

Compilación de
documentos generados
por el Gobierno Vasco
en la Legislatura
2017-2020 en materia de
**derechos humanos
y convivencia**



-
1. Proyecto general
 2. Clarificación del pasado
 3. Víctimas
 4. Memoria

5. Política penitenciaria

6. Educación
 7. Diversidad religiosa
 8. Asilo y migración vulnerable
 9. Contribución internacional
 10. Anexo. Desarme y disolución de ETA
-

Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación

julio de 2020



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Bizikidetzeta
eta Lankidetzaren Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación

Sumario

Presentación general de esta compilación.	4
Presentación de este libro.	6
Documento 1. Informe sobre el impacto de la política penitenciaria de alejamiento en las familias de las personas presas.	9
Documento 2. Texto base adoptado por el Grupo de trabajo Interdepartamental para prever un marco de políticas públicas de reinserción, en línea con la corriente europea de justicia restaurativa.	43
Documento 3. Actualización de las iniciativas del Gobierno Vasco en materia de política penitenciaria.	63
Documento 4. Panorámica de la actuación desarrollada por el Gobierno Vasco en política penitenciaria a lo largo de las dos últimas legislaturas.	73
Documento 5. Informe de la Dirección de Salud Pública del Departamento de Salud sobre los riesgos del alejamiento de personas presas en el contexto de la Covid-19.	113

Presentación general de esta compilación

El 20 de octubre de 2011, en el último año de la IX Legislatura vasca (2008-2012) ETA anunció el “cese definitivo de su actividad armada”. Un año más tarde se celebraron las elecciones autonómicas que dieron paso al primer gobierno presidido por Iñigo Urkullu Rentería (X Legislatura: 2012-2016). Por primera vez después de décadas, la política y la sociedad vasca iniciaban una Legislatura sin la amenaza de la violencia y el terrorismo.

En aquel momento, una de las primeras decisiones adoptadas por el Lehendakari fue la creación de una nueva Secretaría General para la Paz y la Convivencia, adscrita a la Presidencia del Gobierno Vasco y bajo su dependencia directa. Su objetivo fundamental era contribuir a favorecer un final ordenado de la violencia y promover el Encuentro Social.

El 25 de septiembre de 2016 tuvieron lugar nuevamente las elecciones autonómicas vascas. El 20 de octubre de aquel año, el Parlamento Vasco dio inicio a la XI Legislatura (2016-2020). El 23 de noviembre de 2016, Iñigo Urkullu Rentería fue investido Lehendakari por segundo mandato.

En relación con la Secretaría General para la Paz y la Convivencia de la anterior Legislatura, el Lehendakari mantuvo esta estructura pero con algunas modificaciones en cuanto a su denominación y funciones. Así, pasó a denominarse Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. Incorporó este tercer ámbito, el de *cooperación*, debido a que la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo quedó integrada en su seno. También quedó adscrita a esta Secretaría la coordinación de la respuesta a la crisis humanitaria de las personas refugiadas.

De este modo, en la XI Legislatura la Secretaría ha contado en su estructura interna con la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos, la Dirección del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, y la Dirección de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

A lo largo de la XI legislatura como en la anterior, la Secretaría ha contado con un plan estratégico de Legislatura: el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020. Gogora y la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo han articulado su actividad mediante sendos programas de actuación con rango de plan departamental.

El Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020 fue presentado el 4 de abril de 2017 y aprobado definitivamente el 10 de octubre de ese mismo año. De sus previsiones han emanado 16 iniciativas y un gran número de programas y actuaciones derivados de las mismas.

Esta colección de libros recopila en diez volúmenes los principales documentos generados a lo largo de esta Legislatura en el marco del desarrollo del Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020. Su estructura, atendiendo a sus títulos, es la siguiente: (1) Proyecto general, (2) Clarificación del pasado, (3) Víctimas, (4) Memoria, (5) Política Penitenciaria, (6) Educación, (7) Diversidad religiosa y (8) Asilo y migración vulnerable, (9) Contribución internacional, y (10) Anexo: Desarme y disolución de ETA.

Este quinto libro contiene los documentos relativos al ámbito de las políticas penitenciaria y de reinserción.

La agenda de los derechos humanos tras la Covid-19

Entre la Legislatura que terminó en 2016 y la que ha terminado en 2020, hubo otra modificación significativa relacionada con la denominación de esta área del Gobierno Vasco; pero con un importante fondo conceptual. La Secretaría paso de ser de “paz” y “convivencia” a ser de “derechos humanos” y “convivencia”. Detrás de este cambio se encontraba un diagnóstico de situación formulado a final de 2016:

“La paz, asociada al final de un tiempo marcado por el terrorismo y la violencia, había pasado a ser socialmente percibida como una agenda que estaba quedando atrás. Se trataba de una agenda pendiente, relacionada con el pasado. La convivencia vinculada a los derechos humanos representaba una formulación que, sin olvidar los retos pendientes, buscaba una mejor adaptación a los desafíos de un mundo cambiante y rodeado de incertidumbres. Se trataba de una agenda emergente de los derechos humanos y la convivencia vinculada al presente y al futuro”.

Aquel diagnóstico fue certero. El tiempo de la XI Legislatura vasca, en este ámbito, pasará a la historia por dos hechos fundamentales:

- Por una parte, el desarme de ETA el 8 de abril de 2017, y su disolución definitiva el 3 de mayo de 2018. Todo ello como secuela y signo anacrónicos de un pasado que, además de injusto, era inasumible e insostenible en la sociedad vasca y europea de nuestro tiempo.
- Por otra parte, la consolidación en la sociedad vasca de una nueva agenda de preocupaciones e inquietudes sociales relacionadas con los derechos humanos, la igualdad, la justicia, el medio ambiente, las migraciones, las personas refugiadas, la libertad...

En 2020, sigue quedando una agenda de tareas pendientes vinculadas al final de ETA, principalmente en tres ámbitos: las políticas públicas en materia de víctimas, la reflexión crítica y compartida en relación con la memoria y con ETA, y una política penitenciaria de consenso y convivencia.

No obstante, la agenda vasca de los derechos humanos es cada día más la agenda global de los derechos humanos. Esta reflexión sobre la transición desde una agenda local vinculada al pasado, hasta su plena confluencia actual con la agenda global de los derechos humanos marca el inicio de la XII Legislatura (2020-2024).

Como se ha reseñado, aquel diagnóstico de finales de 2016 subrayaba la necesidad de “adaptación a los desafíos de un mundo cambiante y rodeado de incertidumbres”. Nada de lo conocido hasta ese momento, podía simbolizar mejor el cambio y lo incierto como la pandemia de la Covid-19, que se hizo presente en todo el planeta a principios de 2020. La Legislatura XI también pasará a la historia porque su periodo final estuvo monopolizado por sus efectos.

Aquella vivencia local y planetaria no ha hecho sino reforzar y corroborar el enraizamiento en Euskadi de la agenda global de derechos humanos. Si aquella apelación a una nueva mirada a la realidad del mundo era una reflexión conceptual, tras la pandemia se trata de un imperativo de realidad. Estamos ante un cambio de paradigma del que todavía desconocemos su alcance y consecuencias.

Algunas de las nuevas preguntas están ya formuladas. No, sin embargo, todas las respuestas. En el ámbito de actuación de esta Secretaría hay dos preguntas importantes: primera, ¿cómo se expresarán las nuevas formas de vulneración y vulnerabilidad de los derechos humanos?; y segunda, ¿cómo deberán plantearse las políticas públicas de defensa y promoción de los derechos humanos en la nueva realidad perfilada tras la pandemia?

Algunos debates sobre las consecuencias de la Covid-19 anticipan una profunda pugna sobre el valor jerárquicamente superior de los derechos humanos. Poderosas corrientes de opinión e influencia global propugnan el desdén de su valor o, en todo caso, su supeditación a otros valores nucleados en torno al eje ideológico de un individualismo materialista.

Se trata de una visión ideológica que minusvalora el sentido de lo comunitario y la búsqueda del bien común como un “*buenismo*” estéril, e incluso contraproducente, y que prioriza valores como el localismo, el “sálvese quien pueda”, la seguridad, el proteccionismo, o el liderazgo del mercado frente a la política, entre otros.

La defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, el deber de solidaridad representan la gran tarea de las próximas décadas. Lo que nos estamos jugando es si el centro de gravedad del mundo tiende hacia el eje de la solidaridad o, por el contrario, profundiza en el eje del individualismo, tanto en su proyección en la conciencia de la ciudadanía como en su plasmación en los diferentes ámbitos de la política local, nacional o internacional.

Tras la Covid-19, con más motivo aún, va a ser necesario seguir profundizando en una agenda local y global de la solidaridad, la igualdad, la inclusión y los derechos humanos. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, con los que el Gobierno Vasco está comprometido en el conjunto de su acción, constituyen un punto de partida en este nuevo ciclo. Este es el panorama de incógnitas y referencias con el que termina la XI Legislatura vasca y se inicia la XII.

Presentación de este libro

A lo largo de los últimos años, el Gobierno Vasco ha mantenido una línea de actuación en relación con el impulso de una nueva política penitenciaria, que ha estado asentada en torno a tres grandes bases:

I. Una nueva política penitenciaria requiere que el Gobierno español articule un proceso de acercamiento de los/as presos/as a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo prevé el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Así como que, en el caso de los presos con enfermedades graves e incurables, aplique el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario. También debe esperarse del Gobierno español que promueva una política activa tendente a la reinserción y resocialización de las personas presas, en tanto que se trata de un principio constitucional. Por último y en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika en su artículo 10.14, debería procederse a la transferencia de la competencia de centros penitenciarios.

II. El cambio de la política penitenciaria requiere, asimismo, que las personas presas utilicen las vías legales individuales para acceder a los beneficios penitenciarios derivados de la progresión de grados y a los procesos legales de reinserción. Sería igualmente relevante, de manera que fuera útil a los procesos de resocialización a los que cada preso o presa pudiera acogerse así como para la normalización en la convivencia social y política, que el entorno político de dichas personas presas hiciera una valoración crítica sobre las violaciones de derechos humanos provocadas en el pasado por ETA.

III. De parte de la sociedad vasca y de sus Instituciones cabe esperar el apoyo a las demandas de humanidad que plantean las familias de las personas presas en relación con el acercamiento y los presos enfermos. Corresponde también a las Instituciones vascas defender ante las Instituciones del Estado una política penitenciaria diferente y la transferencia de la competencia de centros penitenciarios. Del mismo modo, el Gobierno Vasco debe desarrollar políticas activas de promoción de la reinserción social y políticas asistenciales de apoyo a la resocialización pospenitenciaria.

Tras el desarme y disolución de ETA, la amenaza del terrorismo ha desaparecido de la política vasca. Si la política penitenciaria ha sido durante años una herramienta al servicio de la lucha contra el terrorismo, parece lógico que ahora, cuando este ha acabado, forme parte de una política de convivencia, y ello no solo porque se haya producido este cambio histórico sino porque constitucionalmente queda establecido que la función de la pena debe ser la reeducación y la resocialización.

Desde la perspectiva de la realidad interna de la sociedad vasca, esta cuestión tiene una importante incidencia en el marco de convivencia. El Gobierno Vasco y las instituciones vascas han manifestado reiteradamente su voluntad de promover una nueva política penitenciaria y de resocialización, basada en los principios legales de individuación, humanidad y reinserción.

La necesidad de modificar la política penitenciaria de alejamiento puede ser argumentada desde muchos puntos de vista: la legalidad, la convivencia, la reinserción... No obstante, el argumento definitivo es su afección a las familias. El alejamiento provoca un castigo añadido e injusto a las familias, a madres, padres, hermanas, hermanos, hijos e hijas, que no han cometido ningún delito. Por este motivo, principalmente, debe acabarse con el alejamiento.

El **Documento 1** recoge el “Informe sobre el impacto de la política penitenciaria de alejamiento en las familias de las personas presas”, que fue elaborado por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto por encargo de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. Este documento fue presentado el 24 de noviembre de 2017. Su aportación específica reside en que el análisis de la política penitenciaria de alejamiento se aborda desde la perspectiva de las familias de las personas presas, con una mirada humana y humanitaria, pegada a la legalidad y al derecho.

En 2019 se creó un Grupo de Trabajo Interdepartamental entre la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación y el Departamento de Trabajo y Justicia para prever un marco de políticas públicas de reinserción, en línea con la corriente europea de justicia restaurativa. **El Documento 2** recoge el texto base adoptado por este Grupo de Trabajo como herramienta para favorecer el consenso. Este texto fue presentado, el 17 de junio de 2016, en el Congreso Europeo “Justicia Restaurativa y Terapéutica” celebrado en Donostia / San Sebastián.

El **Documento 3** reproduce la “Actualización de las iniciativas del Gobierno Vasco en materia de política penitenciaria”, que fue entregado por el Gobierno Vasco al Gobierno español el 23 de enero de 2020, una vez quedó constituido el nuevo Ejecutivo. Este documento en línea con propuestas anteriores y de acuerdo con el marco legal, plantea diferenciar entre acercamiento y reinserción. Plantea que un acercamiento en las cuatro cárceles vascas y en las tres más cercanas es factible y necesario.

El Libro 10 de esta compilación reproduce el informe “Descripción y valoración del papel desempeñado por el Gobierno Vasco en el desarme y disolución de ETA”. El **Documento 4**, ofrece un conjunto de extractos de ese informe relativos a la cuestión de la política penitenciaria. Ofrecen una panorámica integral de la actuación desarrollada por el Gobierno Vasco en esta materia a lo largo de las dos últimas Legislaturas.

Para finalizar, el **Documento 5** recoge el Informe elaborado por la Dirección de Salud Pública del Departamento de Salud remitido a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Gobierno español sobre los riesgos del alejamiento de personas presas en el contexto de la Covid-19. Este informe advierte de los riesgos y afecciones sobre la salud asociado a las actuales medidas penitenciarias sobre la ubicación de los presos vascos en cárceles fuera de Euskadi, en el marco de la situación de esta pandemia.





Documento

1.

Informe sobre el impacto de la política
penitenciaria de alejamiento en las
familias de las personas presas

Informe sobre el impacto de la política penitenciaria de alejamiento en las familias de las personas presas

José Ramón Intxaurbe Vitorica
Eduardo J. Ruiz Vieitez
Gorka Urrutia Asua



Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Universidad de Deusto



noviembre de 2017

Por encargo de:
Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Bizkideetza
eta Lankidetzaren Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación

Índice

- 1. Introducción.**
 - Objetivo del informe, contenido y ámbito temporal.
 - 1.1. Contenido del informe y justificación del encargo realizado.
 - 1.2. Objetivos y estructura del informe.
 - 1.3. Metodología.

- 2. Presentación de los datos.**
 - 2.1. Análisis de los datos cuantitativos.
 - 2.2. Análisis de los datos cualitativos.
 - 2.2.1. Separación y distancia. Consecuencias del alejamiento y cambios de centros penitenciarios.
 - 2.2.2. Dificultades en el camino. Largos viajes de ida y vuelta para breves encuentros.
 - 2.2.3. El coste económico del alejamiento.
 - 2.2.4. Mantener una relación a distancia cuando media una enfermedad grave.
 - 2.2.5. Accidentes y personas fallecidas en los trayectos hacia los centros penitenciarios.
 - 2.2.6. Esperanzas y reflexiones para el futuro.

- 3. El papel de las familias de las personas presas en la legislación penitenciaria.**

- 4. Conclusiones y Recomendaciones.**

- 5. Bibliografía.**

1. Introducción. Objetivo del informe, contenido y ámbito temporal

1.1. Contenido del informe y justificación del encargo realizado

El Instituto de Derechos Humanos *Pedro Arrupe* de la Universidad de Deusto recibió de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia del Gobierno Vasco en el otoño de 2016 el encargo de elaborar un informe sobre el impacto de la política penitenciaria de alejamiento en las familias de las personas presas. El mencionado encargo se enmarca dentro de los compromisos explicitados en el Plan de Paz y Convivencia 2013-16, que fue aprobado en noviembre de 2013. El primero de ellos se centra en la clarificación del pasado. El Gobierno Vasco sostiene que no se puede construir el futuro como si nada hubiera ocurrido en el pasado. Hay que poner luz sobre las vulneraciones de derechos humanos y reconocer el sufrimiento provocado injustamente para desarrollar una memoria crítica de lo sucedido y para construir la convivencia.

Entre las actuaciones a desarrollar dentro de esa iniciativa, en junio de 2013 se realizó el Informe de Constatación de Vulneraciones de Derechos Humanos ocurridas entre 1960 y 2013 en el caso vasco. Aquel informe, redactado por Manuela Carmena, Jon Mirena Landa, Ramon Múgica y Juan María Uriarte, planteaba en el apartado dedicado a sugerencias tener en cuenta, entre otros casos, el padecimiento añadido de las familias de las personas presas. El informe constataba la necesidad de analizar y reconocer esta realidad.

En este marco de reflexiones derivados del Plan de Convivencia y de sus iniciativas se enmarca el encargo recibido por el Instituto de Derechos Humanos *Pedro Arrupe* de la Universidad de Deusto. El estudio tiene un alcance delimitado a la vivencia de aquellas personas que tienen a una o un familiar en prisión afectado por la política penitenciaria de alejamiento de centros de reclusión cercanos a sus lugares de residencia. Se ha procurado abundar en su vivencia, en las consecuencias que la mencionada política proyecta en su vida familiar, así como en las penalidades y eventuales vulneraciones de derechos fundamentales que ello podría acarrear.

El núcleo central del presente informe lo constituye la indagación cualitativa realizada en las historias de vida de varias de las personas afectadas por esta situación. La asociación Etxerat ha colaborado de manera desinteresada con el equipo investigador aportando contactos de personas asociadas que se han prestado a aportar su testimonio.

En cuanto a su ámbito temporal, el informe tiene una vocación contemporánea en relación con la situación que actualmente viven las personas afectadas, sin pretender hacer una evaluación histórica ni una indagación acerca de la manera en la que ha evolucionado la política de alejamiento de las personas presas.

1.2. Objetivos y estructura del informe

La información contenida en el informe ha sido estructurada de acuerdo a los objetivos perseguidos al formular el encargo, que son los siguientes:

- Aportar datos cuantitativos que permitan describir la dimensión del esfuerzo que la estrategia de alejamiento que inspira la vigente política penitenciaria exige de las familias de las personas presas.
- Indagar en la experiencia de las y los familiares de personas presas desde una vertiente cualitativa.
- Extraer conclusiones en torno a la afección que la vigente política penitenciaria está generando en los derechos de las familias de las personas presas.

Para cumplir estos fines, el equipo de investigación ha desarrollado la siguiente estructura de contenidos:

- a) Exposición de datos cuantitativos disponibles. En qué centros penitenciarios están recluidas las personas presas afectadas por la política de alejamiento y cuál es la distancia que deben recorrer, en viajes de ida y vuelta, quienes pretendan ir a visitarlas.
- b) Análisis de los datos cualitativos recopilados. Historias de vida de varios casos representativos del fenómeno estudiado.

- c) Marco conceptual y legal para comprender el rol que la política penitenciaria reserva a las familias de personas presas.
- d) Conclusiones y Recomendaciones.
- e) Bibliografía utilizada.

1.3. Metodología

El principal enfoque metodológico que adopta este estudio es el de la indagación cualitativa. La vertiente cuantitativa es de sobra conocida y ha quedado presentada en numerosos informes previos, principalmente a partir de datos aportados por asociaciones que agrupan los intereses de las familias de las personas presas¹.

Para adentrarnos en la indagación de las consecuencias que en la vida personal y familiar ha producido la política penitenciaria de alejamiento, se ha adoptado una perspectiva cualitativa a través de la realización de entrevistas presenciales semiestructuradas. Al estar estudiando un fenómeno que afecta de manera relevante al núcleo familiar se dio la posibilidad a nuestros colaboradores para que acudiesen a estas entrevistas acompañados de otros familiares que también viajasen regularmente a los centros penitenciarios. En este sentido, algunas entrevistas se realizaron en los domicilios de las personas entrevistadas y, ocasionalmente, asistieron acompañadas. Sin embargo, por diferentes razones (principalmente de agenda, derivados de compromisos laborales) la mayoría de las entrevistas han sido individuales.

Las entrevistas indagan en las dificultades que conlleva la política de alejamiento en las familias de las personas presas por la necesidad de viajar periódicamente hasta los centros penitenciarios en los cuales sus familiares están reclusos, el coste económico que ello ocasiona en familias que, en numerosas ocasiones, están formadas por padres y madres jubilados cuyos ingresos mensuales se ven menoscabados de manera considerable por el hecho de tener que realizar desplazamientos de una distancia tan grande que precisan de pernoctar en la ciudad de destino antes o después de la visita. También se ha indagado en la situación de menores de edad y en el coste emocional que traen consigo los desplazamientos cotidianos a lo largo de los años, especialmente en la adolescencia.

2. Presentación de los datos

2.1. Análisis de los datos cuantitativos²

ESPAÑA Y FRANCIA

Internos/as	Distancia ida y vuelta
53	2.000 km. o más
52	entre 1.600 y 2.000 km.
114	entre 1.200 y 1.600 km.
70	entre 800 y 1.200 km.
33	entre 400 y 800 km.

¹ Por ejemplo, en ETXERAT, *Dispersión. El precio del derecho a las visitas*, consultado el 20 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.etxerat.eu/index.php/eu/txostenak/dosieres-eu> ; SARE, *Datos sobre las personas vascas gravemente enfermas*, consultado el 10 de junio de 2017, disponible en <http://sare.eus/wp-content/uploads/2015/11/liburuxka-datos.pdf> ; ZIMMER, Gabi y otros, *Informe de diputadas y diputadas europeas sobre los Derechos Humanos de los presos y presas vascas de motivación política*, abril de 2016

² Fuente: página web de Etxerat (<http://www.etxerat.eus>). Datos a fecha de Julio de 2017.

ESPAÑA

Internos/as	Distancia ida y vuelta
51	2.000 km. o más
28	entre 1.600 y 2.000 km.
88	entre 1.200 y 1.600 km.
57	entre 800 y 1.200 km.
25	entre 400 y 800 km.

Centros penitenciarios en los que se encuentran reclusos y reclusas, y distancia hasta los mismos

Centro penitenciario	Provincia	Distancia
A Lama	Pontevedra	710 km.
Alcalá Meco (Madrid II)	Madrid	450 km.
Algeciras (Botafuego)	Cádiz	1.100 km.
Almería	Almería	1.000 km.
Aranjuez	Madrid	500 km.
Badajoz	Badajoz	750 km.
Burgos	Burgos	210 km.
Cáceres II	Cáceres	650 km.
Castello I	Castellón	550 km.
Castello II - Albocasser	Castellón	550 km.
Córdoba (Alcolea)	Córdoba	775 km.
Curtis (Teixeiro)	A Coruña	650 km.
Daroca	Zaragoza	360 km.
Dueñas-La Moraleja	Palencia	300 km.
El Dueso-Santoña	Cantabria	225 km.
Extremera (Madrid VII)	Madrid	520 km.
Fontcalent (Alacant I)	Alicante	760 km.
Albolote	Granada	780 km.
Herrera de la Mancha	Ciudad Real	620 km.
Huelva II	Huelva	1.000 km.
Jaén II	Jaén	780 km.
Logroño	La Rioja	190 km.
Mansilla	León	360 km.
Monterroso	Lugo	640 km.
Murcia I	Murcia	830 km.

Centro penitenciario	Provincia	Distancia
Murcia II	Murcia	830 km.
Navalcarnero (Madrid IV)	Madrid	480 km.
Ocaña I	Toledo	520 km.
Ocaña II	Toledo	520 km.
Puerto I	Cádiz	1.050 km.
Puerto III	Cádiz	1.050 km.
Sevilla II	Sevilla	910 km.
Soria	Soria	270 km.
Teruel	Teruel	450 km.
Topas	Salamanca	440 km.
Valencia II (Picassent)	Valencia	540 km.
Valencia II (Picassent)	Valencia	540 km.
Villanubla	Valladolid	340 km.
Villabona	Asturias	440 km.
Villena (Alacant II)	Alicante	720 km.
Zuera (Zaragoza)	Zaragoza	300 km.

FRANCIA

Internos/as	Distancia ida y vuelta
2	2.000 km. o más
24	entre 1.600 y 2.000 km.
26	entre 1.200 y 1.600 km.
13	entre 800 y 1.200 km.
8	entre 400 y 800 km.

Centro penitenciario	Departamento	Distancia
Alençon Conde sur Sarthe	L'Orne	830 km.
Arlés	Bouches-du-Rhône	750 km.
Clairvaux	Aube	1.050 km.
Châteauroux	Centre-Val de Loire	680 km.
Fleury Merogis	Essonne	930 km.
Fresnes	Île-de-France	930 km.

Centro penitenciario	Departamento	Distancia
Lannemezan	Hautes-Pyrénées	330 km.
Meaux-Chauconin-Neufmontiers	Seine-et-Marne	970 km.
Mont-de-Marsan	Landes	234 km.
Moulins-Yzeure	Allier	800 km.
Muret CD	Haute-Garonne	430 km.
Osny	Val-d'Oise	970 km.
Poitiers-Vivonne	Vienne	530 km.
Poissy	Yvelines	950 km.
Réau sud Francilien	Seine-et-Marne	930 km.
Rennes	Ille-et-Vilaine	800km.
Roanne	Loire	850 km.
Saint-Martin-de-Ré	Charente-Maritime	550 km.
Saint Maur	Indre	680 km.
Tarascon	Bouches-du-Rhône	750 km.
Uzerche	Corrèze	450 km.

2.2. Análisis de los datos cualitativos

La investigación cualitativa constituye la principal herramienta metodológica de esta investigación. Se ha procedido a entrevistar a 17 personas que tienen a un familiar cumpliendo condena de privación de libertad en un establecimiento penitenciario alejado del lugar de residencia habitual de la persona penada. Se ha optado por el sistema de plantear entrevistas semiestructuradas, de manera que la conversación giraba en torno a un cuestionario predeterminado de preguntas abiertas. De esta forma se daba la posibilidad a la persona entrevistada de profundizar en los temas de la conversación según sus preferencias. En algún caso la entrevista ha contado con la presencia de más de un miembro de la familia que se ha unido a la conversación. Por este motivo han sido 14 las entrevistas finalmente realizadas. Mediante este enfoque cualitativo se ha buscado profundizar en la experiencia vivida y en los aspectos subjetivos de las penalidades sufridas por la política de alejamiento de una manera que los datos cuantitativos no nos permiten explorar. Las conversaciones se han mantenido en euskera o castellano, a elección de la persona entrevistada.

El objetivo buscado con estas conversaciones es el de explorar el impacto que la política penitenciaria de alejamiento tiene en la vida y en los derechos de las familias de las personas presas. En este sentido, es necesario reconocer y agradecer el esfuerzo de las personas que, de manera desinteresada, han participado en esta investigación aportando su testimonio de vida.

Con el fin de mantener la necesaria confidencialidad de lo transmitido en las entrevistas y para preservar la intimidad de las personas entrevistadas se ha optado por omitir sus nombres e identificar cada entrevista con un sencillo código. Aunque los fragmentos seleccionados de cada entrevista serán reproducidos de manera literal, ocasionalmente ha sido necesario modificar ligeramente algún testimonio a efectos de salvaguardar la mencionada confidencialidad.

En la tabla que se muestra a continuación se enumeran e identifican las personas que colaboraron con su testimonio en la presente investigación.

Entrevista	Persona Entrevistada	Relación Familiar con personas presas	Identificador
Entrevista 1	Mujer	Hija	E1
Entrevista 2	Mujer	Pareja	E2
Entrevista 3	Mujer	Madre de dos hijos	E3
Entrevista 4	Hombre	Hermano	E4
Entrevista 5	Mujer y hombre (matrimonio)	Madre y padre	E5
Entrevista 6	Hombre	Padre	E6
Entrevista 7	Mujer	Madre y hermana	E7
Entrevista 8	Hombre	Padre	E8
Entrevista 9	Hombre	Padre	E9
Entrevista 10	Mujer	Pareja y hermana	E10
Entrevista 11	Hombre	Pareja	E11
Entrevista 12	Hombre	Hermano	E12
Entrevista 13	Mujer y hombre (matrimonio)	Madre y padre	E13
Entrevista 14	Mujer y hombre (matrimonio)	Madre y padre	E14

La información obtenida se ha sistematizado en varios bloques temáticos que recogen las principales ideas y vivencias transmitidas durante las entrevistas.

2.2.1. Separación y distancia. Consecuencias del alejamiento y cambios de centros penitenciarios

La primera pregunta que hemos trasladado a nuestras personas entrevistadas ha sido la de cuál es el centro penitenciario en el que sus familiares cumplen condena. En todos los casos se nos ha referido más de un centro y, en ocasiones, se han producido numerosos traslados entre centros penitenciarios. Ya se ha referido este informe a la discrecionalidad que el ordenamiento jurídico otorga a las autoridades penitenciarias a la hora de determinar el lugar en el que las personas penadas deben cumplir su condena, pero también se ha indicado que el principio básico que debería operar como directriz de esta política es la de evitar el desarraigo social de las personas internas. La primera cuestión que nos surge al escuchar los testimonios de nuestras personas entrevistadas es la evidente dificultad de las familias para estar en contacto con sus parientes encarcelados debido al cambio de ubicación de estos, algo que supone en muchos casos tener que replantearse la forma de viajar o, incluso, la viabilidad del propio viaje.

“Su primer año fue en Valdemoro, en Madrid, cogía el coche o el bus en Termibus a la 1 de la mañana y llegaba a las 6, cogía trenes... me era indiferente, daba igual todo, había que ir y se iba (...)

Al año siguiente fue trasladado a Córdoba, Andalucía (...) inicialmente solíamos viajar en el autobús de familiares, yo viajaba cada 15 días o bien cogíamos coche (...) La verdad es que mi marido no ha sido trasladado excesivamente, estuvo en Madrid, luego hizo 12 años en una galería de aislamiento en Córdoba, cuando generalmente hay muchos más movimientos, y luego ha sido trasladado a Castellón.” (E2)

—Bueno voy a decirte un poco el recorrido de cárceles que ha hecho; ingresó en Soto del Real, de Soto fue a Navalcarnero, donde llegó a estar casi cuatro años, de Navalcarnero lo trasladaron a Daroca en Zaragoza, de Daroca a Valencia, a Picassent.

—Tres, y después a Picassent dos. (Valencia II y Valencia III)

—Y luego de Picassent lo trasladaron a Albolote, a Granada, que es donde lleva ahora casi seis años.” (E5)

“Lo llevaron a Madrid y primero estuvo en Soto del Real, después en Alcalá Meco y luego en Navalcarnero. De allí lo llevaron a Galicia, a A Lama. En A Lama estuvo cinco años más o menos. De allí lo llevaron a Castellón, donde lleva seis años.” (E7)

“Lo primero fue de aquí a Zaballa, donde estuvo 3 o 4 meses (...) de repente en Semana Santa nos dijeron que lo trasladaban a Topas (...) cuando faltaban 3 días para el vis a vis, me llamó mi hijo y me dijo que se lo llevaban a Murcia.” (E13)

Otra de las consecuencias del alejamiento es la necesidad de planificar con suficiente antelación el desplazamiento, de manera que no solamente la agenda de todo el mes queda condicionada por esta cita, sino que cualquier cambio que se introduzca a posteriori tiene un coste económico e incluso emocional muy alto.

“Para que os hagáis un poco a la idea, yo ya estoy organizando el vis de marzo. Entonces, tienes que empezar con antelación, sin tener en cuenta los imprevistos que puedan surgir: si te cambian una fecha ya te desestructuran todo, tienes que tener esas fechas ya reservadas para poder ir sí o sí, coger todo el fin de semana encima, que no es como ir a una cárcel de Euskal Herria, que tardas pocas horas, sino que te tienes que pasar todo el fin de semana en la carretera. Se empieza desde ahí; los preparativos, el paquete que le tengas que meter, por ejemplo, atar que mi hermana pequeña vaya con alguien... A lo mejor también pasaba que cuando yo iba con mis abuelos cogíamos el transporte público: el tren o el autobús cuando íbamos a Madrid, a veces solía haber cambios de horario y no podíamos llegar a la cárcel... Nos tirábamos todo el fin de semana en la carretera para que al final no nos dejaran entrar.” (E1)

Una vez asignado un centro penitenciario alejado del lugar de residencia habitual de la persona penada y de su familia, comienza para esta la necesidad de planificar la manera en la que deberán viajar al destino y el tiempo que este tránsito les llevará. Entre nuestras personas entrevistadas hemos encontrado casos de todo tipo, desde quienes han gestionado sus desplazamientos por sus propios medios, quienes lo han hecho recurriendo a los transportes públicos, hasta quienes, por diferentes motivos, han tenido que recurrir a mecanismos de colaboración y solidaridad. Veremos ejemplos de cada caso. En primer lugar, ilustraremos la reflexión de un familiar de una persona interna en Francia que, después de barajar las posibilidades de transporte disponibles, llegó a la conclusión de que la mejor opción que se le presentaba era el viaje por sus propios medios, en este caso empleando el vehículo familiar. En el mismo testimonio vemos cómo nuestro colaborador no es ajeno a los riesgos que conlleva el viaje en solitario.

“Claro, a Poitiers-Vivonne teníamos 500 kilómetros, ahora hacemos más de 700 kilómetros. Para nosotros por un lado es más duro si lo tenemos que hacer en tren, porque tienes que hacer París-Rennes, tomar el servicio público y el resto de opciones son peores: autobuses, tomar otro itinerario, trenes... o si no en coche y claro en coche es más difícil. Por un lado es más sencillo, porque lo coges y te vas... pero por otro lado está lleno de peligros no solo por lo largo del camino sino por el cansancio... arriesgas tu vida. Vas con ganas pero también con estrés, con preocupaciones y al volver ya es otra cosa, te relajas pero tienes un montón de pensamientos... En ese momento tu situación en la carretera no es la misma, es otro mundo, otros pensamientos.” (E9)

“Antes iba con mi madre, pero mi madre ya es mayor, tiene 82 años, y mi otro hermano solía ir con mi padre, que tiene 85. Entonces, para ir a Châteauroux o bien solíamos coger un hotel —las visitas son los sábados— salíamos el viernes a la tarde, dormíamos en hotel allí y luego hacíamos la visita del sábado, o salíamos el sábado mismo de madrugada para hacer la visita por la tarde, dormir en el hotel

y hacer la visita el domingo a la mañana (...) noche de hotel obligatoriamente, es imposible en un día hacer... hombre sí hay gente que ha ido, pero eso es jugarse la vida, sin dormir, eso es terrible.” (E12)

En ocasiones algunos de nuestras personas entrevistadas, al no poder disponer de medios propios para el viaje o no estar en disposición de conducir largos recorridos, han recurrido a medios colectivos de transporte. Generalmente se hacen valoraciones muy positivas de estas iniciativas, aunque también se deja constancia de que, en esos casos, el viaje se debe adaptar a las necesidades colectivas que afectan tanto al itinerario como a los horarios.

“Al principio solíamos ir en el autobús de familiares. Era un autobús que iba a toda Andalucía, y en Córdoba teníamos la mala suerte de que era la primera parada, y nos dejaba a las 5:30 en una gasolinera, porque ese autobús tenía que estar a las 8 de la mañana en Algeciras. Buscábamos un bar, nos tomábamos nuestro café a las 5:30 de la mañana y nos recogían cuando podían, cuando terminaban los vis a vis en Algeciras o en el puerto de santa María, a las 12 de la noche o la 1 de la madrugada de ese mismo sábado.” (E2)

—Cuando estaba en Francia, la mayoría de las veces cada 15 días cogíamos un autobús litera de familiares los viernes a las cuatro de la tarde del hotel Tres Reyes en Pamplona, íbamos recogiendo viajeros por Vitoria, Bilbao, Donostia, Baiona, hacíamos una parada en una gasolinera y mientras nosotros cenábamos los chóferes abrían las literas. Te metías a la litera y hasta las ocho de la mañana en que llegabas a París.

—En nuestro caso a Fresnes, que era la última parada porque antes solían pasar por otras cárceles de la zona de París. La visita, hacíamos media hora a las 9 o así. Después a la una nos dejaban entrar otra media hora. Dos tandas de media hora.

—Después salíamos de allí hacia las ocho de la tarde. Volvíamos haciendo el recorrido inverso y recogiendo a la gente de cada cárcel. Dormíamos en las literas del autobús la noche del sábado y llegábamos el domingo hacia las diez o más.” (E14)

“Hay un autobus que nos lleva hasta Algeciras y ahí vamos generalmente los familiares de presos de Algeciras, Puerto y Sevilla. El bus sale a las 17 h. de Donostia, recoge en Bilbao a las 18:30 para llegar a Algeciras a las 9:30 de la mañana. Para la vuelta, visto que suele haber diferentes horarios de visitas, solemos salir de Algeciras los sábados a las 7 de la tarde y llegamos el domingo a las 9 de la mañana. Así que invertimos 36 horas para tener una visita. Quitando la visita familiar, el resto son solo de 40 minutos.” (E8)

Además de los autobuses contratados para familiares que visitan centros penitenciarios destaca *Mirentxin*, iniciativa surgida hace 17 años con intención de ayudar a familiares con personas internas en centros penitenciarios alejados. Se trata de la puesta a disposición de furgonetas con conductores voluntarios que procuran dar opciones a las y los familiares que carecen de medios de transporte, no están en disposición de conducir o bien prefieren descansar visto que su estado de ánimo, tanto durante el viaje de ida como en el de vuelta puede no ser el más óptimo para conducir.

