuss these and other topics, and resort to the discourse of a selected group of delinquent youngsters.

Context

First, a brief note should be made with relation to the issue of immigration in Portugal. Portugal has been for centuries a sending country, a country of

1 Study sponsored by Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), PRAXIS XXI, CSH/840/95; BM/17665/98.

emigration.² By the mid-eighties, there had been a dramatic change in the flow of migration.³ European funds were the stimulus for a new and intense cycle in public works which demanded more manpower, and large numbers of people from the former Portuguese colonies started arriving with some help from Portuguese authorities who turned 'a blind eye'. They came from countries that were suffering the usual hardships that drive people away: civil war or else poverty and internal insecurity. Portugal had the attraction of a common language and close cultural bonds. These countries were: Cape Verde, Angola, Mozambique, Guinea-Bissau and São Tomé and Príncipe.

In 1974 (the year of the Portuguese revolution), there were 434 foreigners of African origin living in Portugal, in 1985 they were around 35.000, in 1995 almost 76.000 and the latest figures indicate almost 90.000 by the end of 1999.⁴

Family reunification and new families being formed resulted in quite high birth rates and the so-called second generation emerged.⁵ Now, in 2001, this is the much-publicised and stigmatised generation referred to above.

A final remark as to the geographical location of this population: as in cities in the rest of southern Europe, the Lisbon outskirts consist of dense middle and lower class suburbs. These are the locations where the huge majority of African immigrants live, often in quite difficult conditions.

Methodology

Certain notes related with methodological aspects are essential in order to understand the following remarks. The study I conducted focussed mainly on the Portuguese Social Reinsertion Institute (Instituto de Reinserção

2 AA.VV., *Emigração, Imigração em Portugal*, Actas do Colóquio Internacional sobre Emigração e Imigração, Séculos XIX-XX, Fragmentos Editora, Lisbon, 1993; Barreto, António and Clara Valadas Preto, "Indicadores Sociais — População", in *A situação social em Portugal, 1960-1995*, ICS, Universidade de Lisboa, Lisbon 1996; Cordeiro, A. R., *Immigrants in Portuguese society. Some sociographic traits*, SociNova Working Papers 4, Lisbon, 1997.

3 In Barreto, *op. cit.*; Cordeiro *op. cit.*; Pires, R. P., "Immigration in Portugal: a typology", in Maria Beatriz Trindade (edit.), *Recent Migration Trends in Europe*, Lisboa, Universidade Aberta e IED, Lisbon, 1993, pp. 179-194; Fonseca, M. L., *The geography of recent immigration to Portugal*, Conference on "Non-Military Aspects of Security in Southern Europe: Migration, Employment and the Labour Market", Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, Lisbon, 1997; Machado, Fernando Luís — "Contornos e especificidades da imigração Portuguesa", *Sociologia Problemas e Práticas*, N.º 16, 1994.

4 In Barreto *op. cit.*; SEF 1999 statistical figures.

5 As a case study on this topic, see Marques, Maria Margarida, Rui Santos, Sílvia Nóbrega and Fernanda Araújo, *Renovação urbana. Um estudo sociológico*, Ed. C. M. O., forthcoming; Justino, David, Maria Margarida Marques, Tiago Ralha, Susana Palácio e Hugo de Seabra, 'Children of immigrants: a situation in flux between tension and integration', in *Metro-polis International Workshop, Proceedings*, Lisbon, FLAD, 1999, pp. 273-304.

Social). This Portuguese Judicial System Institution is supposed to take care of minors involved in delinquent behaviour.

Generally speaking, we are focusing on under sixteen-year-olds and below the age of criminal responsibility or those who were under sixteen when they committed at least one act considered criminal.⁶

In the last three years, observations have been made, first at some of Oeiras Municipality slums and re-housing projects in the Lisbon outskirts, and more recently at one of the special schools for delinquent boys — Colégio Padre António de Oliveira, also in Oeiras. Although in the last period of observation I met youngsters from almost the whole of Portugal (from Oporto to Aveiro in the north, from the Algarve to Évora in the south, and even from Madeira, apart, of course, the Lisbon metropolitan area) whose interviews I shall be using extensively using here, I'm not aiming at generalisations.

