

RESUMEN EJECUTIVO



# TENDENCIAS MUNDIALES SOBRE ENCARCELAMIENTO 2020

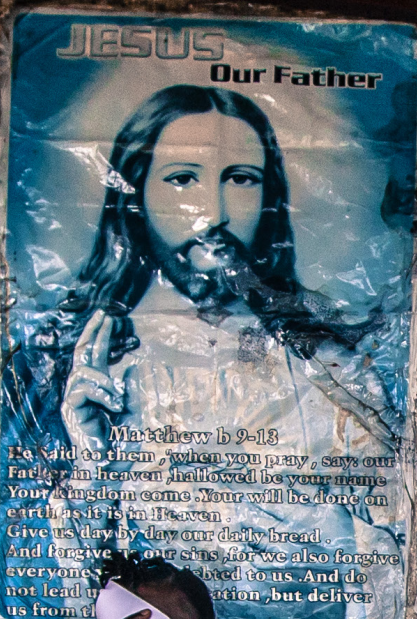


Incluye el  
**Enfoque especial**

**Medidas alternativas  
al encarcelamiento**



Cárcel de mujeres en Sierra Leona.  
© Boaz Riesel / AdvocAid.



## Este resumen ejecutivo incluye extractos del reporte completo publicado en inglés.

*Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento* es, desde 2015, la publicación anual emblemática de Penal Reform Internacional, realizada en colaboración con Thailand Institute of Justice. El informe provee información y análisis sobre los avances y retos actuales en la justicia penal y en las políticas y prácticas penitenciarias.

## Le edición de 2020 incluye información sobre los siguientes temas:

### Tendencias en las políticas y prácticas penitenciarias

Tales como:

- Delitos y encarcelamiento, reincidencia, políticas de drogas y respuestas al extremismo violento y a la radicalización
- Presupuestos destinados a las prisiones
- Prisión preventiva y el uso de la cadena perpetua y de la pena de muerte.

### Poblaciones penitenciarias y problemas relacionados con personas pertenecientes a grupos específicos en reclusión

Entre otros:

- Mujeres
- Niñas y niños – incluyendo a los que viven en prisión con sus madres
- Personas con discapacidad
- Personas LGBTQ
- Personas extranjeras, personas indígenas, minorías, y personas que no cuentan con un documento oficial de identificación.

### Asuntos y retos de la gestión de las prisiones

Tales como:

- Salud en las prisiones –incluyendo las respuestas a la pandemia por COVID-19 y el uso de drogas en la prisión
- Seguridad, violencia y fallecimientos en las prisiones, también en el contexto de autogobierno, así como el uso de la fuerza y el equipamiento
- La situación del personal penitenciario
- Temas y desafíos en Estados frágiles y afectados por conflictos, así como en el caso de desastres naturales
- Reinserción de las personas privadas de la libertad – también mediante el deporte
- El papel de las nuevas tecnologías en las políticas y prácticas penitenciarias.

El informe completo puede ser descargado en :  
[www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2020](http://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2020)

*Todas las referencias citadas en esta publicación pueden ser consultadas en el informe completo.*



# INTRODUCCIÓN

La sexta edición de *Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento* es publicada, conjuntamente, por Penal Reform International (en adelante, PRI) y Thailand Institute of Justice (en adelante, TIJ) en un momento crucial en el que las prisiones, los sistemas de justicia y las comunidades enfrentan retos sin precedentes, debido a la pandemia mundial por COVID-19.

Como se reporta detalladamente en *Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento*, a pesar de los retos —ampliamente documentados— para crear sistemas de justicia penal justos y eficaces, también se han dado algunos pasos positivos hacia la implementación concreta de los estándares internacionales de derechos humanos en materia de justicia penal, tales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok). Puesto que muchas prisiones y sistemas de libertad condicional enfrentan desafíos comunes, estos esfuerzos deberían ser vistos como ejemplares y también deberían ser replicados.

Gran parte de los desafíos responden al aumento en el número de personas privadas de la libertad; por lo tanto, a 30 años de la adopción de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), la sección *Enfoque Especial* de este año se centra en medidas alternativas al encarcelamiento. Revisamos, particularmente, la implementación de alternativas al encarcelamiento y las dificultades que enfrentan los gobiernos. También analizamos cuáles son las barreras que obstaculizan la expansión de las alternativas al encarcelamiento, mismas barreras que representan una de las causas y consecuencias de que, en muchos países, la privación de la libertad se mantenga como una respuesta frente al delito. Es evidente que las medidas y sanciones no privativas de la libertad

deberían formar parte de reformas más amplias, de manera que sea posible reducir el alcance del sistema de justicia penal. La prevención del delito, la descriminalización de ciertos delitos y los programas de derivación tienen como objetivo, para empezar, limitar el número de personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal.

El *Enfoque Especial* es incluso más relevante, ya que, en diciembre de este año, se cumple el décimo aniversario de las Reglas de Bangkok. Por ello, debemos reflexionar sobre las medidas que se han tomado para atender el número creciente de mujeres que entran en contacto con el sistema de justicia penal. Las Reglas de Bangkok reconocen explícitamente que la prisión suele ser una solución ineficaz y, a menudo, incluso perjudicial para hacer frente a la comisión de delitos por parte de las mujeres; la privación de la libertad dificulta la reinserción social de las mujeres y su capacidad para vivir de manera productiva y en concordancia con la ley después de salir de prisión.

En el futuro, debemos interrogarnos en sentido amplio sobre el continuo aumento de la población privada de la libertad, documentado también este año en *Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento*. Los pocos países que tienen un número bajo de personas en prisión nos permiten observar que es posible prevenir el delito sin recurrir a sentencias privativas de la libertad como herramienta principal. Sin embargo, estos países son una excepción frente a los muchos Estados que reportan tasas de hacinamiento penitenciario increíblemente altas. El hacinamiento puede constituir una amenaza para la sobrevivencia, debido a los problemas de salud que emergen a causa de las malas condiciones de reclusión en prisiones sobrecargadas —la actual pandemia de coronavirus es un grave recordatorio de estos problemas de larga data—.

Además, el hacinamiento impide que los centros penitenciarios cumplan con los objetivos de reinserción de las personas privadas de la libertad. Muchos países han tratado de reducir

la población penitenciaria en medio de la pandemia por COVID-19. Estas medidas deberían formar parte de una estrategia de reforma de largo plazo para atender el hacinamiento y el número desproporcionado de personas marginadas privadas de la libertad. Al final de esta década, el compromiso de los Estados para mejorar el sistema de justicia penal será medido a partir del compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “No dejar a nadie atrás”. Dadas las tendencias evidenciadas en el informe de este año, es crucial que los Estados miembros presten particular atención a aquellas poblaciones, incluyendo mujeres, niñas y niños y otros grupos que suelen ser marginados en los sistemas de justicia penal, y, a menudo, en la comunidad en general.

Continuamos publicando *Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento* como una herramienta para hacedores de políticas públicas y profesionales, como una referencia para la academia y como una inspiración para activistas dedicados a la reforma del sistema penal, así como para personas defensoras de derechos humanos. La poca disponibilidad de datos e información públicos sigue representando un desafío para nosotros —y para todos los actores que confían en políticas basadas en evidencia—; no obstante, gracias a las investigaciones y operaciones que PRI conduce en muchas regiones del mundo y a la experiencia de TIJ, hemos podido recopilar información de primera mano que reporta las tendencias que documentamos en el informe de este año.