“Mirentxin es tan sencillo como llamar a Etxerat y decirle al encargado “tal día de mayo vamos a ir a Almería, apúntame” y ya está, ahí se acaban tus preocupaciones en lo relativo a la organización del viaje. No sé, los años de Alcalá conocí lo que es viajar de noche. Salíamos a las tres de la madrugada y, claro, tratas de descansar hasta las tres pero es imposible y luego toca conducir, pero no estás normal y es una paliza tremenda. Además el coche... yo no he tenido nunca un coche decente. Tenía que conseguir un coche apropiado y bueno... son muchas cosas. Con Mirentxin es más cómodo, y aparte vas con otros familiares, con personas que tienen tu mismo objetivo y emocionalmente ayuda mucho. No es solamente disponer de recursos humanos y materiales, disponer de chofer, también supone ir en equipo.” (E10)

“Hasta Córdoba tenemos 8 o 9 horas, son 900 kilómetros. Salimos de casa con Mirentxin a las siete de la tarde, en Gasteiz cogemos la furgoneta y llegamos allí a las 6:30 o 7 de la mañana.” (E4)

Sin embargo, como nos indicó una de las personas entrevistadas, a pesar de resultar una iniciativa muy útil, la lejanía del centro penitenciario en ocasiones hace imposible utilizar esta vía.

“Cuando vamos a Córdoba para hacer la visita, pasamos allí la noche. Mirentxin suele cubrir la visita del sábado porque hay un montón de gente que tiene la visita el sábado. Si nosotros hacemos el

viaje el sábado es porque la visita la tenemos el domingo y no podemos quedarnos a la visita si no dormimos allí. Si nos quedamos a dormir no podemos bajar con Mirentxin y tenemos que usar el tren de alta velocidad, hacer noche allí y vuelta de nuevo. Quienes bajan a visitar a mi hermana también lo hacen en tren: de Iruña a Zaragoza y de ahí hasta Córdoba en tren de alta velocidad. Eso cuesta lo suyo y según en qué época lo hagas todavía más. Córdoba en temporada alta tiene mucha demanda turística y los precios suben. Los alojamientos también los tienes que buscar por adelantado.” (E4)

Para muchas personas de edad avanzada, que no tienen posibilidades de viajar por sus propios medios o bien no están en condiciones de conducir largo tiempo, los mecanismos de solidaridad resultan indispensables, por más que haya que plegarse a las necesidades colectivas.

“Todos los que yo he conocido son más agradecidos que nosotros por Mirentxin, porque saben que de otra manera no se las arreglarían. Yo sé que algo podría hacer y que me las arreglaría para llegar hasta Almería, pero una mujer de setenta años ¿qué puede hacer? El lado malo, sí, tener que estar hasta la seis esperando, pero eso no les importa porque han logrado ver a sus hijos y son felices. Si tienen que esperar, incluso esperarían hasta el día siguiente. Esa determinación se nota.” (E10)

“Cuando pido un vis íntimo tengo que ir yo solo y tengo que buscar a alguien que me ayude con las niñas. Al vis de convivencia pueden entrar menores hasta los diez años, así que mi hija mayor ya no puede ir. Si coincide que me conceden un viernes el vis familiar y el vis de convivencia, ¿Qué hago con mi hija mayor mientras mi hija pequeña y yo hacemos esa visita? ¿Pierdo la visita? Necesito pedir que alguien viaje conmigo hasta Castellon ¿a quién se lo pido? ¿A mi madre de setenta años? ¿Que venga conmigo todos los meses? Mucha gente se me ofrece pero ¿a quién le puedo pedir sinceramente que viva esta condena conmigo? Si no fuese por la solidaridad de particulares que en Madrid, Valencia o Castellon me han ofrecido sus casas, no podría organizarme. Nunca podré pagárselo.” (E11)

En otras ocasiones no hay alternativas colectivas bien por lo alejado del centro penitenciario o bien por no haber un número suficiente de personas presas cuyos familiares llenen el medio de transporte. En esos casos solo queda la posibilidad de afrontar el desplazamiento por los medios propios o quedando de manera proactiva con otros familiares que, saliendo de diferentes localidades, tengan el mismo destino. Esto último es lo que nos reportó una entrevistada que también nos dio cuenta de las dificultades que se le presentaron en su puesto de trabajo.

“Si, al principio había un autobús que iba a París cada 15 días, y a veces solíamos ir en el autobús de familiares. Lo que pasa es que claro, yo siempre he aprovechado para ir con mi madre, entonces ya vas con coche, o cuando vas con la mujer e hijos. A veces íbamos en el bus de las familias, pero luego ya se quitó. Y luego en el TGV, lo cogíamos en Hendaia a la noche, porque igual coincidía que no había gente para ir de visita. Cogier el TGV a la noche, llegar allí a Montparnasse, lo piensas y dices... Llegabas allí a las 6:30-7:00 de la mañana.” (E12)

“El viaje a Granada y a Murcia era súper difícil por nuestros trabajos, teníamos que salir de trabajar y ponernos en camino; y luego ya desde que hay que ir a Galicia, tenemos las visitas y los vises los domingos a la mañana. Antes los teníamos a las 5 de la tarde. Volvíamos a Iruña, y ahora es todo autovía, pero antes eran carreteras nacionales, un trozo se estaba haciendo... así que llegábamos a casa a las 2 o 3 de la mañana. Ahora salimos el sábado, y dormimos allí porque tenemos la visita a las 9 de la mañana. Yo, por ejemplo, como voy a los vises y mis hijas también, pues vamos con los críos, así que sí que dormimos en un hotel pequeño.” (E3)

2.2.1.1. Los cambios de centro penitenciario

Una de las denuncias realizadas por nuestras y nuestros colaboradores tiene que ver con las penalidades que acarrea la política de alejamiento cuando se produce un cambio de centro penitenciario. Sin entrar en la clasificación penitenciaria de las personas presas, por no ser el objeto de este estudio, sí que es preciso subrayar que la política de alejamiento incrementa notablemente las penalidades de las familias cuando, con motivo de las medidas de seguridad propias de la antedicha clasificación, imponen un cambio de centro penitenciario. En esas ocasiones, como queda ilustrado en los testimonios que siguen, el esfuerzo económico y emocional que acarrear los desplazamientos pueden multiplicarse cuando la visita programada no puede llevarse a cabo por razón de un cambio de centro penitenciario.

“En una ocasión fuimos a verlo a Valdemoro. Ya estábamos dentro, habíamos pasado por el arco detector, habíamos entregado la ropa, todo. Ya vimos que salió un furgón, pero claro, no sabíamos nada. Y cuando íbamos a entrar a la visita nos dijeron ‘Ustedes no pueden entrar porque no está aquí ya. Se lo han llevado’. Lo acababan de sacar. Nosotros viajamos hasta allí y se lo llevaron delante de nuestras narices. Nos habíamos ido el día antes a dormir allí para poderlo ver a las nueve de la mañana y luego volver otra vez pronto. A mí me dio un ataque de histeria. ‘Pero si saben que estamos aquí, que vamos a entrar a la visita, que ya estamos dentro. Por lo menos habernos avisado’. Les pedí que me dijeran dónde se lo llevaban. Nadie sabía nada. Igual es por cómo me vieron que me contestaron a ver qué se podía hacer. Me dijeron que se lo llevaban a Algeciras.” (E14)

“La vuelta, depende de cómo lo hayas visto la haces con más tranquilidad, pero las idas son generalmente muy tensas: que no se te olviden los DNIs, que no se me olvide el libro de familia por si acaso, los billetes, he dejado todo atado, has cogido la visita, mira en internet, llega allí, no está, se lo han llevado... yo he llegado a Córdoba y lo han trasladado a Madrid. El traslado por motivos de seguridad no te lo pueden comunicar. Esto es lo que ellos llaman los famosos FIES (Ficheros de Internos de Especial Seguimiento), el fichero interno de seguridad. Entonces lógicamente sus comunicaciones están totalmente restringidas, incluso hacia nosotros... nosotros hemos ido a Córdoba y él no estar, que ha sido trasladado. Generalmente ellos –en el caso de mi marido y otros muchos– le dicen ‘prepara tus cosas que te vas’, en el caso del régimen de aislamiento, no tienen que pasar a un módulo de ingresos, no tienen esa ruta, estando en aislamiento hacen eso. En Córdoba él llamaba un viernes normal y corriente, ellos esperaban la llamada de hecho, ‘ah todo bien, ya vamos de camino, que bien que mañana nos vemos’, colgar el teléfono y decirle ‘prepara el petate que te vas’, y llegar allí a la mañana nosotros y no estar. Impotencia. Pero son como gajes del oficio, a mí me habrá pasado un par de veces, y aparte creo que he tenido suerte porque creo que nunca me ha pasado con la niña. De hecho, la última vez que viajamos, fui a Córdoba con mis padres, hicimos el vis a vis el viernes y todo con la niña, y nos fuimos a Sevilla ese fin de semana con la niña, perfecto, y el fin de semana siguiente mis suegros fueron a la visita el sábado y se quedaron sin ella porque lo habían trasladado a Castellón, y ellos por ejemplo se quedaron allí. Yo me habré quedado un par de veces, alguna me habré quedado en Madrid, pero eso es como gajes, como que puede pasar...” (E2)

2.2.1.2. El creciente desarraigo de las personas presas

Apuntábamos al inicio de este informe cómo la legislación penitenciaria toma en cuenta el componente desocializador que inevitablemente llevan consigo las penas privativas de libertad y, en consecuencia, encargan a las autoridades penitenciarias la labor de tratar de evitarlo en la medida de lo posible con medidas como el internamiento de las personas penadas en centros cercanos a su lugar de residencia habitual. En los siguientes fragmentos se aprecian síntomas de una aplicación prolongada de la política de alejamiento. Por un lado, la dificultad de mantener una relación presencial con determinadas personas del entorno de la persona penada (familiares o amistades), con la consiguiente pérdida del capital de relaciones correspondiente. Por otro lado, la falta de referentes culturales o lingüísticos que puede quedar ejemplificado por el hecho de no poder consultar medios de comunicación propios del lugar de residencia habitual.

“Yo he empezado a participar en esto porque creo que ya vale, porque creo que la dispersión ha estado toda la vida injustificada, es un castigo a los familiares para castigarles a ellos, pero creo que ya vale. A mi marido sus amamas ya no lo pueden ver, sus dos amamas tienen 80 años y cómo las vas a llevar. La dispersión impide las relaciones familiares... los aitas y al fin y al cabo todavía tienen 60, y pueden viajar y conducen, pero hay muchos familiares que no pueden ir a verles, sobre todo personas mayores, los de dentro y nosotros los de fuera nos vamos haciendo más mayores.” (E2)

“Al final todas las cárceles son parecidas, pero el entorno es distinto. Creo que no es lo mismo encender la radio o la televisión y ver las noticias que están afectando a tu familia, a tus amigos... Yo todas las semanas les mando la prensa de aquí, que no estén desconectados porque aquí están acostumbrados a leer la prensa, a ver la televisión, a oír la radio y es una manera de vivir el momento de tu casa, y ellos tienen interés.” (E3)

—Mira, el rollo de la dispersión, a parte de todas estas cosas que estamos planteando, tienen una cosa: nosotros hemos tenido en el pueblo gente que ha estado en la cárcel y nunca había visto la televisión en euskera. Por ejemplo, para que nos hagamos una idea de la inserción cultural.

—Un compañero de nuestro hijo estuvo 30 años y cuando llegó antes nunca había visto la televisión en euskera.

—¿A ese quién lo ha des-socializado, ¿quién lo ha desarraigado de su cultura, de su idioma?

—En Zaballa alucinaba, “viene un funcionario por la mañana y me dice ‘egun on’.

—Dice, me empiezo a enfadar conmigo mismo, me empiezan a sonar raras las cosas mías. No sé si me explico, pero esas eran sus palabras. El desarraigo cultural, humano, de su entorno.

—De sus afectos, por ejemplo. Que no dejen aparte de la familia, ahora ya sabes que hay una lista de diez amigos que autorizan cada seis meses, y solo pueden ir esos diez.

—Eso es para machacar a esos diez durante seis meses, meterles todos los costos posibles y después ya pasamos con otros. Porque antes la lista era abierta, antes cualquiera que estuviera en disposición, iba, y además estaba autorizado.

—Había una lista grande y podía ir cualquiera de los autorizados. Ahora no, son diez cada seis meses.

—Tienes que decir la semana anterior quien va a ir la semana siguiente de esos diez.” (E5)

2.2.2. Dificultades en el camino. Largos viajes de ida y vuelta para breves encuentros

Además de la distancia a recorrer en los largos desplazamientos, en paralelo surge la necesidad de conciliar, en la medida de lo posible, las circunstancias personales y familiares con el esfuerzo que supone el traslado. En ocasiones resulta posible y en otras no lo es. Vemos a continuación el testimonio de una persona cuya actividad profesional le requería estar disponible los sábados, que era el día precisamente en el que debía comenzar el viaje hasta el centro penitenciario.

“Cuando trabajaba tenía problemas. Trabajaba en Eroski y tenía que pelearme para trabajar los sábados por la mañana, y además con la crisis nos empezaron a meter más horas, más sábados por la tarde y yo tenía que salir de viaje por la tarde. Me los tenía que pelear. Eso me causo mucho estrés hasta el punto de que no lo pude aguantar y tuve que marcharme antes de tiempo, pedí la cuenta. Yo sabía qué era lo principal para mí, y el tener que estar peleándome, el tener que salir a las 3 de la tarde, que para mí era tarde, si iba con gipuzcoanos o vizcainos, me tenía que trasladar hasta Lupidana porque quedaba con ellos, y todo el mundo me tenía que esperar a mí... y aquello me generaba mucho estrés. Sí, porque aquí no tenemos ni Mirentxin, luego las comunicaciones con Lugo y Galicia son malas... y antes yo me acuerdo que algún familiar de Lekunberri iba en tren, tenía que hacer traslados... ya ni siquiera hay eso.” (E3)

“Yo estoy prejubilada pero para la gente joven es un gran obstáculo tener que estar el sábado o el domingo a primera hora a 700 kilómetros... la verdad es que es un gran esfuerzo porque todos somos personas “normales”, con un trabajo: profesores, estudiantes, trabajadores... y la cosa es que todos estamos ocupados hasta el viernes, algunos incluso tienen que trabajar los sábados. Al final si tienes a tu hijo tan lejos, es un enorme obstáculo para mantener con él una relación afectiva. A veces él también ve cómo por el lado económico es mucho esfuerzo, los viajes son largos, está la autopista, la gasolina... los viajes suponen un gran gasto.” (E7)

“Cuando empezaron los viajes, los compaginaba con el trabajo, pero luego me di cuenta de que en un año llegué a hacer 80.000 kilómetros ¿cuánto tiempo puedes estar así? Tenía que desplazarme por el trabajo, tomar fotografías por toda la geografía vasca y luego encima irme a Ávila, a Madrid... Cuando nacieron los niños tuve que dejar el trabajo porque no podía seguir así. Si hubiera querido, sí, podría haber contratado a alguien para que los cuidara, pero no era algo que contemplase para mí ni para mis hijos. Los trabajos puedes cambiarlos pero si tienes hijos tienes que estar con ellos.” (E11)

Los cambios de hábitos en los viajes son evidentes cuando hay menores de edad. En el siguiente testimonio una entrevistada nos explica cómo tuvo que dejar de tomar el autobús para desplazarse hasta Córdoba a raíz del nacimiento de su hija y comenzar a desplazarse por sus propios medios.

“Al principio no eres consciente, pero luego el punto vulnerable absolutamente hacia nosotros, hacia mí concretamente fue el nacimiento de mi hija. Tienes que coger a una criatura, meterla en un autobús y dices ‘¿pero qué has hecho?’, al final hasta incluso podía tener sentimiento de culpa, de la brutalidad de a lo que podíamos estar sometiendo a estas criaturas, porque estábamos allí todo el día, estábamos en Córdoba, y el problema de Córdoba son las temperaturas, en verano estas con 46 grados, intentabas buscar centros comerciales. Yo ya cuando nace la niña, –lógicamente durante el embarazo decido continuar con esos viajes, pero cuando nace cambia el chip– dices ‘esto ya no es jaja, aquí hay una criatura’. Ahí ya los viajes los vives de otra forma; la niña llora, vomita, hay que parar... ya es diferente. Cuando ya ves que tienes que viajar con una criatura, las cosas cambian, te planteas no coger el autobús, no puedes estar allí a las 5:30h.” (E2)

“Es la manera más sencilla. Siendo duro viajar en autobus, en mi opinión... yo hice varias visitas a Galicia, A Lama, y usé las furgonetas para llegar hasta allí y para mí era más cansado ir a A Lama que ir a Algeciras. Nosotros podemos ir en literas que se abren después de cenar y al menos vas tumbado, lo que te da un poco de tranquilidad. De otra manera, para un niño, ir sentado hasta Algeciras es imposible. Por el contrario en la litera pueden dormir, van más tranquilos, se las arreglan para jugar entre ellos (...) Nosotros por lo general solemos ir 30 adultos y 4 o 5 niños.” (E8)

2.2.2.1. Situaciones de difícil gestión: el punto de vista de las y los menores de edad

Cuando el viaje lo realizan menores de edad, especialmente cuando son plenamente dependientes, el condicionamiento sobre el medio de transporte es enorme y por lo general nuestras personas entrevistadas han referido que suelen preferir desplazarse por sus propios medios. A pesar de las ventajas de Mirentxin, esta familia decidió que no podía condicionar los horarios de las personas integrantes de las furgonetas por las necesidades de su nieta y se sintieron más cómodos viajando en el vehículo familiar.

“—Mi nieta tiene cuatro años, y desde hace cuatro años en las furgonetas de voluntarios de Mirentxin con la pequeñita no se puede bajar porque el viaje se hace de noche, son dos noches, en una noche entera se baja y en la otra se sube, y con un bebé es complicado.

—Tienen necesidades, o sea que no puedes parar una furgoneta. A la niña hay que limpiarla, tiene que ponerse un poco de pie...” (E5)

“Mi situación ha cambiado desde que fui madre. Con los pequeños no suelo viajar en Mirentxin porque es una paliza para ellos y no sé cómo me las arreglaría. Ahora me podría plantear hacer una prueba, pero hasta ahora, con menos de tres años, no se me ha ocurrido. Me parecía que era demasiado pequeña y no quería condicionar todo Mirentxin “por favor, quedémonos un poco más para que juegen los niños”. Así que suelo ir por mi cuenta, aunque cuando viajo sin niños lo hago en Mirentxin.” (E10)

El impacto de la política de alejamiento en las personas adquiere características paradigmáticas en la experiencia de los menores de edad a medida que van cumpliendo años y son crecientemente conscientes de lo que suponen los desplazamientos tan largos y los esfuerzos que ello conlleva. Varias personas entrevistadas nos lo han subrayado y además hemos recibido un testimonio de primera mano, que estimamos que es muy ilustrativo, de las diferentes etapas y reflexiones que ha experimentado una entrevistada que comenzó a desplazarse siendo menor de edad y ahora, desde la edad adulta, hace un repaso a sus reacciones y a la manera en que las gestionó en las distintas épocas de su vida.

“Por el momento para los niños es un poco como una aventura, y van con muchas ganas de ver a su padre, no se dan cuenta. Pero, por lo general, vista la experiencia de otras personas, cuando llegan a los 7-8 años empiezan a tomar conciencia de cuál es su situación y la de su madre o padre y entonces empiezan sus preguntas y preocupaciones.” (E8)

“Al principio para mí eran unas vacaciones, cuando eres pequeña los mayores te protegen, es más, te sobreprotegen, intentan hacerlo lo más ameno posible, aprovechaban para coger unos días más y nos quedábamos en Disneylandia, para disfrazar un poco a lo que íbamos de verdad. “Vamos a

ver a aita y ama, qué divertido, y encima vamos a Disneylandia”. Luego llega una edad en la que te empieza a chirriar la cosa, y dices, “pues ya no me lo paso tan bien, yo tengo mi vida aquí, tengo que dejar de ir a los cumpleaños, de ir a los partidos de baloncesto...” y ya no te hace tanta gracia porque tienes tu vida construida aquí y tanto Disneylandia y tanta cosa ya no te engaña tan fácilmente (...) Igual la carga más potente ha sido la psicológica, es como un desgaste continuo que te hace mella desde el primer momento, pero al final acabas muy desgastada. Llegas a un punto de inflexión, que a mí me llegó con 13 años, que hubo un año y pico en el que no fui a visitar a mi padre, porque no le encontraba el sentido, y tampoco veía que nadie me pudiese dar una explicación que me convenciese, y entonces fue como una edad mala también, y dije “mira, necesito un tiempo para encontrarle el sentido a esto”, a hacer tantos kilómetros para poder ver a mi padre, quien en sí, debería estar en Euskal Herria. Y yo sin tomar ninguna decisión política me estoy viendo obligada a esto, y dije, necesito un paréntesis. Más que un sentido, es una explicación, sin sentido, pero una explicación. Tú eres demasiado joven para entender la política, y todo eso, pero demasiado mayor para no cuestionártelo. Entonces llegué a una edad en la que me sentía castigada, pero no sabía por quién, primero me enfadé con mis padres, obviamente, “vosotros estáis allí y yo aquí, y yo soy la me tengo que mover y me pierdo tal y cual con mis amigas”. Luego me enfadé con los que me acompañaban a la visita, hasta que dije, hasta aquí, “pues, ya no voy más”. Me enfadaba con todos los que me acompañaban en el coche, pero para ellos también es igual, ellos tampoco han tomado ninguna decisión y también se les está obligando a hacer tantos kilómetros, poniendo en peligro su vida, su tiempo, su cansancio, su desgaste psicológico... Ya no creo que sean daños colaterales, sino que esto está prácticamente diseñado para eso, para crear una presión en la persona que está presa y en los familiares.” (E1)

“Son miles de kilómetros para mi hija, para mis padres, gente mayor, mis hermanas con esa preocupación de la responsabilidad. Somos una familia muy unida, pero ha sido y está siendo muy complicado. La cría siempre ha llevado muy mal los viajes, siempre se ha mareado mucho; vomitaba, teníamos que parar, íbamos de gasolinera en gasolinera. Yo recuerdo cuando íbamos a Madrid, parábamos a la entrada de Burgos y luego intentábamos llegar hasta Boceguillas, a un hotelito que tenía muñecos y había que comprarle algo a ver si conseguíamos llegar hasta Segovia, y de allí al AVE para ir a Córdoba, y allí saltábamos a las tortugas, a la estación y al parque que hay dentro de la estación de Atocha, y mirábamos a ver si la tortuga seguía teniendo el cascarón rosa. Le dábamos el puré, le dábamos de comer, y eso ha sido un poco cómo hacíamos los viajes.” (E2)

2.2.2.2. Situaciones de difícil gestión: la perspectiva de las personas enfermas o con movilidad reducida

El alejamiento resulta especialmente difícil de afrontar para las personas enfermas. No obstante, como ocurre con el resto de las dificultades, siempre que han tenido la posibilidad de viajar, nuestras personas entrevistadas nos han referido que lo han hecho a pesar de todo. En el caso que reproducimos a continuación se aprecia cómo existe un cambio en el medio de transporte y en el coste asociado al mismo, pero no en la determinación de trasladarse.

“—Desde hace cinco años hemos ido arrastrando esta historia. Lógicamente ha habido épocas de quimioterapia en las que ha estado mal. Antes bajábamos en coche siempre, eran nueve o diez horas de viaje en coche (...) Luego hemos bajado cuando hemos tenido suerte y hemos cogido vuelos baratos, a Málaga.

—Desde hace cuatro o cinco años ya no bajamos casi en coche nunca.

—No, desde que empezaste tú con la quimio... porque con la quimio te daba mucho sueño, no te encontrabas bien.

—Ya no puedo conducir 800 kilómetros. Ya lo único que nos falta es que nos estampemos por ahí, ya llevamos dieciséis muertos, más de 400 accidentes, un montón de heridos...” (E5)

Las personas de edad avanzada también representan un colectivo para el cual el desplazamiento resulta especialmente arduo. No obstante, también entre las personas usuarias del autobús de familiares como en Mirentxin, hay casos de personas que no renuncian a la visita familiar a pesar de las dificultades.

“Por un lado, hay gente mayor que va en el bus. Yo tengo 71 años, y por el momento me las arreglo bien, pero hay personas de más de 80 años que viajan hasta Algeciras. Hay también otras personas que tienen problemas para viajar tumbadas y que suelen hacer el viaje sentadas. Para ellas es un infierno. Generalmente se dejan 4 o 5 asientos sin convertir en litera para quien tenga que ir sentado y en todos los viajes hay alguien que los ocupa. No es fácil de soportar teniendo en cuenta todas las horas que metemos en el viaje. Suele ser gente con problemas de espalda o también gente que no puede subirse a las literas de arriba porque no tiene fuerza ni agilidad... esas cosas nos pasan. En algunos casos los abuelos suelen ir a hacer las visitas y las dificultades son evidentes en sus casos.” (E8)

“En el autobús con destino a Huelva se ve a un montón de personas ancianas, y muchas de ellas mareadas, sin poder dormir. Tienen mérito, con ochenta años... ya con más de cincuenta..., otras, todo el día allí metido, te dan las diez de la noche, las once... y te bajas del bus a las seis de la mañana. Nosotros nos bajábamos a las seis de la mañana en Sevilla y estábamos esperando al bus que nos llevaba a Huelva hasta las siete y media. Íbamos a Huelva, hacíamos la visita, volvíamos a Sevilla hacia las cuatro o cinco de la tarde y teníamos que esperar hasta las diez de la noche allí mismo, bien en la calle o en una cafetería. Si para nosotros era duro, imagínate para estas personas, todo el día en marcha, desde las seis de la mañana hasta las diez de la noche, con el autobús de arriba abajo, de aquí a allá... es muy duro.” (E4)

En ocasiones se dan casos extremos en los que la determinación por encontrarse con el familiar es más fuerte que las dificultades que se presentan. Unas personas entrevistadas nos relataron la enorme complicidad que existía entre su hijo y su amama, enferma y de edad avanzada, hasta el punto de que ambos expresaron su convicción de que debían verse a pesar de los esfuerzos que ello pudiera suponer.

Bueno pues en los últimos años de su vida la amama no lo pudo ver. Dos años antes de morirse, ella veía que estaba mal y nuestro hijo un día nos dijo ‘quiero ver a amama, me da igual que tengáis que coger una semana de vacaciones y que tardéis cuatro días en bajarla, pero quiero verla’ y entonces pues bueno, lógicamente lo hicimos. Cogimos un avión con escala en Madrid y cogimos otro avión de Madrid a Granada. Amama en silla de ruedas ya porque estaba ya enferma, además era diabética. Luego la llevamos a un hotel, luego coger un taxi, ir a la cárcel y bueno el viaje fue terrible para ella y además fue la última vez que lo vio y se murió con las ganas de volver a verle. En el viaje tardamos tres días; un día para bajar, dormimos en el hotel, luego al día siguiente hicimos la visita, volvimos a dormir al hotel y al día siguiente hicimos la vuelta. (E5)

Uno de nuestros colaboradores nos relató la forma en la que organizaba los viajes de su familia hasta el centro penitenciario situado en Francia, a más de 800 kilómetros de su lugar de residencia habitual. El desplazamiento está condicionado por las necesidades de su hijo que tiene un grado de dependencia absoluta.

“Mi hijo no come bien, no come normal, necesita comida triturada (...) Tienes que contar con un hotel que esté en condiciones, que esté mínimamente adaptado para sillas de ruedas... y que además tampoco te manejas con el idioma perfectamente, vas un poco acomplexado si tienes un problema. Es un lío terrible. Normalmente cogemos el coche y cogemos un hotel que haya cerca de donde esté. Ahora tenemos un par de hoteles que están cercanos y bien, y allí pasamos, te llevas tu comida, tiras de microondas, toda la infraestructura necesaria y tiras para adelante. Y eso ya es lío, porque si es una visita en la que haces 300-400 kilómetros en un día, vas, haces la visita, das una vuelta y vuelves a casa en el día. Pero tener que pasarlo fuera es muy complicado (...) él lleva pañales y tienes que cambiarle. Luego tiene un montón de historias, con la parálisis cerebral tiene problemas de columna, no puede estar mucho tiempo en la misma postura, se cansa enseguida y tiende a tumbarse... hay que hacer un montón de historias. Es complicado. Sobre todo, el hecho de que obligatoriamente tienes que coger un hotel y pasar la noche.” (E12)

2.2.2.3. Visitas perdidas por negarse al cacheo. El caso de los cacheos con palpación

Aunque la relación entre el funcionariado de prisiones con los familiares no es propiamente el objetivo de nuestra indagación, no podemos pasar por alto los testimonios recogidos que aluden a la práctica de cacheos con palpación con carácter previo a las visitas y bajo la condición de no realizar la misma en caso de no ser examinado por este método. Las personas presas por delitos de terro-

rismo vinculado con ETA tienen la condición de FIES Colectivos Espaciales como consecuencia de las Instrucciones 12/2011 y 2/2015 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Desde la Instrucción 1/2009 hay un margen de discrecionalidad para llevar a cabo estas prácticas por parte del funcionariado al cargo. Sin embargo, convendría recordar que también debería darse alguna circunstancia objetiva que acreditase la necesidad de emplear este tipo de exploraciones³, mientras que en los testimonios que se nos han trasladado no existía previamente este requisito.

En consecuencia, por mucho que en este ámbito puede haber cierto margen de discrecionalidad en favor de las autoridades penitenciarias, es menester recordar que estas exploraciones deben realizarse con un escrupuloso respeto. Recordemos que el TEDH en la sentencia *Valsinas c. Lituania*⁴ ya dejó establecido, en el caso de cacheos realizados a una persona interna, que estas prácticas no deberían llevarse a cabo mostrando falta de respeto hacia el interesado o propiciando en éste sentimientos de angustia o inferioridad que pudieran llegar a producir humillación. Si esto fue dicho en el caso de una persona interna, con más razón deberíamos tenerlo en cuenta para familiares que van a realizar visitas y no están sujetos a condena penal alguna sino al régimen penitenciario en calidad de visitante.

En los testimonios que se reproducen a continuación se puede apreciar una sensación de intromisión en la intimidad e impotencia en las personas que fueron sometidas a este tipo de cacheos.

“Durante una visita a la que fue mi sobrina, siendo menor de edad (yo no pude ir porque estaba mal, estaba con vértigos), fueron mi yerno, mi sobrina y mi marido. Le meten a la cría sola en un cuarto para cachearla y le hacen quitar el sujetador. Ésta, que tiene mucho carácter me dice ‘¿Qué se creía, que me iba a importar que me dijera que me quitase el sujetador? Me lo quité y se lo tiré encima de la mesa’. Pero eso es ilegal, es una menor y no la pueden meter sola en un cuarto. Si no está su padre presente no pueden meterla sola en un cuarto. En una ocasión a mí también me mandaron meterme en un cuarto y una mujer me pidió que me quitara la parte de arriba y me comenzó a cachear, pero no palpando sino tocando. Me empieza a tocar las piernas, me dice que me baje los pantalones, que me quite los zapatos... le digo ‘Si esto que me haces se lo estuviesen haciendo a tu madre ¿qué te parecería?’. Entonces parece que se quedó un poco así ‘Es que yo cumplo órdenes’. Le dije ‘Hay muchas formas de cumplir las órdenes, muchas formas’. Yo denuncié y me enviaron una carta del juzgado de allí diciendo que no era constitutivo de delito.” (E14)

“Un momento muy difícil fue el de los famosos cacheos: se estableció una política de cacheos hacia los familiares y lo vivimos en Córdoba. El gobierno ordenó que para entrar teníamos que ser cacheados sin ningún tipo de justificación, y se tomó una decisión de que no íbamos a dejarnos cachear de esas formas. Luego ya cada uno la dignidad la mide como quiere y no tiene que hablar de la de al lado. Es verdad que estuvimos 8 meses sin entrar, negándonos a ser cacheados. Luego es verdad que hubo un recurso que nos dio la razón de que efectivamente no podíamos ser cacheados: que cacheen a los presos y vean que no llevan nada, porque después de las visitas suelen ser cacheados. A nosotros se nos obligaría antes de entrar por si pasamos algo, pero si pasamos algo al propio interno si le cachean después se lo van a encontrar. Solo por ser familiares de presos, íbamos a ser cacheados. Aquella época fue muy complicada porque dependiendo de qué funcionario lo realizase el cacheo era de una manera o de otra, en principio tienen que ser con raqueta, yo nunca me dejé y sigo sin dejar que me pongan como si me hubiesen detenido. A mi hija hace poco le dijeron que se bajaría el pantalón y le dije ‘pero tú estás loca, cómo le vas a decir a mi hija de 13 años que se baje el pantalón porque le pita’” Ellos no miden, no controlan absolutamente nada de lo que hacen, te hacen ponerte con las manos contra la pared y te cachean, como si estuvieras detenido. Yo he visto a mujeres muy mayores. No se están dando cuenta de que se están pasando de frenada. Yo nunca he levantado la voz y nunca lo voy a hacer, pero he puesto muchas quejas.” (E2)

“Por ejemplo, a mí me han pedido ser cacheada siendo menor de edad. Yo sin entender de derecho, aunque estuviese con un adulto, no es legal. La raqueta y así sí, pero un cacheo palpando y pedirte que te quedes en sujetador, esas cosas... Aunque sea con la puerta abierta que tu tía te está viendo, no es legal. Y todo eso tienes que ponerlo en la balanza: todo el

3 Por ejemplo que la persona que pretende ingresar en el centro haya pasado por el arco detector y éste haya emitido un pitido junto con las sospechas fundadas por parte del funcionariado.

4 STEDH, caso *Valsinas c. Lituania*, de 24 de julio de 2001, ap. nº 44558/98

tiempo y esfuerzo que te ha conllevado ese viaje para verle o no verle, y tienes que pensarlo en un momento.” (E1)

“La época de los cacheos fue dura en Almería porque nos tocaba siempre. La primera vez que lo hicieron yo estaba allí, nos dijeron que nos tenían que cachear y nos negamos. En el viaje de vuelta, en Mirentxin, nos enteramos de que en otras cárceles había pasado lo mismo, que era una instrucción del gobierno. Yo justo perdí un vis a vis por negarme a que me tocaran. Estuvimos meses yendo y volviendo sin vis por esta razón. Pero en Almería logramos que no se hiciera.” (E10)

2.2.3. El coste económico del alejamiento

Para las personas cuyos familiares presos se encuentran internos en centros alejados de sus lugares de residencia, los desplazamientos mensuales o cada 15 días suponen un esfuerzo económico de importancia ya que con frecuencia van acompañados de gastos de alojamiento y manutención.

“El autobus lo pagamos entre los adultos que viajamos. Por cada persona nos salen 125 €. Además de eso, tenemos que pagarnos la comida y la cena, eso como mínimo.” (E8)

“En esto yo... tengo trabajo y me las he arreglado, pero es verdad que para otras cosas ya no te queda nada. Hay que elegir. La gente me pregunta ¿cómo te las arreglas? Y, sí, tienes que quitar de alguna parte, pero yo siempre he tenido claras mis prioridades. Gastas mucho dinero, y la gente que va de vez en cuando, todavía, pero si tienes a tu pareja allí y tienes que ir todos los meses... y encima a Almería.” (E10)

“En nuestro caso (el de mi esposa y mio) los dos tenemos un sueldo y no tenemos grandes gastos que hacer. Pero si a eso le empiezas a quitar lo que cuesta cada viaje, suelen ser 220 € por el gasoleo y la autopista, ida y vuelta –solo por autopista salen 90 euros. Eso es lo que necesitas para empezar. Normalmente empezamos tomándonos un bocadillo en casa y comenzamos el camino. Luego para dormir también hay que pagar. Allí en Bretaña hay un centro de seglares que da servicio a familiares de todo tipo de presos o a los propios presos cuando salen de la cárcel. Si hay sitio allí, está bien porque es económico, pero si no, hay que buscar un hotel y eso son 50 o 60 euros más. Y luego el coche, porque nosotros teníamos un cochecito aquí para movernos por nuestro entorno, pero, claro, con eso no podemos ir hasta Bretaña.” (E9)

“Salir con un día de antelación, y procurar llevar la comida porque con el hotel y tal el desembolso supone un pastón. El día pasado cuando fuimos a Roanne, con la familia de la compañera de Iparralde, en vez de ir por autopista lo que es Burdeos o Limoge, fuimos por Angoulême por la autovía con la mitad del peaje, y entre pitos y flautas si vas tú solo entre peaje y gasolina échale 350€ ida y vuelta desde Roanne, 1.600 kilómetros, es un pastón. Si hay poca gente que le va a visitar y vas cada 15 días te sale un pastón, más la comida y el hotel (...) si los presos vascos estuviesen en cárceles cercanas, con la capacidad de aguante y de organización que se han demostrado, serían viajes muy bien organizados, con un coste mínimo y con unas garantías de seguridad prácticamente absolutas.” (E6)

“Los nietos, en nuestro caso, tienen dos años y medio y cuatro años y medio. El viaje de momento es algo nuevo y lo llevan, yo creo que no son conscientes del alcance y la magnitud y la carga que puede suponer. De aquí a dos o tres años el mayor me imagino que empezará a darle vueltas. ‘¿Por qué está allí?’, seguro que pregunta. Con esa edad para ellos con ese viaje hay que procurar que no se fatiguen, que no se aburran... Conduzco yo cuando su padre no puede ir porque trabaja lejos. Vamos la hija, la mujer, los dos hijos y yo. La hija y yo los entretenemos con cuentos, cantos... Paras y juegas un rato con ellos, porque el viaje es muy largo y para ellos procuras hacerlo lo más llevadero posible: desde los molinos de viento o la torre de París, que no sé cuándo pasamos un invierno tenía un láser... El crío todavía está en esa edad en que tiene esas vivencias muy a flor de piel, sin mayor profundidad. Eso en cuanto al viaje en sí, luego económicamente es una sangría, porque claro; a mitad de viaje un hospedaje de dos habitaciones allí, lo que supone de comida, porque procuras llevar de casa pero siempre hay que comprar allí, mirar que el hospedaje que cojas tenga cocina o microondas para calentar algo porque si no... es un pastón, en diciembre nos hemos dejado alrededor de 1000-1500€.” (E6)

Como ha quedado referido antes, algunos de nuestras personas entrevistadas viajan con familiares que tienen necesidades especiales. Es el caso de este colaborador, cuyo hijo precisa de constantes cuidados y les

resulta imperativo alojarse en un hotel lo más cercano posible al centro penitenciario para asegurar el bienestar del o de la joven.