The study had a powerful qualitative methodological approach based on intensive observation including interviews with the occasional use of quantitative instruments (a questionnaire applied to the school's delinquent universe, for instance).

Statistical sources

First, I wanted to analyse the available statistics (i. e. minors' justice, self-report and victimisation statistics) in order to assess the delinquency/immigration ratio evolution in these last few years.⁷

Judicial statistics

Unfortunately, official judicial statistics about minors yield little information. It was only in 1997 that they began to include the minor's nationality in selected parameters. This reveals, in itself, a growing concern with migrant delinquent behaviour.

A note about these statistics should be made: the nationality item is coded as either Portuguese or foreigner. However, we know through observation and not through published scientific works that a huge percentage of these foreigners are actually African immigrant children. Although all social scientists in this field are well aware of this sensitive and current problem, they avoid studying it for fear of future unpleasant feedback and remarks (likely

6 Minors Tutelary Organization, Law Decreat n.º 314/78, of Octobre 27.

7 Unfortunately, as we will see, statistical data on this subject are almost non-existent.

xenophobic and racist accusations).

The official judicial statistics for minors are divided into three main categories: victims of abuse, abandoned or at-risk minors; deviant behaviour and penal offences. In 1997, the *Minors Justice Statistics* reveals that, among all that year's processes, 16 of them involved foreign minors in the first category (compared to 934 Portuguese minors); there were 9 foreigners with deviant behaviour which resulted in police intervention (compared to 772 Portuguese minors), and 25 foreigners who had committed penal infractions (compared to almost 1.300 Portuguese). The 1998 scenario was similar: 18 youngsters in the first category (1.047 Portuguese); 13 in the second (792); and 26 in the third (1.295).⁸

A common criticism levelled at this kind of analysis is that among the minors registered as Portuguese there are a great number of children of African descent with Portuguese nationality. I am aware of that, however, there is no way of identifying them in the published sources.

It is more than evident that compared to the figures connected to the Portuguese, those connected to foreigners show an almost insignificant percentage of deviant behaviour processes (1,15% in 1997 and 1,61% in 1998) and penal infraction processes (1,9% in 1997 and 1,97% in 1998). Notwithstanding all this evidence, no conclusions can be drawn from the figures presented.

Self-report delinquency studies

In a study conducted by Eliana Gersão and Manuel Lisboa and published in 1994, it is reported that: "Ethnicity is not a relevant variable in the Portuguese ISRD [Internal Self-Report Delinquency] since only 2% of the Portuguese population is foreign. Four of the respondents (in a 1.000 respondent sample) belong to different ethnic groups, and we did not conduct any analysis on this subject."⁹

I assume that since then many events have changed ideas that ethnicity and foreigners are not a central issue here. I am more than sure that if the study were carried out today, these authors would not avoid focusing on this

8 Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (GEPMJ), Estatísticas da Justiça, *Justiça de Menores*, 1997 and 1998. No new actualisation has been published. See further exploration of the data in H. Seabra, *Desviantes ou desviados? Abordagem exploratória da participação dos imigrantes em práticas criminais*, Lisbon: SociNova working papers 8, 1999.

9 Gersão, E. and Lisboa, M., "The self-report delinquency study in Portugal", in *Delinquent behaviour among young people in the western world*, Edited by J. Junger-Tas, Gert-Jan Terlouw and M. W. Klein, Studies on Crime and Justice — A series from the Dutch research and documentation centre, Amsterdam, 1994.

subject.

Nevertheless, conclusions to this study do not differ significantly from those other western countries have arrived at: the Portuguese prevalence rate is 81,5% in the *ever* [ever committed a delinquent act] category and 57,2% in the *last 12 months* category. These numbers show how self-report studies can provide more differentiated and abundant information on these issues, and thus help us dismiss the idea of deviant behaviour occurring only among a specific minority of youngsters.