**Florian Irminger**

Director Ejecutivo  
Penal Reform  
International

**Dr Kittipong Kittayarak**

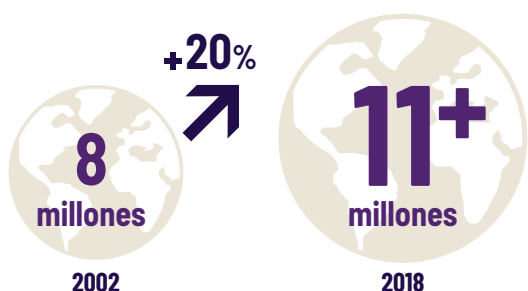
Director Ejecutivo  
Thailand Institute  
of Justice

1. El término *probation*, usado en el texto original, tiene muchos matices en inglés, refiriéndose a modelos e instituciones distintas. Aquí es traducido como “libertad condicional”, por ser el más preciso, a pesar de que este término, también en español, puede aludir a una forma específica de medida alternativa y tener significados distintos de acuerdo con el sistema de justicia penal de cada país (N de la T).

# TENDENCIAS MUNDIALES SOBRE ENCARCELAMIENTO

## Poblaciones en prisión

LA POBLACIÓN MUNDIAL EN PRISIÓN ESTÁ AUMENTANDO.



**700,000+**  
MUJERES

**+50%**  
DESDE 2000



**19,000**  
NIÑAS/NIÑOS  
VIVIENDO EN  
PRISIÓN CON  
SUS MADRES

**410,000+**  
NIÑAS/NIÑOS  
EN CENTROS  
DE DETENCIÓN



**1 millón**  
NIÑAS/NIÑOS EN  
DETENCIÓN POLICIAL

PERSONAS EN  
PRISIÓN  
PREVENTIVA



SE NECESITAN MÁS INVESTIGACIÓN Y DATOS ACERCA DE :



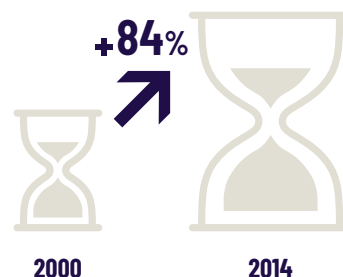
Personas LGBTQ  
Extranjeras  
De minorías étnicas y religiosas  
Pobres y socialmente excluidas  
En custodia policial

**MUCHOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL  
CONTINUÁN SIENDO DISCRIMINATORIOS.**

## Tendencias sobre sentencias

EL ENCARCELAMIENTO ES UTILIZADO EN EXCESO Y LAS SENTENCIAS SON CADA VEZ MÁS LARGAS.

**0.5 millones**  
PERSONAS  
TIENEN  
CADENA  
PERPETUA



**20,000+**  
PERSONAS CON  
PENA DE MUERTE



DELITOS  
POR LOS CUALES  
SE ENCARCELA :

Estimados  
**50+**  
NO VIOLENTOS



**7%**

HOMICIDIO



**20%**  
RELACIONADOS  
CON DROGAS



**20%**  
(0.5 millones)  
POR POSESIÓN  
PARA CONSUMO  
PERSONAL

EL ENCARCELAMIENTO  
ES UN CICLO DIFÍCIL  
DE ROMPER



LAS TASAS DE  
REINCIDENCIA SE  
MANTIENEN ALTAS



**EL ENCARCELAMIENTO MASIVO ES COSTOSO.**

# HECHOS Y CIFRAS CLAVE

## Financiamiento

## Condiciones de detención



EL FINANCIAMIENTO PARA LA MAYORÍA DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL ES DEMASIADO BAJO.



LAS CONDICIONES DE DETENCIÓN SON INADECUADAS EN MUCHOS PAÍSES.

LA JUSTICIA ES SUBFINANCIADA



ESTO IMPACTA :  
Tribunales  
Medidas en libertad  
Prisiones  
Policía

LA MAYORÍA DEL PRESUPUESTO PENITENCIARIO SE GASTA EN :



Infraestructura



Personal



Seguridad

0.2%  
DEL PIB



GASTO PROMEDIO  
DE LA UNIÓN  
EUROPEA PARA  
LAS PRISIONES

PRESUPUESTO  
PARA COMIDA



POR DÍA POR  
PERSONA EN :

Camboya  
República  
Centroafricana

LOS PRESUPUESTOS INSUFICIENTES  
CONDUCE A CONDICIONES PRECARIAS DE  
DETENCIÓN Y FALTA DE SERVICIOS DE SALUD.

LAS  
PRISIONES  
EN

124+  
países



REBASAN SU MÁXIMA  
CAPACIDAD DE OCUPACIÓN



ESTO CONDUCE A :  
Violencia  
Tasas más altas de muertes  
en detención  
Falta de acceso a la salud  
Menos oportunidades de reinserción

LA TASA DE  
SUICIDIO  
EN PRISIÓN  
ES ALTA



Personas en prisión

SUICIDIO EN  
PRISIÓN

25

por cada 100,000

SUICIDIO EN  
LA COMUNIDAD

11

por cada 100,000

Personas

USO DE  
LA FUERZA  
ES UNA  
TENDENCIA  
EN AUMENTO



Mayor participación de  
las fuerzas de seguridad  
del sector privado

Mayor uso de fuerzas de  
intervención especiales

Uso creciente de armas  
letales de equipo pesado

LAS CONDICIONES PRECARIAS DE  
DETENCIÓN CONDUCE A VIOLACIONES  
DE DERECHOS HUMANOS.



LAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO OFRECEN UNA SOLUCIÓN.

→ NO SEPARAN A LAS FAMILIAS

→ CONTRIBUYEN A REDUCIR EL HACINAMIENTO

→ AYUDAN A REDUCIR LOS COSTOS DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

→ EVITAN EL DAÑO QUE IMPLICA EL ENCARCELAMIENTO

→ ATIENDEN MEJOR LAS TRAYECTORIAS DELICTIVAS INDIVIDUALES

→ REDUCEN LA REINCIENCIA

# MENSAJES CLAVE

01

**Niveles récord de personas privadas de la libertad**

Más de 11 millones de personas están privadas de la libertad a nivel mundial, el número más alto registrado hasta ahora. Alrededor de 102 países reportaron una ocupación de más de 110 por ciento de su capacidad. La magnitud de los problemas y de las violaciones a los derechos humanos asociados al hacinamiento se tornó evidente a través de los esfuerzos por prevenir y contener los brotes de COVID-19 en las prisiones.

02

**Las mujeres enfrentan discriminación basada en el género en las prisiones y en el sistema de justicia penal en general**

Después de casi diez años desde su adopción, las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas sobre mujeres privadas de la libertad y medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres, continúan, en gran parte, sin implementarse. La población de mujeres privadas de la libertad a nivel mundial ha aumentado 50 por ciento en veinte años; sin embargo, los sistemas y las instituciones de justicia están diseñados, en gran medida, para una población masculina homogénea.

03

**Nuevos datos muestran que niñas y niños no son detenidos “como una medida de último recurso”**

Si bien algunos países han tenido avances en la creación de legislación específica para niñas y niños en contacto con la ley penal, de tribunales amigables para niñas y niños y de procedimientos especializados, también es cierto que datos recientes estiman que al menos 410,000 niñas y niños son privados de la libertad cada año en centros de reclusión y en centros de detención preventiva, con un estimado de aproximadamente 1 millón de niñas y niños detenidos en custodia policial.