“Tienes que contar con un hotel que esté en condiciones, que esté mínimamente adaptado para sillas de ruedas... Normalmente cogemos el coche y cogemos un hotel que haya cerca de donde esté. Ahora tenemos un par de hoteles que están cercanos y bien, y allí pasamos, te llevas tu rollo de comida, tiras de microondas, toda la infraestructura necesaria y tiras para adelante (...) Económicamente es un dineral, no solo el hotel, sino peajes de autopistas, gasolina, y demás... es mucho dinero.” (E12)

Los gastos constantes que suponen los desplazamientos pueden resultar aún más gravosos cuando se suman a aquellos otros gastos imprescindibles por motivos de salud, de estudios o de otra naturaleza que pueden suponer un quebranto económico considerable para las familias.

“—Ahora le tenemos que llevar esto (lo muestra), que son unas lupas para poner en las gafas, a ver si ve porque con la que tiene ahora la letra pequeña no la lee. No puede leer. Un ojo lo tiene perdido ya y el otro creo que tiene un 40 y tantos por ciento. Él se pone esta lupa en la gafa y con esto estudiaba. Ahora tiene una lupa como esta de 1,5 pero nos ha pedido que le llevemos esta que es de 3,5. Si nos permiten meterlo... Él lo ha solicitado. (...) Con lo que cobramos entre los dos no llegamos a los 1.000 euros. Tenemos ya unos gastos fijos de traslados, la gasolina, la estancia allí, los libros para los estudios que está haciendo y encima si surge un tema concreto como esto que le hemos tenido que comprar... nos tenemos que privar de muchas cosas.

—Además, todos los meses tenemos que ingresarle el pecunio.” (E14)

En el caso de las familias con personas presas afectadas por la política de alejamiento, a los gastos ordinarios que supone tener un familiar cumpliendo condena (como es el caso del pecunio mencionado más arriba), se les une los gastos mensuales extraordinarios propios de los desplazamientos, alojamiento y manutención, que son objeto de análisis en este apartado. Todo ello arroja una suma considerable, como se aprecia en el siguiente testimonio.

“Tú tienes que meter dinero. Si tú no metes dinero el preso no puede llamarte por teléfono porque tiene que llamar con la tarjeta, comprar en el Economato la tarjeta del teléfono. La llamada está controlada por un temporizador automático que pita ‘Ama, tres segundos’, y se te corta, no cuelga el preso, se te cuelga automáticamente... pero tienes que meterle dinero para que coma, porque si no puede pasar hambre. Tienes que pagarle la ropa, tienes que pagarle los estudios si está estudiando, libros para leer... es una situación tan demencial que el año pasado nos llamaron de la Audiencia Nacional a unos cuantos miembros de Etxerat para interrogarnos sobre quién nos daba dinero para subvencionarnos los viajes (...) A mí me preguntó concretamente de dónde sacaba el dinero para hacer los viajes y para todo esto. Y yo le dije que de la nómina de todos los meses. Pero es que a un padre mayor, viejito de Gipuzkoa le llegó a preguntar que con la pensión que tenía a ver cómo podía él, que quién le daba dinero, que con aquella pensión no le daba para bajar y... Y el hombre le contestó ‘porque tengo familia y tengo amigos, si no no podría bajar a ver a mi hijo, que es lo que les pasa a muchos’ porque no puedes sufragar los gastos, es imposible.” (E5)⁵

2.2.4. Mantener una relación a distancia cuando media una enfermedad grave

A la comprensible preocupación que se produce por tener un familiar enfermo cumpliendo una condena, en el caso del colectivo que nos ocupa, se ve aumentada por la distancia que los separa. Cuando concurre una enfermedad, la variable del alejamiento resulta ser un elemento que añade ansiedad a los familiares. Vemos algunos ejemplos de este fenómeno.

“—Entonces con la situación de los enfermos dentro de la cárcel, yo viendo ahora a los familiares de los que están enfermos no me puedo ni imaginar lo que es. Porque cuando él llegó a Granada desarrolló... la cárcel en Albolote está como todas las cárceles en el medio de la nada, y está en medio de un mar de olivos, y desarrolló alergia al polen de los olivos.

5 Para conocer las normas de estancia en prisión ver Ministerio del Interior (2010) *La prisión paso a paso*. Disponible en http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Paso_a_Paso_en_castellano.pdf

—Cuando decimos un mar, es un mar de olivos, cientos de miles de olivos. Cuando hay la floración, aquello es un... puedes barrer del suelo el polen.

—Entonces tiene ataques de asma. Por ejemplo, el año pasado lo tuvieron que sacar, tuvo que tocar el timbre porque al estar solo en la celda tienen un timbre cuando tiene un problema gordo, y tuvo que llamar dos veces al timbre de madrugada porque se ahogaba, sacando la cabeza por la ventana no podía respirar por el rollo alérgico y lo tuvieron que llevar dos veces a la enfermería para ponerle oxígeno y tal. Entonces siempre tienes esa preocupación, porque suele dormir sentado. A veces sabes un poco cómo funcionan, la primera vez que fue al médico en la cárcel para decir lo que le pasaba, la respuesta de un médico allí fue “pues lo tiene usted fatal, porque esta cárcel está rodeada de olivos”, y le dije “tienes la garantía de que no te van a trasladar de aquí, porque como lo pasas fatal te vas a quedar aquí hasta que ellos decidan”, y efectivamente, lleva seis años en Granada.

—En la calle no tenía. En la calle había tenido alguna vez alergia al polvo... pero alergia asmática no, entonces ahora está allí... Nosotros le compramos mascarillas con filtro muy rebuscadas que el aita encuentra en internet, nos traen desde Inglaterra.” (E5)

Ciertas enfermedades crónicas precisan de revisiones periódicas o de ejercicios de rehabilitación que, según los testimonios que hemos recogido, no siempre pueden ponerse en práctica.

“Nuestro hijo tuvo un derrame en el ojo y perdió la visión. En Salamanca hay muy mala atención. Tendrían que hacerle una revisión cada tres meses, cada seis como máximo... igual pasa un año y no se la hacen. Fuimos al hospital clínico a denunciarlo y me dijeron que tenía que ir a otro hospital. Hablé con la persona de atención al paciente y le expliqué lo que tiene mi hijo, las revisiones que necesita y desde cuándo no las tiene. Me contestó: ‘Esto no puede ser, váyase tranquila que esto lo voy a arreglar’. A los pocos días lo llamaron a revisión. Pero claro, ¿qué adelantó si no le dieron un informe? Cuando necesitaba cambiar las gafas no le dieron un informe. Lo iban a operar, le hicieron análisis, le hicieron un electro, todas las pruebas para operarlo. No lo llamaban, no lo llamaban... él reclamó y cuando fue le dijeron: ‘He pensado que no te voy a operar porque puede haber riesgos...’ ‘Hombre riesgos... pero más riesgo que el hecho de que esté perdiendo la visión del ojo’. Intenta hacer algo... En el hospital de Navarra querían operarlo. Tengo cartas en las que se ofrecían a recibirlo para hacerle revisiones y si necesitaba operarlo, hacerlo. Pero dijeron que no. Que no lo trasladaban. Así que este cirujano le dijo que no lo operaba y no lo operó. Otro tema, estuvo como ocho años con almorranas sangrantes. Estuvo muy mal porque sangraba mucho. Por lo menos le hicieron una colonoscopia y vieron que no tenía nada malo. Tenía muchas almorranas sangrantes, pero claro en eso si no llevas una alimentación correcta, no puede ser... Cómo de mal lo verían que durante una visita que le hizo mi hija, al final de la visita mi hijo se levanta y tenía todo el pantalón, la silla... todo empapado de sangre. Creo que un mes después lo operaron de esto. A nosotros no nos dijo nada. Él solo lo pasó en el hospital. Me dijo ‘Para qué os lo iba a decir si no os iban a dejar entrar’.” (E14)

“Mi hijo sufrió un brote psicótico en la cárcel, en Granada. Al final todo derivó en que era una tiroides mal tratada. Le hicieron un montón de análisis de hígado, de drogas y todas esas cosas y van descartando y mirando más. Llegaron a una conclusión y es que es verdad que había tenido algún problema con la tiroides, pero estaba mal tratada. Entonces aquello derivó en un brote y ahí sí que lo pasamos mal porque la distancia y la comunicación es horrible. Es difícil de explicar... Ahora, por ejemplo, cuando hablan de Ibon Iparragirre, yo me acuerdo de su madre, es que es algo... no puedes hacer nada, no puedes hablar con un médico, vas a verlo y ya le han tratado y ves la mirada de tu hijo que no es la suya, le están dando pastillas y te preguntan si le estarán haciendo bien, si le estarán tratando bien. Tener un hijo enfermo en la cárcel es... Además, la cárcel no nos llamó, fue algún preso que llamó, y a mí no me dijeron nada. Lo que estaba corriendo por ahí era que mi hijo había intentado suicidarse. Entonces sí que me llamaban amigos y me preguntaban si estaba bien. Veía un movimiento un poco extraño a mi alrededor, pero no me terminaban de decir lo que pasó hasta que finalmente la abogada bajó, se puso en contacto con el médico y ya entonces me dijeron lo que había pasado. Mi hijo se había autolesionado y se acordaba muy bien de lo que había pasado. Él dice que sentía, oía tantas cosas, y tenía unos sentimientos tan extraños que necesitaba obtener dolor físico para olvidarse de ello, pero que en ningún momento quiso matarse.” (E3)

“Mi hermano tiene espondilitis. No tiene cura ni hay fármaco en el mundo que se lo pueda arreglar. Puede quitar el dolor momentáneamente con antiinflamatorios y pastillas tipo Nolotil, pero no se puede curar. Lo que necesitaría es ir regularmente al fisioterapeuta, nadar para fortalecer la espalda y cuidar mucho la dieta. Justo tres cosas que no puede hacer en la cárcel. Hace poco estuvo con un médico, porque le llevaron a un hospital de Almería y le dijo que necesitaba rehabilitación. Mi hermano le contestó que no iba a poder salir a rehabilitación ni se la iban a llevar a la cárcel. Al final le ha enseñado a hacer algunos ejercicios por su cuenta y le ha dado pastillas.” (E10)

2.2.5. Accidentes y personas fallecidas en los trayectos hacia los centros penitenciarios

El coste más evidente y trágico que conlleva la política generalizada de dispersión lo han pagado todas las personas que han sufrido accidentes durante el tránsito hacia los centros penitenciarios. Como es sabido, algunos de estos accidentes han sido mortales y han costado la vida a 16 personas.

Las diferentes obligaciones laborales, familiares o de cualquier otra naturaleza condicionan y entran en contradicción con los largos desplazamientos que precisan las visitas a centros penitenciarios tan alejados del lugar de residencia. Es entonces cuando surge la tentación de viajar con prisa o con cansancio, lo cual no hace sino incrementar en mucho el riesgo que se corre en carretera. Así lo reconoce una entrevistada, que pone de manifiesto la presión que sienten los familiares al tener que conciliar su vida laboral con los viajes.

“Por ejemplo, yo hasta el año pasado trabajaba y salía de noche a las 10:30, entonces a las 11 nos poníamos de camino, hacíamos todo el viaje de ida de noche, mi prima, yo y alguna amiga, si nos podía acompañar alguien. Salíamos un sábado a las 11 de la noche y llegábamos a la visita a la mañana siguiente el domingo, la hacíamos, y sin dormir apenas, teníamos que volver porque yo tenía que trabajar el lunes y mi prima tenía clase. Pues alguna vez algún susto sí que hemos tenido porque peligroso sí es, encima con el sol, que no ves bien, son horas malas, y a lo mejor acercarte demasiado al otro coche y pegas un volantazo, salirte del arcén... No estás en condiciones de conducir. Y coger el transporte público te limita en cuanto a horarios, así que te las arreglas como puedes.” (E1)

“Yo he tenido un par de pequeños accidentes, nada grave, pero... y luego un montón de averías en la furgoneta. Cuando iba de Madrid a Soto del Real me subí a la acera y me di con una farola en un despiste. Otra vez me vi metido en un choque en cadena. En Córdoba tuve una avería gorda, me costó casi tres mil euros. Yo he estado haciendo 30.000 kilómetros al año en la época en la que estaba en Castellón.” (E4)

Tal y como ilustra el anterior testimonio, las horas de tránsito en carretera que realizan las y los familiares para poder acceder al régimen de visitas supone que la mayoría acumulen numerosos percances de distinta gravedad.

“Cuando mi hija tuvo el accidente estaban adelantando a un camión, no sé si el camión dio un volantazo o algo y dieron unas vueltas de campana. Y luego a mí en Egino, en el viaje de ida, a un camión se le escapó la carga y nos vino a nosotros. No nos pasó nada, pero nos reventó las ruedas del coche y así, íbamos mi hija pequeña, un amigo y yo... y con esas cosas coges miedo, ahora pasa un camión y miras a ver cómo lleva la carga.” (E3)

“En la época en que íbamos a Alcalá tuvimos un accidente a la vuelta a la altura de Burgos. Iba con una amiga. Salimos bien, lo de siempre, cervicales, esguince... Yo era jovencita y no había tenido problemas. Desde entonces, la espalda... siempre te queda algo. Y luego el miedo, te entra miedo y te das cuenta del peligro que corres. Siempre digo que no entiendo, con tantas semanas, tantos kilómetros hechos por tanta gente, en proporción, los pocos accidentes que tenemos. Si hiciésemos un cálculo de cuántos kilómetros hacemos en carretera y en qué condiciones... porque siempre dices “hay que descansar” pero claro, también hay que llegar a tiempo para la visita... Cuando imprimes lo de la Guía Michelin y te dice “ahora te toca parar, que has conducido dos horas”, “Sí claro, ¡cómo voy a parar si quiero llegar a Almería a las nueve de la mañana!” No se dan las condiciones, es inhumano lo que tenemos que hacer.” (E10)

“Nosotros hemos tenido dos incidentes directos. Una vez atropellamos unos jabalíes en la Brújula, el coche saltó y pasamos por encima, y otra vez veníamos con mi sobrina que iba conduciendo y se nos cruzó un zorro y estuvimos a punto de volcar. Tienes la fortuna de que no ha sucedido, pero ves lo que te puede pasar, lo ves perfectamente.” (E5)

“Claro, ir en coche, por un lado, es más sencillo porque lo coges y te vas... pero está lleno de peligros. No sólo porque el viaje es largo sino por el cansancio. Yo estoy vivo por casualidad. Yo me he quedado dormido dos veces. Una vez a 50 kilómetros de Poitiers me arrimé demasiado a un camión y le golpeé, perdí el control del coche, aunque no sé cómo reaccioné con frialdad, pude reaccionar a tiempo y enderezar el rumbo. En otra ocasión me quedé dormido, pero iba mi hijo al lado y él me advirtió y pude aparcar en el arcén. Dos veces, una experiencia terrible. Es un tema muy serio. Mucha gente anda en la carretera, sí, pero lo nuestro no es que vayamos a trabajar ni que vayamos de vacaciones. Nosotros vamos con otro ánimo, con otro espíritu, con estrés, con un montón de pensamientos en la cabeza... no vas tranquilo para nada.” (E9)

—Estuvimos esperando a unos familiares, sabíamos que iban y tuvieron muchísima suerte.

—Llegaron sin matrícula, con el morro... pudieron continuar de mala manera y llegaron justos a la visita.

—Llegaron justo en los últimos 5 minutos.

—Y claro luego hay que volver. Eso es otro añadido a la precaución. Que no te pasa a ti directamente, pero ver que a otro que viene le ha pasado, te afecta a la cabeza, no es fácil asimilarlo.

—Esos momentos son bastante tensos, acumulas nervios. No son unas vacaciones y no sabes lo que vas a encontrar, cada día te puede surgir cualquier cosa, tanto durante el viaje como con los funcionarios que estén cada día.” (E13)

Dejamos para el final los dos relatos más duros, aquellos en los que se da cuenta de accidentes que tuvieron víctimas mortales. El primero de nuestros testimonios relata cómo la furgoneta en la que iba nuestra colaboradora chocó con otro vehículo que había tenido un accidente. La entrevistada sufrió heridas muy graves y, lamentablemente, una ocupante del otro vehículo resultó fallecida. En el segundo testimonio se nos narra el accidente mortal que sufrió la pareja de una persona presa cuando iba a visitarla.

“El accidente fue en el viaje de vuelta. Habíamos tenido el vis a vis el sábado y el domingo volvíamos. Habíamos hecho una parada en el área de servicio de Tudela para comer algo y seguir camino poco a poco hacia casa. El coche que chocó con nosotros iba hacia Zaragoza, por el otro carril de la autopista y venía de pasar el día en Donostia. No sé qué le pasaría al chico que conducía, pero perdió el control y, como en ese tramo de la autopista no hay valla ni nada, se salió de la calzada, atravesó la mediana y se quedó ocupando el carril por el que veníamos nosotros justo de cara. Dentro iba una pareja, recién casados. Ella murió y encima estaba embarazada. Una tragedia. Nosotros salíamos de una curva y nos los encontramos de lleno. Mi marido y mi hijo mayor, que iban en los asientos delanteros, gracias al airbag no sufrieron lesiones graves, aunque estuvieron varios meses con muchos dolores. Yo iba en el asiento trasero con el cinturón de seguridad y se me rompió el esternón y el brazo. Necesité dos años de rehabilitación. Durante ocho meses no pude viajar porque después de una fractura, el esternón se vuelve a poner en su sitio, pero necesita tiempo. No podía ponerme el cinturón de seguridad para viajar.” (E7)

—La pareja de mi hijo tuvo un accidente mortal cuando iba a visitarlo. Le hizo aquaplaning el coche. Iba a Valdemoro.

—El tiempo era muy malo.

—Como les estuvimos diciendo que tuviesen cuidado con la carretera porque el tiempo era muy malo, cuando no llegaron, mi hijo pensó que era porque finalmente habían decidido no viajar. Pensó ‘No vendrán por el mal tiempo’.

—Iban dos chicas. La otra era también familiar de un preso. Sobrevivió al accidente, la pudieron evacuar en helicóptero. Le costó mucho, pero salió adelante. La nuestra murió en el acto.

—Se les fue el coche y pegó contra un poste.

—Tenían tantos proyectos, ella trabajaba en la universidad y estaba feliz. Fue una tragedia.” (E14)

2.2.6. Esperanzas y reflexiones para el futuro

Finalmente, se pidió a nuestros y nuestras colaboradoras que expresasen una valoración general de la situación que viven, así como sus expectativas de cara al futuro. En los siguientes fragmentos se aprecia cómo las y los familiares expresan su percepción de estar siendo partícipes de una condena que no les ha sido impuesta por ningún tribunal, pero cuyas consecuencias son evidentes en tanto que condicionan su economía doméstica, así como sus actividades cotidianas y hasta su calidad de vida.

“Creo que ser familiar de una persona presa a la que se ha aplicado la política de dispersión supone vivir limitado. Hay una limitación de la calidad de vida, limitación de derechos. Tu vida cambia por completo. Tienes que planear viajes muy largos, tienes que organizarlos con tiempo, quitarte ese tiempo de tu ocio, descontar ese dinero de tu mantenimiento... Tengo que decir que he encontrado en esos viajes mucha solidaridad de personas con las que me he relacionado en los pueblos, en los restaurantes, en los hoteles. A veces cuando nos veían llegar con los niños, en Galicia, nos decían “no hay derecho a que andéis así. Si esta persona tiene que estar en la cárcel ¿por qué no puede estar allí? Y así vosotros no tenéis que andar de un lado a otro”. Quiero decir que hemos hecho muy buenas relaciones, tengo que dar las gracias, y hemos conocido gente muy buena en Galicia, en Andalucía, en Madrid... gente honrada que nos ha ofrecido su casa “vente a pegarte una ducha y a dormir si quieres para que así no tengas que irte a un hotel”. Yo he vivido ese sentimiento de solidaridad cuando empiezas a contar lo que tienes que hacer, el castigo que te ha caído encima por ser familiar.” (E7)

Otros informantes nos llamaban la atención acerca de cómo las personas de edad avanzada ven que inevitablemente en un horizonte de corto/medio plazo posiblemente no tendrán salud para afrontar estos desplazamientos tan largos y esa certeza genera un considerable desgaste emocional.

“No tiene ningún sentido. Realmente para el que está cumpliendo condena, pues está cumpliendo condena y punto, pero para los demás es un sinsentido, que tengamos que pagar ese plus al que no le veo razón por ningún lado. De estar a 700 kilómetros a estar a 100 es una diferencia terrible, es un castigo absolutamente inmerecido. Nosotros no hemos hecho absolutamente nada, y lo pagamos, y pagamos bien caro, además, durante mucho tiempo. Y claro, el problema que tengo con mi hijo, es un problema que tienes asumido, pero mis padres por ejemplo llevan 18 años con esta historia, y mis padres siempre están con la cosa, que tienen muchos años y en algún momento le ven las orejas al lobo, y lógicamente querrian hacer visitas si pudiera ser cada 15 días, pero en este plan de hacer 700 kilómetros o más, pues saben que cada vez les cuesta más, y es terrible. Y claro, entran en una etapa de depresión, en etapas terribles.” (E12)

“Recordar un poco el desgaste brutal que esta política de dispersión tiene que suponer para personas mayores, porque cuantos más años tengas menos capacidad y menos recursos físicos tienes para afrontar situaciones de viaje, fatiga, ese desgaste... De momento mi hija es joven, está bien, está sana, y nosotros bien, entonces aguantas, sabes lo que te toca, sabes la política penitenciaria el objetivo que ha tenido, pero dices bueno, estás en situación de aguantar y resistir. Y de aquí a 10 años estaremos con menos ánimos, físicamente más flojos, anímicamente más desgastados, bueno, por inercia.” (E6)

Las personas entrevistadas expresaron de manera inequívoca su voluntad de seguir visitando periódicamente a sus familiares presos. Nos dejan constancia de que esto no significa que la situación adquiera las características de normalidad o que se caiga en la tentación de hacer ver que los derechos de los y las familiares están siendo respetados, sino que la demanda para cambiar la situación sigue vigente.

“Al igual que la sociedad es diversa nosotros también lo somos entre nosotros, no por estar en la misma situación tenemos que pensar o gestionarlo igual. Pero, por ejemplo, mucha gente me dice “¡qué bien, lo llevas muy bien!” Pues llevo 21 años así, si me tengo que dar con el látigo cada vez que bajo a hacer una visita se me acaba la vida y sería una manera muy dura de llevarlo, por lo que prefiero llevarlo así. Eso no quita que yo ponga todo mi empeño en cambiar esta situación y que pida con todas mis fuerzas y a todo el mundo que lo haga, que se cambie ya esta situación.” (E1)

“En Francia a un preso le han dicho que no le van a acercar hasta cárceles de Euskal Herria porque recibe visitas regularmente. En España igual, nuestra hermana recibe visitas cada semana porque su familia y amigos hacen grandes sacrificios, no porque haya ninguna facilidad.” (E4)

“Cuando hablamos de las cárceles, de venir o no venir, mi hijo dice “si a mí me da igual, si yo solo veo el muro” le da lo mismo estar en Albolote que en Zaballa o en Cuenca, porque ellos solo ven el muro, el problema es para nosotros, no para ellos... Tú no puedes hacer un viaje con una niña pequeña o con una persona enferma de ida y vuelta a Granada, no puedes hacer 2.000 kilómetros de una tirada porque aparte de que te juegas la vida en el camino en invierno porque es invierno y en verano porque todo el mundo va a Andalucía y hay más gente que en la guerra por la carretera. Lo tienes asumido, lo vives y sigues. Y tienes tan claro que mientras puedas y el cuerpo te deje, vas a seguir estando con ellos y que no los vas a dejar nunca. Yo a veces pienso ‘¿pero no se darán cuenta de que da igual, como si se los llevan a Nueva York, que vamos a ir? No los vamos a dejar solos, aunque nos cueste la vida’.” (E5)

La sensación más habitual es la de injusticia y la de pertenecer a un colectivo que está siendo criminalizado por actos de los que no son responsables. Los discursos de nuestros entrevistados han sido muy pragmáticos a la hora de expresar sus expectativas para el futuro. Aunque hay personas más optimistas que otras, la mayoría pretende llamar la atención acerca de lo excepcional de la situación que viven y de la inexistencia de argumentos para mantenerlos en un estado que les genera un sufrimiento estéril y que condiciona todas las decisiones que toman en su día a día.

“—Nosotros nos consideramos unos condenados sin ser juzgados, nos sentimos así.

—Ahora por ejemplo mi hija está embarazada otra vez y empezaremos todo el proceso. Bueno no, mucho peor, porque ella embarazada estuvo yendo a Salamanca prácticamente hasta el final, y al bebé lo llevé al de un mes, pero ahora ya se está planteando cuál es la última vez que puede ir hasta que dé a luz, porque ya son 8 horas de viaje. En alguna ocasión lo hemos hecho en avión, pero eso no se puede, lo carísimo que te sale. Aparte de que a las embarazadas también les ponen problemas en el avión. Dará a luz en junio o julio y ya se está planteando que el mes que viene es el último que puede ir, con lo cual le quitan la posibilidad de ir a ver a su hermano en un montón de meses, porque luego con un bebé tan pequeño... No tiene nada que ver hacer tres horas de viaje que ocho.

—A veces lo haces ya tan acostumbrado a la rutina, y es tan habitual que ya no lo cuentas... Pero desde luego, cada viaje es una lucha, pasar nervios durante varios días, estar en tensión, llegarás allí y podrás o no podrás... Y eso es algo que comenta todo el mundo, no solo nuestro caso. Yo por ejemplo no estoy tranquila todas las semanas, ya no por mí, sino por los amigos, porque claro, no voy yo, pero todas las semanas va alguien.” (E13)

“El alejamiento es una situación de excepcionalidad y nos parece que no hay razones a día de hoy para mantenerla. En ese sentido se nos hace difícil pensar de manera positiva y tener esperanzas. Por ejemplo, hay cinco presos de nacionalidad francesa para los que se ha pedido el acercamiento a cárceles de Iparralde y el Estado francés no ha dado ninguna respuesta. Entonces, no sabes.” (E8)

“Yo digo que estoy peleando contra la dispersión, nuestra pelea primordial tiene que ser acabar con esta política brutal de castigo hacia nosotros, hacia los viajes, hacia cómo condiciona nuestras vidas y las vidas de los niños. A mí esto es algo que me preocupa, he hablado con varios psicólogos y expertos en el tema, porque a mí me preocupan las consecuencias que puedan estar generando en la cría estos viajes, en cuanto a odios, porque por más que yo sea una persona que intenta no educar en el odio —creo que hay que vivir en la convivencia y creo que tenemos que trabajar por ella, que bastante hemos pasado— pero muchas veces veo cómo ella les mira y digo “ostras, qué raíz hay ahí que va a haber que cortar”, porque lo que ha vivido es tela, y lo que ha vivido no es ya solo que el aita esté en prisión, que también, pero los viajes son muy culpables de esas miradas hacia ellos, de llegar y ese agotamiento, me da cosa.” (E2)

3. El papel de las familias de las personas presas en la legislación penitenciaria

Nuestro punto de partida es la existencia de una política penitenciaria especial, dirigida a aquellas personas que cumplen condena por delitos de terrorismo de ETA, tanto en España como en Francia, una de cuyas características más notables es el de su internamiento en centros penitenciarios dispersos por la geografía de ambos Estados y alejados de los lugares de residencia habituales de las personas penadas y de sus familias. Aunque no será objeto concreto de nuestro estudio, vale la pena recordar su clasificación en primer grado de tratamiento, la intervención generalizada de sus comunicaciones o la inclusión en un fichero centralizado (FIES), entre otras medidas que también afectan a la relación con las personas de su entorno familiar y social⁶. Es, precisamente, el carácter generalizado y especial de este régimen penitenciario el que debemos analizar, en primer lugar, ya que apreciamos que está definido en relación con el tipo de delito cometido y no por las características personales o por el entorno de la persona condenada.

Como punto de partida es preciso recordar que entre los principios inspiradores de la actividad penitenciaria figura el fundamento de que las personas presas siguen formando parte de la sociedad y en modo alguno se hallan excluidas de la misma. En consecuencia, siguen siendo sujetos de derechos, salvo de aquellos de los que deben verse privados por ser personas reclusas o bien por haberse previsto en sus sentencias condenatorias. De ahí que el artículo 3 del Reglamento Penitenciario (RP) explicita que la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad procurando reducir los efectos nocivos del internamiento y favorecer los vínculos sociales. Este enfoque resulta coherente con el mandato constitucional, contemplado en el artículo 25.2, que orienta las penas privativas de libertad hacia la reeducación y la reinserción social. Coherentemente el RP sitúa como fin primordial de la actividad penitenciaria la reeducación y la reinserción social de las personas penadas. Por este motivo, si bien existe un margen de discrecionalidad para las autoridades penitenciarias a la hora de designar el centro penitenciario en el que una persona penada debe cumplir su condena, la coherencia con los principios anteriormente enunciados demanda, como viene ilustrado en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP), tener en cuenta el criterio de evitar el desarraigo social de las personas penadas como guía para orientar a la administración penitenciaria en la distribución territorial de los establecimientos penitenciarios.

Todos estos principios nos llevan a la conclusión de que las personas presas no pueden ser personas aisladas, sino que deben mantener una conexión con la sociedad a la que siguen perteneciendo y a cuyo espacio público retornarán una vez que hayan cumplido su condena. Este es, precisamente, el fundamento de la reinserción. Sus familias son el principal hilo conductor, el lazo más fuerte que los vincula con lo que son y con lo que serán. En consecuencia, la situación de las familias no solo debe verse desde la óptica de los derechos que amparan a las personas condenadas sino también desde el óptimo cumplimiento de los principios que inspiran el buen fin de la política penitenciaria.

Este papel estratégico de las familias, e incluso de su entorno social, en los objetivos resocializadores de la política penitenciaria lo encontramos subrayado en la propia LOGP, cuyo artículo 59.2 encarga a los tratamientos penitenciarios la formación de personas con voluntad y capacidad de vivir respetando la ley penal, para lo cual se deberá desarrollar en los mismos una actitud de respeto y responsabilidad individual por las familias y por la sociedad en su conjunto. Para lograr estos fines, el tratamiento penitenciario deberá ser individualizado de acuerdo a la personalidad e historial de la persona reclusa y del medio al que con probabilidad retornará (artículo 63 LOGP). Este principio no solo inspira el ordenamiento español, sino que se consolida como un requisito consensuado en el derecho internacional de los derechos humanos. Varios fallos del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerdan que la normativa penal europea está inspirada por la idea de la rehabilitación, esto es, la reintegración de la persona penada en la sociedad y que la ejecución penitenciaria debe estar guiada por planes individualizados en función de la situación de cada persona presa y de su pronóstico de peligrosidad criminal⁷.

6 Un estudio más detallado acerca de la situación jurídica de las personas presas de ETA que además aporta recomendaciones con vistas a su reinserción figura en un informe previo Bengoetxea, Joxerramon y Landa, Jon Mirena (coords.) *Reinserción y personas presas de ETA: análisis jurídico de sus estado actual y orientaciones de futuro*. Secretaría General para la Paz y la Convivencia, diciembre de 2014.

7 Toda esta línea jurisprudencial está recogida en la sentencia del caso *Vinter y otros c. Reino Unido*, de 9 de julio de 2013, ap. nº

Consecuentemente se aprecia cómo la vida familiar de los internos e internas juega un papel fundamental dentro de una política penitenciaria que debe estar inspirada por una concepción social de la persona reclusa y una vocación resocializadora del tratamiento penitenciario. Además de ello, y todavía más importante, la vida familiar es un derecho fundamental del cual las personas penadas no pueden ser desprovistas. Está reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), firmado y ratificado por España y Francia, en su artículo 8. En este sentido, es de lamentar la orientación jurisprudencial del Tribunal Constitucional español que reiteradamente ha entendido que el artículo 18.1 de la Constitución española (CE) no incluye dentro de su ámbito de aplicación el disfrute por parte de padres, hijos u otros familiares, de su mutua compañía. Mediante esta interpretación se aleja de la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que reiteradamente ha entendido que el derecho a la vida privada y familiar incluye la convivencia y el contacto entre los miembros de una familia, incluso en el ámbito penitenciario. Es más, el Estado español ha sido condenado por el TEDH por vulnerar el artículo 8 CEDH a consecuencia de esta interpretación mantenida por el TC⁸. Da la impresión de que la justificación de la política de alejamiento de personas presas ha llegado incluso a condicionar la interpretación constitucional de un derecho fundamental tan relevante, generando un aislacionismo del TC en relación con la interpretación del Tribunal de Estrasburgo. Es preciso recordar aquí que el artículo 10.2 CE manda interpretar las normas relativas a derechos fundamentales de conformidad con los tratados internacionales firmados por España.

El Tribunal de Estrasburgo ha afirmado en varias ocasiones que, por más que la condición de persona reclusa suponga, por su propia naturaleza, una limitación de su vida familiar, resulta incuestionable que no conlleva la pérdida de los derechos inherentes al artículo 8. Es cierto que el CEDH no garantiza a las personas internas el derecho a escoger el lugar en el que van a cumplir su condena, pero también es cierto que la reclusión en un centro penitenciario tan alejado de su entorno social y familiar que dificulte o imposibilite las visitas ha sido reconocido por el TEDH que puede dar lugar a una interferencia con el artículo 8. En este sentido, nos podríamos preguntar si el hecho de implementar una política penitenciaria que, de manera general, sitúe a las personas integrantes de un colectivo en centros penitenciarios alejados de los lugares de residencia de sus familias no es, por definición, una vulneración del principio del tratamiento individualizado de las penas, una de cuyas consecuencias sistemáticas es la considerable interferencia de la relación que las personas internas mantienen con sus familiares. De esta forma, la vulneración del artículo 8 no sería producto de una actuación concreta de determinadas autoridades penitenciarias sino una consecuencia generalizada, sistemática y premeditada.

Para arrojar más luz sobre este asunto, conviene recordar que el Consejo de Europa, en su Recomendación Rec (2006) 2 del Comité de ministros de los Estados miembro sobre las reglas penitenciarias europeas, adoptada el 11 de enero de 2006, dictaminaba que los internos e internas deben ser destinados a prisiones lo más cercanas posible a su domicilio o centro de reinserción social. Igualmente, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó su Resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988 en relación con el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, en cuyo principio 20 se contempla que las personas presas serán mantenidas, en lo posible, en un lugar de detención situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual.

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su primer congreso sobre *Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Ginebra en 1955, aprobado por las Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977, resumió muchos de los principios contemplados en las legislaciones penitenciarias de los países democráticos al afirmar:

En el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin debe recurrirse, en lo posible, a la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos. Cada establecimiento penitenciario deberá contar con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones de recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles

Se aprecia, en consecuencia que, si bien como ha quedado dicho, el artículo 25.2 CE no recoge un derecho de las personas penadas a ser internadas lo más cerca posible de sus lugares de residencia, de acuerdo al tenor y al contenido del derecho fundamental a la vida familiar, así como a los principios que inspiran el objetivo resocializador de las políticas penitenciarias, el alejamiento generalizado de un colectivo de pre-

66069/09, 130/10 and 3896/10, § 115 y 116.

⁸ En el caso *GVA c. España*, de 17 de marzo de 2015, ap. n.º 35765/14, en la que se contradice lo mantenido en la STC 186/2013, de 4 de noviembre.

sas y presos de los domicilios de sus familias no solo está injustificado sino que no encuentra encaje legal concreto. Es más, si el mandato constitucional está orientado a la reinserción y la resocialización, aquellas medidas generalizadas, como la que nos ocupa, destinadas a alejar a las personas reclusas de sus familias, tienen de facto un efecto desocializador y, en consecuencia, estarían excluidas del tenor y el espíritu del precepto constitucional.

Un sistema penitenciario que no está destinado a la destrucción de la persona debe tener en cuenta que la pena privativa de libertad conlleva, por sí misma, el extrañamiento social y familiar y, consecuentemente, si aceptamos la reinserción social como el horizonte hacia el que se encaminan los tratamientos penitenciarios, no se deberían dar por buenas aquellas prácticas destinadas a alejar a la persona interna del contexto social que le es propio y al que está destinado a volver, y menos aún se deberían aceptar esas prácticas cuando constituyan una política generalizada hacia un colectivo, soslayando así el carácter individualizado de los tratamientos penitenciarios.

Si todo lo dicho constituye una consecuencia lógica del mandato constitucional contenido en el artículo 25.2 y desarrollado en la LOGP, al tiempo que procura no vaciar de contenido un derecho fundamental a la vida familiar contenido en el CEDH y en la CE (con la salvedad que supone la ya aludida jurisprudencia del TC), parecería que la reclusión de una persona penada en un centro lo más cercano posible al domicilio habitual de su familia debería ser la norma y lo contrario una excepción que debería ser justificada convenientemente con base en la peligrosidad interna de la persona reclusa o de los peligros que presenta su contexto.

Ciertamente el alejamiento no ha producido, en términos generales y como veremos en el apartado dedicado a los testimonios de las y los familiares, una interrupción de las visitas realizadas por los mismos, pero es evidente que la sensación de aislamiento y desconexión del entorno que se produce tanto en familiares como en personas reclusas, supone una penalidad añadida al castigo de prisión que no está prevista ni en la norma sancionadora ni en la sentencia condenatoria. De ahí que el RP mencione explícitamente que la actividad penitenciaria se desarrollará dentro de los límites que marque la Constitución y la ley, sin que quepan más restricciones a los derechos de las personas penadas que los establecidos por las normas legales.