Victimisation Studies

Unfortunately, the three major victimisation studies carried out in Portugal (1992, 1994 and 2000) fail to include any reference to juvenile delinquents as agents of crime or deviant behaviour.

However, we can analyse the sense of safety during that period. In 1992 and 1994, criminality was considered to be the third most important social problem: 26% felt unsafe outside their homes at night in the first survey and 19% in 1994. Things seemed to change slightly in 2000 when the figures rose to the 1992 level — 27% reported feeling unsafe outside their homes at night.¹⁰

Further on, we will focus on qualitative information gathered *in loco*.

The Institution

The second section of this paper will be based on qualitative information collected in fieldwork at a special school for young delinquents. It should be emphasised that this is a result of work-in-progress which does not allow deep analysis of the collected data. It is the discourse of these youngsters that will be used here — which is not grounded in sociological conclusions. In deviant sociology studies these qualitative methods are highly pertinent since through observation the agents behaviour is directly analysed and the interviews allow the subjects to develop their *fictional* or *real* discourse.

A quick description of the institution follows (observation carried out from September to December 2000):

- there were always around 30 minors¹¹ whose ages ranged from 12 to 17;
- the causes for institutionalisation were multiple, ranging from being

10 Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (GEPMJ, *Inquérito à Vitimização*, Edição do GEPMJ, Relatório elaborado por Maria Rosa Crucho de Almeida, Lisbon, 1991 and 1994; Van Kesteren J., Mayhew P., Nieuwbeerta P., *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries*, NSCR, The Hague, 2000.

victims of physical and sexual abuse to delinquent agents and/or penal transgressors;

- there was a fifty/fifty ethnic division, meaning that around 15 of the minors were black of African origin (which doesn't mean that they were foreigners) and the remaining 15 were of white Portuguese descent;
- only 5 to 6 black minors were of foreign nationality;
- an interesting aspect is that all the black minors came from Lisbon outskirts in contrast to the whites who came from all around the country, including the Madeira and Azores archipelagos.

Although avoiding generalisations from case studies, certain common data emerged from the interviews which were considered exemplar:

Is it a black and white question?

This is not an easy question. Numerous studies have shown that 'blacks' in Portugal are mainly concentrated in the so-called underclass or lower class.¹² We only come across lower-class youngsters in this type of institution. What is their opinion about the way the media and others have stigmatised them?

Different possible explanations are given, ranging from *equal proportion to that in the outside environment to a biological explanation*.

[E] Why do you think there are so many 'blacks' here in this school?¹³

[12] Why are there so many blacks? It's normal, *there are as many blacks here as there are outside ...*

[E] But, outside there are more whites than blacks! Why do you think that over there are more blacks here?

[12] Why? Maybe because they are delinquent more often, they do more shit! (17-year-old white, Lisbon)

[18] Blacks steal but if there weren't any blacks over here the same robberies and stuff would still happen ...

[E] Who would be doing those robberies then?

[18] Whenever there are robberies going on there is a group of negroes involved, in that group of negroes there is always at least one white guy, I bet you anything, at least one white in a group of blacks ...

[4] There is always one white and he is one of those whites ..., he might even be the craziest of them all!

[E] Then why is it that blacks are always the ones mentioned?

11 It is quite an unstable universe due to escapes, transfers, and to minors who were set free or caught.

12 In Cordeiro op. cit., Baganha, Maria I., José C. Marques e Graça Fonseca, *Is an ethclass emerging in Europe? The Portuguese case*, Luso-American Foundation, Lisbon, July 2000.

13 The brackets mean that the word is used in English.

[18] Listen, I'll tell you! *The blacks are warmer-blooded than the whites...* A black is more visible, we are in their country!

[16] A black is always more visible!

[4] We are in their country!

(4, 16 and 18 — 16-year-old blacks, Lisbon)

Is it a lower class matter?

Is delinquency a lower class matter, or are there other variables involved that lead some to institutionalisation and others not? Three main points are mentioned:

Financial conditions:

[E] Do you think that those guys with more money won't come here even if they commit crimes?

[8] I think so!