04

**Los delitos no violentos reciben demasiadas sentencias privativas de la libertad**

La gran mayoría de las personas capturadas por el sistema de justicia penal es arrestada, acusada y sentenciada por delitos no violentos. Algunas reformas legales, particularmente en África, surgieron de esfuerzos por descriminalizar delitos menores.

05

**La prisión preventiva es demasiado a menudo la regla, y no la excepción**

En por lo menos 46 países, el número de personas privadas de la libertad que no han sido declaradas culpables de algún delito supera al número de personas condenadas. Personas que pertenecen a minorías, personas extranjeras, mujeres y las personas más pobres de nuestras sociedades tienen más probabilidades de estar en prisión preventiva.

06

**Las políticas relacionadas con las drogas contribuyen al aumento de la población penitenciaria**

Las políticas de drogas basadas en el prohibicionismo han contribuido al aumento de las poblaciones en prisión. Más de dos millones de personas se encuentran en prisión por delitos relacionados con drogas, de las cuales 0.5 millones están condenadas por posesión de drogas para uso personal. Una proporción más alta de mujeres que de hombres se encuentra en prisión por delitos relacionados con drogas.

07

**El encarcelamiento forma parte de un ciclo de discriminación difícil de romper**

Los sistemas punitivos contribuyen al aumento de las poblaciones en prisión, ya que no cumplen con los objetivos de reinserción y, al contrario, aumentan la marginación de las personas privadas de la libertad que pertenecen a grupos vulnerables. Lo anterior, aunado a la falta de planes individualizados de reinserción y sentencia para las personas privadas de la libertad, se traduce en altas tasas de reincidencia en muchos países.

08

**El uso masivo de la cadena perpetua conlleva violaciones a los derechos humanos**

Casi medio millón de personas tienen una sentencia a cadena perpetua en términos legales, sin embargo, muchas más personas la tienen *de facto*. Las reformas orientadas a penas más proporcionales avanzan lentamente y varios países están considerando introducir la cadena perpetua, bajo el argumento de “mano dura contra el crimen”. Las personas con cadena perpetua suelen sufrir, además, condiciones penitenciarias más duras.

- 09

**La abolición de la pena de muerte avanza, pero con algunos retrocesos**

Si bien se mantienen los avances para abolir la pena de muerte, sobre todo en África, algunos países abolicionistas de larga data atestiguan un resurgimiento de los llamados al restablecimiento de la pena de muerte. Más de 20,000 personas se encuentran detenidas en los corredores de la muerte, viviendo en condiciones inhumanas y, a menudo, como consecuencia de juicios injustos.
- 10

**El presupuesto destinado a los sistemas penitenciarios tiende a permanecer bajo**

Un panorama comparado de los presupuestos gubernamentales para las prisiones en 54 países muestra que, generalmente, se les asigna menos del 0.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). La infraestructura y el personal penitenciario parecen recibir la mayor parte de los fondos asignados, además de que muchos países destinan cantidades extremadamente bajas a programas de reinserción y a la alimentación.
- 11

**Las alternativas al encarcelamiento representan una solución a los desafíos mundiales, incluyendo la COVID-19**

Existe un amplio abanico de alternativas a la privación de la libertad en la etapa procesal y posterior a la sentencia que pueden ayudar, en conjunto con la implementación de programas de prevención del delito y de reinserción financiados adecuadamente, a enfrentar retos clave. El apoyo político demostrado a las alternativas al encarcelamiento como una respuesta a la pandemia por coronavirus debe ser aprovechado para lograr reformas de largo alcance.
- 12

**Existen numerosas barreras estructurales para la expansión e implementación de alternativas al encarcelamiento**

Las barreras clave para la expansión de alternativas incluyen la falta de marcos legales o la insuficiencia de los existentes, la falta de recursos e infraestructura para su implementación y la falta de confianza en las alternativas por parte de las autoridades judiciales, así como de la sociedad en general. Además, algunos grupos, entre ellos las personas extranjeras, tienen menor acceso a medidas alternativas.
- 13

**Las personas marginadas están sobrerrepresentadas y descuidadas en las prisiones**

Las personas que pertenecen a grupos marginados, incluyendo a las personas extranjeras, pueblos indígenas, personas con discapacidad y personas que pertenecen a minorías o a la comunidad LGBTQ, son detenidas y encarceladas de manera desproporcionada. Asimismo, enfrentan mayores riesgos de sufrir violaciones a los derechos humanos a manos de las autoridades.
- 14

**La salud en las prisiones no es una prioridad, a pesar de los enormes impactos negativos**

En un número considerable de países, la atención a la salud en las prisiones es insuficiente, debido a la falta de financiamiento y de personal de salud. Las autoridades adoptaron varias medidas para prevenir el contagio por COVID-19 y así proteger a las personas privadas de la libertad y al personal. Aun así, se han reportado algunos brotes de la enfermedad.
- 15

**Las prisiones y los sistemas de libertad condicional carecen de personal suficiente y calificado**

La poca satisfacción laboral del personal de las prisiones y de los servicios de libertad condicional, aunada a su remuneración insuficiente, son barreras comunes para lograr la contratación y retención de personal suficientemente calificado. Los recortes presupuestales, la reducción del personal y el aumento de la población penitenciaria conducen, a menudo, al deterioro de las condiciones de trabajo para el personal, afectando también las condiciones de detención de las personas en prisión.
- 16

**La violencia en las prisiones está en aumento**

A nivel mundial, los altos niveles de hacinamiento penitenciario, la impunidad institucional y la falta de transparencia contribuyen al aumento de los incidentes violentos en los centros de reclusión. En la última década, se ha registrado un incremento en el uso de “fuerzas especiales” —cuerpos antimotines o “equipos de respuesta en situación de emergencia”— empleados para responder a incidentes mayores, como los motines.
- 17

**Los fallecimientos en prisión son comunes y se pueden prevenir**

La tasa de mortalidad para las personas privadas en prisión es 50 por ciento más elevada que para aquellas en el exterior. Las causas de muerte más comunes son los suicidios y los enfrentamientos violentos fatales. Otras causas son tortura y malos tratos, enfermedades contagiosas y problemas de salud. Las investigaciones acerca de las causas de muerte son escasas y, cuando se realizan, son deficientes y no logran concretarse en reformas.
- 18

**Nuevas tecnologías y los retos y beneficios de la IA**

La innovación tecnológica brinda muchas oportunidades a los sistemas de justicia penal, sin embargo, la “brecha digital” excluye a algunos países, especialmente en África. El empleo de herramientas que utilizan la Inteligencia Artificial (IA) ha convocado llamados por una mayor regulación y consideración de los impactos antes de su expansión.

# DELITO Y ENCARCELAMIENTO

Se estima que, a nivel global, más de 11 millones de personas están privadas de la libertad. Esta cifra no incluye a las personas bajo custodia policial o en detención administrativa, y tampoco refleja el número de personas que entran y salen de prisión cada año, un dato que sigue sin conocerse. Las tasas de encarcelamiento se mantienen estables, sin embargo, se han registrado “cambios sustanciales” en ciertas regiones y países. La *World Population List* de 2018 reporta que los niveles de población penitenciaria *per capita* han aumentado menos del 1 por ciento en tres años, de 2016 a 2018.