Precisamente, por las razones aludidas, las autoridades penitenciarias no disponen de una discrecionalidad absoluta a la hora de distribuir a la población reclusa por los establecimientos penitenciarios bajo su administración. Ya se ha aludido al artículo 12. 1 LOGP y al criterio que fija para evitar el desarraigo social de las personas penadas. El TEDH se ha manifestado en esta misma línea repetidas veces al afirmar que, si bien las autoridades conservan un margen de apreciación a la hora de determinar la forma de llevar a la práctica las penas privativas de libertad, el derecho al respeto a la vida personal y familiar impone a los Estados una obligación positiva para asistir a las personas internas en el mantenimiento de un contacto efectivo con su núcleo familiar⁹.

“El artículo 8 requiere del Estado la asistencia a los internos, en la medida de las posibilidades, para crear y mantener lazos con personas fuera de la prisión con vistas a promover la rehabilitación social de los penados. En este contexto, la localización del lugar en el cual las personas presas cumplen su condena resulta relevante.”¹⁰

En este sentido, cabría decir que una política penitenciaria que de manera generalizada aleja a un colectivo de personas presas de los centros penitenciarios cercanos a los lugares de residencia de sus familias, supone en sí misma una omisión premeditada de esa obligación positiva de la que hablaba el TEDH. El hecho de que las familias se hayan trasladado hasta los centros penitenciarios y hayan visitado de manera efectiva y periódica a las personas internas no supone, desde nuestro punto de vista, una minoración o, mucho menos aún, una sanación de las obligaciones que las autoridades penitenciarias han incumplido. Es de lamentar que el propio TEDH en el caso *Labaca Larrea c. Francia* no haya tenido este punto en cuenta.

Nada prueba, en efecto, que hayan planteado los desplazamientos realizados por sus allegados problemas insalvables o muy difíciles de resolver. El presente asunto no es por tanto análogo a los asuntos Khodorkovskiy y Lebedev, Vintman y Rodzevillo c. Ucrania, en los que el TEDH tuvo en cuenta la gran distancia geográfica y las realidades de las redes de transporte (a título de comparación, en Khodorkovskiy y Lebedev, las penitenciarías estaban situadas a varios miles de kilómetros del domicilio de los demandantes); en Vintman, el demandante no había vuelto a ver a su madre en

⁹ Citado en las sentencias de los casos *Khodorkovskiy y Lebedev c. Rusia*, nº 11082/06 y 13772/05, de 25 de julio de 2013, § 836 y ss.; caso *Vintman c. Ucrania*, nº 28403/05, de 23 de octubre de 2014, §78; caso *Messina c. Italia*, nº 25498/94, de 28 de septiembre de 2000, § 61.

¹⁰ Como viene reflejado en el fallo de la Comisión Europea de Derechos Humanos (antecedente del actual Tribunal) en el caso *Wakefield c. Reino Unido*, nº 15817/89, de 1 de octubre de 1990.

casi diez años; en Rodzevillo, el demandante había solo recibido, entre 2007 y 2015, siete visitas de su madre y ninguna de ningún otro miembro de su familia)¹¹.

Sorprende, por tanto, que el criterio empleado a efectos de comprobar la vulneración del artículo 8 sea el de la comparación kilométrica¹² y el número de visitas realizadas por las y los familiares y no la acción u omisión de las autoridades de los Estados firmantes del Convenio.

4. Conclusiones y Recomendaciones

A continuación, se va a proceder a desgranar algunas de las conclusiones que el equipo investigador extrae a partir de los datos cuantitativos y cualitativos expuestos en los apartados anteriores:

-La llamada política de dispersión, aplicada de manera generalizada, supone una excepción al principio del tratamiento individualizado de las penas, consagrado en la legislación penitenciaria.

-El mencionado tratamiento individualizado está dirigido a lograr la reinserción y rehabilitación de las personas penadas, para lo cual instrumentalmente es preciso evitar su desarraigo social. Se han encontrado numerosas muestras que evidencian las dificultades que la política de alejamiento impone a los entornos familiares y sociales para poder mantener un contacto periódico con la persona reclusa. La pervivencia de este nexo a través de visitas presenciales nos parece imprescindible para cumplir los objetivos de la ley.

-Si bien es cierto que las personas internas no han dejado de recibir de manera regular visitas de sus familiares, los testimonios indican que esas visitas se han producido a expensas de esos mismos y pagando un coste económico, físico y emocional que calificamos como injusto.

-La determinación de sus familias en continuar afrontando estos desplazamientos y las penalidades que estas conllevan no puede servir para soslayar el problema existente ni para entender que la política penitenciaria de alejamiento no pone obstáculos al mutuo disfrute presencial de las personas presas y sus familias. Entendemos que el artículo 8 CEDH que sanciona del derecho a la vida familiar debe ser fiscalizado desde la acción o la omisión de los Estados y no desde la persistencia de quienes deben desplazarse cientos o miles de kilómetros en arriesgados viajes de ida y vuelta. Igualmente, estimamos que el disfrute mutuo de la presencia física de las y los miembros de una familia debería entenderse incluido en el tenor del artículo 18.1 CE.

-Apreciamos que la política de alejamiento acarrea una especial penalidad a familiares mayores, menores de edad o personas con movilidad reducida ya que los largos desplazamientos generan menoscabo de su calidad de vida e, incluso, pueden llegar a impedir el contacto con la persona reclusa cuando el viaje no puede ser completado.

-Contemplamos con preocupación los testimonios que inciden en la ansiedad que sienten las familias de personas reclusas con enfermedades graves o crónicas. Especialmente aquellas situaciones en las que aparentemente no se están llevando a cabo las revisiones necesarias para monitorizar el deterioro producido en el estado de salud de las personas internas o bien en la puesta a disposición de elementos administrativos como pueden ser informes o diagnósticos médicos.

-Las políticas penitenciarias de los Estados democráticos, de acuerdo a los estándares establecidos por el Consejo de Europa o las Naciones Unidas, deben estar guiadas por tratamientos individualizados en los cuales el papel resocializador de las familias debe ser tenido en cuenta. Estimamos

11 Auto de inadmisión, caso *Labaca Larrea c. Francia*, nº 56710/13, de 7 de febrero de 2017, § 45

12 Cierto es que los reclusos del caso *Khordorkovskiy* fueron enviados a centros a miles de kilómetros de distancia, pero también es cierto que Rusia tiene una superficie, orografía, clima e infraestructuras muy diferentes de las existentes en Francia y España. Las distancias del caso *Vintman* – 700 km. y 1.000 km. – son más parecidas a las que presentan los casos que nos ocupan, a pesar de que el Tribunal lo ha ignorado en su razonamiento. También es cierto que el criterio determinante en el cual el TEDH hace descansar su resolución de que en *Vintman* hubo una intromisión con el artículo 8 depende del hecho de que el penado no recibió visita alguna de su madre, al parecer su único familiar directo, que era en el momento de producirse los hechos una mujer anciana y de salud deteriorada. ¿Significaría esto que la vulneración de un derecho reconocido en el CEDH se hace depender del número, edad, salud, poder adquisitivo o determinación de los familiares en lugar de depender de la acción u omisión de las autoridades de los Estados firmantes?

que una generalización del alejamiento de los lugares de residencia de las personas reclusas y sus familias no propende a los fines rehabilitadores de la política penitenciaria ni favorece el papel que las familias podrían jugar en este ámbito.

La reflexión final a la que nos conducen los hitos desgranados implica que la llamada política de alejamiento y dispersión está en el origen del sufrimiento que padecen las familias y el entorno de las personas presas por delitos de terrorismo vinculado a ETA. Por consiguiente, entendiendo que esta política de alejamiento, aplicada de manera generalizada, no es compatible con los principios rectores de la legislación penitenciaria de los Estados democráticos y de los estándares domésticos e internacionales propios de los países miembros del Consejo de Europa o de la Organización de las Naciones Unidas,

-Recomendamos el abandono de la política generalizada de alejamiento de las personas presas de sus lugares de residencia habitual y el retorno a un tratamiento individualizado de las penas. La norma general debería ser la del cumplimiento de las penas en centros penitenciarios cercanos a los lugares de residencia habitual de las personas penadas y sus familiares. El tratamiento individualizado debería estar justificado a partir de la constatación de la peligrosidad de cada persona interna con base en indicadores internos y externos. La aplicación generalizada de una política de alejamiento es incompatible con la labor regeneradora y resocializadora que la legislación penal encarga a la ejecución penitenciaria.

-La prolongación en el tiempo de la política de alejamiento nos lleva a formular nuestra recomendación con carácter urgente con vistas a evitar la cronificación de las situaciones que viven muchos familiares y que nos han sido descritas a lo largo de este informe. De hecho, algunas de estas situaciones ya presentan las cualidades propias de la cronificación, de manera que sería deseable volver a prácticas de ejecución penitenciaria que eviten estas injusticias en las personas de familiares de quienes cumplen condena por delitos de terrorismo.

5. Bibliografía citada

CONSEJO DE EUROPA; Recomendación Rec (2006)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas. adoptada por la Comisión de Ministros de 11 de enero de 2006, durante la 952 Reunión de los Delegados de los Ministros.

Bengoetxea, Joxerramon y Landa, Jon Mirena (coords.) *Reinserción y personas presas de ETA: análisis jurídico de sus estado actual y orientaciones de futuro*. Secretaría General para la Paz y la Convivencia, diciembre de 2014.

ETXERAT, *Dispersión. El precio del derecho a las visitas*, consultado el 20 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.etxerat.eus/index.php/eu/txostenak/dosieres-eu>

MINISTERIO DEL INTERIOR (2010) *La prisión paso a paso*. Disponible en http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Paso_a_Paso_en_castellano.pdf

NACIONES UNIDAS; *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, las Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 aprobadas en su primer congreso sobre *Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Ginebra en 1955.

SARE, *Datos sobre las personas vascas gravemente enfermas*, consultado el 10 de junio de 2017, disponible en <http://sare.eus/wp-content/uploads/2015/11/liburuxka-datos.pdf>

Zimmer, Gabi y otros, *Informe de diputados y diputadas europeas sobre los Derechos Humanos de los presos y presas vascas de motivación política*, abril de 2016.



Documento

2.

Texto base adoptado por el Grupo de trabajo Interdepartamental para prever un marco de políticas públicas de reinserción, en línea con la corriente europea de justicia restaurativa

Documento presentado en el Congreso Europeo
“Justicia Restaurativa y Terapéutica” en Donostia /
San Sebastián el 17 de junio de 2017

Reinserción y justicia restaurativa en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco

Ponencia de **Jonan Fernandez**
Secretario General para la Paz y la Convivencia
del Gobierno Vasco



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Bizikidetzeta
eta Lankidetzaren Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación

Primera parte. Apuntes introductorios

1. Contexto

El contenido de esta ponencia se sitúa en un contexto muy específico. Hace cinco años, ETA anunció, después de cinco décadas, el cese del terrorismo. Desde entonces, el Gobierno Vasco está desplegando políticas públicas orientadas a consolidar la paz y normalizar la convivencia.

La historia de la violencia ha dejado tras de sí una terrible estela de dolor, sufrimiento, injusticia y víctimas. La respuesta a los derechos de las víctimas ha adquirido una importancia decisiva en el proceso de paz y convivencia que desarrolla la sociedad vasca. Desde 1990, ha tenido un protagonismo creciente. Antes, las víctimas padecieron abandono y desatención. Hoy todavía siguen abiertos importantes debates sobre la armonización de políticas públicas de víctimas y de convivencia.

Por otra parte, en estas últimas décadas, el número sostenido de personas presas encarceladas por pertenencia o colaboración con ETA ha oscilado entre las 500 y las 900 personas. Hoy quedan en la cárcel alrededor de 360. La política penitenciaria, en general y de reinserción en particular, ha sido a lo largo de los últimos veinte años una materia objeto de importante controversia. Hoy sigue teniendo una gran influencia en el proceso de normalización de la convivencia.

En junio de 2016, afortunadamente, la violencia de ETA es un mal recuerdo del pasado. Este hecho implica la desaparición del riesgo de reincidencia, algo de importancia decisiva tanto para el derecho a las garantías de no repetición que corresponde a las víctimas como para la política penitenciaria y de reinserción.

Este es el contexto específico en que nos encontramos. Una pregunta de proyección estratégica que cabe hacerse en este contexto es si, en este momento crucial de la historia de Euskadi, las políticas de víctimas y las políticas de reinserción han de constituir un choque de perspectivas o, por el contrario, pueden gestionarse en clave de confluencia y convivencia.

En esta ponencia se trata de explicar cómo plantea el Gobierno Vasco hacer de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia para la sociedad, y de confluencia para las víctimas. En ese marco, la justicia restaurativa juega un papel fundamental.

2. Antecedentes

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Vasco aprobó el “Plan de Paz y Convivencia 2013-16. Un objetivo de encuentro social”. Entre sus 18 iniciativas, y en materia de política penitenciaria y reinserción social, contiene la previsión de desarrollo de un programa orientado a facilitar procesos legales de resocialización de personas presas que se denomina Hitzeman.

El 1 de octubre de 2014, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia presentó el documento “Hitzeman y abrió un período de cinco meses para recoger aportaciones y sugerencias de mejora del documento. La principal conclusión de este proceso fue que, antes del pleno despliegue del Programa Hitzeman, procedía una fase de experiencia piloto.

Desde marzo de 2015, se ha venido desarrollando un trabajo de pilotaje en dos ámbitos. Por un lado, un grupo de juristas y expertos/as, en contacto con personas presas y expresas, ha trabajado en la elaboración de un modelo de protocolo de seguimiento a procesos de reinserción. Por otro lado, en el seno del Gobierno Vasco, una mesa interdepartamental ha estudiado, con casos prácticos, la perspectiva asistencial de los procesos post-penitenciarios de reintegración social.

3. Hipótesis de trabajo

En este contexto de antecedentes, y teniendo en cuenta la relevancia específica que esta materia tiene para la sociedad vasca, la hipótesis de trabajo que asume el Gobierno Vasco es que en Euskadi el impulso de una política penitenciaria y de reinserción, acorde a la legalidad constitucional y al momento histórico en que esta ha de aplicarse, debe contar con cobertura normativa de un decreto que la regule.

Esa norma deberá establecer las actuaciones que, en materia de reinserción y reintegración social de personas presas, podrá desarrollar el Gobierno Vasco. Al final de esta Legislatura, este es el proyecto que el Gobierno Vasco deja preparado para su eventual despliegue en la próxima Legislatura.

Esta norma debería abordar dos ámbitos: la vertiente de la reinserción que necesariamente debe iniciarse cuando la persona presa todavía está en la cárcel y que ha de promover los valores de compromiso con los derechos humanos, la paz, la convivencia, el pluralismo y los principios democráticos; y la vertiente de la reintegración social que se despliega cuando la persona presa empieza a salir en libertad y que ha de centrarse en los aspectos más asistenciales de su resocialización post-penitenciaria.

4. Definiciones

• A los efectos de este eventual proyecto de norma se distinguen dos conceptos que definen dos tipos de actuación diferenciados y complementarios: *reinserción* y *reintegración*.

-Reinserción (*Proyecto* de). Hace referencia al impulso de procesos legales que, mediante la acreditación de un distanciamiento crítico con respecto al delito cometido, el reconocimiento del daño causado a las víctimas y el compromiso con la paz y la convivencia, permitan a la persona condenada por un delito de terrorismo avanzar en su proceso de resocialización.

-Reintegración (*Programa* de). Hace referencia a la promoción de procesos post-penitenciarios de apoyo asistencial que, desde el punto de vista de las necesidades materiales, pueda presentar una persona presa en su proceso de salida de prisión para su adecuada adaptación a la vida social.

5. Acotaciones

Esta ponencia y el proyecto de norma que describe tiene dos vertientes: el acompañamiento institucional a itinerarios de reinserción, y el apoyo asistencial a la reintegración social post-penitenciaria. Todo ello tiene una relación directa, aunque no exclusiva, con la existencia en el caso vasco de un importante número de personas presas condenadas por delitos de terrorismo.

El acompañamiento institucional a itinerarios de reinserción, mediante este eventual proyecto de decreto, se circunscribe al caso de personas encarceladas específicamente por delitos de terrorismo. Esto es así porque, en este momento, la propia legislación establece de un modo excepcional requisitos diferenciados para las personas condenadas por este tipo de delitos.

Sin embargo, cualquier previsión de apoyo asistencial a la reintegración social post-penitenciaria que contemple esa norma será de aplicación a personas condenadas por cualquier otro delito, siempre que se cumplan los requisitos equivalentes.

6. Puntos de partida

Tres puntos de partida definen el *desde dónde* se plantea el Gobierno Vasco la opción de impulsar y aprobar una herramienta normativa para la reinserción y reintegración de las personas presas. Constituyen tres perspectivas. La primera tiene que ver con la ética de la segunda oportunidad, la segunda con el valor superior de la convivencia, y la tercera con el marco de la justicia restaurativa.

6.1. La perspectiva de las personas presas, la ética de la segunda oportunidad

La ética de la segunda oportunidad es el primer punto de partida en el que se sitúa el impulso de este proyecto de norma. Este punto de partida ofrece una posibilidad de acercamiento a la cuestión de la reinserción desde la perspectiva de las personas presas.

Paradójicamente, el sistema democrático y su legislación están contruidos sobre el principio de desconfianza en la condición humana. La mayor parte del contenido de las leyes se configura en previsión y como límite ante sus comportamientos más negativos. Sin embargo, la reinserción es una de esas pocas instituciones legales que deposita un margen de esperanza en lo mejor de la condición humana, en su capacidad de autocrítica y rectificación. Se basa en la ética de la segunda oportunidad.

La reinserción es un principio constitucional que ofrece esa segunda oportunidad a quien ha cometido delitos. La cadena perpetua o la pena de muerte niegan esta posibilidad. Articular políticas públicas de promoción de la reinserción tiene un profundo significado ético, político y pro-social. Contribuye a hacer sociedades más humanizadas, integradas, democráticas y con menor desigualdad.

Las políticas de reinserción son muy importantes. Forman parte de aquello que hace que la política responda a su más noble misión. Por este tipo de razones, el Gobierno Vasco está comprometido con una nueva política penitenciaria y promueve, en la medida de sus posibilidades, las vías legales de reinserción.

6.2. La perspectiva de la sociedad, el valor de la convivencia

En democracia, toda actuación política se ordena en última instancia al logro de un objetivo con valor superior: una convivencia justamente conciliada. Una convivencia conciliada es valor, objetivo y principio de un proyecto democrático. La política penitenciaria y de reinserción debe formar parte de una política pro-social y de convivencia, con más motivo aún en una sociedad que ha padecido una vivencia sostenida de violencia y división.

En este marco debe situarse el segundo punto de partida de este proyecto de norma sobre reinserción y reintegración social de personas presas. El valor de la convivencia permite una aproximación a esta cuestión desde la perspectiva de la sociedad.

La legalidad y el más amplio consenso posible deben ser los pilares en los que repose una política penitenciaria que sea también política de convivencia. Sobre esa base, las instituciones, los partidos políticos, la sociedad civil organizada y la propia ciudadanía deben acompañar este proceso de normalización política, penal y penitenciaria y de resocialización de personas presas.

El Gobierno Vasco tiene la voluntad de promover una política penitenciaria y de reinserción que desarrolle los principios legales y constitucionales a los que está orientada. Es decir, hacia la función reeducadora y resocializadora de la pena. Su objetivo es consolidar la normalización social y política de la sociedad vasca, haciendo de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia y de construcción del futuro, sobre la base del respeto a los derechos humanos, a los principios democráticos y al pluralismo.

6.3. La perspectiva de las víctimas, el marco de la justicia restaurativa

El tercer punto de partida tiene en la perspectiva de las víctimas su eje central. La política penitenciaria y los derechos de las víctimas no pueden gestionarse en clave de colisión, sino de confluencia. Su punto de encuentro debe ser la convivencia. El límite que no puede rebasarse es la impunidad. Desde este punto de vista, la justicia restaurativa es inspiración de una forma innovadora de entender la justicia y de responder a los derechos de las víctimas

La justicia restaurativa es un proceso que permite identificar aquellas palabras o acciones que pueden ser dichas o hechas para reparar en la medida en que sea posible el daño cometido por un delito. Se establece para ello una relación o interacción entre aquellos que han sido dañados y aquellos que

han infligido el daño. En este contexto, las víctimas tienen la oportunidad de participar en la decisión acerca de cómo el ofensor deberá reparar el mal causado.

La experiencia de escucha a las víctimas en el caso vasco nos permite identificar un principio general de reparación. El principal daño (reparable) que se ejerce sobre las víctimas es otorgar a la agresión producida un valor mayor que el de la vida de la persona asesinada o agredida. La principal acción de justicia reparadora o restaurativa que una víctima puede recibir, en este sentido, es escuchar de quien le infligió el daño que lo que le hicieron no tuvo justificación, ni sentido alguno de valor mayor que la vida de cada una de las víctimas.

Esta es una forma de restaurar y reparar a las víctimas reconociendo la injusticia del daño que se les causó. Esta autocrítica es el principal punto de partida de un proceso de justicia restaurativa. Además, este distanciamiento crítico con respecto del delito cometido es el mejor indicador de un pronóstico favorable a la reinserción. Todo ello permite desarrollar y aplicar la justicia restaurativa o reparadora en el marco concreto del caso vasco. Este enfoque juega una función neurálgica en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco y en su política de promoción de la reinserción.

Segunda parte. Bases para una norma que regule las políticas de convivencia del Gobierno Vasco en materia de reinserción

Esta ponencia sintetiza las conclusiones del conjunto de precedentes y trabajos impulsados desde 2014 por la Secretaría General para la Paz y la Convivencia en materia de reinserción y dentro del Programa Hitzeman. Su contenido, a partir de este punto, puede considerarse la base de un proyecto de Decreto que regule las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia de reinserción y reintegración.

1. Propuestas para la exposición de motivos

Durante las dos últimas décadas, en el caso de los presos y presas de ETA, la política penitenciaria ha sido utilizada como una herramienta más de la lucha contra el terrorismo. En base a este objetivo, se han justificado medidas como el alejamiento y la dispersión, o la aprobación en 2003 de varias leyes orgánicas que han alargado las penas hasta máximos que lindan con la cadena perpetua y que condicionan, de un modo particular, la ejecución penitenciaria y los procesos de reinserción para personas condenadas por delitos de terrorismo.

Desde octubre de 2011, la amenaza del terrorismo ha desaparecido definitivamente de la política vasca. Si la política penitenciaria ha sido durante años una herramienta al servicio de la lucha contra el terrorismo, parece lógico que ahora, cuando el terrorismo ha acabado, forme parte de una política orientada a la convivencia, y ello no solo porque se haya producido este cambio histórico sino porque constitucionalmente queda establecido que la función de la pena debe ser la reeducación y la resocialización. Es decir, proyecto prosocial de convivencia y de integración.

Sin embargo, desde el final del terrorismo en 2011, no ha habido por parte de la Administración del Estado replanteamiento alguno de la política penitenciaria. A pesar de los requerimientos y propuestas que el Gobierno Vasco ha realizado en este sentido, durante estos años, la política penitenciaria ha continuado desarrollándose como si ETA continuara actuando.

Desde la perspectiva de la realidad interna de la sociedad vasca, la política penitenciaria y el impulso de políticas de reinserción tienen una importante incidencia en el marco de convivencia. Entre otras razones, porque estos procesos implican abordar un ejercicio sociopolítico de revisión crítica del pasado que es fundamental en la construcción de la memoria y la convivencia, así como para la reparación moral a las víctimas.

Por estos motivos, el Gobierno Vasco y las instituciones vascas han manifestado reiteradamente su voluntad de promover una nueva política penitenciaria y de resocialización, basada en los principios legales de individuación, humanidad y reinserción.

El Estatuto de Gernika prevé la transferencia de la competencia de los centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establecen sus artículos 10.14 y 12.1. Cuando han pasado 37 años desde la aprobación de esta Ley Orgánica, todavía sigue sin hacerse efectivo el traspaso de esta competencia. A pesar de ello, el Gobierno Vasco dispone en este contexto de capacidades que, aunque limitadas, le permiten actuar.

En concreto, y hasta que no se disponga del traspaso efectivo de esta competencia, el Gobierno Vasco puede promocionar, de acuerdo con la persona presa, actividades orientadas tanto a su reinserción, como al apoyo asistencial a su reintegración social.

Desde el punto de vista de la reinserción, esta norma explicitará, con detalle, el proceso que la persona presa podrá seguir con el acompañamiento del Gobierno Vasco hasta que un comité experto esté en condiciones de emitir un informe favorable al pronóstico de reinserción. Este informe constituirá la base de un dictamen oficial que el Gobierno Vasco dirigirá a la Junta de Tratamiento de la prisión y al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. La persona presa que haya decidido participar voluntariamente en este proceso podrá utilizar este informe como prueba pericial que acompañe su solicitud de progresión de grado y de otras medidas tendentes a su reinserción.

Desde el punto de vista de la reintegración social, la norma definirá los recursos asistenciales que, en materia de vivienda, formación y capacitación laboral, orientación y acompañamiento para el empleo, sanidad y asistencia social, y en igualdad de oportunidades con otros colectivos en riesgo de exclusión, podrá poner a disposición de las personas que, al salir de prisión, se hallen en situación objetiva de necesidad.

Los objetivos de este proyecto de norma se sintetizan en cuatro conceptos: legalidad, justicia restaurativa, víctimas y convivencia. En primer lugar, el objetivo del Gobierno Vasco es promover una política penitenciaria y de reinserción alineada con el derecho internacional de los derechos humanos que desarrolle los principios legales y constitucionales a los que está orientada. Es decir, hacia la función reeducadora y resocializadora de la pena, como parte de una política prosocial y de convivencia.

Situar la política penitenciaria y de reinserción que impulsa el Gobierno Vasco en el marco de las corrientes europeas de justicia restaurativa es el segundo objetivo de este proyecto de norma. La Directiva 29/2012 de la UE por la que se establecen las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección a las víctimas de los delitos, contempla expresamente, dentro del concepto de justicia restaurativa, las distintas posibilidades de interacción entre la víctima y el infractor en clave de reparación del daño causado. El Estatuto de la Víctima del Delito incorpora al derecho interno esta directiva, que es de obligado cumplimiento desde noviembre de 2015. En concreto, el objetivo es desarrollar lo que esta directiva europea establece, aplicándolo al caso de aquellas personas presas condenadas por delitos de terrorismo que, estando en procesos de reinserción, lo acepten libremente.

En conexión directa con el anterior, el tercer objetivo es contribuir a la reparación de las víctimas mediante políticas públicas de convivencia que certifiquen la deslegitimación de cualquier forma de terrorismo, violencia o vulneración de derechos humanos ocurrida en el pasado y que expliciten el reconocimiento del daño y la injusticia padecida por estas.

Por último, el objetivo que corona este proyecto es consolidar la normalización social y política de la sociedad vasca, haciendo de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia y de construcción del futuro, sobre la base del respeto a los derechos humanos, a los principios democráticos y al pluralismo.

Este eventual proyecto de norma tiene en este momento cuatro grandes apartados. En primer lugar, se presentan las disposiciones generales que configuran el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El segundo punto hace referencia a los principios que fundamentan lo previsto en esta norma y que se sintetizan en los principios de individuación, humanidad y reinserción.

El tercer bloque regula el desarrollo del Proyecto de Reinserción, determinando su contenido, su procedimiento de incorporación, desarrollo y culminación, así como la naturaleza y funcionamiento de la Comisión que se encargará de su gestión.

El cuarto apartado desarrolla el Programa asistencial de reintegración post-penitenciaria. Desde este punto de vista, concreta el contenido y los ámbitos de prestación asistencial del mismo, así como el procedimiento de incorporación al programa asistencial y su desarrollo.

2. Propuestas para el articulado

2.1. Disposiciones generales

2.1.1. Objeto

El objeto de este proyecto de norma es regular las actuaciones que el Gobierno Vasco desarrollará para promover y prestar apoyo a procesos legales e individuales de reinserción de personas presas, específicamente condenadas por delitos de terrorismo, así como para favorecer asistencialmente los procesos de resocialización de personas presas en general.

2.1.2. Ámbito de aplicación

- Cualquier persona presa, ex-presa, o en tránsito de salida de prisión, podrá acogerse a las previsiones de esta norma, de forma voluntaria, cuando concurren los siguientes requisitos:
 - A los efectos del proceso de reinserción,
 - que la persona esté condenada por un delito de terrorismo.
 - A los efectos tanto del proceso de reinserción como de reintegración post-penitenciaria,
 - que la persona presa haga frente o haya hecho frente a una condena superior a cinco años.
 - que la persona presa haya nacido en Euskadi o, antes de su ingreso en prisión, haya sido residente en esta Comunidad Autónoma, durante al menos 2 años.
- Las prestaciones asistenciales reconocidas en esta norma serán de aplicación para aquellas personas presas que, al salir de prisión, acrediten no contar con recursos suficientes para rehacer su vida en libertad.
- Cualquier prestación prevista en esta norma será denegada o anulada en el caso de que la persona que sale de prisión participe en actividades delictivas.

2.2. Principios de actuación

• La ejecución de la pena privativa de libertad tiene como objetivo principal la reeducación y la resocialización, en los términos que recoge el art. 25.2 de la Constitución. Tres principios sirven al desarrollo de este objetivo: individuación, humanidad y reinserción. Estos tres principios fundamentan también este proyecto de norma.

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de individuación. El desarrollo de este principio se basa en la clasificación penitenciaria en cuatro grados de tratamiento. El principio de “individualización científica”

implica que el tratamiento penitenciario debe personalizarse. La valoración del pronóstico favorable a la progresión de grados y a la reinserción se basará en el análisis personalizado del recorrido que cada persona presa realice.

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de humanidad. El fundamento que inspira el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad es “la consideración de que la persona presa es sujeto de derecho y no se halla excluida de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma. En consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas”. (Art. 3.4. Reglamento Penitenciario)

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de reinserción y en la ética de la segunda oportunidad. La reinserción es un principio constitucional que ofrece una nueva oportunidad de reintegración social a quien ha cometido delitos. La ética de la segunda oportunidad tiene sentido porque es posible que, en circunstancias diferentes, una persona no esté condenada a repetir las mismas conductas. Su objetivo es lograr que la persona interna tenga la intención y capacidad de vivir respetando la ley penal.

2.3. Proyecto de apoyo a los procesos de reinserción

- El Gobierno Vasco desarrollará un *Proyecto de promoción, asesoramiento, apoyo y acompañamiento a procesos de reinserción de personas presas, específicamente condenadas por delitos de terrorismo* (en adelante el Proyecto), conforme a lo que estipula esta norma.

2.3.1. Contenido del Proyecto

- Este Proyecto situará su ámbito de actuación en el marco de la clasificación en grados del tratamiento penitenciario y de las posibilidades que este establece para su progresión, desde el primer grado hasta la libertad condicional. Progresión a la que, según el ordenamiento jurídico, está vinculado el proceso legal de reinserción.

- El objetivo de este Proyecto de promoción de la reinserción es prestar asesoramiento, apoyo y acompañamiento a las personas presas que, estando condenadas por delitos de terrorismo, deseen realizar un itinerario que les permita acreditar su intención y su capacidad de vivir respetando la ley penal.

- Esta acreditación deberá plasmarse al final de ese itinerario en un triple compromiso con la paz y la convivencia en relación con el pasado, con el presente y con el futuro, que cada persona presa podrá expresar con sus propias palabras y capacidades, y siempre de forma libre y voluntaria:

- con respecto al futuro, un compromiso de renuncia a la violencia y de vinculación a las vías pacíficas y democráticas;

- en relación con el presente, un compromiso de convivencia en una sociedad plural, junto a una voluntad de reparación a las víctimas, si su delito produjo daños a personas.

- y con respecto al pasado, la expresión de un distanciamiento crítico o autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si supuso vulneración de derechos humanos.

- El proceso de apoyo y acompañamiento a las personas presas que deseen formar parte de este Proyecto se realizará mediante la actividad dinamizadora de una Comisión Asesora para los procesos de reinserción (en adelante, la Comisión) cuya composición es específica en el punto 2.3.5.

2.3.2. Procedimiento de incorporación al Proyecto

- Una vez esta norma haya sido aprobada, el Gobierno Vasco deberá informar de su entrada en vigor a todas las personas presas condenadas por delito de terrorismo a las que pueda afectar su contenido. Esa información deberá incluir dos modelos de escrito: uno de ellos de solicitud de información sobre el Proyecto y el otro de solicitud de incorporación al mismo.
- Cualquier persona presa condenada por delito de terrorismo a la que pueda afectar esta norma, puede dirigirse a la Comisión o a la Secretaría General o Viceconsejería competente para solicitar información sobre su contenido. La Comisión o el Gobierno Vasco deberán satisfacer esta solicitud mediante el envío de información.
- La incorporación de las personas presas interesadas en participar en este Proyecto, se materializará mediante un escrito de solicitud de participación en el Proyecto dirigido a la Comisión. Esta solicitud ha de ser voluntaria, expresada personalmente y con conocimiento de los contenidos e implicaciones del Proyecto.
- El escrito de solicitud de incorporación al Proyecto incluirá una expresión de la voluntad de contribución a la convivencia en la sociedad vasca, así como información básica sobre la situación penitenciaria de la persona presa solicitante y su motivación para la incorporación al Proyecto.
- La aceptación de este escrito de solicitud por parte de la Comisión conlleva la incorporación oficial al Proyecto y su puesta en marcha de modo personalizado para cada solicitante.

2.3.3. Desarrollo del Proyecto

- Una vez el Proyecto se ha puesto en marcha, la Comisión establecerá contacto con la persona presa, bien por escrito, o bien gestionando una entrevista en la prisión, cuantas veces lo considere necesario. La Comisión designará de, entre sus integrantes, una persona responsable de cada caso.
- El objetivo de los contactos iniciales es acordar con la persona presa un itinerario personal de contribución a la paz y la convivencia cuya asunción satisfactoria por parte de personas presas condenadas por delitos de terrorismo facilite o, en su caso, agilice el informe favorable a los procesos de resocialización.
- La Comisión y la persona presa participante en el Proyecto podrán acordar un itinerario de contribución a la paz y la convivencia personalizado. Ese itinerario podrá diseñarse con recursos propios o mediante fórmulas de cooperación con entidades colaboradoras que podrán ser de distinto tipo:
 - Un recorrido de compromiso académico, en colaboración con Universidades y otras instituciones formativas y académicas.
 - Un recorrido de compromiso asociativo, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.
 - Un recorrido de compromiso institucional, en colaboración con Ayuntamientos y otras instancias públicas o educativas.
 - Un recorrido de compromiso solidario, en colaboración con proyectos concretos de solidaridad.
 - Otros recorridos de compromiso singular, adaptados a la especificidad de la persona presa en cada caso.
- El diseño del contenido de la contribución de la persona presa en cada uno de estos itinerarios deberá adaptarse a las limitaciones que impone la vida en prisión y a la situación penitenciaria en cada caso. En las circunstancias más restrictivas, estos itinerarios deberán hacerse mediante una relación epistolar y de visitas entre la persona presa, la entidad colaboradora y la Comisión.
- Los itinerarios serán compatibles con acciones adicionales y complementarias de participación voluntaria en otras actividades como seminarios, talleres, encuentros restaurativos con víctimas, formaciones específicas o participación en reflexiones colectivas.

-
- Al final del itinerario realizado, la persona presa deberá presentar sus conclusiones, según sus propias capacidades, bien por escrito o bien de forma oral en entrevista con su persona de contacto en la Comisión. Estas conclusiones tendrán carácter de proyecto final y deberán constituir una aportación o reflexión constructiva para la sociedad.
 - El desarrollo de estos itinerarios se verá facilitado y potenciado si las instancias penitenciarias competentes colaboran y cooperan en el desarrollo de este Proyecto. Por este motivo, el Gobierno Vasco podrá proponer fórmulas de colaboración para el desarrollo de los mencionados itinerarios de reinserción tanto con las instituciones penitenciarias, como con las entidades colaboradoras en su desarrollo.
 - El Gobierno Vasco establecerá, así mismo, cauces de comunicación para informar a Juzgados y Tribunales del despliegue de estos recursos orientados a la reinserción para facilitar, en su caso, los procesos de re-socialización en las condiciones legalmente previstas.

2.3.4. La culminación del Proyecto

- Al terminar el itinerario establecido, la Comisión deberá emitir un dictamen final de valoración que puede ser favorable o desfavorable al proceso de reintegración social de la persona presa. Ese dictamen debe analizar el recorrido desarrollado, las actividades adicionales realizadas y sus conclusiones.
- El dictamen de pronóstico favorable a la reinserción debe certificar básicamente que la persona presa que ha seguido el itinerario predefinido tiene intención y capacidad de vivir respetando la ley penal, porque su compromiso con la paz y la convivencia conlleva un razonamiento opuesto a cualquier vulneración de derechos humanos en el pasado, en el presente o en el futuro, y porque expresa un reconocimiento crítico del daño causado a las víctimas.
- En la elaboración de este dictamen, la Comisión tendrá en cuenta como valores favorables a un pronóstico positivo, cualquiera de las siguientes actividades adicionales que la persona presa haya podido desarrollar:
 - La participación en seminarios, talleres o formaciones específicas relacionados con los derechos humanos, la convivencia, las víctimas o la memoria deberá interpretarse como una expresión de la intención de aportación constructiva a la sociedad.
 - La participación en encuentros restaurativos con víctimas, en el marco de lo dispuesto por la Directiva 29/2012 de la UE y en el Estatuto de la Víctima del Delito, deberá interpretarse como una expresión del compromiso de reparación a las víctimas.
 - El apoyo personal a los procesos de desarme-disolución-desaparición de las organizaciones que ejercieron la violencia deberá interpretarse como una expresión del compromiso de colaboración con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista.
 - La aportación de testimonios de carácter personal o la participación en escritos de reflexión colectiva sobre los valores de la paz y la convivencia y de reflexión crítica o autocrítica sobre las vulneraciones de derechos humanos y sus consecuencias deberá interpretarse como una expresión de repudio de las actividades delictivas y de abandono de la violencia.
 - La disposición, en la medida de las posibilidades de cada persona presa, de satisfacer la responsabilidad civil ante las víctimas, así como cualquier otra actuación reparadora deberá ser interpretada como una expresión de la voluntad expresa de reconocimiento del daño causado a las víctimas.
- Una vez emitido el dictamen final y caso de que este sea favorable, el Gobierno Vasco convalidará esta certificación y dará traslado de la misma ante las instancias competentes en materia penitenciaria. La persona presa podrá presentar este informe como prueba pericial que acompaña su solicitud de progresión de grado o cualquier otra medida tendente a su reinserción.