[7] It depends, it depends. *If they have a good lawyer!*

[12] I know a guy. His father was a judge and so was his mother, and he was a gangster. He never, ever, went to a special school, and his parents were always helping him!

[7] Oh, *all you need is to have money for a good lawyer!*

(7 — 16-year-old white, Oporto; 8 — 13-year-old white, Lisbon; 12 — 17-year-old white, Lisbon)

Steal out of necessity:

[E] Do you think that outside things happen because of poverty, that is, everybody that is poor, white or black, commits these crimes? Or do you think there's something else involved?

[18] It's not just the poverty, because there are people that steal because they are poor, *it's out of necessity not just poverty*

(18 — 16-year-old black, Lisbon)

Last but not least, family support and help is mentioned as being a fundamental point.

The demise of the socialisation role of the family:

In these children's discourse there are three evident reflections about family:

Abnormal family structures — single parents, divorced parents, numerous elements ...

[4] Whites have, tops, one or two children. With blacks it's not like that, with the coloured it is immediately eight, ten ... A mother with eight children or ..., for example, I have seven brothers, with me that makes eight. *Imagine a*

mother and a father with eight children, to buy brand-name sneakers that cost 10 to 15 contos for eight children, that's impossible! Then there are the rich boys, they are one or two children, or single kids, you can have whatever you want.

(4 — 16-year-old black, Lisbon)

[2] *Since childhood I've lived only with my mother, my father never looked after me, he is in Madeira with another wife and he doesn't care about me. My older sister and me mean nothing To him! I think that's wrong!*

[E] So do you think there are family factors also involved here, families that in some way don't work as they should ...

[2] Yes! *My mother alone couldn't handle my sister and me!*

(2 — 16-year-old white, Algarve)

ii) Exposed daily to addictive behaviour (alcoholism in particular), crime and violence

[E] A while ago you told me that sometimes your father would turn up drunk at home. Is this a big problem in your neighbourhood?

[6] (nods his head)

[E] Everybody drinks? Even young people?

[6] No!

[E] Is it more in the older ones?

[6] (Looking at the floor, nods and says nothing; this was clearly a delicate subject he didn't want to elaborate on.)

(6 — 16-year-old black, Setubal)

[E] What about your parents, are they working?

11 — Well, they were. But now they are in jail!

[E] Why?

[11] *My parents worked for a long time for the city hall, but then my father had an accident and stopped working. He kind of retired, but now they've both been arrested because they were drug dealing (cocaine)!*

(11 — 16-year-old gypsy, Alentejo)

[E] What kind of things did you use to do?

13 — I would steal, runaway from home, stay always on the streets, usually I would always go home with the police. Then *my father would come and beat me*, I would get even more furious and *the next day I would go and do something worse just to annoy my father.*

(13 — 14-year-old black, Setúbal)

Absence and connivance

[E] So do you think that help only comes from the family or does the state also help?

[4] No, the biggest help should come from the family ...

[E] That's the one you need the most?

[4] That's the one you need the most! (...) Black parents arrive home from work at 7, 8 pm, they are tired, they cook dinner, the next day they have to start at 7 am, *they have no time to talk with their children, nothing.*

(4 — 16-year-old black, Lisbon)

[8] The first time I went to a police station, they took me home, I got out of the car, cool, went straight home, the cops told my parents not to let me leave home, all the neighbourhood were watching, the cops were still there talking, I opened the door and left with the cops looking at me. *My mother only says that I can steal as long as I don't get caught. She says she doesn't mind if I smoke cigarettes or joints, as long as I don't go from cannabis to hard drugs.*

(8 — 13-year-old white, Lisbon)

The inability of school and the job market to attract youngsters to invest in them:

School classes are avoided although they often go to school itself. This is even referred to as one of the main starting points of deviant behaviour.

[E] What about school?

[10] I didn't like it, I used to go and get expelled, I would only do *shit!*

[E] What kind of *shit* would you do?

[10] *Skip classes, steal from the younger kids inside the school building, teachers...*

[E] Then you quit school?