Estados Unidos tiene el número absoluto más alto de personas privadas de la libertad a nivel mundial, con más de 2.1 millones de personas encarceladas y una tasa de encarcelamiento de 655 personas por cada 100,000 habitantes, a pesar de que las tasas de delitos violentos continúan disminuyendo. El país ha atestiguado un incremento de su población penitenciaria de 700 por ciento desde los años setenta, con un pico en 2009, y una ligera disminución anual desde entonces, principalmente a raíz de reducciones de la población penitenciaria en algunos estados y, más recientemente, a nivel federal. China tiene la segunda población penitenciaria más alta a nivel mundial, con alrededor de 1.7 millones de personas encarceladas, seguida por Brasil donde datos de 2019 arrojan un estimado de 760,000 personas privadas de la libertad.

Estudios evidencian que no existe un vínculo entre el número de personas privadas de la libertad y los niveles de delincuencia. Algunos estudios sugieren que existe una relación entre la reducción de los sistemas de bienestar social y un aumento en las tasas de encarcelamiento, y, en consecuencia, entre los niveles de desigualdad social y mayores tasas de encarcelamiento. También se han encontrado vínculos entre marcos políticos incluyentes o excluyentes y mayores tasas de encarcelamiento. En algunos países, los bajos niveles de sentencias absolutorias, así como la falta de derechos procesales, contribuyen al aumento de la población penitenciaria.

Los datos muestran que una proporción significativa de las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal son arrestadas, procesadas o sentenciadas por delitos no violentos. Se estima que, en 2017, 1.9 millones de personas fueron detenidas o acusadas de posesión de drogas, de las cuales 860,000 fueron sentenciadas por posesión de drogas para uso personal, lo que significa un poco menos de medio millón de personas privadas de la libertad por dicho delito. En contraste, datos de 93 países sugieren que alrededor de una de cada 14 personas en prisión en el mundo (7 por ciento) ha sido sentenciada por homicidio.

Entender y medir los niveles delictivos a nivel mundial es complejo y representa un área de investigación en continuo desarrollo. Un delito comparable es el homicidio intencional, el cual es utilizado como un indicador de muertes violentas y, por lo tanto, puede sugerir los niveles de violencia y crimen en una sociedad. En 2019, las Naciones Unidas publicaron el *Estudio Global sobre Homicidio (Global Study on Homicide)*, donde se analizan datos recopilados en 2017. Si bien, a nivel global, se registra una disminución constante de los homicidios intencionales, en las Américas se alcanzó un nivel récord en 2017 (desde que empezó la recolección de datos en 1990), con una tasa de 17.2 víctimas de homicidios intencionales por cada cien mil habitantes.



# CORONAVIRUS, PANDEMIA Y PRISIONES

Mientras la pandemia por COVID-19 afecta a más personas en una lista, cada vez mayor, de países, existen preocupaciones legítimas en torno a posibles brotes en los sitios de detención, tras cientos de casos registrados en las prisiones de China e Irán, y otros países que informan casos de contagios y muertes por COVID-19, desde Kenia e India hasta Bélgica y España. La Organización Mundial de la Salud ha advertido que “los esfuerzos mundiales para atender la difusión de la enfermedad pueden verse mermados si no se presta la debida atención a las medidas de control del contagio en las prisiones”.

Las dificultades para contener el contagio en las prisiones son evidentes. Las personas privadas de la libertad, así como el personal penitenciario, viven en condiciones de proximidad y, a menudo, en centros de reclusión hacinados y con poca ventilación. Asimismo, las personas privadas de la libertad suelen tener condiciones de salud más precarias que la población en general, así como problemas de salud subyacentes. La infraestructura y los estándares de higiene en las prisiones suelen estar por debajo de aquellos en la comunidad, reduciendo

así la posibilidad de seguir las recomendaciones sanitarias para hacer frente a la pandemia.

Las medidas más comunes adoptadas por las autoridades penitenciarias para prevenir el contagio han sido la limitación del contacto con el mundo exterior a través de la suspensión o restricción de las visitas. En algunos casos, estas medidas han sido acompañadas de más oportunidades para hacer llamadas telefónicas u otros medios de contacto, como, por ejemplo, en Francia y Estados Unidos.

Las autoridades han puesto en cuarentena a pabellones o incluso instalaciones enteras, además de colocar a las personas en aislamiento. En China, donde fueron registrados 500 casos de contagios en prisión, se cerraron las instalaciones y las autoridades de los centros donde se presentó el contagio fueron despedidas. También se han adoptado medidas urgentes con el fin de reducir la población penitenciaria: en Francia, por ejemplo, los tribunales recibieron la indicación de posponer las sentencias cortas. Otro Estados, como Irán y Kenia, optaron por la liberación de emergencia de personas privadas de la libertad.

**El 16 de marzo de 2020, PRI publicó el documento de análisis *Coronavirus: salud y derechos humanos de las personas privadas de la libertad*, donde se recopilan las respuestas que los sistemas de justicia penal, incluyendo las prisiones y los tribunales, han tomado frente a la pandemia por COVID-19, así como los impactos de estas respuestas a la luz de las Reglas Nelson Mandela de las Naciones Unidas y otros estándares clave de derechos humanos.**

Hay preocupación por las posibles barreras para el acceso a la justicia. El confinamiento en casa puede implicar que las personas no acudan a las audiencias judiciales o a los encuentros con los supervisores de medidas cautelares o con sus defensores. Organismos internacionales han solicitado que las instituciones encargadas del monitoreo entren a las prisiones incluso durante la suspensión de las visitas, como es el caso en Kazajistán.

# ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO

## Compromisos y aspiraciones

Hace treinta años, fueron adoptadas las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, conocidas como Reglas de Tokio, comprometiéndose a los gobiernos a utilizar medidas alternativas al encarcelamiento. La razón de ser de las Reglas de Tokio se mantiene vigente más que nunca. Los gobiernos escribieron que estaban convencidos de que las medidas alternativas al encarcelamiento pueden ser eficaces “para la sociedad y las personas acusadas de un delito”. Asimismo, afirmaron que “la utilización de medidas no privativas de la libertad será parte de un movimiento en pro de la despenalización y destipificación de delitos”.

Las Reglas de Tokio vinculan el incremento de la población penitenciaria y el hacinamiento en

las prisiones, mismos que “dificultan la implementación adecuada” de las Reglas Nelson Mandela. Tales dificultades son incluso más evidentes cuando las prisiones enfrentan desastres, como ha sido el caso, recientemente, de la pandemia por COVID-19.

Las Reglas de Tokio deberían guiar las respuestas frente a la pandemia por coronavirus para prevenir las terribles consecuencias de la enfermedad y de su “desbordamiento en los lugares de detención”, como lo advirtió el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Algunos gobiernos han liberado proporciones significativas de la población penitenciaria. A la par, han reducido el ingreso de personas a prisión a través del uso de alternativas al encarcelamiento. Dichas políticas deben ser replicadas y ampliadas rápidamente (véase

La Pandemia por Coronavirus y las prisiones, *Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento 2020*).

Mirando hacia el futuro, el apoyo político que han recibido las alternativas al encarcelamiento durante la emergencia debe ser aprovechado para lograr reformas de largo plazo. La implementación de las Reglas de Tokio evitaría el hacinamiento penitenciario y los riesgos que éste implica para las personas privadas de la libertad y para el personal, en el caso de un desastre natural o la propagación de una enfermedad contagiosa.

En este Enfoque Especial, evidenciamos por qué la prisión preventiva y las sentencias privativas de la libertad permanecen como la principal respuesta al delito en numerosas jurisdicciones, detallando las barreras que deben ser superadas a corto y largo plazo.