2.3.5. La Comisión Asesora para los Procesos de Reinserción

- Se creará una Comisión Asesora para los Procesos de Reinserción que se encargará de diseñar y acordar con las personas presas los itinerarios de reinserción, así como de dinamizar, acompañar y valorar personalmente, al amparo de esta norma, el proceso desarrollado en cada caso mediante la elaboración de un dictamen final favorable o desfavorable al proceso de reinserción.
- La Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos deberá facilitar los medios económicos, materiales y humanos necesarios para el desarrollo de sus tareas.
- Sus miembros actuarán bajo los principios de legalidad, independencia, confidencialidad, colaboración y eficacia.
- Esta Comisión estará compuesta por un grupo de personalidades de trayectoria plural, multidisciplinar y reconocida. Su composición será la siguiente:
 - a) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por la Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos. Una de las tres será, además, designada presidente/a de la Comisión.
 - b) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco.
 - c) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por el Consejo Vasco de la Abogacía.
 - d) Ostentará la Secretaría Técnica de la Comisión, con voz y sin voto, una persona al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de nivel técnico licenciada en derecho, designada por la Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos.

2.4. Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración post-penitenciaria

- El Gobierno Vasco desarrollará un *Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración post-penitenciaria*, (en adelante el Programa), conforme a lo que estipula esta norma.

2.4.1. Contenido del Programa

- Este Programa situará su ámbito de actuación en el marco de la asistencia social post-penitenciaria, orientándolo a favorecer las condiciones materiales necesarias que permitan la reintegración social de las personas presas que salen de prisión.
- La gestión de este programa se realizará mediante la actividad de un servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración (en adelante, el SAP (Servicio Asistencial Post-penitenciario)) que tendrá presencia de representantes de los distintos Departamentos del Gobierno Vasco, con competencia en el ámbito de regulación de esta norma.
- Por su específica vulnerabilidad en cuanto a los recursos materiales necesarios para la reintegración en sociedad, este Programa ofrecerá a las personas que han salido de prisión un tratamiento en igualdad de oportunidades que el que se ofrece a otras personas pertenecientes a colectivos considerados vulnerables o en riesgo de exclusión que son merecedoras de especial atención en las acciones de fomento y de asistencia social acometidas por las Administraciones Públicas vascas.

2.4.2. Ámbitos de prestación asistencial

• Los ámbitos de asistencia social post-penitenciaria de carácter preferente que integren el Programa serán los siguientes:

-Ventanilla única de información y asesoramiento sobre recursos disponibles

- El Servicio Vasco de Gestión de Penas (Departamento de Administración Pública y Justicia) creará una ventanilla única de recepción de solicitudes de información o asesoramiento de las personas presas que han salido o van a salir de prisión, que estará atendida por personal del Departamento que haya recibido formación sobre este Programa.
- Esta ventanilla deberá contar con un número de teléfono, una dirección electrónica y una dirección postal. Así mismo, esta oficina dispondrá de un espacio web y un folleto que integre toda la información sobre prestaciones asistenciales disponibles para una persona presa en el momento en que el que deja la prisión.

-Renta de Garantía de Ingreso

- Lanbide aportará al folleto información sobre prestaciones asistenciales disponibles que se enviará a las personas presas, con información sobre los requisitos que son necesarios para acceder a la Renta de Garantía de Ingreso o a otras posibles que pudieran ser competencia del Servicio Vasco de Empleo, con advertencia expresa sobre la importancia de un correcto empadronamiento y sobre la posibilidad de solicitar la Renta de Garantía de Ingresos, una vez la persona presa ha sido clasificada en tercer grado.

-Recursos residenciales y de alojamiento

- La Viceconsejería de Vivienda aportará al folleto la información sobre los requisitos que son necesarios para acceder a las posibilidades que ofrecen los servicios de vivienda del Gobierno Vasco, con advertencia especial sobre la importancia de un correcto empadronamiento.
- En los casos de personas presas que cumplen la condena en cárceles fuera de Euskadi, pero en los que se pueda acreditar que el domicilio familiar se encuentra en la Comunidad Autónoma Vasca, la Viceconsejería de Vivienda regulará un mecanismo específico de inscripción en Etxebide para el acceso ordinario a las viviendas de alquiler.
- En casos de personas presas que al salir de prisión se encuentren en situación de alta vulnerabilidad o en riesgo de exclusión, la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco informará sobre los procedimientos específicos a seguir en las mismas condiciones que en el caso de personas de otros colectivos en equivalente situación.

-Recursos de formación y orientación laboral, estudios universitarios y fomento del empleo

- Lanbide aportará al folleto información sobre recursos existentes en materia de formación y capacitación laboral que ofrece el Servicio Vasco de Empleo. Esta información deberá subrayar que, para las personas presas clasificadas en tercer grado, este servicio incluye: alta en demanda, orientación laboral general y especializada, intermediación general y especializada, y posibilidad de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos.
- A los efectos de los planes de fomento de la contratación, las personas inmersas en procesos de reintegración post-penitenciaria se considerarán colectivos en especiales circunstancias de riesgo de exclusión.
- La Viceconsejería de Universidades e Investigación fomentará entre las personas que se hallen en prisión la realización de estudios universitarios en tanto que estos constituyen un factor prosocial objetivo de reinserción y un medio para preparar condiciones adecuadas a la reintegración social. En consecuencia, aportará al Folleto información sobre las posibilidades de las que disponen para

realizar estudios universitarios y regulará un mecanismo específico de ayudas para la realización de estudios.

- La Viceconsejería de Justicia, la Viceconsejería de Políticas Sociales y Lanbide establecerán acuerdos de colaboración con entidades del tercer sector que desarrollen, en cada Territorio Histórico, tareas que favorezcan la incorporación en la comunidad de los presos o presas clasificados en segundo y tercer grado, tareas de acompañamiento personalizado en la búsqueda de empleo para quienes salen de prisión, así como de intermediación con las empresas.

-Recursos sanitarios y sociosanitarios

- La Viceconsejería de Salud aportará al Folleto información sobre las prestaciones que el Sistema de Salud de Euskadi ofrece en el ámbito penitenciario, prestadas por Osakidetza, y que se concretan en la atención primaria en los Centros Penitenciarios de la CAPV; en la atención especializada con programas específicos desarrollados dentro de los Centros Penitenciarios de la CAV, presencialmente o a través de tele-consulta; en la atención hospitalaria en centros de Osakidetza para aquellos casos que requieran hospitalización por su gravedad o pronóstico de terminalidad; y también, para la hospitalización psiquiátrica en centros públicos y concertados cuando esta sea requerida.
- La Viceconsejería de Salud, en relación con la Viceconsejería de Políticas Sociales y los Departamentos de Acción Social de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos articularán, en cada caso y de forma individualizada dentro de la estructura de gestión de caso por equipos de atención socio-sanitaria, los itinerarios socio-sanitarios, sobre todo en aquellos casos que concurren perfiles de cronicidad con complejidad asociada a los trastornos psiquiátricos, y/o adicciones, y/o dependencia, y/o discapacidad y/o exclusión.

-Recursos sociales

- La Viceconsejería de Políticas Sociales aportará al Folleto información sobre recursos disponibles para colectivos en especiales circunstancias de riesgo entre los que se considerarán las personas inmersas en procesos de resocialización penitenciaria. Estos recursos son los siguientes: atención primaria, en servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación; servicio de intervención socioeducativa y psicosocial, servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión; servicio de acogida nocturna; vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión y en atención secundaria, servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección; servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social; centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social; centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación.

-Otros recursos

- La Viceconsejería de Justicia ofrecerá, durante un período a determinar, la continuidad, fuera de prisión, de una asistencia jurídica específica del tipo de la que se presta en el turno de asistencia legal penitenciaria.
- Cada Viceconsejería o Secretaría General competente en el desarrollo de las actuaciones previstas dentro del Programa podrá articular acuerdos con las entidades del Tercer Sector que trabajan con personas presas para reforzar y complementar sus procesos de reinserción y reintegración.

2.4.3. Procedimiento de incorporación y desarrollo del Programa

- Una vez esta norma haya sido aprobada, el SAP (Servicio Asistencial Post-penitenciario) deberá informar de su entrada en vigor a todas las personas presas a las que pueda afectar su contenido. Esa información deberá incluir dos modelos de escrito: uno de ellos de solicitud de información sobre el Programa, y el otro de solicitud de incorporación al mismo.

-
- Cualquier persona presa, ex-presa, en tránsito de salida de prisión a la que pueda afectar esta norma, puede dirigirse al SAP, a través de la ventanilla única del Servicio Vasco de Gestión de Penas, para solicitar información sobre su contenido. El SAP deberá satisfacer esta solicitud mediante el envío del Folleto general que integre toda la información sobre prestaciones asistenciales para una persona presa en el momento en que el que deja la prisión.
 - La incorporación de las personas presas, ex-presas o en tránsito de salida de prisión interesadas en participar en este Programa se materializará mediante un escrito de solicitud de participación en el mismo dirigido al SAP. El escrito de solicitud incluirá información básica sobre la situación penitenciaria de la persona solicitante y definición de las prestaciones a las que necesita acogerse.
 - En los casos en que la persona desea acceder a este programa una vez ha salido de prisión, el plazo para la solicitud de acceso a sus prestaciones estará abierto durante 24 meses desde el día en que accede a la libertad condicional.
 - Una vez ha sido presentada la solicitud de prestaciones asistenciales, el SAP realizará un estudio de caso para valorar su viabilidad y para dar respuesta y orientación a la persona solicitante.
 - El SAP deberá comunicar de forma clara a la persona solicitante de las prestaciones a las que tiene derecho, según lo establecido en esta norma y de los requisitos a cumplir y trámites que debe realizar que se especificarán en un acuerdo con el solicitante.
 - La persona solicitante podrá requerir al SAP ampliación de información o aclaraciones cuando lo considere necesario.
 - El SAP podrá ofrecer una posibilidad de acompañamiento o asesoramiento a las personas solicitantes, mediante la intermediación de entidades del tercer sector que actúan en el ámbito penitenciario y con las que el Gobierno Vasco tenga establecidos acuerdos de colaboración a estos fines.

2.4.4. El servicio interdepartamental de asistencia a procesos de reintegración

- Se creará un servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración, o Servicio Asistencial Post-penitenciario (SAP) cuya misión consistirá en gestionar el *Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración*.
- Los/as miembros de la mesa del SAP actuarán bajo los principios de legalidad, independencia, confidencialidad, colaboración y eficacia.
- Serán miembros de este servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración:
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Derechos Humanos**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Justicia**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Asuntos Sociales**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Vivienda**.
 - Un Director o Directora de **Lanbide**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Salud**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Universidades**.
 - Un/a representante de **Eudel**.
 - Un/a representante de cada **Diputación Foral**.

Reflexión final

La justicia restaurativa considera que la mera imposición de un castigo, como única respuesta ante el delito, no es necesariamente la mejor respuesta para las necesidades de la víctima. Ofrece un paradigma más amplio porque introduce el proceso de respuesta a las necesidades de las víctimas en un cauce de interacción entre la víctima, el victimario y la comunidad.

En el caso vasco, la posibilidad de un proceso de justicia restaurativa se abre con la aplicación de lo que al inicio se ha denominado como el *principio general de reparación*: el reconocimiento de que la violación de derechos humanos no tuvo justificación, ni sentido alguno de valor mayor que la vida de cada una de las víctimas.

Dicho con estas o con otras palabras estamos hablando de hacer explícito el reconocimiento del daño injusto causado a las víctimas. Muchas víctimas han manifestado reiteradamente que necesitan este reconocimiento básico. Este proyecto de Norma para promover la reinserción de personas presas condenadas por delito de terrorismo parte de esta premisa.

Sobre esa base, desarrolla los valores centrales de la justicia restaurativa. Valores que algunos autores han sintetizado en cuatro conceptos: encuentro, reparación, reintegración y participación.

- Encuentro. Este proyecto de Norma contempla, siempre en un marco de decisión libre y voluntaria, la posibilidad de encuentro directo entre la víctima, las personas presas y entidades colaboradoras que puedan participar en el proceso.
- Reparación. Este proyecto de Norma prevé diferentes formas de reparación a las víctimas y a la sociedad, mediante la posibilidad de desarrollar una serie de itinerarios que permitan una contribución personalizada por parte de la persona presa.
- Reintegración. Este proyecto de Norma sitúa a la víctima como actor de la construcción social de la convivencia y contribuye a un reingreso del preso en la sociedad como una persona con capacidad de cooperación pro-social para la paz y la convivencia.
- Participación. Este proyecto de Norma se asienta en un principio rector: la participación libre y voluntaria de víctimas y personas presas en todas las fases del proceso restaurativo.

Estamos hablando de un proceso sumamente complejo, sin duda; pero sus efectos reparadores sobre las víctimas y la sociedad pueden ser más intensos y profundos que los que ofrece la aplicación de una justicia meramente punitiva.

Las personas presas participan también de un proceso de mayor valor personal, vital, social y político. No podemos olvidar, por otra parte, que este enfoque no es una ocurrencia aislada, sino una corriente europea que ha sido ratificada normativamente por las instituciones europeas mediante la Directiva 29/2012 de la UE, y que ha incorporado el Estatuto de la Víctima del Delito.

En definitiva, una política de reinserción y reintegración social, asentada en la justicia restaurativa, como la que promueve el Gobierno Vasco a través del Programa Hitzeman y de este proyecto de norma, permiten desarrollar un proceso y alcanzar unos resultados de valor añadido. Constituyen una pedagogía de la reparación, de la convivencia y de la prevención del delito con efectos educativos de largo alcance.

Ese valor añadido se resume en una idea sencilla: vivir y convivir mejor, más humanamente. Este es, en última instancia, el objetivo de este empeño.



Documento

3.



Actualización de las iniciativas del Gobierno Vasco en materia de política penitenciaria a enero de 2020

Actualización de las iniciativas del Gobierno Vasco en materia de política penitenciaria a enero de 2020

enero de 2020

EUSKO JAURLARITZA

LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Bizkideetza
eta Lankidetzaren Idazkaritza Nagusia



GOBIERNO VASCO

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación

Introducción

El acuerdo sobre el Programa del Gobierno Vasco para la XI Legislatura incluye en su tercer capítulo el enunciado “La convivencia y los derechos humanos”. El primero de sus apartados define siete premisas. La sexta señala que “la normalización de la convivencia debe abordar, dentro del marco de posibilidades legales, la cuestión de las personas presas, la política penitenciaria y la reinserción de un modo acorde a la nueva realidad social”.

En el apartado de “Diagnóstico básico” de ese mismo Programa de Gobierno, la política penitenciaria se menciona, junto a la disolución definitiva de ETA y la memoria crítica sobre el pasado, como una de las tres principales cuestiones pendientes en este nuevo contexto. En el marco del “Compromiso 164” del Programa de Gobierno se vuelve a explicitar. Finalmente, en la “Agenda de trabajo” y en relación con este compromiso se concretan tres iniciativas.

La primera de ellas: “Impulsar una propuesta-base de reorientación de la política penitenciaria que se fije como objetivo fundamental la reinserción, atienda prioritariamente las problemáticas de mayor incidencia humanitaria, favorezca el acercamiento de presos y presas e inste a la transferencia de la competencia de centros penitenciarios a la CAPV”. Estas previsiones del Programa de Gobierno suscrito por EAJ-PNV y PSE-EE se incluyeron literalmente en el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-20.

La propuesta-base de reorientación de la política penitenciaria a la que hace referencia el compromiso 164, fue elaborada y, el 14 de marzo de 2017, presentada por el Lehendakari Iñigo Urkullu al entonces Presidente de Gobierno español, Mariano Rajoy. Aquella propuesta proponía entre otras cosas, un plan de acercamiento de los presos y presas de ETA a los centros penitenciarios situados a menos de 250 kilómetros de Euskadi. Tras la aprobación de la moción de censura, el 25 de junio de 2018, el Lehendakari entregó al nuevo Presidente del Gobierno español, Pedro Sanchez, esta misma propuesta sobre reorientación de la política penitenciaria que un año antes había ofrecido al Presidente Rajoy.

Aquella propuesta concebía el acercamiento de presos y presas como la forma más genuina de cumplir con el espíritu y la letra de la Constitución y de la legislación penitenciaria. Este documento que ahora se presenta mantiene esta misma vinculación con el marco legal de aquella propuesta y actualiza parcialmente algunos de los contenidos teniendo en cuenta cuatro factores:

- la plena confirmación de la disolución unilateral, irreversible y definitiva de ETA y la desaparición del riesgo de reincidencia;
- la sensible disminución del número total de presos vinculados a ETA;
- la constatación empírica de que el alejamiento no incentiva la reinserción;
- y la cada vez mayor incompreensión de la sociedad vasca en relación con el mantenimiento de las políticas de alejamiento, cuyo principal efecto es agravar el sufrimiento de las familias.

Este documento presenta ante el Gobierno español el punto de vista del Gobierno Vasco en relación con la política penitenciaria. Y lo hace en el momento en el que el Gobierno español acaba de constituirse e iniciar el mandato de su Legislatura. Este documento es, por tanto, el punto de partida propositivo del Gobierno Vasco en este preciso contexto. El documento tiene dos apartados: (1) resumen de antecedentes y (2) actualización de propuestas 2020, que se complementan con varios anexos.

Primera parte

Antecedentes

Bases

A lo largo de los últimos años, el Gobierno Vasco ha mantenido una línea de actuación en relación con el impulso de una nueva política penitenciaria, que ha estado asentada en torno a tres grandes bases:

I. Una nueva política penitenciaria requiere que el Gobierno español articule un proceso de acercamiento de las personas presas a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo prevé el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Así como que, en el caso de los presos y presas con enfermedades graves e incurables, aplique el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario. También debe esperarse del Gobierno español que promueva una política activa tendente a la reinserción y resocialización de las personas presas, en tanto que se trata de un principio constitucional. Por último y en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika en su artículo 10.14, debería procederse a la transferencia de la competencia de centros penitenciarios.

II. El cambio de la política penitenciaria requiere, asimismo, que las personas presas utilicen las vías legales individuales para acceder a los beneficios penitenciarios derivados de la progresión de grados y a los procesos legales de reinserción. Sería igualmente relevante, de manera que fuera útil a los procesos de resocialización a los que cada persona presa pudiera acogerse así como para la normalización en la convivencia social y política, que el entorno político de dichas personas presas hiciera una valoración crítica sobre las violaciones de derechos humanos provocadas en el pasado por ETA.

III. De parte de la sociedad vasca y de sus Instituciones cabe esperar el apoyo a las demandas de humanidad que plantean las familias de las personas presas en relación con el acercamiento y las personas presas enfermas. Corresponde también a las Instituciones vascas defender ante las Instituciones del Estado una política penitenciaria diferente y la transferencia de la competencia de centros penitenciarios. Del mismo modo, el Gobierno Vasco debe desarrollar políticas activas de promoción de la reinserción social y políticas asistenciales de apoyo a la resocialización pos-penitenciaria.

Principales actuaciones desarrollada

Fundamentadas en las bases expuestas se ha desarrollado un itinerario de actuaciones, cuyo resumen es el siguiente:

-El 1 de octubre de 2014, el Gobierno Vasco presentó el Programa Hitzeman. Un plan de trabajo para promover itinerarios legales de reinserción de personas presas condenadas por delitos de terrorismo, con cobertura institucional y social y sobre la base de un distanciamiento crítico del preso con respecto al delito cometido, especialmente si ha supuesto vulneración de derechos humanos.

-El 29 de noviembre de ese mismo año, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia presentó la Propuesta Zuzen Bidean. Documento que recoge veinte proposiciones para recomponer, tras el fin de ETA, la normalidad en el derecho penal y penitenciario. Propuestas dirigidas muy especialmente al Gobierno español y al conjunto de actores del ámbito penal, penitenciario y judicial.

-A finales de 2014 y primeros de 2015, el Gobierno Vasco mantuvo diversos encuentros con representantes del EPPK. El objetivo de estas reuniones fueron presentar a sus representantes las dos propuestas que había elaborado el Gobierno Vasco: el Programa Hitzeman y la Propuesta Zuzen Bidean. Unos meses más tarde, el Gobierno Vasco recibió una carta del EPPK, en la que se aseguraba que “más pronto que tarde” recibiríamos una respuesta por su parte en relación con los documentos Hitzeman y Zuzen Bidean. No obstante, esa respuesta no llegó.

·El Gobierno Vasco envió a todas las personas presas las siguientes cartas:

10/10/2014. Carta con el documento Hitzeman, programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas.

21/01/2015. Carta con el documento que presenta la Propuesta Zuzen Bidean con 20 proposiciones para superar la excepcionalidad penal y penitenciaria.

30/04/2015. Carta informativa sobre los próximos pasos a dar por parte del Gobierno Vasco para la puesta en marcha de una experiencia piloto con el Programa Hitzeman.

06/04/2016. Carta con información sobre los pasos legales que una persona condenada por delito de terrorismo puede dar en materia de progresión de grados y beneficios penitenciarios legales.

15/06/2017 Carta que incluye la opinión del Gobierno Vasco acerca de las acciones necesarias para que se produzca un cambio en la política penitenciaria.

·Paralelamente, en todas las reuniones mantenidas con el Presidente Rajoy, el Lehendakari abordó la cuestión de la política penitenciaria y entregó por escrito propuestas que fue actualizando. En la reunión mantenida el 14 de marzo de 2017 el Lehendakari hizo entrega al Presidente de los siguientes documentos:

- Propuesta de acuerdo para compartir una reorientación en política penitenciaria;
- Propuesta de criterio para una reubicación de presos y presas vascas en Centros Penitenciarios (Versión resumida);
- Propuesta de criterio para una reubicación de presos y presas vascas en Centros Penitenciarios (Versión ampliada);
- Dossier 1 de SARE sobre presas y presos enfermos;
- Dossier 2 de SARE sobre presas y presos enfermos.

·Presentación en el marco del Congreso Europeo de Justicia Restaurativa celebrado en Donostia entre el 16 y el 18 de junio de 2016 de una propuesta desarrollada y detallada del Gobierno Vasco en materia de reinserción y resocialización en el caso de los presos y presas de ETA.

·En relación con el Gobierno francés, desde julio de 2017, el Gobierno Vasco ha mantenido una interlocución directa con el Gabinete del Ministerio de Justicia y ha apoyado la nueva orientación de la política penitenciaria en Francia en relación con los presos y presas de ETA.

·El 24 de noviembre de 2017, el Gobierno Vasco presentó el "Informe sobre el impacto que tiene en las familias la política penitenciaria de alejamiento" elaborado por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, por encargo de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

·El 25 de junio de 2018, el Lehendakari entregó al nuevo Presidente del Gobierno español, Pedro Sanchez, los mismos documentos y propuestas sobre reorientación de la política penitenciaria que un año antes había ofrecido al Presidente Rajoy.

Segunda parte

Actualización de propuestas

Después de un largo periodo de interinidad, en enero de 2020 se ha constituido el nuevo Gobierno español. En este contexto y mediante este documento, el Gobierno Vasco actualiza sus bases de posicionamiento y sus propuestas e iniciativas en relación con una nueva reorientación de la política penitenciaria. Estructura esta exposición en dos apartados: primero la propuesta que, en relación con el documento de 2017, se actualiza, y segundo, las propuestas que se mantienen intactas.

I. Actualización de la Propuesta de 2017 sobre reubicación de las personas presas en los centros penitenciarios más cercanos

En marzo de 2017, el Lehendakari presentó al Presidente Rajoy una propuesta de reubicación de presos y presas en los 10 Centros Penitenciarios ubicados a menos de 250 kilómetros de Euskadi. Desde entonces el número total de presos o presas, vinculados con ETA se ha reducido en más de un 20%. En el momento de redactarse este documento quedan algo más de 200 personas en los centros penitenciarios del Estado español.

En este marco, y porque es factible desde un punto de vista práctico y material, el Gobierno Vasco propone al Gobierno español, preparar en un plazo razonable de tiempo la reubicación de los presos y presas de ETA en los siete centros penitenciarios más cercanos: Zaballa, Basauri, Martutene, Pamplona-Iruña, El Dueso, Logroño y Burgos, de modo que se pueda cumplir lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

El Gobierno Vasco ha diferenciado siempre entre *acercamiento* y *reinserción*. Ni la ley ni ninguna sentencia establece como parte de la pena el *alejamiento*. Al contrario, la ley dice que en la medida de lo posible los presos deben ubicarse en cárceles cercanas a su entorno social o familiar. Y lo dice sin establecer otras condiciones añadidas. La ley si establece para la reinserción y la progresión de grados requisitos explícitos que tienen que ver, entre otras cosas, con el reconocimiento del daño injusto causado, o dicho de otro modo, con el distanciamiento crítico e individualizado con respecto al delito cometido.

El Gobierno Vasco, en línea con la legalidad penitenciaria defiende, por un lado, el acercamiento; y, por otro, considera que el reconocimiento del daño injusto provocado es un paso necesario en los procesos de reinserción. Esta ha sido la posición del Gobierno Vasco en materia de política penitenciaria. Y esta es también la posición recogida tanto en el Programa de Gobierno, como en el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020.

El Gobierno Vasco considera, en este sentido, que la política penitenciaria que se viene aplicando en el Estado español necesita actualizar su enfoque. En lugar de situar la reinserción como condición previa para el acercamiento, debería plantearse el acercamiento como un factor que puede favorecer la reinserción y la reflexión crítica sobre el pasado. El acercamiento no ha de concebirse como un premio para las personas presas, sino, sobre todo, como una medida para aliviar una situación injusta para las familias y para favorecer los procesos de reinserción.

No podemos, por último, dejar de subrayar que todas las encuestas y estudios de opinión que se vienen realizando en los últimos años reflejan que la sociedad vasca y los electorados de todos los partidos vascos, sin excepción, apoyan muy mayoritariamente el acercamiento porque consideran que el alejamiento es un castigo añadido que pagan las familias de las personas presas. La sociedad vasca no entiende que no se dé una solución a esta cuestión que cuenta además con pleno respaldo legal.

II. Otras proposiciones incluidas en la Propuesta de 2017 que se mantienen vigentes en enero de 2020

• Ámbito humanitario

·El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

-Aplicar con criterio humanitario el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario para los casos de personas presas con graves enfermedades.

-Agrupar en un mismo centro penitenciario de Euskadi a las personas presas con menores a su cargo.

-Aplicar de modo normalizado el art. 196 del Reglamento Penitenciario a los presos y presas septuagenarios.

(Estas propuestas están recogidas en la primera parte del documento Zuzen Bidean)

• Reinserción

·El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

·Consensuar las bases y medidas para desarrollar una política de reinserción acorde con su definición constitucional, y con los artículos 4.1 y 4.2 del Reglamento Penitenciario sobre beneficios penitenciarios ordinarios, y en línea con la corriente de Justicia Restaurativa, recogida en la Directiva Europea sobre Víctimas 2012/29.

·Modificar la LO 7/2003, de modo que el principio constitucional de reinserción sea viable cuando el riesgo de reincidencia en el uso de la violencia y de su amenaza haya desaparecido de modo fehaciente y definitivo. (Esta propuesta está recogida en la primera parte del documento Zuzen Bidean)

• Gestión penitenciaria

·El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

-Iniciar la negociación sobre los términos de la transferencia de la competencia de centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento del Estatuto de Gernika en sus artículos 10.14. y 12.1.

(Esta propuesta está recogida en la primera parte del documento Zuzen Bidean)

-Devolver la gestión de la vigilancia penitenciaria del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria del ámbito territorial de la cárcel en que se encuentre interna la persona presa. (Esta propuesta está recogida en la segunda parte del documento Zuzen Bidean)

• Normalidad penal y penitenciaria

·El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

-Abordar el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en el ámbito de la Unión Europea conforme a la interpretación que, de la Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de Europa, se contiene en la sentencia 186/14 del Tribunal Supremo. (Esta propuesta está recogida en la segunda parte del documento Zuzen Bidean)

-Buscar el máximo acuerdo posible para aplicar las recomendaciones expresas que, desde el punto de vista de las garantías democráticas, vienen realizando, tanto instituciones y organismos internacionales de derechos humanos como relatores y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. (Esta propuesta está recogida en la segunda parte del documento Zuzen Bidean)

Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación

23 de enero de 2020





Documento

4.

Panorámica de la actuación
desarrollada por el Gobierno Vasco en
política penitenciaria a lo largo de las
dos últimas Legislaturas

Panorámica de la actuación desarrollada por el Gobierno Vasco en política penitenciaria a lo largo de las dos últimas Legislaturas

octubre de 2019

EUSKO JAURLARITZA

LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Bizkideetza
eta Lankidetzaren Idazkaritza Nagusia



GOBIERNO VASCO

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación

Este documento ofrece un conjunto de extractos del informe “Descripción y valoración del papel desempeñado por el Gobierno vasco en el desarme y disolución de ETA” relativos a la cuestión de la política penitenciaria. Ofrecen una panorámica integral de la actuación desarrollada por el Gobierno Vasco en esta materia a lo largo de las dos últimas Legislaturas.

(...)

4. La cuestión de las personas presas

4.1. Un contexto de expectativas contradictorias

En octubre de 2011 se produjo el anuncio del cese definitivo de la violencia por parte de ETA. En enero de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y siguientes, como todos los años, se celebró una gran manifestación en defensa de los derechos de las personas presas en Bilbao. La que se celebró en enero de 2014 venía precedida de una serie de acontecimientos relevantes:

·El 30 de septiembre de 2013 tuvo lugar una redada policial contra el grupo de apoyo a las personas presas de ETA, Herrera, que se saldó con 18 detenidos que fueron acusados de “enaltecimiento del terrorismo”, “integración” y “financiación a banda armada”. Posteriormente, los 18 arrestados fueron puestos en libertad pero las actividades de Herrera quedaron suspendidas por orden judicial.

·El 20 de octubre de 2013, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo resolvía el recurso interpuesto por Inés del Río sobre la denominada doctrina Parot. La aplicación de esta doctrina conllevó un cambio en el modelo de reducción de penas por beneficios penitenciarios que hasta la fecha se venían aplicando, pasando a aplicarse respecto a la pena total y no respecto al máximo legal permitido de permanencia en prisión que de acuerdo al derogado Código Penal de 1973 era de 30 años. La aplicación retroactiva de esta doctrina es lo que el TEDH enmendó. Aunque el Tribunal solo se pronunció sobre el caso de Inés del Río, los argumentos utilizados fueron extensibles a todas las personas presas a los que se les aplicó retroactivamente esta forma de computar la reducción de penas. En pocos días más de 60 presos y presas de ETA fueron puestos en libertad.

·El 8 de enero de 2014 fueron arrestadas Arantza Zulueta, Jon Enparantza y otras seis personas que formaban parte del grupo de abogados que defienden a los presos y presas de ETA. Fueron acusadas de formar parte del denominado KT (Koordinazio Taldea) formado por personas que, según la acusación, hacían de interlocutores entre ETA y los presos y presas. Fueron encarceladas. Las dos últimas en salir de prisión a la espera de juicio fueron Jon Enparanza, en marzo de 2016 y Arantza Zulueta, en febrero de 2017. Las condiciones de encarcelamiento de esta última fueron denunciadas reiteradamente por diversas instancias por haber estado sometida a un aislamiento de alta severidad.

Según transmitieron al Gobierno Vasco fuentes de la propia Izquierda abertzale, las operaciones policiales contra Herrera y contra este grupo de abogados dejaron seriamente dañados los canales de comunicación con el colectivo de presos y presas de ETA. Según estas mismas fuentes esto explicaría, al menos en parte, algunos de los motivos para justificar los retrasos que se iban a producir en la toma de decisiones dentro del colectivo de presos y presas.

En aquel contexto a final de diciembre de 2013, el colectivo de presos y presas EPPK hizo un anuncio que se presumía relevante, porque podría venir a modificar la posición que, hasta entonces, había mantenido en relación con la legalidad penitenciaria. Históricamente, el colectivo de presos y presas de ETA se había negado a aceptar las vías legales para acceder a determinados derechos penitenciarios que por ley les podían corresponder. El rechazo a las vías legales se sustentaba en que estas suponían “salidas individuales” y solo eran aceptables “salidas colectivas”.

En virtud de este criterio, los presos y presas de ETA durante décadas se habían negado, por ejemplo, a tramitar la solicitud de progresión de grado, habían rechazado la redención de penas por trabajo, o no se habían acogido al artículo 196 del Reglamento Penitenciario que permite acceder a la libertad condi-

cional de presos y presas septuagenarias. En este mismo contexto, el concepto de “reinserción social” había sido considerado maldito y el EPPK había vinculado despectivamente esta posibilidad legal con el “arrepentimiento”.

El comunicado del colectivo de presas y presos vascos (EPPK) hecho público el 28 de diciembre de 2013, asumía las pautas que en materia de política penitenciaria había fijado el Foro Social de Euskal Herria, unos meses antes. El EPPK anunciaba su voluntad de asumir los “cauces legales” y una asunción individualizada de las responsabilidades de cada preso. Pocos días después, el 4 de enero de 2014, se reunían en Durango expresas y expresos puestos en libertad por la derogación de la “doctrina Parot” y expresas y expresos puestos en libertad con anterioridad. En su comunicado¹, mostraban su “total conformidad” con los criterios expuestos por el EPPK días antes.

Realmente, el contenido de estas dos comunicaciones apuntaba a un cambio significativo en la estrategia seguida. Sin embargo, estas dos declaraciones habrían sido realmente relevantes si, en un plazo prudencial, se hubieran visto seguidas de pasos prácticos. Pero esto no ocurrió.

4.2. La distancia entre las palabras y los hechos

Realmente, aquellas comunicaciones del EPPK, el 28 de diciembre de 2013, y de los expresos y expresas, el 4 de enero de 2014, hacían pensar que su contenido daría lugar pronto a movimientos por parte de las personas presas con vistas a aceptar las vías legales penitenciarias de un modo individualizado. Sin embargo, pasaría mucho tiempo todavía antes de que el EPPK terminase de decidir que realmente se abría a desarrollar las vías legales penitenciarias.

El 1 de julio de 2017, casi cuatro años más tarde, el EPPK anuncia el final del proceso interno² en el que adopta la decisión de permitir que cada persona presa pueda gestionar su situación de modo individualizado en base a las posibilidades que le ofrece la legalidad penitenciaria. Tampoco esto significó que la defensa efectiva del derecho penitenciario de las personas presas se aplicase de modo inmediato. Un año después, el desarrollo de esa nueva orientación seguía todavía siendo muy limitado. El 10 octubre de 2018, el colectivo Sare dio a conocer que de las 269 personas presas de ETA que, en ese momento estaban en la cárcel, solo 46 habían tramitado la solicitud de progresión de grado³.

Ciertamente, en estos años el Gobierno del Partido Popular se mantuvo inmóvil en su política penitenciaria. Desatendió todas y cada una de las propuestas y peticiones que se le hicieron desde Euskadi en materia de acercamiento de personas presas y de aplicación de medidas humanitarias en relación con presos y presas enfermas o en situación de vulnerabilidad. Esta actitud fue firme y reiteradamente denunciada por el Gobierno Vasco y el resto de instituciones vascas, e infinidad de entidades asociativas y referentes sociales. La principal responsabilidad en el mantenimiento de esta política penitenciaria correspondió en esos años al Gobierno del Partido Popular.

No obstante, debe reseñarse también que, más allá de la convocatoria de manifestaciones, el EPPK y su entorno político no fueron capaces de generar mínimos movimientos reales que ayudasen al cambio de situación. Las decisiones se tomaron con años de retraso. Retrasos que lejos de ayudar a mejorar la situación la hicieron más complicada.

4.3. El papel del Gobierno Vasco

En relación con el papel jugado por el Gobierno Vasco en este ámbito cabe destacar las siguientes referencias:

- El 1 de octubre de 2014, el Gobierno Vasco presentó el Programa Hitzeman (Anexo B.1). Un plan de trabajo para promover itinerarios legales de reinserción de personas presas condenadas por de-

1 <https://www.youtube.com/watch?v=AAWehzMNz60>

2 https://www.naiz.eus/eu/hemeroteca/gara/editions/2017-07-01/hemeroteca_articulos/eppk-da-el-paso-para-vaciar-carceles-con-87-de-participacion-y-73-de-si

3 <http://www.etxerat.eus/index.php/es/noticias/1940-la-desestimacion-de-solicitudes-de-segundo-grado-nos-afecta-negativamente-porque-retrasa-de-manera-ilegal-que-estén-cuanto-antes-cerca-de-casa>

litos de terrorismo, con cobertura institucional y social y sobre la base de un distanciamiento crítico del preso con respecto al delito cometido, especialmente si ha supuesto vulneración de derechos humanos.

·El 29 de noviembre de ese mismo año, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia presentó la Propuesta Zuzen Bidean (Anexo B.2). Documento que recoge veinte proposiciones para recomponer, tras el fin de ETA, la normalidad en el derecho penal y penitenciario. Propuestas dirigidas muy especialmente al Gobierno español y al conjunto de actores del ámbito penal, penitenciario y judicial.

·En todas las reuniones mantenidas con el Presidente Rajoy, el Lehendakari abordó la cuestión de la política penitenciaria y entregó por escrito propuestas que fue actualizando. El Presidente Rajoy manifestó siempre comprensión hacia la necesidad de afrontar un cambio de la política penitenciaria; pero esa receptividad nunca se tradujo en cambios reales.