[10] (nods)

[E] To do what?

[10] I don't know, to hang out! (laughter)

(10 — 14-year-old white, Madeira)

[E] What about you?

[15] I didn't like it, to be there *for two or three hours listening to the teacher: "blah blah blah!!!"* Outside I could hang out, do whatever I wanted to do ...

(15 — 15-year-old white, Setúbal)

[4] I would steal five-thousand escudo notes and change them immediately for one thousand and five-hundred escudo notes, so that I could have a big wad of notes. *I would go to school waving around my money and my cannabis, that's when I really started smoking joints. I would get so stoned at school!*

(4 — 16-year-old black, Lisbon)

The job market seems closed to these youngsters as they are supposed to keep on studying until they finish compulsory education (9th grade). Then they quit school and they can't work, what do they do? What are their views about the job market and its opportunities? What would they like to do in the future?

[E] If you could start working now what kind of work would you like to do?

[14] *I already worked for some time on a construction site, there was nothing else possible to do.*

[E] Is it easy to get a job on a construction site at your age?

[14] Very easy!

(14 — 16-year-old black, Torres Vedras)

[E] Do you remember, I asked you once what you would like to do in the future, and you answered: "I want to be a dealer!", what do you mean by that?

[16] Yes, *I want to deal in drugs, it's a good way to make good money!*

[18] A good way to go to jail!

(16, 18 — 16-year-old blacks, Lisbon)

Lack of informal social control in the local community and its (almost) connivance with the youngsters' behaviour:

When you ask these youngsters, blacks or whites, about their neighbourhoods, their usual answer is based on normality:

[1] Yes, *my neighbourhood is like the others, it has local residents, lots of robberies, police, anti-crime brigades. I hang out there and look at the coloured kids, I just hope they never end up involved in these robberies, then they go to special schools and then maybe to jail, later on they won't be able to get out ...*

(1 — 16-year-old black, Setúbal)

[E] Tell me about your neighbourhood.

[13] *My bairro [neighbourhood] is a normal bairro, people steal, lots of confusion, the kind of confusion that exists in every bairro!*

(13 — 14-year-old black, Setúbal)

There, normality is deviance. What can we conclude?

Afro-American cultural influences (Hip-Hop, graffiti, clothes, etc.) and local role-models:

[E] What do you see behind Bob Marley and 2Pac?

[12] *Lots of drugs, business, lots of things, bairro life, gangs ...*

[E] Because they were gang members?

11 and 12 — Yes, that's it!

[11] They were powerful guys! Like, Bob Marley, 2Pac, those guys, we have a lot of respect for them, they went through tough situations. And *they were dope smokers, we like those guys because they would smoke joints like we do, we want to act like them!* They died and we try to act like them in their memory!

(11 — 16-year-old gypsy, Evora; 12 — 17-year-old white, Lisbon)

[E] What about 2Pac, why do you think everybody here likes 2Pac?

[14] *2Pac was a symbol, even in the video-clips they show that ever since he was a*

child he was just like us. When he was young he was a delinquent, he would steal, big business, smoke his joints, just like us, but he had future, the future of becoming a musician. He went to jail, he has everything to do with us, but he was a symbol, a symbol of Rap music ...

(14 — 16-year-old black, Torres Vedras)

Knowledge of legislation (minors under criminal responsibility age):

At every interview, it was clear that they were aware of legislation, that street kids know what to do, how to do it, until when and how to act when caught.

[14] Outside everybody says: “*Take advantage until you are 16, that’s when they can really get you, until then you can do whatever shit you want, they can’t do anything!*” But, that’s not really true!

[15] “Take advantage now because from 16 on you can go to jail!”

[E] Are there many kids like these, who take advantage of this?