## Una solución a los desafíos de la política penal mundial

Alrededor de 102 países y territorios en el mundo tienen una ocupación de las prisiones superior al 110 por ciento de su capacidad, y 22 operan con niveles de ocupación superiores al 200 por ciento. Está demostrado que las alternativas al encarcelamiento constituyen una herramienta primaria para reducir la población penitenciaria y, de esta manera, el hacinamiento.

Finlandia, Noruega, Dinamarca y Suecia han mantenido niveles bajos de ocupación penitenciaria gracias a la implementación de medidas no privativas de la libertad. La evidencia muestra que estas medidas deben ser combinadas con estrategias de prevención y con programas de reinserción y reintegración debidamente financiados.

Se reconoce ampliamente que las medidas alternativas a la prisión preventiva protegen de mejor

manera los derechos humanos. Además, contribuyen a reducir el número de penas privativas de la libertad. La correlación entre el uso (y la duración) de la prisión preventiva y la imposición de una sentencia privativa de la libertad ha sido demostrada en varios estudios, más recientemente en Estados Unidos y en Países Bajos. Diversas evaluaciones demuestran que las alternativas al encarcelamiento enfocadas en la reinserción reducen



las tasas de reincidencia más que la privación de la libertad, puesto que atienden las razones por las cuales las personas cometen delitos, y vuelven más seguras las comunidades. Un estudio internacional muestra que las tasas de reincidencia, generalmente, son más bajas que las reportadas entre las personas que estuvieron en prisión. Investigaciones de Victoria, Australia, demuestran que un mayor uso de los programas de derivación

a nivel policial en años recientes podría haber evitado decenas de miles de delitos.

Los impactos del encarcelamiento, en términos económicos y de derechos humanos, son ampliamente conocidos y documentados. Estos impactos afectan a las familias, a niñas, niños y adolescentes, a las comunidades y a la sociedad en general. A nivel individual, los derechos a la libertad y a la seguridad, a la salud y a no ser torturado —e incluso el derecho

a la vida— son puestos en riesgo cuando una persona es detenida, particularmente en prisiones hacinadas. **Las alternativas no privativas de la libertad pueden eliminar estos impactos y las violaciones a los derechos humanos.**

Asimismo, **el costo económico de encarcelar a alguien es más alto que el costo de sentencias no privativas de la libertad** (véase *Financiamiento de los sistemas penitenciarios, Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento 2020*).

## Rangos y uso

### Alternativas a la prisión preventiva

Existe una amplia variedad de alternativas al encarcelamiento durante el proceso. Las más comunes incluyen fianza (en dinero o por medio de un garante), la prohibición de viajar (incluso mediante la incautación del documento de identificación) y otras restricciones de tránsito (como el arresto domiciliario), supervisión judicial o policial y monitoreo electrónico. Las estrategias de derivación también forman parte de las medidas alternativas, puesto que evitan por completo que las personas entren en contacto con el sistema de justicia penal. Otras condiciones para llevar el proceso en libertad pueden incluir el ingreso voluntario a programas de supervisión y tratamiento de uso

de drogas, la prohibición de tener comunicación con determinadas personas o de realizar actividades específicas, por ejemplo, conducir un vehículo o bien usar y transportar bebidas alcohólicas.

Muchas de estas opciones se encuentran previstas en las normas, pero son subimplementadas o simplemente ignoradas. Uno de los indicadores para medir el progreso del Objetivo 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible es la proporción de personas privadas de la libertad aún sin sentencia. En 2019, la Organización de las Naciones Unidas confirmó que el avance había sido limitado. A nivel mundial, tres millones de personas están esperando su sentencia en prisión, y por lo menos 46 países tienen a más personas en prisión preventiva

(y presumiblemente inocentes) que sentenciadas, sobre todo en África y en el sur y oeste de Asia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que, en las últimas dos décadas, el uso de la prisión preventiva como práctica habitual es uno de los problemas más graves y difundidos en la región. Se ha afirmado que “El hecho de que muchos códigos penales se refieran primero a la prisión preventiva y luego a las que llaman ‘alternativas a la prisión preventiva’ sugiere y refuerza la interpretación de que la prisión preventiva es considerada la primera medida aplicable”.

### Alternativas a la pena de prisión

En los últimos años, han aparecido algunas iniciativas para atender la falta de datos comparados acerca del número de personas con sentencias no privativas de la libertad, así como acerca del uso de alternativas por tipo de medida. Los datos disponibles apuntan a una gran diversidad entre los países y las regiones con respecto a la proporción de personas que reciben una sentencia no privativa de la libertad, en comparación con aquellas sentenciadas con pena de prisión.

La gran mayoría de los países en Europa, América del Norte y Oceanía tiene una proporción más alta de sentencias con penas alternativas al encarcelamiento que con penas

### Libertad condicional

El término libertad condicional (“probation” en inglés) significa cosas distintas en distintos países y “no es fácil definirlo de manera sencilla o precisa”. Es utilizado como un término para un cuerpo gubernamental que ejecuta sanciones o medidas previas a la sentencia. Puede ser empleado también para indicar la sentencia (y puede incluir el informar a la autoridad administrativa responsable de su supervisión). Existen diversos modelos de organización con distintos niveles

de participación —desde el Estado y diversas agencias gubernamentales involucradas en el nivel ejecutivo, hasta organizaciones no gubernamentales y el sector privado—.

Las responsabilidades de las agencias de supervisión de la libertad varían, sin embargo, generalmente incluyen la evaluación de riesgos y necesidades, así como la supervisión de las personas sujetas a las medidas o sanciones no privativas de la libertad. En algunas regiones, como en Europa, los servicios de libertad condicional desempeñan también funciones relativas a las víctimas del delito.

de prisión. Por ejemplo, en 36 países del Consejo de Europa, en enero de 2018, había 1.76 millones de personas bajo la supervisión de los servicios de libertad condicional, representando una tasa promedio de 202 personas en libertad condicional por cada 100,000 habitantes. Esto es casi el doble de la tasa de personas privadas de la libertad, que corresponde a 102 personas por cada 100,000 habitantes. Las sentencias suspendidas permanecen como una de las penas no privativas de la libertad más usadas a nivel mundial, lo que implica la suspensión definitiva de la sentencia después de cierto periodo de tiempo si la persona sentenciada cumple exitosamente las condiciones impuestas y no vuelve a delinquir. Estas sentencias son las penas no privativas de la libertad más usadas en Gambia, Kenia, Malawi, Nigeria y Tanzania, además de que 15 de 28 países europeos suspenden, regularmente, las sentencias en

el caso de delitos relacionados con drogas. Otras penas alternativas al encarcelamiento incluyen la supervisión por parte de un agente de libertad condicional, monitoreo electrónico, arresto domiciliario, sanciones verbales, sanciones económicas y penalidades monetarias, confiscación de propiedad, reparación del daño a la víctima, participación en programas de reinserción y prestación de servicios en beneficio de la comunidad. PRI encontró que, en Kenia, Uganda y Tanzania, las órdenes de servicios en beneficio de la comunidad, que incluyen el trabajo no remunerado, constituyen la mayoría de las penas alternativas al encarcelamiento, seguidas por la libertad condicional supervisada.