·El Gobierno Vasco envió a todas las personas presas las siguientes cartas:

10/10/2014. Carta con el documento Hitzeman, programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas. (Anexo B.3)

21/01/2015. Carta con el documento que presenta la Propuesta Zuzen Bidean con 20 proposiciones para superar la excepcionalidad penal y penitenciaria. (Anexo B.4)

30/04/2015. Carta informativa sobre los próximos pasos a dar por parte del Gobierno Vasco para la puesta en marcha de una experiencia piloto con el Programa Hitzeman. (Anexo B.5)

06/04/2016. Carta con información sobre los pasos legales que una persona condenada por delito de terrorismo puede dar en materia de progresión de grados y beneficios penitenciarios legales. (Anexo B.6)

15/06/2017. Carta que incluye la opinión del Gobierno Vasco acerca de las acciones necesarias para que se produzca un cambio en la política penitenciaria. (Anexo B.7)

El 28 y 29 de enero de 2015, el Secretario General para la Paz y la Convivencia mantuvo tres encuentros con Mikel Albisu “Antza” y Soledad Iparraguirre “Anboto”, dentro de la cárcel parisina de Sud Francilien, en su calidad de interlocutores del EPPK. El encuentro había sido precedido de varios contactos con los delegados que el EPPK tenía entonces fuera de la cárcel en Euskadi. Aquellos representantes señalaron que la vía para una comunicación oficial con el EPPK era dirigirse a sus representantes en las cárceles francesas. Una vez hechas las gestiones oportunas, las autoridades francesas facilitaron la celebración de estos encuentros dentro de la máxima discreción.

El objetivo de estas reuniones fue presentar a los representantes del EPPK las dos propuestas que había elaborado el Gobierno Vasco: el Programa Hitzeman y la Propuesta Zuzen Bidean. Ambas propuestas tenían un mismo fin: favorecer el mejor despliegue posible de las vías legales penitenciarias, lo que requería de la colaboración por parte de las propias personas presas. El desarrollo de los encuentros no fue fructífero, ni la actitud de los representantes del EPPK fue especialmente receptiva.

Unos meses más tarde, el Gobierno Vasco recibió una carta del EPPK fechada el 31 de enero de 2015 (Anexo B.8), en la que, con un tono más constructivo, se mostraban dispuestos a mantener el cauce de comunicación abierto y en la que se aseguraba que “más pronto que tarde” recibiríamos una respuesta por su parte en relación con los documentos Hitzeman y Zuzen Bidean. No obstante, la respuesta no llegó, ni el EPPK se volvió a poner en contacto con el Gobierno Vasco.

4.4. Paradojas

El Programa Hitzeman fue durísimamente descalificado por dirigentes y portavoces políticos de la Izquierda abertzale: “brindis al sol”, “viaje a la nada”, “maniobra de distracción”, o iniciativa que “legítima y avala la legalidad de excepción”... fueron algunas de las expresiones utilizadas.

No obstante, tan solo un año y unos meses más tarde de aquel desprecio al Programa Hitzeman se iba a producir un inédito acuerdo de conformidad entre la Fiscalía, las acusaciones populares Dignidad y Justicia y AVT, y los acusados del sumario 04/08, en el conocido como caso de la Mesa Nacional de Segura⁴.

Un total de 35 dirigentes de Batasuna, ANV y EHAK se exponían a penas de 10 años de cárcel. El acuerdo alcanzado les permitió sortear el ingreso en prisión a cambio de reconocer su culpabilidad y condenar el terrorismo. Un tiempo más tarde esta misma fórmula se empleó en los juicios conocidos como Ekin 1 y Ekin 2. En estos dos procesos un total de 13 personas evitaron la cárcel cumpliendo condiciones similares.

Los firmantes de aquellos acuerdos de conformidad con la fiscalía reconocieron “su participación en los hechos, asumiendo que su conducta fue contraria a la legalidad vigente”, y añadieron “su compromiso con la renuncia a cualquier actividad relacionada con el uso de la violencia, queriendo que ese reconocimiento contribuya a la reparación de las víctimas del terrorismo por el daño y sufrimiento que se les ha causado”.

El mismo día en que se iba a alcanzar el acuerdo con la fiscalía, el dirigente de la Izquierda abertzale, Rufi Etxebarria manifestó que “dado que la salida de los presos y presas no va a venir de un acuerdo en una mesa”, debe emplearse la legalidad y las medidas individualizadas. Pernando Barrena afirmó, en rueda de prensa el 14 de enero de 2016, que el acuerdo alcanzado entre la fiscalía, las acusaciones particulares compuestas por las asociaciones de víctimas del terrorismo y los acusados del sumario 04/08 era un “modelo” que se podía aplicar en relación con los presos y presas vascas⁵.

El Gobierno Vasco estuvo de acuerdo con esta apreciación y de hecho valoró públicamente y de forma favorable la consecución de estos acuerdos. En esencia aquellos acuerdos venían a validar el camino que un año antes señalaba el Programa Hitzeman, cuya base era el reconocimiento de la injusticia del daño causado con el uso de la violencia y las violaciones derechos humanos. Sin embargo, aquellos acontecimientos novedosos no tuvieron en el corto plazo los efectos que parecían anunciar.

La Izquierda abertzale se ha desmarcado expresamente del terrorismo de ETA en dos contextos: en los Estatutos para legalizar Sortu y en los mencionados juicios contra dirigentes de la Izquierda abertzale en el caso de la Mesa Nacional de Segura y en los casos Ekin.

Los estatutos de Sortu explicitan que esta organización “desarrollará su actividad desde el rechazo de la violencia como instrumento de acción política o método para el logro de objetivos políticos, cualquiera que sea su origen y naturaleza; rechazo que, abiertamente y sin ambages, incluye a la organización ETA, en cuanto sujeto activo de conductas que vulneran derechos y libertades fundamentales de las personas”.

Esto que fue válido para su aplicación en estos supuestos, no termina de aplicarse como fórmula que cualquier persona presa pudiese adoptar para favorecer su proceso de reinserción. No solo eso, el Gobierno Vasco recibió duras descalificaciones porque planteó que es necesario explicitar un distanciamiento crítico con cualquier delito que haya representado en el pasado vulneración de derechos humanos.

(...)

4 <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/2016/01/14/politica/miembros-de-batasuna-avt-y-fiscalia-acuerdan-en-la-audiencia-nacional-por-primera-vez-una-sentencia>

5 <https://www.youtube.com/watch?v=SwI5rxvclSY>

6. Desegitea

(...)

6.3. Espejismos de cambio en la política penitenciaria

En paralelo a los procesos de desarme y disolución, continuaba abierta la cuestión de la política penitenciaria. Merece la pena detenerse en la evolución de este debate, por su incidencia en la situación política general y en el proceso de final ordenado de la violencia y normalización de la convivencia.

En todos los encuentros mantenidos desde 2013 entre el Lehendakari Iñigo Urkullu y el Presidente Mariano Rajoy, siempre se había hablado de política penitenciaria. En la reunión mantenida el 14 de marzo de 2017, en el contexto de las semanas previas al desarme de ETA, el Lehendakari hizo entrega al Presidente de los siguientes documentos:

- Propuesta de acuerdo para compartir una reorientación en política penitenciaria (Anexo B.9);
- Propuesta de criterio para una reubicación de presos y presas vascas en Centros Penitenciarios (Versión resumida) (Anexo B.10);
- Propuesta de criterio para una reubicación de presos y presas vascas en Centros Penitenciarios (Versión ampliada) (Anexo B.11);
- Dossier 1 de SARE sobre presas y presos enfermos⁶;
- Dossier 2 de SARE sobre presas y presos enfermos⁷.

A partir de aquel momento, en materia de política penitenciaria las relaciones entre ambos gobiernos iban a tener el siguiente recorrido:

·19 de julio de 2017. Nuevo encuentro entre el Lehendakari y el Presidente. En esta reunión se produce una importante novedad. El Presidente Rajoy aceptó abrir una interlocución discreta y estable entre ambos Gobiernos para tratar de acordar cambios en la política penitenciaria. El interlocutor designado por el Presidente Rajoy fue Angel Yuste, Secretario General de Instituciones Penitenciarias, y el designado por el Lehendakari fue Jonan Fernandez, Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

·28 de julio de 2017. Como consecuencia de aquel acuerdo, se produjo rápidamente un primer encuentro entre los interlocutores designados para tratar sobre política penitenciaria. La reunión tuvo lugar en la cafetería de un hotel de Lerma. El esquema de trabajo que propuso el Gobierno Vasco, en base a las propuestas presentadas en marzo, se desdobra en dos ámbitos: los cambios estructurales (acercamiento y reinserción) y la gestión de casos, estructurados del siguiente modo: personas presas de la vía Nanclares, personas presas vinculadas al Programa Hitzeman, personas presas enfermas reconocidas públicamente, personas presas enfermas no reconocidas públicamente, personas presas mayores de 70 años, presas con hijos menores y casos urgentes por su situación de vulnerabilidad.

·31 de julio de 2017. El representante del Gobierno Vasco envía una carta al interlocutor del Gobierno español confirmando por escrito lo expresado oralmente en la reunión de 28 de julio. Desde entonces, se inicia una dinámica de comunicación continuada, tanto telefónica y con mensajes como con encuentros presenciales.

·7 de septiembre de 2017. Segundo encuentro en Madrid entre el representante del Gobierno español y el representante del Gobierno Vasco. El Gobierno español no está dispuesto a promover cambios estructurales en la política penitenciaria; pero sí a trabajar caso a caso. Se identifican algunos casos de enfermos psíquicos o en situación vulnerable. La interlocución se consolida. Todo parece indicar que se abre un camino. Se prevé una solución rápida y a corto plazo en el caso de la presa

6 <http://sare.eus/wp-content/uploads/2015/11/preso-gaixoak-cast-1.pdf>

7 <http://sare.eus/wp-content/uploads/2015/11/liburuxka-datos.pdf>

Sara Majarenas.

·9 de octubre de 2017. Tercer encuentro también en Madrid entre los mismos interlocutores. Se percibe un frenazo en relación con todo lo tratado en los últimos meses. A partir de esta reunión, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias del Gobierno español se muestra esquivo con la gestión de los casos que habían sido identificados. Todas las posibilidades de cambio abiertas en torno a unos y otros casos quedan paralizadas con el argumento de que la crisis catalana no permite avanzar.

·17 de enero de 2018. Cuarto encuentro en Madrid entre Angel Yuste y Jonan Fernandez. La reunión sirve para confirmar de un modo presencial el estancamiento que, desde la anterior reunión, había podido constatarse en los cruces de llamadas y mensajes.

Para estas fechas, las informaciones sobre una próxima decisión por parte de ETA que apuntase a su disolución estaban muy confirmadas. En este contexto, en el encuentro de enero el Secretario General de Instituciones Penitenciarias reconoció que su gobierno no iba a hacer entonces ningún movimiento, cuando muy probablemente dentro de dos o tres meses, una vez se hubiera confirmado la disolución de ETA, lo iba a poder hacer en mejores condiciones.

Desde el verano de 2017 hasta primeros de 2018, en materia de política penitenciaria se produjeron pequeños avances que, en todos los casos habían tenido que ver con decisiones judiciales, por insistencia, entre otros, del Gobierno Vasco o del Ararteko: excarcelaciones de personas presas de la Vía Nanclares, mejoras para personas presas vinculadas a Hitzeman, traslado de Ibon Iparragirre a Aita Menni y traslado transitorio de Sara Majarenas a Donostia. Por parte de Instituciones Penitenciarias solo se había producido un cambio de cárcel de dos personas presas para favorecer un mejor contexto psicológico a una de ellas.

Sin embargo, esta no iba a ser la única novedad en política penitenciaria. Los cambios más significativos iban a venir de la mano del nuevo ejecutivo francés, liderado por el Presidente Macron.

Hélène Davo, fue durante varios años Jueza antiterrorista de enlace entre Francia y España en la Audiencia Nacional. La nueva Ministra de Justicia francesa incorporó a Davo a su equipo como número 3 de su Ministerio, y le encargó gestionar la cuestión de los presos y presas de ETA en Francia. Hélène Davo y Jonan Fernandez habían trabado una buena relación en la época en que la jueza trabajó en Madrid.

El 14 de julio de 2017, Hélène Davo se puso en contacto telefónico con el Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco. Le comunicó las intenciones que su gobierno tenía sobre una nueva orientación de la política penitenciaria en Francia en relación con los presos y presas de ETA. Esta conversación dio lugar a una reunión presencial que se celebró entre ambos el 22 de agosto en la sede del Ministerio de Justicia francés en París.

De este modo, la representación francesa informa a la representación vasca de su intención de modificar, entre septiembre y octubre, la calificación DPS a la práctica totalidad de personas presas de ETA en Francia. Esta calificación de Detenidos Particularmente Señalados mantiene unas severas condiciones de encarcelamiento para personas presas que considera singularmente peligrosas.

Además, era intención del ejecutivo francés dar pasos en materia de acercamiento, de momento con carácter muy limitado. Preveía trasladar a la cárcel de Mont de Marsan a 17-18 personas presas que reunieran las siguientes características: haber solicitado individualmente el acercamiento, agotar el cumplimiento de su condena entre 2018 y 2019, y no tratarse de personas presas especialmente señalados o con graves delitos de sangre.

Si se confirmara la disolución de ETA, el Gobierno francés podría plantearse cambios más ambiciosos. Junto a todo ello, explicitaron su voluntad de desarrollar este proceso en diálogo y transparencia con el Gobierno Vasco y el Gobierno español.

Era también intención del Ministerio de Justicia francés mantener informados a los grupos de Iparralde. En este punto se produjo una situación delicada, derivada de una gestión pública poco prudente de la relación de estos grupos con el Ministerio de Justicia francés y probablemente también por una búsqueda excesiva de protagonismo por parte de algunos de sus representantes.

Los *Artesanos* habían convocado una manifestación en París el 9 de diciembre para reivindicar un cambio en la política penitenciaria en Francia. En este contexto y durante esos meses, los *Artesanos* estaban

haciendo una excesiva ostentación pública de su relación con el Ministerio de Justicia francés y, además, estaban haciendo anuncios que exageraban los cambios que se iban a producir.

Pronosticaban un acercamiento general en un plazo corto de tiempo. Lo más delicado es que estaban atribuyendo ese “éxito” a sus gestiones “negociadoras” con el Gobierno francés. Esto, lógicamente, en lugar de crear condiciones favorables al cambio, producía dificultades. El Gobierno francés transmitió al Gobierno Vasco que no podían hacer cambios significativos como respuesta a una presión o una manifestación, menos aún si estos se presentaban como consecuencia de una “negociación”.

El Gobierno Vasco advirtió discretamente en el entorno de la Izquierda abertzale que la gestión que los grupos de Iparralde estaban haciendo de su relación con el Ministerio de Justicia francés podía dificultar o limitar los pasos que quería dar el Gobierno francés. Un primer dato fue que hasta diciembre solo se había modificado la calificación DPS a siete personas presas cuando la previsión era haberlo hecho para la práctica totalidad.

Durante los primeros meses de 2018, la filtración de la intención del Gobierno francés de proceder a acercamientos y su confirmación por los grupos de Iparralde como una medida “negociada” con ellos y que alcanzaría a todo el colectivo de presos y presas en Francia genera nuevas dificultades, entre otras, la denuncia de las asociaciones de víctimas del terrorismo en España.

A mediados de enero, el Gobierno Vasco colabora con el Ministerio de Justicia francés en la preparación de una ronda de conversaciones con las principales asociaciones de víctimas del terrorismo que contribuya a no bloquear los pasos que quiere dar el Gobierno francés. En las siguientes semanas la ronda con las asociaciones de víctimas se produce con un resultado satisfactorio. Desde entonces el Gobierno Francés ha continuado a un ritmo muy pausado acercando personas presas a Mont de Marsan. Hasta diciembre de 2018, habían sido acercadas 24 personas presas.

En lo que a las personas presas y al EPPK respecta, en el periodo que va del desarme en abril de 2017 a la disolución en mayo de 2018, se iba a producir una decisión relevante. Sin embargo, en la práctica esto tampoco iba a representar un salto cualitativo a corto plazo. Como se ha señalado ya, el primer anuncio en que el colectivo manifiesta su disposición de aceptar las vías legales penitenciarias fue en diciembre de 2013.

A pesar de ello, al parecer, el debate entre las personas presas se inició formalmente tres años más tarde, en diciembre de 2016, con la distribución de una ponencia base. Este proceso terminó en junio de 2017. La participación según el EPPK fue del 87,2% de las personas presas. El 73,4% se mostró favorable al documento base. La decisión se hizo pública el 1 de julio de 2017⁸.

En la práctica, la decisión adoptada implicaba un cambio importante: a partir de aquel momento, se daba luz verde a que cada persona presa pudiera buscar salidas individualizadas, en base a la legalidad. La postura histórica del EPPK rechazaba la búsqueda de salidas individuales porque solo eran aceptables salidas colectivas.

Se establecen dos “líneas rojas”: la “delación” y el “arrepentimiento”. Algo que generó una cierta perplejidad porque la legalidad penal y penitenciaria en materia de reinserción no menciona ninguno de estos dos conceptos. Sin embargo, el hecho de focalizarlos como “líneas rojas”, contribuyó a situarlos como argumento de determinados discursos políticos.

La decisión adoptada por el colectivo de presos y presas fue, sin duda, relevante. No obstante, hasta octubre de 2018, solo 46 presos y presas habían tramitado la solicitud de progresión de grado. A ello debe añadirse que la inmensa mayoría de ellas fueron rechazadas por las Juntas de Tratamiento de los Centros Penitenciarios o por el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria.

8 https://www.naiz.eus/eu/hemeroteca/gara/editions/2017-07-01/hemeroteca_articulos/eppk-da-el-paso-para-vaciar-carceles-con-87-de-participacion-y-73-de-si

Anexos

Anexo B. Documentos relativos a política penitenciaria

B.1. Programa Hitzeman

Hitzeman, la vía legal Programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas

septiembre de 2014

Introducción

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Vasco aprobó el “Plan de Paz y Convivencia 2013-16. Un objetivo de encuentro social”. Entre sus 18 iniciativas y en materia de política penitenciaria y reinserción social, contiene la previsión de desarrollo del Programa Hitzeman. En virtud del mismo, el Gobierno Vasco anuncia su voluntad de impulsar un programa orientado a facilitar procesos legales de reintegración social de personas presas.

El Programa Hitzeman se entronca en el espíritu y contenido del principio de reinserción que la Constitución española consagra. Según su artículo 25.2, las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y resocialización de las personas presas. Esta explicitación constitucional cobra un valor y relevancia especialmente destacado en un contexto de cese definitivo del terrorismo de ETA, puesto que esta circunstancia implica la desaparición de la amenaza de reincidencia en ese tipo de delitos.

En consecuencia, las condiciones sociopolíticas para desplegar políticas tendentes a la reinserción son propicias. No solo eso, a ello debe añadirse la incidencia netamente positiva que una política penitenciaria legal, consensuada y orientada a la resocialización puede tener en la normalización social de la convivencia.

Por otra parte, entre las competencias exclusivas que el Estatuto de Gernika asigna a la Comunidad Autónoma de Euskadi se encuentra la competencia de instituciones penitenciarias. El artículo 10.14 establece que corresponde a esta comunidad la “Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria”. No obstante y a pesar de la reiterada reclamación de las instituciones vascas, esta competencia no ha sido todavía transferida.

La iniciativa Hitzeman se sitúa en esta ambivalencia de limitaciones y posibilidades del actual marco constitucional, normativo y competencial. El Gobierno Vasco tiene la firme determinación de explorar el potencial que la legalidad ofrece para promover una política penitenciaria acorde al nuevo contexto en que se encuentra nuestra sociedad. Promueve esta iniciativa desde la responsabilidad y liderazgo que quiere asumir en su compromiso con la ciudadanía vasca en materia de paz y convivencia.

La actuación del Gobierno Vasco en esta materia viene recogida en el Plan de Paz y Convivencia 2013-16 y se despliega en dos ámbitos. Por una parte, las iniciativas propositivas para abordar aquello que no está actualmente en su ámbito de competencia; y, por otra, las iniciativas propias que puede desarrollar desde sus ámbitos de competencia:

·**En el ámbito de la proposición** y con el objetivo de alcanzar acuerdos, el Gobierno Vasco plantea las siguientes reivindicaciones:

-Transferir la competencia de prisiones al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika (Art. 10.14).

-Articular un proceso de acercamiento de los/as presos/as a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo establece la legislación penitenciaria (art. 12.1 de la LOGP).

-Aplicar con normalidad e igualdad de trato los beneficios penitenciarios ordinarios que por derecho corresponden a los/as presos/as (Artículo 4.2. del Reglamento Penitenciario) que cumplen los requisitos establecidos.

-Dar continuidad a procesos como los Talleres de Convivencia y los Encuentros Restaurativos en línea con lo que dicta, en este sentido, la reciente Directiva Europea de Víctimas.

-Establecer soluciones humanitarias para los/as presos/as enfermos/as en aplicación del artículo 104.4 del Reglamento penitenciario.

-Aplicar, en base el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, medidas legales para abordar la situación de aquellas personas presas cuyas condenas están relacionados con actividades políticas, antes ilegalizadas, y ahora normalizadas.

·**En el ámbito de la iniciativa propia**, el Gobierno Vasco tratará de plasmar las siguientes iniciativas:

-Presentará propuestas e iniciativas concretas como expresión de su voluntad de búsqueda de acuerdos y soluciones conjuntas con el Gobierno español en política penitenciaria.

-Trabjará activamente en colaboración con el Parlamento Vasco, con sus Grupos Parlamentarios y, especialmente, con la Ponencia de Paz y Convivencia, con la determinación de tejer amplios consensos sociopolíticos en esta materia.

-Preparará un programa orientado a promover procesos de reintegración social de las personas presas para explorar e impulsar las posibilidades que tanto la legislación penitenciaria como el Estatuto de Gernika ofrecen en materia de reinserción.

Este documento se orienta precisamente a desarrollar esta última iniciativa, el Programa Hitzeman. Su descripción se ordena en dos partes: bases, y contenido. Debe subrayarse, en todo caso, que se trata de una propuesta abierta al diálogo y al acuerdo. Por este motivo, una vez el Programa Hitzeman se haya presentado públicamente se abrirá un periodo de cinco meses para labrar consensos en torno a su contenido.

Durante este periodo se establecerán diálogos y contactos en todas las direcciones para recoger aportaciones y sugerencias de mejora del documento; y también para recoger adhesiones al programa. El Gobierno Vasco quiere que esta no sea solo una iniciativa de Gobierno, sino que sea también un proyecto social, el resultado de una colaboración entre instituciones públicas y sociedad civil.

Primera parte

1. Bases del Programa Hitzeman

El Programa Hitzeman representa una posibilidad de profundizar en la herramienta pro-social, legal y constitucional de la reinserción. No obstante, debe reconocerse que es una tarea sumamente delicada y compleja que debe abordarse desde sólidas bases éticas, democráticas y legales. Esas bases se expresan en tres apartados: el punto de partida conceptual del programa, sus principios y sus objetivos.

1.1. El punto de partida conceptual del Programa Hitzeman

Hitzeman es un programa que impulsa el Gobierno Vasco para apoyar procesos legales de resocialización de personas presas. En este programa el concepto básico que actúa como punto de partida es la reciprocidad. En su desarrollo se entrecruzan dos perspectivas: lo que el programa Hitzeman necesita de la persona presa y lo que este programa le ofrece. Esta doble vertiente de la reciprocidad estructura el contenido y el sentido del Programa Hitzeman.

·**Lo que se necesita de la persona presa: un itinerario legal de contribución social**

-Seguir las vías y procedimientos que el marco legal ofrece para desarrollar los procesos de reinserción.

-Desarrollar uno de los itinerarios de contribución a la paz y a la convivencia que contempla el Programa Hitzeman.

·Lo que se ofrece a la persona presa: un programa de apoyo

-Un programa que incluye asesoramiento personal y legal sobre los procesos de rein-

serción social, y apoyo para la inserción laboral y el acceso a la vivienda.

-La certificación de las instituciones vascas de un recorrido personal que, caso de ser transitado, informa favorablemente el proceso de resocialización.

1.2. Principios del Programa Hitzeman

Definimos cuatro principios rectores que enmarcan este proceso y que dotan de seguridad ética, democrática y legal al Programa Hitzeman.

·**Verdad y memoria.** Cualquier proceso de reinserción de personas presas deberá ser compatible con el compromiso de clarificación de lo ocurrido y con la construcción de una memoria crítica del pasado.

·**Legalidad y convivencia.** Los procesos de resocialización se canalizarán dentro de las opciones que ofrece el marco constitucional y la legalidad penitenciaria ordinaria, persiguiendo hacer de la política penitenciaria un activo más de las políticas de convivencia.

·**Consenso y progresividad.** Cualquier proceso de impulso o apoyo a los procesos legales de reinserción o resocialización de personas presas y huidas estará basado en el diálogo, el consenso y la progresividad.

·**Compromiso y generosidad.** Esta iniciativa necesita hacer confluir dos valores: compromiso y generosidad. Necesita la palabra comprometida: "Hitzeman". Y necesita cultivar un espíritu de generosidad social y política por el futuro de la convivencia.

1.3. Objetivos del Programa Hitzeman

Sobre estas bases, los objetivos del programa Hitzeman se orientan en tres direcciones confluyentes. Persiguen generar valor positivo en la realidad de las víctimas, en la sociedad y en la vida de las personas presas.

·Con respecto a las víctimas:

-Ofrecer a las víctimas palabras y hechos de reparación moral, asentados en el reconocimiento de la injusticia que se les hizo padecer.

-Propiciar procesos sociopolíticos de revisión crítica del pasado y reconocimiento responsable de las vulneraciones de derechos humanos.

·Con respecto a la sociedad:

-Contribuir a la consolidación de la paz y la convivencia desde la aportación que las personas presas puedan hacer.

-Lograr que la política penitenciaria sea parte de una política de convivencia, de acuerdo a "la realidad social del tiempo" en que ha de ser aplicada (Art. 3 C. Civil).

·Con respecto a las personas presas:

-Apoyar y reforzar procesos éticos de reflexión autocrítica, reparación, reinserción y/o resocialización.

-Prestar cobertura legal, socioasistencial y material orientada a consolidar los procesos de resocialización.

Segunda parte

2. Contenido del Programa Hitzeman

El marco de actuación viene definido por las bases expuestas hasta este punto y por el abanico de posibilidades, competencias y recursos de los que dispone el Gobierno Vasco. En todo caso y fundamentalmente, este marco de actuación viene definido por el compromiso que el Gobierno Vasco desea asumir con la realidad y su complejidad. Se trata de un compromiso de responsabilidad y liderazgo junto a una sociedad que quiere avanzar decididamente por la senda de la normalización de la convivencia.

2.1. La línea de salida

La incorporación de las personas presas al Programa Hitzeman es personal y voluntaria y se plasma inicialmente mediante la adhesión a una declaración inicial. Ese texto incluirá

básicamente un compromiso de contribución a la consolidación definitiva de la paz y por la convivencia. Esta es la línea de salida. A partir de esta inscripción, el Gobierno Vasco pone en marcha el programa que tiene dos vertientes: lo que requiere el programa, un itinerario personal; y, lo que ofrece, una cobertura institucional.

2.2. El itinerario personal

El programa Hitzeman contemplará cuatro itinerarios básicos de contribución a la paz y la convivencia, cuya asunción satisfactoria por parte de personas presas condenadas por delitos de terrorismo facilite o, en su caso, agilice el informe favorable a los procesos de reintegración social. Lógicamente, estos recorridos se iniciarán mientras estas personas se encuentran en la cárcel. Estos procesos también estarán abiertos a la participación voluntaria de ex-presos/as que quieran formar parte del programa. En una fase posterior se estudiará la aplicación de este programa a la reinserción de personas huidas.

El eje común a todos estos itinerarios lo constituye su fundamentación: compromiso y responsabilidad. De un lado, el compromiso de la sociedad que asume la responsabilidad de la normalización social de la convivencia. De otro lado, el compromiso de las personas presas que asumen la responsabilidad del presente y el futuro, sobre la base de una reflexión crítica del pasado. Estos fundamentos se sintetizan en su denominación: "Hitzeman". Dar la palabra es responsabilizarse y comprometerse.

Los cuatro itinerarios

Estos cuatro itinerarios constituyen cuatro proyectos que se desarrollarán en base a convenios con entidades colaboradoras:

1. Recorrido de compromiso académico, en colaboración con Universidades y otras instituciones académicas.
2. Recorrido de compromiso asociativo, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.
3. Recorrido de compromiso institucional, en colaboración con Ayuntamientos y otras instituciones.
4. Recorrido de compromiso solidario, en colaboración con proyectos concretos de solidaridad.

Estos itinerarios serán compatibles con acciones complementarios y voluntarias de participación en otras actividades como seminarios, talleres, encuentros restaurativos o formaciones específicas.

La Comisión Gestora

El Programa Hitzeman contará con una Comisión Gestora creada por el Gobierno Vasco y compuesta por un grupo de personalidades de trayectoria plural, multidisciplinar y reconocida. Una vez la persona presa se haya inscrito en el Programa Hitzeman, esta Comisión Gestora propondrá, en diálogo con esta y su entorno familiar, un itinerario, un contenido y un programa de trabajo adaptado a la realidad de su caso, en base a un cuadro de criterios previamente establecidos.

A partir de ese momento, la persona presa que decida incorporarse a alguno de estos recorridos contará con el apoyo de la institución o entidad que patrocina ese itinerario, y una persona de la misma será la responsable de su seguimiento.

El proyecto final y el dictamen

El punto de llegada de cada recorrido se configurará como proyecto final del mismo. A modo de conclusión del itinerario seguido, deberá constituir una aportación constructiva a la sociedad. Lo que se trata de certificar al final de este proceso es que la persona que ha seguido el itinerario predefinido pueda reintegrarse a la sociedad de un modo constructivo porque su compromiso con la paz y la convivencia conlleva un razonamiento opuesto a cualquier vulneración de derechos humanos en el pasado, en el presente o en el futuro, y la expresión de un reconocimiento autocrítico del daño causado a las víctimas.

Finalizado el proceso previsto, la Comisión Gestora analizará tanto el recorrido como sus conclusiones y emitirá un dictamen final favorable o desfavorable al proceso de reintegración social. Finalmente, el Gobierno Vasco convalidará esta certificación y dará traslado de la misma ante las instituciones competentes.

2.3. La cobertura institucional

El Programa Hitzeman ofrece una cobertura de apoyo práctico y material a las personas presas que participan en el mismo. El programa asistencial contará con tres líneas de actuación: asesoramiento personal, apoyo a la inserción laboral y apoyo a la búsqueda de vivienda. Estas tres líneas de cobertura se desarrollarán en base a convenios con entidades colaboradoras, e inicialmente se desplegarán durante dos años.

1. Asesoramiento personal y legal, así como apoyo psicológico en aquellos casos cuya resocialización puede requerirlo, en colaboración con entidades especializadas.
2. Apoyo a la inserción laboral para ex-presos/as cuya resocialización puede requerir este apoyo, en colaboración con Lanbide, organizaciones empresariales y sindicatos.
3. Apoyo a la búsqueda de vivienda para ex-presos/as cuya resocialización puede requerir este apoyo, en colaboración con Etxebide y los Ayuntamientos.

Cualquiera de estas líneas de apoyo se desplegarán por solicitud de la persona presa o su entorno familiar. La Comisión Gestora analizará cada solicitud y propondrá la respuesta que considere más adecuada en cada caso.

2.4. Observaciones finales

El contenido del Programa Hitzeman no representa una respuesta excepcional o extraordinaria. Es un desarrollo lógico que tiene su anclaje en la letra y el espíritu de la Constitución y la ley, en buenas prácticas en materia de reinserción y en las recomendaciones internacionales. El Programa Hitzeman recoge, por ejemplo, todo el valor de la experiencia de la denominada Vía Nanclares, así como de anteriores experiencias, testimonios y esfuerzos de reinserción realizados por distintos grupos de presos/as.

El Programa Hitzeman confluye plenamente, además, con las políticas de apoyo a la reinserción que se desarrollan con normalidad con otras tipologías de presos/as, y que son aceptadas tanto por las instituciones penitenciarias y los juzgados de vigilancia penitenciaria, como por las juntas de tratamiento de las prisiones y las instituciones o entidades sociales que cooperan con las mismas y que se plasman habitualmente por escrito en convenios de colaboración.

De igual modo, es muy importante destacar que el Programa Hitzeman sintoniza con las corrientes europeas en materia de reinserción y aplica las directrices comunitarias en relación con las víctimas. En concreto y en lo que hace referencia a las responsabilidades del victimario con respecto a la víctima, el Programa Hitzeman desarrolla la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

El Programa Hitzeman ni garantiza nada, ni es una fórmula mágica, ni pretende crear expectativas falsas de solución a una problemática compleja y poliédrica. El objetivo del Gobierno Vasco es abrir un camino legal, viable y realista que, social y políticamente, pueda ser recorrido de forma compartida, constructiva y progresiva. Un camino que sirva al objetivo constitucional y prosocial de la reinserción y contribuya al encuentro social y a la normalización de la convivencia.

B.2. Propuesta Zuzen Bidean

Propuesta Zuzen Bidean

Veinte proposiciones para recomponer, tras el fin de ETA, el estado de normalidad en el derecho penal y penitenciario, y contribuir a la normalización social y política de la convivencia

noviembre de 2014

Introducción

Son numerosas y de sensibilidades plurales las personalidades del ámbito jurídico que han manifestado que, en materia de derecho penal y penitenciario, la lucha contra el terrorismo de ETA se deslizó en los últimos años hacia una práctica interpretativa y de cambios legales que cabe enmarcar en el ámbito de lo excepcional. El Gobierno Vasco comparte esta opinión.

Este proceso, aunque fue progresivo, encontró su punto culminante en la aprobación de varias leyes orgánicas aprobadas en 2003. Modificaciones que introdujeron límites difusos en las conductas que deberían ser tipificadas como terroristas, que debilitaban las garantías del procedimiento, que alargaban las penas hasta máximos que lindan con la cadena perpetua, o que de facto bloqueaban la posibilidad constitucional de la reinserción.

Ahora, una vez ha desaparecido la amenaza de retorno del terrorismo de ETA, es necesario recomponer el estado de normalidad penal y penitenciario. Al margen de otras consideraciones que también serían apropiadas, la no existencia de un riesgo de reincidencia es argumento suficiente para considerar pertinente la revisión de aquellas modificaciones y prácticas cuestionables, pero que, en cualquier caso, se justificaron y construyeron en el contexto de una realidad sustancialmente diferente.

En opinión del Gobierno Vasco, recomponer el estado de normalidad penal y penitenciario es una prioridad por dos motivos, por un principio democrático y por un objetivo democrático:

- Es necesario retornar a las garantías y mínimos que en materia penal y penitenciaria constituyen estándares básicos de un sistema de derechos y libertades, porque este es un principio democrático básico, un compromiso firme en el que reposa su solidez y fortaleza.

- La normalidad penal y penitenciaria es un consenso social y su ausencia un factor de distorsión. Recuperar la normalidad penal y penitenciario es un objetivo democrático porque contribuye decisivamente a la normalización de la convivencia en nuestra sociedad.

Este documento es una aportación en la dirección de contribuir al estado de normalidad penal y penitenciario y a la normalización de la convivencia social y política. Contiene 20 proposiciones concretas que se presentan en dos bloques: diez sugerencias de cambio en la política penitenciaria que no necesitan modificación legal, y diez sugerencias de modificación legal en materia penal y penitenciaria. Su contenido es complementario al Programa Hitzeman, de promoción de procesos de legales de reinserción, presentado por el Gobierno Vasco el pasado 1 de octubre.

Se titula Propuesta Zuzen Bidean porque en esencia lo que sugiere es abandonar los atajos y retornar al camino del derecho. Tiene carácter de propuesta y no de documento cerrado porque pretende ser una herramienta para incentivar el debate. El Gobierno Vasco quiere abrir un diálogo sobre esta materia con el Gobierno español, con quienes operan jurídicamente, con los grupos parlamentarios y con los agentes sociales. Un diálogo para el que este documento es su punto de partida y referencia.

1. Diez propuestas de cambio, sin modificación legal, que en la política penitenciaria contribuyen a la normalización política y social de la convivencia

1.1. Transferencia

Transferir la competencia de los centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika en sus artículos 10.14. y 12.1.

1.2. Acercamiento

Articular un proceso de acercamiento de presos y presas a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo prevé la legislación penitenciaria en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. No existe impedimento legal para proceder a su traslado a cárceles de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la Comunidad Foral de Navarra o cercanas a las mismas. Constituiría una medida de humanidad hacia las familias de las personas presas y contribuiría decididamente a la normalización de la convivencia.

1.3. Personas presas enfermas

Establecer soluciones humanitarias para las personas presas enfermas y proceder a su excarcelación en casos de gravedad aplicando el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario.

1.4. Personas presas con menores a cargo

Agrupar a las personas presas con menores comunes en un mismo centro penitenciario. No existe impedimento legal y constituye un básico imperativo de humanidad.

1.5. Personas presas mayores de 70 años

Proceder también por razones humanitarias y de legalidad a la libertad condicional de presos y presas septuagenarias, aplicando el art. 196 del Reglamento Penitenciario.

1.6. Beneficios ordinarios

Aplicar con normalidad e igualdad de trato los beneficios penitenciarios ordinarios que por derecho corresponden a las personas presas que cumplen los requisitos previstos, tal y como establece el artículo 4.1 y 4.2. del Reglamento Penitenciario.

1.7. Personas presas por ilegalizaciones

Aplicar, en base el art. 100.2 del Reglamento Penitenciario, medidas legales para abordar la situación de aquellas personas presas cuyas condenas están relacionados con actividades políticas, antes ilegalizadas, y ahora normalizadas.

1.8. Vía Nanclares

Dar una respuesta institucional y oficial al compromiso asumido por presos y presas de la denominada Vía Nanclares porque han acreditado de manera clara e inequívoca su posición autocrítica y el reconocimiento del daño injusto causado a las víctimas.