[14] There are lots of them, *until they reach 16 they don’t mind doing anything*, sometimes even after 16 they keep on not caring! *It becomes like an addiction!*

(14 — 16-year-old black, Torres Vedras; 15 — 16-year-old white, Setúbal)

This last point is closely connected with the so-called deviant careers that H. Becker writes about.¹⁴

The development of clearly deviant careers:

In this investigation, differentiation in involvement and the increase of acts of criminal relevance, from engaging in behaviour in order to survive (food stealing) to stealing as an addiction, was clear. Kids are the first to mention it: they start stealing to survive on the streets, then come clothes and drugs. When they have drugs and the best clothes they still get a stronger and stronger *adrenaline* drive to keep stealing more and more.

Conclusion

This has been a somewhat general overview of some of what I consider to be the main study topics in this field. Allowing the children to speak for themselves and listening to them enables us to start seeing these issues from both sides. The fact that not only children of African immigrants have been interviewed goes along with the thrust of the main hypothesis I am developing. I believe this is more a class phenomenon than an ethnic or racial one. Their visibility due to their skin colour and youth is what makes them headline news.

14 In Becker, Howard S., *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, New York, 1963.

One aspect is of key significance for me — class structure, that is to say, all these white and black kids I interviewed belonged to the same lower class. A better understanding of this fact in Portugal would help us find answers to some questions: is it possible that people of African immigrant descent commit more crimes than Portuguese whites, or do they commit a similar amount and type of crimes as white youngsters do who are in the same social level? This leads us to another question: what's the current proportion of whites and blacks in these classes, and are they different from the ones we see in these special schools or prisons?

I am aware that many more variables are involved, and that this is consequently just preliminary selection to open our discussion on this very sensitive topic.

References

- Barreto, António and Clara Valadas Preto (1996) "Indicadores Sociais — População", in *A situação Social em Portugal, 1960-1995*, ICS, Universidade de Lisboa, Lisbon.
- Baganha, Maria I., José C. Marques e Graça Fonseca (2000) *Is an ethclass emerging in Europe? The Portuguese case*, Luso-American Foundation, Lisbon, July.
- Becker, Howard S. (1963) *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, New York.
- Cordeiro, A. R. (1997) Immigrants in Portuguese society. Some sociographic traits, Lisbon, SociNova Working Papers 4.
- Fonseca, M. L. (1997) *The Geography of Recent Immigration to Portugal*, Conference on "Non-Military Aspects of Security in Southern Europe: Migration, Employment and the Labour Market", Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça — GEPMJ (1992) *Inquérito à Vitimização*, Edição do GEPMJ, Relatório elaborado por Maria Rosa Crucho de Almeida, Lisbon.
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça — GEPMJ (1994) *Inquérito à Vitimização*, Edição do GEPMJ, Relatório elaborado por Maria Rosa Crucho de Almeida, Lisbon.
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça — GEPMJ (1997) "Estatísticas da Justiça", *Justiça de Menores*, Lisbon.
- Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça — GEPMJ (1998) "Estatísticas da Justiça", *Justiça de Menores*, Lisbon.
- Gersão, Eliana and Manuel Lisboa (1994) "The Self-report delinquency study in Portugal", in *Delinquent Behaviour Among Young People in the Western World*, Edited by J. Junger-Tas, Gert-Jan Terlouw and M. W. Klein, Studies on Crime and Justice — A series from the Dutch research and documentation centre, Amsterdam.
- Justino, David, Maria Margarida Marques, Tiago Ralha, Susana Palácio and Hugo de

- Seabra (1999) 'Children of immigrants: a situation in flux between tension and integration', in *Metropolis International Workshop, Proceedings*, Lisbon, FLAD, pp. 273-304.
- Machado, Fernando Luís (1994) "Contornos e especificidades da imigração Portuguesa", *Sociologia Problemas e Práticas*, N.º 16.
- Marques, Maria Margarida, Rui Santos, Silvia Nóbrega and Fernanda Araújo, forthcoming, *Renovação Urbana no Concelho de Oeiras. Um Estudo Sociológico*, Oeiras, Ed. C. M. O.
- Pires, R. P., "Immigration in Portugal: a typology" (1993) in Maria Beatriz Rocha Trindade (ed.), *Recent Migration Trends in Europe*, Lisbon, Universidade Aberta and IED, pp. 179-194.
- Seabra, Hugo de (1998) "*Desviantes ou Desviados? Abordagem Exploratória da Participação dos Imigrantes em Práticas Criminais*", Lisboa, SociNova, Working Papers 8.
- Van Kesteren J., P. Mayhew and P. Nieuwebeerta (2000) *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries*, NSCR, The Hague.