También existe un abanico de sanciones y medidas de derivación que toman en cuenta a la víctima del delito, tales como los programas de justicia restaurativa y los programas de mediación entre víctima y

persona en conflicto con la ley. En Corea del Sur, la mediación entre la persona acusada del delito y la víctima fue utilizada para derivar fuera del tribunal penal alrededor de 111,000 casos en 2016. Las conferencias de grupo familiares existen en numerosas jurisdicciones, generalmente para niñas y niños, con base en el argumento de que las comunidades y las familias pueden idear soluciones para hacer frente al comportamiento delictivo. Los procesos tribales tradicionales son utilizados en algunos países, tales como Malawi, Nigeria y Tanzania. Asimismo, existen algunas sanciones utilizadas para liberar a personas de prisión antes de que termine su condena, por ejemplo, la libertad condicional o la preliberación. Estos sistemas suelen incluir algunas condiciones que deben ser cumplidas después de la liberación y el incumplimiento de dichas condiciones puede implicar el regreso a prisión.

## Barreras comunes para el uso de alternativas al encarcelamiento

### Limitaciones legales

Pese a que existen múltiples alternativas al encarcelamiento, el marco legal de muchos países no permite que los jueces consideren imponer una medida alternativa o actúen con discrecionalidad en la fase previa o posterior a la sentencia. La pena de prisión obligatoria se aplica, a menudo, a delitos específicos que no se limitan a delitos violentos, sino que también suele aplicarse a delitos no violentos. Las leyes de drogas de México y Guatemala, por ejemplo, no hacen distinción con base en el tipo de delito, sino que se impone automáticamente la prisión preventiva por cualquier delito relacionado con drogas. Estas políticas son uno de los factores que contribuyen al hacinamiento penitenciario, además de que impactan de manera desproporcionada a ciertas poblaciones, incluyendo

a las mujeres. Si bien el uso e implementación de alternativas al encarcelamiento requieren, generalmente, de reformas legislativas, la suposición de que las alternativas siempre necesitan recursos complejos y transformaciones legislativas profundas suele ser equivocada. De hecho, se han implementado reformas significativas sin cambios legislativos, únicamente aplicando ajustes menores a instituciones existentes y ampliando los servicios ya disponibles. De igual manera, una amplia facultad de discrecionalidad de los jueces puede permitir que menos personas entren a prisión gracias a las medidas alternativas. Por ejemplo, la eliminación de penas mínimas obligatorias para delitos de drogas fue una de las medidas clave para reducir el número de personas privadas de la libertad en el estado de Rhode Island, Estados Unidos. Sin embargo, la discrecionalidad

puede implicar sesgos que impiden la aplicación de alternativas a la prisión preventiva; tal como sucedió en varios países europeos, donde los jueces no sabían cómo argumentar debidamente por qué la detención era necesaria y las alternativas eran insuficientes (véase “Mano dura contra el crimen” y falta de confianza en las alternativas al encarcelamiento).

### Falta de recursos y de capacidad institucional

Uno de los retos principales para la expansión y el éxito de las medidas alternativas es la falta de recursos. Los bajos presupuestos destinados al sistema de justicia penal afectan también la capacidad para crear la infraestructura necesaria para implementar un sistema que incluye medidas y penas no privativas de la libertad. También la disponibilidad y la operación de los programas de reinserción que forman parte de



## **Supervisión masiva y “expansión de la red” de la justicia penal a través de alternativas al encarcelamiento**

Aún continúan vigentes las advertencias respecto de que la supervisión masiva en libertad no ha reemplazado, sino que ha complementado al encarcelamiento masivo y a los efectos negativos para las personas y la sociedad. Datos de la mayoría de los países occidentales muestran un número creciente de personas bajo supervisión o “control” por parte de los sistemas de justicia penal, mientras que las tasas de población en prisión también continúan aumentando. Este fenómeno, conocido en inglés con el término “net widening” —y traducido como “expansión de la red”— puede ser explicado por el hecho de que las alternativas al encarcelamiento están siendo utilizadas

en casos que, normalmente, ni siquiera habrían ameritado una medida privativa de la libertad (por ejemplo, amonestaciones, multas o incluso la obligación de comparecer ante una autoridad). Estas medidas prevén, además, condiciones de cumplimiento más severas que, a menudo, implican la privación de la libertad en caso de incumplimiento. En consecuencia, debido a la práctica judicial o a la legislación, las alternativas al encarcelamiento pueden resultar, paradójicamente, en que más personas entren en contacto con el sistema de justicia penal y terminen encarceladas. El ejemplo más claro es Estados Unidos, donde la supervisión masiva se está convirtiendo en un asunto político y la sociedad civil está advirtiendo acerca de los resultados de los datos estadísticos. A finales de 2015, había más de 6.7 millones de personas bajo “control correccional”, de las cuales más de 4.6 millones estaban en libertad condicional o en libertad anticipada (es decir, 1 de cada 37 adultos).

una medida alternativa dependen del apoyo financiero. Se encontró que la falta de fondos adecuados para servicios de tratamiento de uso de sustancias, por ejemplo, constituye una barrera común para el uso de medidas no privativas de la libertad en los países miembros de la Unión Europea en el caso de delitos relacionados con drogas. La falta de personal en los servicios de libertad condicional suele ser común debido a restricciones presupuestales. En respuesta, algunos países solucionan este problema mediante esquemas que involucran oficiales voluntarios de libertad condicional. Por ejemplo, Japón involucra a ciudadanos voluntarios conocidos como “oficiales voluntarios de libertad condicional” para apoyar al personal profesional, tratando así, por un lado, de disminuir la brecha entre las personas en conflicto con la ley y la comunidad, y, por el otro lado, satisfacer las necesidades de ambos. Desde 2017, había 47,909 oficiales voluntarios de libertad condicional en Japón.

El presupuesto inadecuado, el congestionamiento y la lentitud de los tribunales en materia penal y una falta general de capacidad operativa son algunos de los factores que se han reportado, entre otros, como factores que influyen en el uso frecuente de la prisión preventiva. También en las Américas, la falta de capacidad operativa, la independencia y los recursos de las defensorías públicas son problemas comunes en el uso de alternativas al encarcelamiento.

### **“Mano dura contra el crimen” y la falta de confianza en las alternativas al encarcelamiento**

Varias investigaciones han demostrado que los discursos políticos que adoptan posturas de “mano dura contra el crimen”, potenciados por aproximaciones mediáticas sensacionalistas, son factores que contribuyen a que las penas de prisión se prefieran por encima de las alternativas no privativas de la libertad. Estos factores están estrechamente vinculados con la desconfianza,

entre las fuerzas policiales y el poder judicial, a las medidas alternativas, particularmente en aquellos países donde la independencia de los operadores judiciales es cuestionable. La toma de decisiones puede ser moldeada por los discursos públicos predominantes y la presión mediática (en ocasiones, retóricamente conservadores o populistas). El uso de penas alternativas para los delitos de drogas puede depender de las creencias individuales de fiscales y jueces acerca del tratamiento por uso de drogas, así como acerca de la naturaleza y a las motivaciones para el uso de drogas. Se ha demostrado que la indiferencia hacia la presunción de inocencia, en casos donde los jueces consideran que la persona acusada será declarada culpable, también influye en las decisiones de los tribunales. En Chile, 70 por ciento de los jueces entrevistados para un estudio estuvieron de acuerdo con que la prisión preventiva, a veces, es utilizada como una forma de pena anticipada. Si bien se ha reportado que existe resistencia generalizada de las comunidades a las alternativas no privativas de la libertad, también es cierto que no siempre es así. Investigaciones en el Reino Unido muestran que las víctimas del delito y las personas en general están abiertas a sentencias no privativas de la libertad cuando se trate de delitos menores, sin embargo, también tienen dudas respecto de cómo se implementan dichas sentencias en la práctica. En África oriental, la evaluación de un proyecto de PRI encontró que “las comunidades locales necesita(ba)n saber que el servicio en beneficio de la comunidad se está realizando y de qué manera se están beneficiando por ello”.