1.9. Justicia reparadora

Institucionalizar experiencias como Talleres de Convivencia y Encuentros Restaurativos en línea con lo que dicta, en este sentido, la Directiva Europea sobre Víctimas 2012/29.

1.10. Hitzeman

Acordar, compartir y promover políticas de reinserción como la que representa el Programa Hitzeman y desarrollar estas iniciativas mediante relaciones de colaboración entre las diferentes instituciones implicadas.

2. Diez propuestas de modificación legal que en materia de derecho penal y penitenciario contribuyen a recuperar la normalidad en el derecho penal y penitenciario

2.1. Garantías del proceso

·Ley de Enjuiciamiento Criminal

1. Proponemos la supresión de la figura de detención incomunicada, mediante la modificación de los artículos art. 509, 520 bis y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en los que se establece y habilita su posibilidad. El Relator Especial de Naciones Unidas en su último informe exhortó a España a que eliminara este régimen excepcional de detención, porque está prohibido por los convenios internacionales suscritos en materia de derechos humanos de las personas detenidas.

II. Proponemos, coincidiendo con el Relator Especial de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que se reduzca la duración de la prisión provisional de personas presas en situación preventiva acusadas por delitos de terrorismo, mediante la modificación del artículo 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para su sometimiento al régimen general de medidas cautelares. El tratamiento diferente a que son sometidas estas personas detenidas respecto al resto de personas imputadas por otros delitos y la imposición sistemática de un régimen cerrado a los mismos ponen en riesgo la garantía de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24 CE).

III. Proponemos reponer las garantías en materia de secreto de las comunicaciones (e inviolabilidad del domicilio), mediante la modificación del artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, puesto que su actual redacción no cumple con las exigencias relativas a la previsión legal de la injerencia, vulnerando el art. 8 CEDH (STJDH de 18 de febrero de 2003). Estas insuficiencias afectan a la duración de la ejecución de la medida, a las condiciones de establecimiento del procedimiento de transcripción de las conversaciones interceptadas, a las precauciones a observar para conservar intactas y completas las grabaciones realizadas a los fines del eventual control por jueces y la defensa. La ley española no contiene ninguna disposición en relación con ello y el Tribunal Constitucional lo ha recordado en sentencia reciente.

·Medidas legales de aplicación de las demandas de los organismos internacionales ante la tortura

IV. Proponemos responder con herramientas legales precisas a las demandas, llamamientos y pronunciamientos reiterados que en materia de tortura están haciendo las instituciones internacionales oficialmente reconocidas en la protección del derecho internacional de los derechos humanos. Estas denuncias se fundamentan en tres motivos: por no investigar, por no prevenir, por no reparar. En consecuencia, las medidas legales a implementar deberían responder a estos tres déficit:

-Investigar. Las denuncias de tortura deben investigarse con garantías. La legislación debe reforzar, en este sentido, el papel de los mecanismos ya existentes de investigación de la tortura, así como impulsar de modo complementario la creación de la figura de las Comisiones Independientes de investigación de denuncias contra la policía.

-Prevenir. Deben convertirse en imperativas las medidas de prevención de la tortura que definen las instituciones internacionales: poner fin al régimen de incomunicación, notificación a la familia, grabación audiovisual de las zonas de custodia, protocolizar la presencia de profesionales de la medicina forense, posibilitar la presencia de profesionales de la medicina de confianza...

-Reparar. Las administraciones públicas deben reconocer y reparar a las víctimas de la tortura conforme a los derechos de verdad, justicia y reparación que corresponden a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos.

2.2. Cumplimiento de Penas

·Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas

V. Proponemos adoptar medidas específicas de promoción de la reinserción, acordes con la consagración constitucional de la misma, cuando en los casos de delitos de terrorismo haya desaparecido el riesgo de reincidencia y de su amenaza. Para ello, es necesario una derogación, o una modificación de la LO 7/2003 que contemple este supuesto en su artículo 1º (puntos uno, dos, tres, cuatro y cinco) en relación con el Código Penal, y en su artículo 3º, en relación con la Ley Orgánica General Penitenciaria. En su redacción actual y de manera expresa para los casos de delitos de terrorismo, la LO 7/2003 hace poco probable en la práctica la posibilidad de desarrollar procesos de reinserción, a pesar de que puedan darse las condiciones precisas de reparación y autocrítica por parte la persona presa.

Por otra parte y en relación con la posibilidad de acumulación de condenas cumplidas en otros países, proponemos igualmente que el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en el ámbito de la Unión Europea se realice conforme a la interpretación que,

de la Decisión Marco 2008/ 675/JAI del Consejo de Europa, se contiene en la sentencia 186/14 del Tribunal Supremo.

2.3. Ejecución penal

·Ley Orgánica General Penitenciaria

VI. Proponemos en coherencia con el punto anterior que la adopción de medidas específicas de promoción de la reinserción en los casos de delitos de terrorismo en el marco del Código Penal tenga su reflejo correspondiente en la Ley Orgánica General Penitenciaria. Para ello es necesaria la modificación del artículo 72 LOGP, de modo que el principio constitucional de la reinserción sea viable cuando el riesgo de reincidencia haya desaparecido de modo fehaciente.

·Ley Orgánica 5/2003, por la que se modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley Orgánica General Penitenciaria, y la Ley de Demarcación y de Planta Judicial

VII. Proponemos que, una vez desaparecido el riesgo de reincidencia en los delitos de terrorismo de ETA, la competencia de los y las jueces de vigilancia penitenciaria para quienes tengan impuesta una condena por estos delitos sea trasladada del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria del ámbito territorial de la cárcel en que se encuentre interno el o la presa. Es preciso para ello a derogación, o modificación de las disposiciones establecidas en la LO 5/2003 de modo que se pueda reponer la gestión de la vigilancia penitenciaria a su situación original y natural.

2.4. Derecho Sustantivo

·Código penal

VIII. Proponemos la modificación del artículo 576 del Código Penal en cuanto a la proporcionalidad de la pena, adecuándolo a lo establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional 136/99 de 20 de julio y suprimiendo las “conductas equivalentes” tal y como recomienda el Relator de Naciones Unidas para los derechos humanos.

IX. Proponemos la supresión del delito de terrorismo sin pertenencia a banda armada, mediante la eliminación del artículo 577 del Código Penal, y la ubicación de las conductas violentas no enmarcadas dentro de una organización o colectivo en el ámbito de los delitos comunes.

X. Proponemos la supresión del delito de enaltecimiento y apología, mediante la eliminación o modificación del artículo 578 del Código Penal, puesto que la indefinición de sus límites interpretativos debilita las garantías de protección que precisa el derecho fundamental a la libertad de expresión. Proponemos que la protección integral de la dignidad de las víctimas y el castigo de los atentados a su honor se sitúe en el ámbito de la normativa administrativa y civil, mediante una tutela extrapenal.

B.3. Carta a las personas presas con el documento Hitzeman, programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas

Jaun-andre hori:

Idazki honekin batera, Hitzeman izeneko proposamena deskribatzen duen dokumentuaren kopia bidaltzen dizuegu. Presoak birgizarteratzeko legezko prozesuei laguntza emateko programa da Hitzeman.

Hitzeman programa Eusko Jaurlaritzaren Bake eta Bizikidetzaren Planeko ekimen bat da: Jaurlaritzak 2013ko udaberriaren egindako lehen zirraborroan jaso zena, Plan hau, urte horretako azaroan onartu zen, eta ordutik aurrera ari da gauzatzen.

Testuinguru horretan, 2013ko abenduan, EPPK-k zera iragarri zuen: presoek kolektiboak onartu egiten zuela birgizarteratze-prozesuak gauzatzea, legezko bideak erabiliz (6. puntua), banan-banan eta progresiboki (7. puntua), eta preso bakoitzak hartutako erantzukizuna aztertzeko gertu (8. puntua). Bestalde, Gizarte Foroak eskatu du aurkez daitezela proposamen zehatzak, gai hauen inguruko elkarriketa eta kontsentsua sustatzeko.

Hitzemanen egitekoa da sare sozial eta instituzional bat sortzea, babes eta laguntza eragin-korra emango diona neurriaren egindako birgizarteratze-ibilbide bat egin nahi duten presoek, betiere, lege-esparruak eskaintzen dituen aukeren barruan.

Hitzeman Programaren inguruko laguntza-sare horrek berekin izango lituzke, batetik, Eusko Jaurlaritzaren konpromisoa, eta, bestetik, honako hauen guztien inplikazioa: unibertsitateak, udalak, gizarte zibileko elkarteak, giza-eskubideen arloko nazioarteko erreferenteak, enpresariak, sindikatuak eta hainbat eremutako pertsona ospetsuak.

Ekimen hori aurrera eramateko prozesua konplexua, kontuzkoa eta eztabaidagarria da. Horregatik, zehatziaz, elkarriketaren bidez, kontsentsua bilatuz eta progresiboki kudeatu beharreko ekimena da. Iragan urriaren 2an aurkeztu genion jendeari ekimena; hain zuzen ere, bide horretan pixkana-pixkana aurrera egiteko lehenengo pausua izan zen hori.

Hemendik aurrera, bost hilabeteko epea ireki da, zalantzak argitzeko eta ekarpenak zein iradokizunak jasotzeko. Ahalik eta kontsentsurik handiena lortu nahi dugu gai honen inguruan. Horregatik, zure zerbitzura gauzkazu, Hitzeman Programaren gaineko edozein informazio edo argibide behar baduzu, edo programa horren edukari ekarpenak egin nahi badizkiozu.

Adeitasunez,

Vitoria-Gasteiz, 2014ko urriaren 10a

Bakegintza eta Bizidetzarako Idazkaritza Nagusia
Secretaria General para la paz y la Convivencia
Lehendakaritza / Presidencia

Jaun-andre hori:

Adjunto le remitimos copia del documento que describe la propuesta Hitzeman, el programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas.

El Programa Hitzeman es una de las iniciativas previstas en el Plan de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco que estaba ya recogida en su borrador inicial de la primavera de 2013. Este Plan fue aprobado en noviembre del mismo año y que está siendo ejecutado desde entonces.

En este contexto, cabe recordar que, en diciembre de 2013, el EPPK anunciaba en un comunicado que el colectivo de presos aceptaba que los procesos de resocialización se desarrollaran mediante vías legales (punto 6), de modo progresivo e individualizado (punto 7) y con la disposición a analizar la responsabilidad individual que cada preso-a había contraído (punto 8). Por otra parte, el Foro Social ha instado a presentar propuestas concretas para promover el diálogo y el consenso sobre estos temas.

La misión del Programa Hitzeman es crear una red social e institucional que ofrezca respaldo y cobertura eficaz a los/as presos/as que quieren realizar un itinerario personalizado de reinserción en el marco de posibilidades que ofrece el marco legal.

Esa red de apoyo en torno al Programa Hitzeman contaría con el compromiso del Gobierno Vasco y con la implicación de universidades, ayuntamientos, asociaciones de la sociedad civil, referentes internacionales de derechos humanos, empresarios, sindicatos y personalidades de diferentes ámbitos.

El desarrollo de esta iniciativa conlleva un proceso complejo, delicado y controvertido. Por este motivo, debe ser gestionada con prudencia, diálogo, búsqueda de consenso y progresividad. La presentación pública de esta iniciativa a la que procedimos el pasado 02 de octubre es sólo un primer paso para avanzar gradualmente en ese camino.

A partir de ahora, se abre un periodo de cinco meses para aclarar dudas y recoger aportaciones y sugerencias. Buscamos el más amplio consenso posible en torno a esta materia. En este sentido, quedamos a su disposición por si necesita cualquier información o aclaración con respecto al Programa Hitzeman, o si desea realizar aportaciones a su contenido.

Atentamente,

B.4. Carta a las personas presas con el documento que presenta la Propuesta Zuzen Bidean con 20 proposiciones para superar la excepcionalidad penal y penitenciaria

Jaun-andre hori:

Idazki honekin batera doakizu Zuzen Bidean proposamena aurkezteko dokumentuaren kopia bat.

Proposamen horrek harreman zuzena du Hitzeman programarekin; duela gutxi bidali genizun programa horren informazioa ere.

Zure interesekoa izango delakoan, adeitasunez agurtzen zaitugu.

Jaun-andre hori:

Adjunto le remitimos copia del documento que presenta la propuesta Zuzen Bidean.

Es una propuesta que guarda relación directa con el programa Hitzeman, del que le enviamos, información recientemente.

Esperando que sea de su interés le saludamos atentamente,

Vitoria-Gasteiz, 2015eko urtarrilaren 21a

Bakegintza eta Bizidetzarako Idazkaritza Nagusia
Secretaria General para la paz y la Convivencia
Lehendakaritza / Presidencia
Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco

B.5. Carta informativa a las personas presas sobre los próximos pasos a dar por parte del Gobierno Vasco para la puesta en marcha de una experiencia piloto con el Programa Hitzeman

Jaun-andre hori:

lazko urrian gutun bat eta presoak birgizarteratzeko legezko prozesuak laguntzeko Hitzeman Programari buruzko dokumentu bat bidali genizkizun. Ondoren, Zuzen Bidean Proposamenaren inguruko informazioa igorri genizun. Lehendabiziko gutunean, Hitzeman Programa aurkeztu ondoren, 2014ko urriaren 2an, zailtzak argitzeko eta ekarriak eta iradokizunak jasotzeko bost hilabeteko epea zabalduko zela adierazi genizun.

Epe hau amaituta, eta jasotako iradokizunak eta kezkek aztertu ondoren, hurrengo urratsa Hitzeman Programaren esperientzia pilotuaren faseari ekitea izango da. 2015eko ekainetik 2016ko udaberrira luzatuko da, gutxienez. Fase honen emaitzen ebaluazioak programaren abiarazte osoaren bidea zabalduko du.

Legediak eskaintzen dituen aukeren esparruan birgizarteratzeko ibilbide pertsonala egin nahi duten presoek babes eta estaldura eraginkorra eskainiko dien sare sozial eta instituzional bat sortzea izango da Hitzeman Programaren egitekoa. Sare horrek Eusko Jaurlaritzaren konpromisoa eta unibertitateen, udalen, gizarte zibileko elkarteen, giza eskubideen nazioarteko pertsona erreferentzialen, enpresarien, sindikatuaren eta arlo desberdinetako pertsona ezagunen inplikazioa izango luke.

Hau bezalako ekimen bat garatzea prozesu konplexu, delikatu eta eztabaidagarria da. Beharrezkoa da pazientziarekin lan egitea gizarteratzearen gaian bide sendoa zabaldu asmoz. Hitzeman Programaren esperientzia pilotuaren faseak bere ezarpenari buruzko ondorio praktikoak ateratzea eta, aldi berean, zuhurtzia eta elkarrizketa lagun, mailaka eta norabide guztietan adostasunak bilatzen lan egitea ere ahalbidetuko digu.

Hitzeman Programaren esperientzia pilotuaren fase honen garapenari buruzko informazioa jaso nahi baduzu, jakinarazi iezaguzu gutun bat bidaliz, familiaren bitartez edo egokiena iruditzen zaizun bidea erabiliz. Zure esanetara gaudete. Gure aldetik, espetxe-politikaren alorrean ematen ditugun urratsei buruz informatzen jarraituko dugu.

Begirunez,

Jaun-andre hori:

El pasado mes de octubre le remitimos un carta y un documento informativo sobre Hitzeman, el programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas. Posteriormente, le enviamos información sobre la Propuesta Zuzen Bidean. En la primera carta le informamos de que tras la presentación del Programa Hitzeman, el 2 de octubre de 2014, quedaba abierto un periodo de cinco meses para aclarar dudas y recoger aportaciones y sugerencias.

Pasado ese plazo, y una vez analizadas las sugerencias y preocupaciones recibidas, el siguiente paso se orientará hacia el inicio de una fase de experiencia piloto del Programa Hitzeman que se prolongará desde junio de 2015 hasta, al menos, la primavera de 2016. La evaluación de los resultados de esta fase abrirá el camino a la plena puesta en marcha del programa.

La misión del Programa Hitzeman es crear una red social e institucional que ofrezca respaldo y cobertura eficaz a los/as presos/as que quieren realizar un itinerario personalizado de reinserción dentro de las posibilidades que ofrece el marco legal. Esa red contará con el compromiso del Gobierno Vasco y con la implicación de universidades, ayuntamientos, asociaciones de la sociedad civil, referentes internacionales de derechos humanos, empresarios, sindicatos y personalidades de diferentes ámbitos.

El desarrollo de una iniciativa como esta representa un proceso complejo, delicado y controvertido. Es necesario trabajar con paciencia los consensos necesarios para abrir un camino consistente en materia de resocialización. Una primera fase de pilotaje del Programa Hitzeman nos permitirá extraer conclusiones prácticas sobre su aplicación, a la vez que avanzar con prudencia, diálogo, progresividad, y buscando consensos en todas las direcciones.

Si usted desea recibir información sobre el desarrollo de esta fase de experiencia piloto del Programa Hitzeman, háganoslo saber por carta, a través de sus familiares o por el medio que considere más apropiado. En este sentido, quedamos a su disposición. Por nuestra parte, seguiremos informándole de los pasos que en materia de política penitenciaria vayamos dando.

Atentamente,

Vitoria-Gasteiz, 2015eko apirilaren 30a
En Vitoria-Gasteiz, a 30 de abril de 2015

B.6. Carta a las personas presas con información sobre los pasos legales que una persona condenada por delito de terrorismo puede dar en materia de progresión de grados y beneficios penitenciarios legales

Jaun-andre hori:

Bake eta Bizikidetzak onartu zenetik 2013ko azaroan, Bakegintza eta Bizikidetzarako Idazkaritza Nagusiak espetxe-politika berri bat bultzatze aldera lanean dihardu. Preso zeuden pertsonen 2014ko amaieran eta 2015eko hasieran bidalitako Hitzeman eta Zuzen Bidean txostenak garatutako lanaren lagin bat dira eta Eusko Jaurlaritzak alor honetan iradokitzen duen aldaketaren edukia definitzen dute.

Hala ere, espetxe-politikaren norabidean aldaketak ezartzeko aukera izoztua dago duela lau urtetik hona. Eusko Jaurlaritzak egoera honez egiten duen analisiak hiru aktoreen egitea behar duela ondorioztatzen garamatza: Espainiako Gobernuaren, preso dauden pertsonen eta hauen inguru politikoaren, eta euskal instituzioen eta gizartearen egitea, hain zuzen ere.

·I. Espetxe-politika berri batek presoak beren bizilekuetatik gertu dauden espetxeetara hurbiltzeko prozesu bat egituratzea eskatzen du Espainiako Gobernuaren aldetik honela zehazten baitu Espetxeei buruzko Lege Organikoaren 12.1 artikulua. Gaixo dauden presoentzako ere Espetxeei buruzko Erregelamenduaren 104.4 artikulua ezartzea. Halaber, presoak gizarteratze eta birgizarteratze aldera politika aktiboa bultzatzea espero behar da Espainiako Gobernuarengandik, Konstituzioaren printzipio bat den heinean. Azkenik eta Gernikako Estatutuak 10.14 artikuluan agintzen duena betetze aldera espetxe-eskumenaren transferentzia gauzatu beharko litzateke.

·II. Espetxe-politikaren aldaketak presoek eta bere inguru politikoarengandik aldaketak eskatzen ditu. Espero behar den lehendabiziko gauza presoek gradu-aldaketatik eta gizarteratze-prozesu legaletatik eratorritzen diren espetxe-onurak eskuratzeko bide legal banakakoak erabiltzea galarazten duen eragozpena kentzea da. Era berean, garrantzitsua litzateke presoek inguru politikoak ETAk iraganean eragindako giza eskubideen urraketek buruzko balorazio kritikoa egitea, birgizarteratze-prozesuentzat baliagarria izango litzatekeena, eta preso bakoitzak horri heltzeko aukera eduki ahal izatea.

Jaun-andre hori:

Desde la aprobación del Plan de Paz y Convivencia, en noviembre de 2013, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia viene trabajando en el impulso de una nueva política penitenciaria. Los documentos Hitzeman y Zuzen Bidean, que enviamos a todas las personas presas a final de 2014 y primeros de 2015, son una muestra de la tarea desarrollada y definen el contenido de la modificación que sugiere el Gobierno Vasco en esta materia.

Sin embargo, la posibilidad de implementar cambios en la orientación de la política penitenciaria está congelada desde hace cuatro años. El análisis que el Gobierno Vasco hace de esta situación le lleva a concluir que el cambio de política penitenciaria necesita acciones por parte de tres actores: el Gobierno español, las personas presas y su entorno político, y las instituciones y la sociedad vasca.

·I. Una nueva política penitenciaria requiere que el Gobierno español articule un proceso de acercamiento de los/as presos/as a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo prevé el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Así como que, en el caso de los presos con enfermedades graves e incurables, aplique el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario. También debe esperarse del Gobierno español que promueva una política activa tendente a la reinserción y resocialización de las personas presas, en tanto que se trata de un principio constitucional. Por último y en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika en su artículo 10.14 debería procederse a la transferencia de la competencia de prisiones.

·II. El cambio de la política penitenciaria también requiere cambios por parte de las personas presas y su entorno político. Lo primero que ha de esperarse en este sentido es que se elimine el impedimento que imposibilita a las personas presas utilizar las vías legales individuales para acceder a los beneficios penitenciarios derivados de la progresión de grados y a los procesos legales de reinserción. Sería igualmente relevante que el entorno político de las personas presas hiciera una valoración crítica sobre las violaciones de derechos humanos provocadas en el pasado por ETA, que fuese útil a los procesos de resocialización, y a la que cada preso/a pudiera acogerse.

·III. Presoen familiek hurbilketaren eta preso gaixoen inguruan egiten dituzten gizatasun eskaerak babestea espero behar da euskal gizartetik eta bere instituzioetatik. Euskal instituzioei dagokie, halaber, Estatuko instituzioen aurrean espetxe-politika desberdin bat eta espetxe-transferentzia defendatzea. Era berean, Eusko Jaurlaritzak gizarteratze sozial eta politiko laguntzak bultzatzeko politiko aktiboak garatu behar ditu espetxe ondoreneko birgizarteratzea babeste aldera.

Bigarren ardatzak garrantzi handia dauka eta espetxe-politikaren eztabaidan ez da behar bezala aintzat hartua izan. Gutun honekin batera, terrorismo-delituengatik zigortutako pertsona preso batek gradu-bilakaeraren ondorioz espetxe-onurek eskaintzen dituzten aukerak garatzeko dauzkan baliabideak laburbiltzen dituen txostena bidaltzen dizugu. Informazio hau zure interesekoa izatea espero dugu. Informazio gehiago beharko bazenu, eskatzeko zalantzarik ez izan.

Eusko Jaurlaritza, bere aldetik, hirugarren ardatzean jasota datorren ildoan lan egiten ari da. Hitzeman Programaren eta Zuzen Bidean txostenaren inguruan azken urtean garatutako lanaren ondoren, ekainean aurkeztu nahi ditu ondorioak. Horri lotuta, espetxe-, gizarteratze- eta birgizarteratze-politiken inguruan edozein ekarpen baldin baduzu, helarazi diezagukezu kontuan har dezagun.

Begirunez,

·III. De parte de la sociedad vasca y de sus instituciones cabe esperar el apoyo a las demandas de humanidad que plantean las familias de las personas presas en relación con el acercamiento y los presos enfermos. Corresponde también a las instituciones vascas defender ante las instituciones del Estado una política penitenciaria diferente y la transferencia de prisiones. Del mismo modo, el Gobierno Vasco debe desarrollar políticas activas de promoción de la reinserción social y políticas asistenciales de apoyo a la resocialización pos-penitenciaria.

El segundo de estos ejes tiene una gran importancia y ha estado muy desatendido en el debate sobre la política penitenciaria. Adjunto a esta carta, le enviamos un documento que resume los recursos de los que dispone una persona presa condenada por delito de terrorismo, para desarrollar las posibilidades que ofrecen los beneficios penitenciarios derivados de la progresión de grados. Esperamos que esta información sea de su interés y si necesitase cualquier información adicional, no dude en pedírnosla.

El Gobierno Vasco, por su parte, está actuando en la línea de lo expuesto en el tercer eje. Después del trabajo desarrollado durante el último año en torno al Programa Hitzeman, y al documento Zuzen Bidean, tiene previsto presentar sus conclusiones durante el próximo mes de junio. En este sentido, si usted tuviera cualquier aportación que realizar en relación con las políticas penitenciarias y de reinserción y resocialización puede hacérnosla llegar para su toma en consideración.

Atentamente,

Vitoria-Gasteiz, 2016ko apirilaren 6a
En Vitoria-Gasteiz, a 6 de abril de 2016

Bakegintza eta Bizikidetzarako Idazkartza Nagusia
Secretaría General para la Paz y la Convivencia

Anexo

Documento informativo sobre beneficios penitenciarios legales a los que las personas presas pueden optar si estos son solicitados

El Reglamento Penitenciario enumera en su artículo 4 los derechos de las personas presas y, entre estos, figura el derecho a los beneficios penitenciarios previstos en la legislación. En esencia y en relación con un proceso de resocialización, las personas presas tienen derecho a la progresión de grado, a permisos y a la libertad condicional. Todo ello, lógicamente, cuando se cumplen determinados requisitos. Uno de ellos es que la posibilidad de ejercer estos derechos sea solicitada por la persona presa.

1. Progresión de grado

La Junta de Tratamiento de cada cárcel clasifica a las personas presas en tres grados penitenciarios. En el momento del ingreso en prisión, la dirección de cada centro asigna al preso el grado en que quedará clasificado.

·El primer grado, o régimen cerrado, establece medidas estrictas de control y seguridad. Mientras la persona presa esté en este régimen, no puede acceder ordinariamente a beneficios penitenciarios o permisos.

·El segundo grado, o régimen común, permite disfrutar de salidas puntuales de prisión, si la persona presa ha cumplido la cuarta parte de la condena y no registra mal comportamiento, ni existe riesgo de fuga.

·El tercer grado, o régimen abierto, permite a la persona presa desarrollar un régimen de vida en semilibertad, una vez ha cumplido la mitad de la condena. Tiene la posibilidad de disfrutar de salidas y permisos para completar su proceso de reinserción mediante actividades de formación o laborales.

La persona presa puede solicitar la progresión de grado en cualquier momento. La Junta de Tratamiento de cada cárcel revisa esta clasificación cada seis meses (cada tres en el caso de los clasificados en primer grado). Si la solicitud es denegada el interno puede recurrir la decisión ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

1.1. Progresión de primer a segundo grado

En la práctica, en el caso de personas presas condenadas por delitos de terrorismo, y siempre que no se acumulen sanciones por mal comportamiento, el requisito básico para progresar de primer a segundo grado es poner de manifiesto el compromiso con las vías pacíficas y democráticas, y la desvinculación con cualquier estrategia de violencia.

El interno debe solicitar la progresión de grado a la Junta de Tratamiento de su Centro Penitenciario. Si esta es denegada, puede dirigir un escrito al Juez Central de Vigilancia Penitenciaria, recurriendo su clasificación en primer grado mediante un escrito que explicita su compromiso con la paz. Para esta gestión no es necesario el concurso de un abogado, el interno lo puede hacer de forma directa.

Algunos internos clasificados en primer grado hacen régimen de vida de segundo grado. Si esto es así, es conveniente hacerlo constar en el recurso que se dirige al Juez Central de Vigilancia Penitenciaria.

1.2. Progresión de segundo a tercer Grado

La progresión de segundo a tercer grado se puede solicitar una vez se ha cumplido la mitad de la condena. El procedimiento es el mismo que en el caso anterior. En última instancia, la persona presa puede solicitarla ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria. La ejecutoria habitual en estos casos se basa en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Poner de manifiesto la disposición a hacer frente a la responsabilidad civil.
- Expresar el reconocimiento del daño causado a las víctimas.
- Manifestar la renuncia expresa a la violencia.

En este sentido, cobra valor, como declaración de referencia, el contenido del reciente Acuerdo de Conformidad suscrito por los acusados en el caso ANV/PCTV con la Fiscalía de la Audiencia Nacional: "Quiero añadir mi compromiso con la renuncia a cualquier actividad relacionada con el uso de la violencia, queriendo que este reconocimiento contribuya a la reparación a las víctimas del terrorismo por el daño y sufrimiento que les ha causado".

1.3. Programa específico de tratamiento a través del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario

El Reglamento Penitenciario, en su artículo 100.2 contempla la posibilidad de combinar aspectos del segundo y del tercer grado, sin que sea necesario tener cumplida la mitad de la condena. Su objetivo es flexibilizar e individualizar el sistema de grados, de modo que el proceso de reinserción pueda adecuarse mejor a las necesidades de cada caso.

La aplicación de este artículo debe fundamentarse en base a la necesidad de desarrollar un programa específico que, por razones formativas, laborales o de otro tipo, haga necesario un régimen de semilibertad. Esta medida requiere la posterior aprobación del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

En los precedentes de aplicación práctica de este artículo a condenados por delitos de terrorismo, se han tenido en cuenta requisitos similares a los que se plantean para la progresión de segundo a tercer grado, salvo haber cumplido la mitad de la condena.

2. Permisos

Los permisos penitenciarios pueden ser comunes o extraordinarios. Los ordinarios pueden ser de 36 días al año para los presos en segundo grado, o de 48 días para los que se encuentren en tercer grado. Los permisos extraordinarios se reservan para situaciones y contingencias específicas por motivos de salud, accidente o luto familiar, bodas, maternidad... y su duración depende de cada circunstancia.

El derecho a disfrutar de permisos penitenciarios establece como requisitos básico haber cumplido la cuarta parte de la condena, estar clasificado en segundo grado y acreditar una buena conducta. En los precedentes prácticos de concesión de permisos a personas presas condenadas por delitos de terrorismo se han establecido los mismos requisitos que para la progresión de segundo a tercer grado.

3. Libertad condicional

La Libertad Condicional es una forma específica de cumplimiento de la pena. Los requisitos objetivos para acceder a la misma son encontrarse en tercer grado, y haber extinguido las tres cuartas partes de la condena. Los requisitos subjetivos son haber observado buena conducta y contar con un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social. En la práctica, esto significa consolidar los compromisos establecidos para progresar de segundo a tercer grado y profundizar en ellos.

Cuando el penado reúne estos requisitos objetivos y subjetivos, la Junta de Tratamiento debe elevar al Juez de Vigilancia Penitenciaria el correspondiente expediente de Libertad Condicional. Los casos con una consideración especial para la concesión de la Libertad Condicional son los de enfermos graves e incurables y personas mayores de 70 años.

En definitiva y en los casos de personas presas condenadas por delitos de terrorismo, el proceso de progresión de grados hasta la libertad condicional supone evidenciar que, con respecto al futuro, la persona presa asume un compromiso definitivo con las vías pacíficas y democráticas; con respecto al presente, expresa una voluntad de reparación a las víctimas; y, con respecto al pasado, hace suyo un distanciamiento autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si este ha supuesto vulneración de derechos humanos.

***Cuatro factores que pueden contribuir a los procesos de resocialización**

En la promoción de una nueva política penitenciaria buena parte de la responsabilidad recae en la Administración del Estado. Sin embargo, hay factores que están en manos de las personas presas y también de ETA y de su entorno político. Factores que pueden contribuir a eliminar obstáculos y pretextos, y que pueden favorecer el desarrollo práctico de una nueva orientación práctica de las políticas penitenciaria y de resocialización. En este apartado se mencionan cuatro:

- 1.** Seguir manteniendo hoy la decisión del colectivo de presos de negarse a solicitar beneficios penitenciarios y a explorar las posibilidades legales e individuales que, mediante la progresión de grados, ofrece el Reglamento Penitenciario, además de ser difícilmente comprensible, es un obstáculo objetivo. Superar esta decisión constituiría un factor de cambio positivo de la situación.
- 2.** Según expertos juristas, un desarme total e incondicional y, todavía más, la disolución de ETA, constituirían un hecho que jurídicamente habría de interpretarse como una forma de colaboración con las instituciones y de desmarque colectivo de la estrategia de la violencia de carácter definitivo. Todo ello tendría una innegable incidencia en la valoración del pronóstico de los procesos de reinserción y resocialización.
- 3.** Las personas presas han formado parte de un movimiento que ha compartido una estrategia colectiva de justificación política del uso de la violencia en el pasado. No parece lógico que cada persona presa quede sola, ahora, ante la reflexión crítica que sobre ese pasado le pide el tratamiento penitenciario. Al contrario, sería muy relevante que ese movimiento político hiciera una valoración autocrítica sobre las violaciones de derechos humanos provocadas en el pasado, que sea útil a los procesos de resocialización, y a la que cada preso/a pudiera acogerse si lo desea.
- 4.** Como se ha señalado ya, otro factor que podría ayudar de manera importante a avanzar en los procesos legales de resocialización es que cada persona presa manifieste con sus propias palabras, y de una u otra manera, una reflexión de futuro, de presente y de pasado. Con respecto al futuro, un compromiso definitivo con las vías pacíficas y democráticas; con respecto al presente, una voluntad de reparación a las víctimas; y, con respecto al pasado, un distanciamiento autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si este ha supuesto vulneración de derechos humanos.

B.7. Carta a las personas presas que incluye la opinión del Gobierno Vasco acerca de las acciones necesarias para que se produzca un cambio en la política penitenciaria

Vitoria-Gasteiz, 13 de junio de 2017

Jaun/Andre hori,

Por medio de la presente acuso recibo de la carta que Ud. me ha dirigido. Sospecho que sabrá que he recibido varias decenas de escritos como el suyo y que responden a un patrón de redacción prácticamente idéntico. Por este motivo, la respuesta es la misma para todas las cartas recibidas. He leído estas cartas con toda consideración, especialmente para con las familias de Uds. que son a quienes también afectan las consecuencias del alejamiento de las cárceles más próximas a su lugar de origen y/o residencia de las personas que como Ud. me han escrito. Creo, por todo ello, que el modo más respetuoso de respuesta es aquel que se exprese de forma más clara y franca.

Así pues, dejo sin mencionar acuerdos en las Instituciones vascas, referencias a recogidas de documentación entregadas en mano así como en reuniones en Lehendakaritza por representantes de colectivos como Etxerat, Sare,... y el traslado de las mismas al propio Presidente del Gobierno español, o en cuántas ocasiones me he manifestado públicamente en relación a la política penitenciaria también como elemento a considerar en el final ordenado de la violencia.

Ya en la anterior legislatura autonómica, el Gobierno Vasco, por medio de su entonces Secretaría General para la Paz y la Convivencia, se dirigió por escrito en cuatro ocasiones a todas las personas presas del colectivo conocido como EPPK:

-En octubre de 2014, remitimos el contenido del documento Hitzeman, programa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas.

-En enero de 2015, enviamos la Propuesta Zuzen Bidean, veinte proposiciones para, tras el fin de ETA, recomponer el estado de normalidad en el derecho penal y penitenciario, y contribuir a la normalización en la convivencia social y política.

-En abril de 2015, dirigimos una carta a todas las personas presas informándoles de la puesta en marcha de una experiencia piloto, en relación con el Programa Hitzeman.

-En abril de 2016, un cuarto escrito adjuntaba un documento informativo sobre los recursos de que dispone una persona presa condenada por delito de terrorismo para disponer legalmente de los beneficios penitenciarios, la progresión de grados y la reinserción.

Si ha tenido oportunidad de leer estos documentos podrá comprobar que la posición del Gobierno Vasco, en la legislatura autonómica anterior y en la presente, en esta materia es clara, tanto en relación con el acercamiento y la búsqueda de soluciones humanitarias y legales a la situación de presos enfermos, menores, o mayores de 70 años, como con respecto a las políticas de reinserción.

En el último escrito referido, en el de abril de 2016, trasladábamos el análisis del Gobierno Vasco en relación con el bloqueo en que se encontraba la posibilidad de implementar cambios en la orientación de la política penitenciaria. Subrayábamos en aquel momento la necesidad de realizar contribuciones desde tres ámbitos: (I) el Gobierno español, (II) las personas presas y su entorno político, y (III) las Instituciones y la sociedad vasca.

Así:

I. Una nueva política penitenciaria requiere que el Gobierno español articule un proceso de acercamiento de los/as presos/as a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo prevé el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Así como que, en el caso de los presos con enfermedades graves e incurables, aplique el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario. También debe esperarse del Gobierno español que promueva una política activa tendente a la reinserción y resocialización de las personas presas, en tanto que se trata de un principio constitucional.

Por último y en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika en su artículo 10.14, debería procederse a la transferencia de la competencia de centros penitenciarios.

II. El cambio de la política penitenciaria requiere, asimismo, otra actitud y disposición diferente a la mantenida hasta ahora por parte de la mayoría de las personas presas como Ud. y su entorno político. Lo primero que ha de esperarse en este sentido es que se elimine el impedimento que imposibilita a las personas presas utilizar las vías legales individuales para acceder a los beneficios penitenciarios derivados de la progresión de grados y a los procesos legales de reinserción. Sería

igualmente relevante, de tal manera que fuera útil a los procesos de resocialización a los que cada preso/a pudiera acogerse así como para la normalización en la convivencia social y política, que el entorno político de dichas personas presas hiciera una valoración autocrítica sobre las violaciones de derechos humanos provocadas en el pasado por ETA.

III. De parte de la sociedad vasca y de sus Instituciones cabe esperar el apoyo a las demandas de humanidad que plantean las familias de las personas presas en relación con el acercamiento y los presos enfermos. Corresponde también a las Instituciones vascas defender ante las Instituciones del Estado una política penitenciaria diferente y la transferencia de la competencia de centros penitenciarios. Del mismo modo, el Gobierno Vasco debe desarrollar políticas activas de promoción de la reinserción social y políticas asistenciales de apoyo a la resocialización pos-penitenciaria.

Hoy el Gobierno Vasco sigue opinando lo mismo. El cambio en la política penitenciaria requiere crear un contexto favorable al mismo. Para la creación de este nuevo contexto son necesarias contribuciones diversas, también las de las personas presas y su entorno político. Sorprende que en su carta no se haga mención alguna a este aspecto.