Capítulo 12

EL CONTROL POLICIAL DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

Maria Jesús Miranda

A finales de junio de 2001 vivimos en España una auténtica caza de brujas contra los extranjeros. El 20 de junio un súbdito rumano fue detenido en Madrid acusado de asesinar a un abogado, herir a su esposa y una de sus hijas y violar a la menor, de 14 años. Al día siguiente, la policía disparó por la espalda y mató a un nigeriano que no atendió a la voz de ¡alto!.

El domingo 24 de junio, un periódico nacional de gran tirada, considerado como el más próximo al actual Gobierno, publicó un artículo de varias páginas sobre el asesinato del abogado, en el que, entre otras cosas, clasificaba a los extranjeros por especialidades delictivas: “Delitos Con Denominación De Origen.”

- Colombianos: De los 60.000 colombianos que puede haber en España, se estima que un 10% se dedica a la droga y actúa como eslabón intermedio en la cadena del narcotráfico. En algunas provincias, el 70% de los robos en joyerías son sometidos por bandas colombianas. Después de los marroquíes son, con 1426 internos, el grupo más numeroso de reclusos extranjeros en las cárceles españolas.
- Marroquíes: 2.288 cumplen pena en las prisiones españolas. En las grandes ciudades, como Madrid, su actividad delictiva se centra, junto con los argelinos, en el tirón de bolso o el asalto con navaja, que no dudan en utilizar. Sus víctimas preferidas son los turistas.
- Kosovares. Organizados en bandas, superan las 600 personas. Centrados en grandes atracos a punta de pistola y robo de vehículos, la Guardia Civil cree que entre 1998 y 1999 se hicieron con un botín de nada menos que 4.000 millones de pesetas.
- Lituanos. Dedicados a la trata de blancas, tienen su centro de operaciones en las costa de Almería, Murcia y parte de Alicante. Rusos, Robo de vehículos, tráfico de drogas en pequeña escala... Se establecen lejos de Europa del Este para huir de sus rivales y blanquear el dinero obtenido en turbios negocios.

- Italianos. Según un informe de la Guardia Civil, son las bandas organizadas más violentas que actúan en Madrid. “Portan armas automáticas de gran calibre” y cometen “espectaculares atracos a bancos y furgones blindados”. Muchos, con causas pendientes en su país, se refugian en el nuestro y dirigen sus organizaciones desde el anonimato. “

Se trata por todos los medios de justificar la nueva política de extranjería, que considera la inmigración como un problema de orden público, y no de derechos humanos. Esta tendencia se ha acentuado con la ley 8/2000, llamada popularmente “disparen contra los sin papeles”, que ha producido numerosas protestas de inmigrantes desde marzo de 2001, cuando por desgracia murieron 9 ecuatorianos “sin papeles” en un accidente de coche en el campo de Murcia, lo que puso de manifiesto que quizá cientos de miles de “sin papeles” están siendo explotados en España por empresarios sin escrúpulos.

La ley 8/2000 suspende el mecanismo de regularización (se habían hecho regularizaciones en el 86, 91, 96 y 2000); elimina las motivaciones en la denegación de visados; niega a los “sin papeles” los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga; y modifica el régimen disciplinario para poder expulsar e internar a los extranjeros.

En especial, convierte en motivo de expulsión favorecer la llegada a España de otros extranjeros. De momento, la prensa denomina “mafias de tráfico de personas” a todas las redes de apoyo que forman los propios extranjeros para ayudar a llegar a España a familiares, vecinos o amigos, por lo que no es raro que pronto se intensifiquen los juicios y expulsiones por este motivo.