### **Prejuicios y discriminación en las decisiones de la justicia penal**

Diversos estudios revelan la existencia de disparidades raciales y otras prácticas discriminatorias en las decisiones previas al juicio y en aquellas relacionadas con la sentencia. Esto provoca que las personas que pertenecen a

comunidades afrodescendientes, indígenas o minorías étnicas sean más susceptibles de recibir una pena privativa de la libertad en lugar de sentencias no privativas de la libertad.

Las personas extranjeras y las pertenecientes a minorías pueden tener dificultad para demostrar “el arraigo en la comunidad (el cual suele comprobarse mediante un trabajo estable, bienes propios, lazos familiares formales)” que es requerido por ciertas medidas alternativas. Un estudio llevado a cabo en Europa encontró que, en 2015, el porcentaje de personas extranjeras en libertad

condicional era mucho más bajo que el de personas extranjeras en prisión. Otro estudio concluyó que niñas, niños y adolescentes de grupos minoritarios son, a menudo, percibidos como más peligrosos que aquellos del grupo poblacional mayoritario y enfrentan discriminación para el acceso a mecanismos de derivación y medidas no privativas de la libertad. Las alternativas más comunes en el caso de prisión preventiva y de condena, a menudo, requieren que las personas acusadas cuenten con los medios económicos necesarios para pagar la fianza o incluso el equipo de monitoreo electrónico, lo cual excluye a las personas en

desventaja social y económica. En Australia occidental, miles de personas han sido encarceladas en la última década por no cumplir con el pago de multas. Esta práctica, que afectaba desproporcionadamente a las personas en situación de vulnerabilidad, fue eliminada en 2019 mediante la promulgación de una ley. En Tailandia, en 2019, se adoptó una reforma a la política de fianzas para hacer que las alternativas sean más accesibles a las comunidades en desventaja. Con esta reforma, se estipula que, para las sentencias menores a 10 años, no se requiere el pago de alguna fianza para obtener la libertad durante el proceso.

## Experiencias de alternativas al encarcelamiento

Aunque las medidas alternativas han traído numerosos beneficios, existen también estudios que analizan los impactos negativos de dichas medidas. Lo anterior debido al hecho de que las medidas de supervisión en libertad pueden imponer restricciones significativas en la vida de las personas, violar su privacidad y provocar estigma y aislamiento social. Un investigador ha señalado que, para las personas en mayor situación de marginación o vulnerabilidad, la supervisión es como una “cinta transportadora” que jala a las personas cada vez más dentro del sistema penal. También hay una creciente preocupación sobre posibles efectos perjudiciales que se mantienen ocultos debido a la falta de monitoreo y supervisión.

Algunas personas que prestan servicios en beneficio de la comunidad informan que esta medida tiene costos personales significativos, pues impacta en los cuidados de niñas y niños y provoca (ulteriores) cargas económicas.

Se ha encontrado que las sanciones no privativas de la libertad estrictas impactan en la capacidad de las personas para encontrar alojamiento y trabajo, además de afectar la vida familiar y privada y el derecho a la libertad de asociación. En Kenia, mujeres sujetas a prestar servicios en beneficio de la comunidad

reportaron que los horarios y la duración del trabajo en beneficio de la comunidad requirieron que renunciaran a trabajos informales que les permitían generar ingresos. Un informe sobre supervisión de medidas en libertad en Francia encontró que las personas tenían permitido salir durante un número muy limitado de horas, lo cual reducía su posibilidad de socializar.

Además, la prohibición de frecuentar ciertos lugares limitaba sus oportunidades de empleo. También se ha criticado que las personas sujetas a servicios en beneficio de la comunidad pueden sufrir maltrato o explotación. Un informe de Estados Unidos muestra que las condenas de servicios en beneficio de la comunidad a menudo exacerban las dificultades económicas de

### Monitoreo electrónico

Muchos países en el mundo ya utilizan los brazaletes o pulseras electrónicos para personas procesadas o condenadas, y el uso de estos dispositivos se está difundiendo. En los países donde el Monitoreo Electrónico (ME) es utilizado, el número de personas sujetas a esta medida está aumentando año con año. Algunas autoridades, así como las empresas privadas que proveen los equipos, afirman que el ME es un medio efectivo para reducir la población penitenciaria, tanto en fase preventiva como posterior a la sentencia. Sin embargo, estudios disponibles muestran que se necesitan evaluaciones de riesgo y recopilación sistemática de

datos acerca de su uso e impacto —particularmente para los casos en los que compañías privadas están involucradas—. Un informe reciente señaló que falta evidencia que refleje la perspectiva de las personas sujetas a ME, particularmente de aquellas que viven en comunidades rurales, de mujeres y de personas que no cumplieron con las condiciones. Otra investigación sugiere que un menor uso de ME está asociado con reducciones, a largo plazo, de la población penitenciaria. A veces, se requiere que la persona sujeta a la medida pague por el dispositivo, como sucede en la mayoría de los estados en Estados Unidos. Las personas que no pueden sufragar este gasto pueden verse obligadas a elegir entre el endeudamiento o la privación de la libertad.



personas que, de por sí, ya tenían dificultades para proveerse a sí mismas y a sus familias, además de que el trabajo se traducía en trabajo obligado no remunerado, sin protección frente a riesgos laborales, acoso o discriminación. En algunos contextos, las personas condenadas a sentencias no privativas de la libertad reportan, regularmente, altos niveles de estigmatización, aunque esto puede evitarse donde el trabajo en beneficio de la comunidad no es, necesariamente, reconocido así. El estigma también ha sido asociado al monitoreo electrónico, puesto que es una condición visible de sentencia.

## Mujeres

Las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas tratan de evitar el encarcelamiento de mujeres siempre que sea posible, debido a los efectos perjudiciales que la privación de la libertad implica para ellas y para sus hijas e hijos, además de la peculiaridad de las circunstancias que llevan a las mujeres en contacto con el sistema de justicia penal. No obstante, en gran medida, las Reglas continúan sin implementarse, tal como se refleja en el número creciente de mujeres en prisión en muchas áreas del mundo (véase *Mujeres, Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento 2020*).

Muchos países no incluyen asuntos específicos de género en sus leyes, excepto por los límites para la detención de mujeres embarazadas o con hijas e hijos pequeños. Disposiciones en este sentido existen en las leyes de Alemania, Georgia, Polonia y Colombia, entre otros. Sin embargo, incluso cuando dichas disposiciones se encuentran en las normas, no siempre son aplicadas por los tribunales, como es el caso en Brasil y Camboya, donde reformas recientes aún no conducen a resultados significativos. En general, ha habido pocos esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en las decisiones judiciales o en la implementación de medidas alternativas. Los tribunales tienden a no tener en cuenta las características y los contextos típicos de las mujeres y sus roles en delitos relevantes, situación que se demuestra con las altas tasas de encarcelamiento de mujeres

por delitos menores, cometidos en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. El sesgo de género es particularmente evidente en los casos de mujeres involucradas en delitos relacionados con drogas. Es ampliamente reconocido que las medidas no privativas de la libertad permiten que las mujeres cumplan mejor sus obligaciones de cuidado y atiendan las causas que las orillaron a cometer un delito. Sin embargo, muchas de las alternativas al encarcelamiento disponibles no son idóneas para las mujeres. Para empezar, muchas mujeres no pueden pagar multas debido a su situación de pobreza y marginación. También se han identificado algunas barreras comunes que obstaculizan las posibilidades de que las mujeres cumplan con éxito, por un lado, las condiciones impuestas con la medida alternativa y, por el otro lado, sus actividades de cuidado, en caso de ser cuidadoras únicas o primarias, además de cumplir también en sus trabajos remunerados. En algunos países, se han documentado acciones positivas para tratar de adaptar o establecer programas específicos de apoyo para las mujeres sujetas a medidas alternativas, aunque son experiencias todavía limitadas y, a menudo, bajo presión por recortes presupuestales. Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en Inglaterra, donde las autoridades de justicia y salud trabajan en conjunto con la sociedad civil y empresas sociales para que las mujeres puedan evitar terminar en prisión y, alternativamente, obtengan sentencias no privativas de la libertad, mismas que incluyen tratamiento de salud mental en un “Centro para Mujeres”.