Sorprende más aún que ni Ud. ni el entorno político de las referidas personas presas siga sin realizar una lectura crítica sobre las vulneraciones de derechos humanos producidas por ETA, a pesar de saber la influencia directa que este hecho tendría para la modificación de la política penitenciaria. En este sentido, no me parece de recibo plantear exigencias y denuncias dirigidas a todos los demás, y no dar los pasos que son de responsabilidad propia.

Espero que el debate que nos dicen que están desarrollando ofrezca pronto la noticia de avances cualitativos en este sentido. El Gobierno Vasco, por su parte, sigue y va a seguir actuando en la línea de lo expuesto en los documentos Hitzeman y Zuzen Bidean. Me comprometo a informarle de cualquier novedad o avance que pudiera producirse, en este caso mediante la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

Atentamente,

Iñigo Urkullu Renteria
Lehendakaria

B.8. Carta del EPPK

Bakegintza eta bizikidetzarako Idazkaritza Nagusia
Lehendakaritza
Eusko Jaurlaritza
Nafarroa, 2
01007 VITORIA-GASTEIZ

Réau. 2015eko urtarilak 31

Agur, jauna

Izandako harremanaren ostean EPPKren ordezkarietzako bozeramaletako bi garen neumian honokoa jakinarazi nahi dizugu:

- Bere neurrian aintzat hartzen dugula gure Kolektiboarekin harreman ofiziala izateko zure aldetik egindako ahalegina.
- EPPK prest dagoela harreman horri jarraitutasuna emateko, beti ere euskal preso politikoen egoera konpontzea helburu izanik.
- Zentzu horretan, EPPKri, hala nola bere kideei helarazi diezuen Hitzeman programari eta Zuzen Bidean proposamenari buruzko iritzi ofiziala luze baino lehen zuenganatzeko konpromisoa hartzen dugula.
- Izandako harremanean jakinarazi bezala, EPPKrentzat une honetan premia larria duena bere kideek jasaten duten deportazio, sakabanaketa eta isolamenduarekin amaitzea dela (gaixo larri dauden eta adineko diren gure kideen askatasunarekin batera). Eta egoera bidegabe hori gainditzeko jaso ditzakegun laguntza guztiak eskerronez hartuko ditugula.
- Azkenik, EPPK-k jakinarazi nahi dizu aurrerantzean ere urratsak egiten jarraitzeko konpromisoa berresten duela. Zure Idazkaritza horretatik hel dakizkiokeen iradokizunei irekita dagoelarik, beti ere bere izaerarekiko begirunez eta bere kideen duintasuna zalantzan jartzen ez den artean.

Besterik ezean agurtzen zaitugu,

Euskal Preso Politikoen Kolektiboko bozeramale

B.9. Propuesta de acuerdo para compartir una reorientación en política penitenciaria

Introducción

El programa del Gobierno Vasco para la XI Legislatura, en su apartado de Convivencia y Derechos Humanos, establece un Compromiso y una Agenda de Trabajo en relación con la Política Penitenciaria. El Compromiso se vincula a “una política penitenciaria fundamentada en la promoción activa de los principios legales de individuación, humanidad, reconocimiento del daño causado y reinserción, una de cuyas consecuencias es el apoyo al traslado de las personas presas a prisiones cercanas a su entorno familiar”.

En la Agenda de Trabajo se establece como objetivo “acordar, conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico, una propuesta de reorientación de la política penitenciaria que fije como objetivo fundamental la reinserción, atienda prioritariamente las problemáticas de mayor incidencia humanitaria, favorezca el acercamiento de presos e inste a la transferencia de la competencia de centros penitenciarios a la CAPV”.

Mediante este documento, el Gobierno Vasco presenta al Gobierno español una propuesta de acuerdo para la reorientación de la política penitenciaria que desarrolla estas previsiones. Se trata de un planteamiento abierto al diálogo y el acuerdo. El Gobierno Vasco quiere desarrollar un trabajo compartido con el Gobierno español en materia de política penitenciaria. Dos bloques de hechos objetivos y contrastables son las razones que explican el sentido de esta iniciativa en este momento.

Por una parte, la confirmación, después de más de cinco años, del cese definitivo del terrorismo de ETA y del acuerdo que, con esta decisión unilateral, mantienen la práctica totalidad de las personas presas encarceladas por vinculación a esta organización. Estos dos hechos confirman la desaparición del riesgo de reincidencia de la violencia y de su amenaza, y constituyen un cambio sustancial con respecto a la situación precedente que debe ser considerado al orientar la política penitenciaria.

Por otra parte, una triple constatación. En primer lugar, la comprobación de que la actual política penitenciaria no ha producido efectos de cambio en las personas presas; pero sí un costo humano, familiar y económico añadido e innecesario sobre sus familias. En segundo lugar y probablemente por este mismo motivo, el hecho de que esta orientación de la política penitenciaria constituye un factor de tensiones socio-políticas en Euskadi que impacta en todos los niveles institucionales vascos. En tercer lugar y a causa de todo lo anterior, una realidad de importantes desacuerdos entre la inmensa mayoría de la sociedad vasca y sus instituciones, por un lado, y el Gobierno español, por otro.

Nada de esto es deseable. En consecuencia, tratar de corregir esta situación está plenamente justificado. También porque hacerlo es una posibilidad perfectamente legal y viable.

Esta propuesta de acuerdo para la reorientación de la política penitenciaria contiene tres proposiciones. Las dos primeras pensadas para su implementación a corto plazo, por su carácter humanitario. La tercera plantea la creación de una mesa de trabajo entre los dos gobiernos con una sugerencia de temas y propuestas a abordar en la misma.

El cuerpo central de este documento es un texto muy sintético que resume las distintas proposiciones y que se complementa con otros documentos que las detallan. Es intención del Gobierno Vasco compartir esta propuesta, además de con el Gobierno español, con los grupos parlamentarios, con el Gobierno de Navarra, con operadores jurídicos y con los agentes sociales.

Primera proposición sobre reubicación de las personas presas

·El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

-Reubicar a los presos y presas vascos en los diez Centros Penitenciarios que se encuentran a menos de 250 kilómetros desde Euskadi, de modo que, sin alterar el criterio de no concentración de personas presas vinculadas a ETA en una única prisión, se pueda cumplir lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

(El Documento “Propuesta de criterio para una nueva reubicación de presos/as vascos en Centros Penitenciarios” desarrolla esta propuesta)

Segunda proposición sobre otras medidas de carácter humanitario

·El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

-Aplicar con criterio humanitario el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario para los casos de personas presas con graves enfermedades.

-Agrupar en un mismo centro penitenciario de Euskadi a las personas presas con menores a su cargo.

-Aplicar de modo normalizado el art. 196 del Reglamento Penitenciario a los presos y presas septuagenarios.

(Estas propuestas están recogidas en la primera parte del documento Zuzen Bidean)

Tercera proposición sobre creación de una mesa de trabajo

El Gobierno Vasco propone al Gobierno español la creación de una mesa de trabajo entre ambos gobiernos cuyo objetivo sea acordar las bases de una política penal y penitenciaria consensuada. La relación de temas y propuestas que el Gobierno sugiere tratar es la siguiente:

Tema 1. Reinserción

Propuestas. El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

1. Consensuar las bases y medidas para desarrollar una política de reinserción acorde con su definición constitucional, y con los artículos 4.1 y 4.2 del Reglamento Penitenciario sobre beneficios penitenciarios ordinarios, y en línea con la corriente de Justicia Restaurativa, recogida en la Directiva Europea sobre Víctimas 2012/29. (El Gobierno Vasco complementa esta propuesta con el proyecto de Decreto sobre reinserción que en la actualidad está preparando)
2. Acordar una respuesta que corresponda adecuadamente al compromiso asumido por presos y presas de la denominada Vía Nanclares en tanto que han acreditado de manera clara su posición autocrítica y el reconocimiento del daño injusto causado a las víctimas.
3. Modificar la LO 7/2003, de modo que el principio constitucional de reinserción sea viable cuando el riesgo de reincidencia en el uso de la violencia y de su amenaza haya desaparecido de modo fehaciente y definitivo. (Esta propuesta está recogida en la primera parte del documento Zuzen Bidean)

Tema 2. Gestión penitenciaria

Propuestas. El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

4. Iniciar la negociación sobre los términos de la transferencia de la competencia de centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento del Estatuto de Gernika en sus artículos 10.14. y 12.1. (Esta propuesta está recogida en la primera parte del documento Zuzen Bidean)
5. Devolver la gestión de la vigilancia penitenciaria del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria del ámbito territorial de la cárcel en que se encuentre interna la persona presa. (Esta propuesta está recogida en la segunda parte del documento Zuzen Bidean)

Tema 3. Normalidad penal y penitenciaria

Propuestas. El Gobierno Vasco propone al Gobierno español:

6. Abordar el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en el ámbito de la Unión Europea conforme a la interpretación que, de la Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de Europa, se contiene en la sentencia 186/14 del Tribunal Supremo. (Esta propuesta está recogida en la segunda parte del documento Zuzen Bidean)
7. Buscar el máximo acuerdo posible para aplicar las recomendaciones expresas que, desde el punto de vista de las garantías democráticas, vienen realizando, tanto instituciones y organismos internacionales de derechos humanos como relatores y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. (Esta propuesta está recogida en la segunda parte del documento Zuzen Bidean)

marzo 2017

B.10. Propuesta de criterio para una reubicación de presas y presos vascos en centros penitenciarios (Versión resumida)

Versión resumida de la Propuesta de criterio para una nueva reubicación de presos/as vascos en Centros Penitenciarios

·Carácter de esta propuesta

Esta propuesta tiene un carácter abierto. Pretende ser una herramienta para incentivar el consenso. El Gobierno Vasco quiere alcanzar un acuerdo sobre esta materia con el Gobierno español.

Esta propuesta concentra toda su importancia en promover una primera fase para facilitar un punto de encuentro, en este sentido.

·Criterio de la propuesta de reubicación

El criterio para desarrollar esta propuesta es la reubicación de las presas y presos vascos en las diez cárceles que se encuentran a menos de 250 kilómetros de Euskadi.

Esta nueva reubicación de las personas presas en estos diez Centros Penitenciarios podría hacerse como mejor proceda desde un punto de vista operativo y organizativo. No obstante, el Gobierno Vasco sugiere que, al menos, la mitad podría ubicarse en los Centros Penitenciarios de Zaballa y Pamplona con una distribución orientativa similar a la siguiente:

Centro penitenciario	nº presos	nº kilómetros
ZABALLA	100	-
PAMPLONA	40	-
BASAURI	25	-
MARTUTENE	25	-
LOGROÑO	20	137
BURGOS	20	164
EL DUESO – SANTOÑA (Cantabria)	15	175
ZUERA (Zaragoza)	10	219
SORIA	7	230
DUEÑAS - LA MORALEJA (Palencia)	5	250

Esta propuesta no altera el criterio de no concentración de personas presas vinculadas a ETA en una o dos prisiones. Además, esta propuesta de criterio permite cumplir lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria sin afectar a esa premisa.

marzo 2017

B.11. Propuesta de criterio para una reubicación de presas y presos vascos en centros penitenciarios (Versión ampliada)

Introducción

El Parlamento Vasco en sesión plenaria celebrada el 28 de diciembre de 1995 encomendó a su Comisión de Derechos Humanos que desarrollase las gestiones precisas ante el Gobierno español para que pudiera ser puesta en marcha un plan de acercamiento de personas de ciudadanía vasca privadas de libertad.

La falta de respuesta por parte del Gobierno español llevó a la Comisión de Derechos Humanos a acordar, en su sesión de 13 de septiembre de 1996, el desarrollo de los trabajos y estudios pertinentes para elaborar una propuesta de Plan de Acercamiento. Aquella propuesta fue elaborada y presentada. No obtuvo respuesta por parte del Gobierno español.

Veinte años más tarde, la política de alejamiento de personas encarceladas por delitos vinculados a ETA sigue vigente, y las instituciones vascas siguen demandando una política de acercamiento. Aunque pueda parecer que la situación es la misma, lo cierto es que se ha producido un cambio substancial. Tras más de cinco años desde su anuncio, el carácter definitivo del cese del terrorismo de ETA está confirmado.

La no existencia de amenaza ni de riesgo de reincidencia es argumento de peso para considerar pertinente la revisión de una política penitenciaria que se justificó, construyó y sostuvo en el contexto de una realidad sustancialmente diferente. Principalmente, por este motivo, y por otros de carácter legal, humanitario y socio-convivencial que se expondrán más adelante, el Gobierno Vasco presenta ante el Gobierno español esta propuesta de criterio para una nueva reubicación de presas y presos vascos en Centros Penitenciarios.

1. Realidad actual (Datos a 13 de marzo de 2017)

·El número de ciudadanos/as de Euskadi y Navarra, encarcelados en centros penitenciarios del Estado español, por causas juzgadas o pendientes de juicio, relacionadas con ETA es de 267.

·De estas 267 personas, ocho se encuentran en dos de las prisiones de Euskadi, y ninguna en la de Navarra.

·En total, 33 personas se hallan encarceladas en centros penitenciarios que se encuentren a menos de 300 kilómetros de un punto geográfico que a estos efectos se ha situado en el límite de los territorios históricos de Araba y Gipuzkoa con la Comunidad Foral de Navarra.

·En suma, 234 personas presas están ubicadas en centros penitenciarios situados a más de 300 kilómetros de este punto geográfico intermedio. Las cárceles situadas a más de 500 kilómetros del mismo reúnen a un total de 195 personas presas.

·La distribución de estas 267 personas presas por centros penitenciarios, ordenados de mayor a menor distancia kilométrica desde Euskadi es la siguiente:

Centro penitenciario	nº presos	nº kilómetros
ALGECIRAS (Botafuego)	12	1.047
PUERTO-I (Cádiz)	11	970
PUERTO- III (Cádiz)	11	970
HUELVA-II	11	944
SEVILLA II	10	939
ALMERIA	8	807
MURCIA II	14	807
GRANADA (Albolote)	13	805
MURCIA I	5	798
CORDOBA (Alcolea)	10	778
JAEN-II	9	717
FONTCALENT (Alacant I)	4	715
BADAJOS	7	704
A LAMA (Pontevedra)	9	689
VILLENA (Alacant II)	12	659
CACERES II	2	609

CURTIS (A Coruña)	11	599
MONTERROSO (Lugo)	4	582
HERRERA de la Mancha	7	581
VALENCIA II	4	570
VALENCIA III	12	570
CASTELLO I	9	543
ESTREMER (Madrid)	2	465
OCAÑA I Toledo	5	462
OCAÑA II Toledo	4	462
ARANJUEZ	1	460
CASTELLO II Albocasser	7	453
NAVALCARNERO	2	434
TOPAS (Salamanca)	7	409
ALCALA MECO	2	407
TERUEL	1	402
VILLABONA (Asturias)	4	391
MANSILLA (León)	2	321
DAROCA (Zaragoza)	2	313
VALLADOLID (Villanubla)	4	296
DUEÑAS (Palencia)	4	257
SORIA	3	230
ZUERA (Zaragoza)	9	219
EL DUESO (Santoña)	2	175
BURGOS	2	164
LOGROÑO	1	137
BASAURI	1	103
ZABALLA	7	71

2. Impactos de esta realidad

Los datos expuestos en el apartado anterior reflejan una realidad concreta. A fin de facilitar la mejor comprensión de la propuesta que se va a realizar, conviene recordar los principales impactos objetivos y subjetivos que esta realidad genera.

2.1. Impacto sobre los procesos de reinserción

En origen el impulso de una política de dispersión se justificó como una forma de evitar el control de la evolución de las personas presas relacionadas con ETA por parte de esta organización. En base a su diseño inicial, la dispersión era el mejor medio para favorecer procesos de reinserción por parte de las personas presas. Este concepto de dispersión se acentuó principalmente por la vertiente del alejamiento. La dispersión no conlleva necesariamente alejamiento, puesto que esta podría haberse articulado en un conjunto de Centros Penitenciarios situados en un radio de distancia mucho menor.

En todo caso, no se conoce un solo caso de preso o presa al que desde 1989 la política penitenciaria de alejamiento le haya impulsado a desarrollar procesos individuales de reinserción. El efecto ha sido el opuesto al inicialmente perseguido. El alejamiento ha aislado a las personas presas del debate social y político sobre los procesos de reinserción. En los últimos años, una treintena de personas presas se han acogido a las vías de reinserción, mediante la conocida como Vía Nancloares. Ninguna de ellas ha argumentado que su proceso se haya motivado por el alejamiento. Al contrario, su acercamiento ha facilitado y acelerado su proceso.

2.2. Impacto principal

Paradójicamente, la política de alejamiento no tiene un impacto directo ni principal sobre las personas presas. Quien se encuentra en prisión vive en un espacio cerrado y aislado del contexto geográfico que le rodea. En la vida diaria de una persona presa, salvo la climática, hay muy poca diferencia entre vivir en un centro penitenciario del norte, el sur, el este o el oeste de la península.

La política de alejamiento tiene un impacto directo y principal en las familias de las personas presas.

No resulta difícil comprender que este impacto se intensifica gravemente en sus consecuencias en la medida en que las condenas son largas y en la medida en que afecte a familiares ancianos o menores de edad. El costo humanitario y económico para las familias de las personas presas es muy alto e implica un desgaste intenso y sostenido en el tiempo.

2.3. Impacto social

Según todas las encuestas realizadas en los últimos años, la gran mayoría de la sociedad vasca es partidaria de una política de acercamiento. Este posicionamiento se hace más nítido a partir del anuncio del cese de ETA. El alejamiento se percibe socialmente como un obstáculo para consolidar un nuevo tiempo social y político. Mientras este cambio no se produce, en la sociedad vasca sigue germinando una percepción de conflictividad que impide desplegar de forma plena un proyecto de convivencia normalizada.

Las consecuencias de la política de alejamiento constituyen en la sociedad vasca una frustración perpetuada de un modo ya indefinido en el tiempo. Debe recordarse que se puso en marcha en 1989. Esto significa que todas las personas menores de 35 años conviven con esta problemática desde que tienen uso de razón. El alejamiento no solo no tiene ningún efecto positivo en la sociedad, sino que tiene un impacto claramente negativo de debilitamiento de la vertebración normalizada de la convivencia.

2.4. Impacto político-institucional

Del mismo modo que ocurre en el plano social, también en el plano político-institucional, la cuestión del alejamiento es un factor de tensión y distorsión constante de las relaciones inter-partidarias y de la normalidad política. Este debate está permanentemente presente en cada ayuntamiento, en las Juntas Generales de los Territorios Históricos, en el Parlamento Vasco, o en las calles mediante carteles, pancartas y manifestaciones.

De este modo, la orientación concreta de una política sectorial como la penitenciaria, cuyos efectos reales no es posible objetivar, salvo en el impacto que produce a las familias de las personas presas, produce una convulsión constante de la vida política e institucional vasca. La factura de la política de alejamiento representa para el ámbito político e institucional vasco un costo desproporcionado, innecesario e injustificado.

3. Posicionamiento del Gobierno Vasco

La política de dispersión, entendida como distribución de las personas presas en distintas cárceles –dicho de otro modo, su no concentración en un único centro penitenciario–, es un elemento secundario que no afecta a derechos humanos. La concentración frente a la dispersión no es per se una política ni más ni menos desacertada que distribuirlos en distintas cárceles, siempre que estas sean las más próximas a los lugares de su domicilio familiar.

Desde el punto de vista de los derechos humanos y de la afección humanitaria, lo relevante es el alejamiento. Es el distanciamiento de cientos de kilómetros lo que genera un sufrimiento añadido e innecesario a las familias de las personas presas. Sobre la base de estas consideraciones, la posición del Gobierno Vasco en relación a esta cuestión es la siguiente:

- El Gobierno Vasco es contrario a que las personas presas permanezcan encarceladas en centros penitenciarios alejados a distancias tales que obliguen a sus familias a desplazamientos que conllevan un sufrimiento humanitario añadido y un desgaste vital, familiar y económico evitable.
- El Gobierno Vasco no tiene, a priori, una posición ni favorable ni contraria a concentrar a todas las personas presas en un mismo centro penitenciario. En este sentido, el Gobierno Vasco defendería la opción que, en cada momento, mejor pueda servir al fin reeducador y resocializador de la pena privativa de libertad.
- El Gobierno Vasco es partidario de que las personas presas cumplan sus condenas distribuidas en las cárceles de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Comunidad Foral de Navarra, y excepcionalmente, si en determinados casos alguna circunstancia lo aconsejara, en los centros penitenciarios más próximos a estas.
- Desde una perspectiva de progresividad, el Gobierno Vasco apuesta por acordar a la mayor brevedad con el Gobierno español la primera fase de un proceso progresivo de reubicación de las personas presas en centros penitenciarios cuya distancia geográfica con respecto a su domicilio familiar sea compatible con el deber legal y penitenciario de “evitar el desarraigo social de los penados”.

4. Formulación de la propuesta de criterio para una nueva reubicación de presos/as vascos en centros penitenciarios

4.1. Carácter de esta propuesta

Esta propuesta tiene un carácter abierto. Pretende ser una herramienta para incentivar el consenso. El Gobierno Vasco quiere abrir un diálogo sobre esta materia con el Gobierno español. Quiere además compartir esta con los grupos parlamentarios, con el Gobierno de Navarra, con quienes operan jurídicamente, y con los agentes sociales. Un diálogo para el que este documento es su punto de partida y referencia.

Como se ha expresado ya, el Gobierno Vasco es partidario de ubicar a todas las personas presas de Euskadi y Navarra en los cinco centros penitenciarios de ambas comunidades. En todo caso, la propuesta que ahora se presenta concentra toda su importancia en promover una primera fase para

facilitar un punto de encuentro y consenso con el Gobierno español.

4.2. Criterio de la propuesta de reubicación

El criterio de la primera fase de esta propuesta es la reubicación de las presas y presos vascos en las diez cárceles que se encuentran a menos de 250 kilómetros de Euskadi.

Desde el punto de vista de quienes consideran que no debe favorecerse la concentración de personas presas vinculadas a ETA en una o dos prisiones, esta propuesta de criterio permite cumplir lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria sin afectar a esa premisa.

Esta nueva reubicación de las personas presas en estos diez Centros Penitenciarios podría hacerse como mejor proceda desde un punto de vista operativo y organizativo. No obstante, el Gobierno Vasco sugiere que, al menos la mitad podría ubicarse en los Centros Penitenciarios de Zaballa y Pamplona con una distribución orientativa similar a la siguiente:

Centro penitenciario	nº presos	nº kilómetros
ZABALLA	100	-
PAMPLONA	40	-
BASAURI	25	-
MARTUTENE	25	-
LOGROÑO	20	137
BURGOS	20	164
EL DUESO – SANTOÑA (Cantabria)	15	175
ZUERA (Zaragoza)	10	219
SORIA	7	230
DUEÑAS - LA MORALEJA (Palencia)	5	250

5. Razones para implementar esta propuesta

5.1. Razones éticas y pre-políticas

El primer efecto de una propuesta como esta es, sin duda, el alivio humanitario que de un modo directo e inmediato sentirían las familias de las personas presas. Estamos hablando de padres, madres, hermanos, hermanas, hijos, hijas y otras personas allegadas que no han cometido ningún delito y que sienten, como sentiría cualquier persona en su situación, el deber afectivo y moral de atender a su familiar encarcelado. Este acercamiento constituiría una medida de humanidad. Su alcance, antes que político, es ético y pre-político.

5.2. Razones legales

No existe impedimento legal alguno para articular un proceso de acercamiento de presos y presas a cárceles próximas a su entorno familiar. Al contrario, la propia legislación lo prevé en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, al precisar que la administración penitenciaria debe evitar el desarraigo social de los penados. La interpretación de las normas debe realizarse de acuerdo a “la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”. El cese definitivo de la violencia de ETA y el acuerdo de la práctica totalidad de sus presos con esta decisión define una nueva realidad socio-política y de convivencia. En un contexto de final del terrorismo y consolidación de la paz social deben recuperarse estándares de normalidad penitenciaria y explorarse las posibilidades que para ello ofrece la ley.

5.3. Razones sociales y de convivencia

La normalidad penal y penitenciaria es un consenso social y su ausencia un factor de distorsión. Recuperar la normalidad penal y penitenciaria es un objetivo democrático porque contribuye decisivamente a la normalización de la convivencia en nuestra sociedad. Por su importancia para la convivencia social, política e institucional es fundamental que en Euskadi la orientación y aplicación de la política penitenciaria esté apoyada en los más amplios consensos. El alejamiento es un factor de distorsión de la convivencia. El acercamiento constituye un amplísimo consenso social, político e institucional.

5.4. La razón de la reinserción

La experiencia del paso del tiempo ha demostrado que el alejamiento no solo no promueve el fin resocializador de la pena sino que lo atrinchera y paraliza. En la coyuntura actual, con el cese definitivo del terrorismo confirmado, es decir, sin riesgo de reincidencia, el acercamiento constituiría arraigo social y conexión directa con el debate que en Euskadi se desarrolla sobre memoria y reflexión crítica en relación con el pasado. Todo ello constituiría un claro impulso a lo que la Constitución consagra como derecho fundamental y finalidad de la pena: la reinserción social.

marzo 2017





Documento

5.

Informe de la Dirección de Salud Pública
del Departamento de Salud sobre los
riesgos del alejamiento de personas
presas en el contexto de la Covid-19

Informe de la Dirección de Salud Pública del Departamento de Salud sobre los riesgos del alejamiento de personas presas en el contexto de la Covid-19

mayo de 2020

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA
Giza Eskubide, Bizkidetza
eta Lankidetzaren Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA
Secretaría General de Derechos Humanos,
Convivencia y Cooperación

El pasado 27 de abril, la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, en nombre de Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno Vasco remitió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Gobierno español la “Propuesta en materia de política penitenciaria en el contexto de los efectos de la pandemia del Covid 19 y de las medidas de protección de la salud pública”. El 14 de mayo, al hilo de la evolución de la pandemia, fue remitido un segundo escrito reiterando algunos de las principales ejes expuestos en el primero.

La propuesta pone el acento en la problemática de salud pública que va a provocar el alejamiento en los meses posteriores al Estado de Alarma y hasta que no se encuentre una vacuna. Concretamente, la exposición de motivos se formula del siguiente modo:

(...) “Todo parece indicar que la necesidad de mantener medidas preventivas y de protección en relación con el riesgo de contagio del Coronavirus se extenderá por muchos meses todavía, después incluso de que sea levantado el Estado de Alarma, y muy probablemente hasta que se consiga una vacuna o tratamiento eficaz.

En este contexto, la realidad del alejamiento obliga a las familias, personas allegadas y amigas de las personas presas a realizar desplazamientos largos que hacen comunicar semanalmente a personas que proceden de zonas geográficas alejadas. Estas personas comparten y utilizan en los centros penitenciarios recintos y espacios cerrados como zonas de espera, locutorios, ventanillas, zonas de paso, entradas y salidas.

Todo ello configura, un contexto absolutamente desaconsejable, desde el punto de vista de la salud pública, de la prevención de cualquier diseminación de posibles contagios y del control de contactos. No sólo es desaconsejable, es evitable y tiene soluciones razonables. Los riesgos que añade el alejamiento no sólo afectan a las familias de las personas presas que se desplazan. Afectan a toda la población relacionada con el ámbito penitenciario, y de modo muy especial a las personas profesionales y funcionarias de prisiones” (...)

En virtud de todo lo anterior, la propuesta que se presenta al Gobierno español es la siguiente:

De acuerdo con el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, en el contexto de las consecuencias de la Pandemia del Covid 19 y con el objetivo de la prevención y protección de la salud pública, articular con carácter general para toda la población reclusa un plan de acercamiento a las cárceles más cercanas al entorno familiar de cada persona presa.

En el caso vasco, esta propuesta implica la reubicación en los centros penitenciarios de Martutene, Basauri y Zaballa de todas las personas presas cuyo origen, residencia habitual o entorno familiar se encuentre en Euskadi.

Todo ello, con el objetivo principal de evitar y limitar al máximo, tanto desplazamientos largos de grupos de personas, como el encuentro y contacto en recintos comunes y espacios cerrados de personas que proceden de zonas geográficas alejadas y que pueden contribuir a aumentar el riesgo de una alta diseminación de contagios, con alto grado de dificultad para el control y aislamiento de contactos.

La propuesta plantea la necesidad de preparar un plan de acercamiento a las cárceles más cercanas al entorno familiar de cada persona presa. No se hace distinción entre presas y presos condenados por terrorismo o por cualquier otro tipo de delito, y, tampoco se circunscribe al ámbito vasco. En la propuesta se subraya, expresamente, que se formula “con carácter general para toda la población reclusa”.

Desde el punto de vista de la prevención y protección de la salud pública, no parece lógico, ni prudente mantener un sistema que va a favorecer semanalmente desplazamientos de personas que proceden de zonas geográficas alejadas y que pueden contribuir a aumentar el riesgo de diseminación de contagios, con alto grado de dificultad para el control y aislamiento de contactos.

La política de alejamiento tiene ante sí un serio problema de salud pública, en el caso de las familias de personas presas que se encuentran en centros penitenciarios alejados. Este tipo de desplazamientos largos y semanales serán desaconsejables y estarán contraindicados durante mucho tiempo, tanto como se tarde en encontrar una vacuna o tratamiento eficaz.

No es casualidad que tras publicarse en el BOE la Orden INT/407/2020 de flexibilización de medidas en el ámbito de las instituciones penitenciarias, en la práctica, las visitas a presos y presas en las primeras fases de la desescalada solo se podrán realizar si la persona o familiar visitante vive en la misma provincia en la que se encuentra el centro penitenciario.

En el escrito remitido el 14 de mayo, la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco comunica al Gobierno español su intención de solicitar a la Dirección de Salud Pública del Departamento de Salud del Gobierno Vasco un informe específico sobre los riesgos que para la salud pública tiene el hecho de que varios cientos de familias y allegados de personas presas se dispersen cada semana en largos viajes por toda la geografía del estado.

Este informe elaborado por la Dirección de Salud Pública del Departamento de Salud del Gobierno Vasco es el que, al mismo tiempo que se remite a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se hace llegar, a efectos informativos, al Parlamento Vasco.

Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación

Presidencia-Lehendakaritza

25 de mayo de 2020

Informe de Salud Pública sobre la incidencia de las actuales medidas penitenciarias de cumplimiento de condena por personas presas de Euskadi en centros fuera de la Comunidad Autónoma

Antecedentes

la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco ha solicitado a esta Dirección de Salud Pública y Adicciones un informe sobre los riesgos y afecciones sobre la salud asociado a las actuales medidas penitenciarias sobre la ubicación de los presos vascos en cárceles fuera de Euskadi, en el marco de la actual situación de pandemia por COVID-19.

En el presente informe, se contemplarán diferentes riesgos para la salud haciendo especial hincapié en lo relativo a los riesgos de salud pública asociados al SARS-CoV-2. Para ello, se ha de tener en cuenta que el objetivo que persigue la Salud Pública, por medios de protección colectiva u otras acciones, es la adopción de medidas comunitarias de prevención y control del contagio del virus. En este sentido, se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con la información disponible, la infección por el virus SARS-CoV-2 se transmite principalmente por las gotas respiratorias de más de 5 micras y por el contacto directo con las secreciones de personas infectadas, de persona a persona, aunque parece poco probable que ocurra a distancias mayores de dos metros. El contacto también puede darse a través de material contaminado, que puede encontrarse en las manos u otros objetos o superficies. Por tanto, es de vital importancia extremar las medidas de higiene y limpieza y desinfección.

Ante los efectos en salud, tanto en morbilidad como en mortalidad, que estaba teniendo la infección por COVID-19, se adoptaron estrictas medidas de contención a nivel individual y comunitario. La situación está mejorando progresivamente en cuanto al número de casos nuevos y los efectos clínicos de la infección. Todo ello ha contribuido a que se vayan relajando las medidas citadas anteriormente con objeto que nos lleven a una situación de nueva normalidad. Esta nueva situación, que es previsible que dure meses e incluso años, obliga también a hacer una reflexión sobre las medidas oportunas a aplicar en los centros penitenciarios y su entorno con una visión global del impacto en salud pública.

En este contexto, al hacer este breve informe se va a considerar el riesgo para la salud no solo para las personas vascas que se encuentran recluidas en centros penitenciarios distanciados de Euskadi, sino también sobre el personal del mismo, las poblaciones del entorno de estos centros y los familiares y personas que se desplazan a visitar a esta población reclusa.

Se ha de tener en cuenta que hay unas 327 personas de Euskadi presas en más de 40 centros penitenciarios fuera de este territorio.

Objetivo

El objeto del presente informe es evaluar los riesgos en salud pública asociados a la situación actual de personas de Euskadi recluidas en centros penitenciarios fuera de esta comunidad autónoma.

Riesgos para la salud considerados

a la hora de considerar los riesgos para la salud, ésta se ha de entender en el concepto establecido por la Organización Mundial de la Salud que no se refiere solamente a la ausencia de afecciones o enfermedad sino al completo bienestar físico, mental y social.

El hecho que los presos que cumplen condenas, por cualquier causa, se encuentren internados en cárceles alejadas a su lugar de origen hace que, quienes decidan visitarlos tengan que realizar viajes más o menos largos. Todo esto conlleva una serie de consecuencias relacionadas con la salud de la persona presa, de su familia y de otras personas, e incluso podría incrementar riesgos de contagios al personal de prisiones, otros reclusos o población de lugares donde se realizan paradas durante los viajes.

El aislamiento individual y colectivo promovido para el conjunto de la sociedad se ve intensificado en este colectivo. El alejamiento perjudica el equilibrio psíquico del preso y empeora su salud mental. Este aislamiento sumado al distanciamiento también afecta negativamente a la salud mental de su familia y allegados.

La distancia puede suponer largos desplazamientos para su familia y allegados. La primera consecuencia es el incremento del riesgo de accidentes, contribuyendo a ello menor disponibilidad de áreas y hoteles para el cansancio, especialmente si van pocas personas en el vehículo, para poder relevarse en la conducción. En los accidentes pueden resultar perjudicadas terceras personas.

Los centros penitenciarios cumplen las condiciones de mayor riesgo para la propagación del coronavirus, consecuencia de la agrupación y convivencia de un colectivo de personas de forma continuay, adicionalmente, se considera que las consecuencias de la presencia de la enfermedad podría tener consecuencias especialmente graves, dadas las condiciones de salud que tiene la población reclusa con frecuentes enfermedades crónicas, adicciones o enfermedades mentales, por lo que la prevención debe ser una prioridad.

La baja prevalencia de infección de coronavirus entre los internos y funcionarios de prisiones son consecuencia de la limitación en las visitas que se ha producido durante los últimos meses. Pero esto no es sostenible en el tiempo, por las consecuencias para la salud y vulnerar un derecho.

Entre las consecuencias se ha de destacar:

- En función del lugar donde se encuentre el preso, el recorrido para llegar puede transcurrir por diferentes provincias y comunidades autónomas. En el periodo que dure la pandemia, previsiblemente durante meses, puede haber zonas geográficas con diferente incidencia y riesgo de transmisión, y por lo tanto durante el trayecto zonas o áreas con diferentes medidas de limitación de la movilidad. El riesgo de transmisión de la Covid-19 se incrementa en desplazamientos con vehículos cuanto mayor sea el número de personas en el mismo. En el caso de viajes cortos la ocupación de coche habitualmente sería menor, permitiendo la posibilidad de realizar desplazamientos en mayor número de ocasiones, con un número de personas menor en cada ocasión.
- Cada vez existe más información y recursos para el control del contagio por la Covid-19 sobre todo en el tránsito nacional y hace que se pueda realizar con ciertas garantías. No obstante, estos riesgos se reducirían e incluso se evitarían si no fuera necesario realizar estos desplazamientos.
- Las grandes distancias al centro penitenciario desde el lugar de residencia de las personas que habitualmente realizan las visitas reducen la opción de adoptar medidas que pueden minimizar los riesgos de contagio. En este sentido, al disminuir la distancia se podrían distribuir mejor las visitas de las personas a los centros y reducir afluencias simultáneas y agrupaciones de personas con el consiguiente riesgo. También afectaría al número de personas que viajan en el mismo vehículo y los tiempos de contacto.
- Cuando el trayecto es largo es necesaria la realización de los preceptivos descansos en la conducción o en el viaje. Esto contribuye a una mayor exposición al riesgo de contagio, al tener que parar para descansar, en comedores o cafeterías del recorrido.

En resumen, la reubicación de la población de Euskadi reclusa en centros penitenciarios de la comunidad autónoma contribuiría a la reducción del riesgo para población reclusa, familiares y terceras personas. La gestión de los centros penitenciarios y las medidas de confinamiento de familiares y allegados han contribuido a que las tasas de contagio en estas instituciones hayan sido bajas. En la actual situación de confinamiento es comprensible que no se puedan adoptar medidas de reubicación pero pronto se podrá viajar y acceder a estos centros desde otras Comunidades Autónomas.

La predicción más razonable y compartida por los diferentes organismos de salud internacionales es que la enfermedad Covid-19 no va a desaparecer. Podrá lograrse un control de su transmisión cuando más de la mitad de la población haya obtenido inmunidad frente al coronavirus, bien por haberla padecido o mediante una vacunación que resulte efectiva. No se espera que se alcance, por ello, dicha inmunidad comunitaria de aquí a un año.

Se espera, por el contrario, que el invierno próximo se produzca un recrudecimiento de la enfermedad. El viaje de los familiares y allegados entre Comunidades Autónomas diferentes dificultaría el rastreo de contactos de los casos. Es previsible pensar en nuevas situaciones de confinamiento, con medidas que dificultarán o impedirán las visitas de los familiares a las personas presas.

En Vitoria Gasteiz, a 20 de mayo de 2020

Juan Jose Aurrekoetxea Agirre
Director de Salud Pública y Adicciones