La Ley ha sido muy contestada. Más de 750 ONGs presentaron ante el Defensor del Pueblo una solicitud de petición de inconstitucionalidad y diversas Comunidades Autónomas se negaron a aplicarla, por lo que el Ministerio del Interior se vio obligado a iniciar un nuevo proceso de regularización que ha afectado a más de 80.000 inmigrantes.

Perro el gobierno insiste en mantener su política, y para ello ha recurrido a una campaña de criminalización de inmigrantes, que empieza con su propia denominación como “ilegales”.

Esta campaña se basa en dos ideas falsas. La primera es que los inmigrantes son “pobres” y no tienen más remedio que delinquir para sobrevivir. Esto no es cierto: la mitad de los inmigrantes censados provienen de la Unión Europea, trabajan con buenas remuneraciones o disfrutan tranquilamente de su jubilación al sol. Por otro lado, los inmigrantes que llegan a España suelen pertenecer a las capas medias de los países pobres: con estudios medios y superiores y recursos suficientes para ahorrar para el viaje.

La segunda es que, si bien los inmigrantes pueden llegar a ser 1.200.000 (el 3% de la población española) representan el 20% de la población penitenciaria.

Ahora bien: la gran mayoría de los no nacionales en prisión no residían en España en el momento de ser detenidos, sino que lo han sido en la frontera por actuar como pequeños transportistas de sustancias prohibidas. Así, el colectivo mayoritario de no nacionales en prisión son los marroquíes, que transportan hachís, y los colombianos, que introducen cocaína. El número de no nacionales en prisión se reduciría dramáticamente si se regulase de forma alternativa a la mera sanción penal, la producción, comercio y consumo de estas sustancias.

Por otro lado, y antes de hacer comparaciones, es preciso tener en cuenta la composición por sexo y edad del colectivo de no nacionales residentes en España.

Pero, en todo caso, el número de inmigrantes en prisión es muy bajo en relación a quienes trabajan y viven pacíficamente en España. Se calcula que 50.000 polacos, 60.000 marroquíes y 80.000 colombianos residen en España sin papeles. El 5 de octubre de 2001, una manifestación de colombianos ha recorrido Madrid para protestar por la campaña de criminalización que a lo largo del último verano les viene acusando de trasladar a España las prácticas delictivas de los sicarios.

La criminalización justifica prácticas policiales de detención y rechazo en frontera extremadamente duras. Además de apoyar la creciente arbitrariedad policial, sirve para intentar ganar adhesiones para una costosa política de control de fronteras que se ha impuesto en la costa Sur, a través de los programas GRECO y SIVE.

El incremento del control policial en las fronteras supuso que en 1999 fueron interceptados 3.569 inmigrantes; 14.893 en 2.000 y 13.395 hasta julio de 2001. Sin embargo, y dado que la mayor parte de los inmigrantes acceden al país legalmente, como turistas, el número de expulsiones supera al de detenciones, siendo ya en 1999 de 17928. Este año, y dado que en el procedimiento de regularización abierto se viene produciendo un 60% de rechazos, el número previsto es mucho mayor.

Police control over immigration in Spain (abstract)

Immigration policy in Spain is more directed towards public order than integration and is administrated by the equivalent of the Home Office in the UK. The police operate on 3 levels:

- guarding the borders, especially along the south coast, although hundreds of deaths have not been averted. In 1999, 3.569 immigrants were intercepted and 14.893 in 2000; 78 corpses were recovered; .

- giving them the right to remain in Spain for more than 3 months if they have a job or family;

- expelling undocumented immigrants: in 1999, 20.103 were expelled,

but over 60.000 Poles, 50.000 Moroccans and 80.000 Colombians remain in Spain as *illegals*. Expulsion orders must be enforced within 72 hours; if not, no person can be interned in excess of 40 days.

Since February 2001, it is unlawful not to have the right documents. Immigrants can be expelled the third time they are found without the proper documentation. Another motive for their expulsion is if they are sentenced to over a year imprisonment. If the sentence is to over six years in prison, or related with people trafficking, they must serve the sentence in Spain prior to being expelled. There are over 10.000 foreigners in Spanish prisons.