## Niñas y niños

La publicación de las Naciones Unidas “Estudio Global sobre Niñas y Niños Privados de la Libertad”, de 2019, estima que alrededor de 410,000 niñas y niños se encuentran en centros de detención, y que aproximadamente 1 millón de niñas y niños está en detención policial (véase *Niñas y niños, Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento 2020*). El Estudio Global también muestra que, en la gran mayoría de los casos, había soluciones no privativas

de la libertad disponibles. El estudio concluye que, en muchos países, niñas y niños, y particularmente estos últimos, tienen acceso inadecuado a las medidas alternativas.

Esta información muestra que, en muchos países, la detención es el primer —y no el último— recurso utilizado para niñas y niños. En muchos países donde las alternativas sí existen, su aplicación depende de que la sociedad civil construya la infraestructura y la capacidad institucional necesaria para su implementación. Los esquemas de derivación para prevenir que niñas y niños entren al sistema formal —incluyendo procesos de justicia restaurativa, como en Jordania— son, cada día, más comunes. Los esquemas de derivación pueden ser encontrados en la mayoría de los países europeos, en las Américas y en 23 países de la región de Asia y el Pacífico. No obstante, hay poca información respecto de con qué frecuencia se utilizan estas alternativas en cada Estado. Donde hay alternativas no privativas de la libertad para niñas y niños, su implementación no ha sido exenta de críticas. En muchos casos, estas alternativas no están disponibles en áreas rurales y el financiamiento de los programas es insuficiente. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado su preocupación sobre algunos programas que pueden poner a niñas y niños en situaciones de vulnerabilidad. Esto incluye alternativas al encarcelamiento que requieren la participación de niñas y niños en programas que impactan negativamente en su asistencia a la escuela, su salud y su bienestar o que involucran multas que pueden orillar a niñas y niños a trabajar en condiciones que los exponen a violencia y explotación.

## **Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento 2020: Resumen ejecutivo**

Este documento es copublicado y producido con la asistencia financiera de Thailand Institute of Justice. Es el Resumen Ejecutivo de la sexta edición de la serie Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento de Penal Reform International, que fue publicada en abril de 2020 y, su segunda versión, el 12 de mayo de 2020.

Sus contenidos son responsabilidad exclusivamente de Penal Reform International.

Esta publicación puede ser libremente revisada, resumida, reproducida y traducida parcialmente o en su totalidad, pero no puede ser vendida o utilizada para fines comerciales. Cualquier cambio a este texto tiene que ser aprobado por Penal Reform International. Deben otorgarse los créditos correspondientes a Penal Reform International, a Thailand Institute of Justice y a esta publicación.

Cualquier pregunta debe ser dirigida a : [publications@penalreform.org](mailto:publications@penalreform.org)

Primera edición publicada en mayo de 2020.

ISBN: 978-1-909521-73-5

© Penal Reform International 2020

### **Notas al pie**

Para las notas a pie de página favor de consultar la edición completa de Tendencias Mundiales sobre Encarcelamiento 2020 en el enlace [www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2020](http://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2020)

## **Acerca de Penal Reform International**

Penal Reform International es una organización no gubernamental que trabaja, a nivel mundial, para promover sistemas de justicia penal que defienden los derechos humanos de todas las personas y que no causen ningún daño. Trabajamos para que los sistemas de justicia penal no sean discriminatorios y protejan los derechos de las personas en desventaja. Ejecutamos programas de derechos humanos y apoyamos reformas que vuelven la justicia penal justa y efectiva.

### **Penal Reform International**

Sede principal  
1 Ardleigh Road  
Londres N1 4HS  
Reino Unido

Teléfono: +44 (0) 207 923 0946

Email: [publications@penalreform.org](mailto:publications@penalreform.org)

Twitter: @PenalReformInt

Facebook: @penalreforminternational

[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

## **Acerca de Thailand Institute of Justice**

Thailand Institute of Justice (TIJ) es una organización pública fundada por el gobierno de Tailandia en 2011 y reconocida oficialmente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) como el integrante más reciente de "Institutos de la Red del Programa de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas" (PNIs, por sus siglas en inglés) en 2016. Uno de los principales objetivos de TIJ es promover y apoyar la implementación de las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes (o "Reglas de Bangkok"). Además, TIJ trata de fungir como un puente que transporta ideas globales a las prácticas locales con énfasis en temas fundamentales, incluyendo las interconexiones entre el estado de derecho y desarrollo sostenible, derechos humanos, paz y seguridad.

### **Thailand Institute of Justice**

GPF Building 15th-16th Floor  
Witthayu Road, Pathum Wan  
Bangkok 10330  
Tailandia

Teléfono: +66 2118 9400

Email: [info@tijthailand.org](mailto:info@tijthailand.org)

Twitter: @TIJthailand

Facebook: @tijthailand.org

[www.tijthailand.org](http://www.tijthailand.org)



**Penal Reform International  
Sede principal**

1 Ardleigh Road  
Londres N1 4HS  
Reino Unido

+44 (0) 207 923 0946  
info@penalreform.org


 @PenalReformInt  
 @Penalreforminternational

[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

**Thailand Institute of Justice**

GPF Building 15th–16th Floor  
Witthayu Road, Pathum Wan  
Bangkok 10330  
Tailandia

+66 2118 9400  
info@tijthailand.org

 @TIJthailand  
 @tijthailand.org

[www.tijthailand.org](http://www.tijthailand.org)

**Penal Reform International  
en Asia Central**

Syganak str. 29  
Nur-Sultan  
Kazajistán

+7 (7172) 79-88-83

96 Toktogul street, office 7  
Bishkek  
Kirguistán

+996 312 88 38 76

[pricentralasia@penalreform.org](mailto:pricentralasia@penalreform.org)

**Penal Reform International  
en Cáucaso del Sur**

Chavchavadze Avenue  
1st Lane, Block N6, 3rd entrance, apt. N61  
Tbilisi 0179  
Georgia

+995 32 237 02 7

[prisouthcaucasus@penalreform.org](mailto:prisouthcaucasus@penalreform.org)

**Penal Reform International  
en Medio Oriente y Norte de África**

22 Amro Bin Dinar  
Amman  
Jordania

+962 6 582 6017

[priamman@penalreform.org](mailto:priamman@penalreform.org)

**Penal Reform International  
en África Subsahariana**

Plot 8, Kisozi Close  
Kisozi Complex  
Nakasero  
Kampala  
P.O. Box 11455  
Uganda

+256 3920 01139

[africa@penalreform.org](mailto:africa@penalreform.org)