

Sanciones y medidas no privativas de la libertad en preparación para las crisis

Lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19

Introducción

Dos de las soluciones a las que muchos países han recurrido para el manejo de la propagación del COVID-19 en las prisiones han sido el aumento de sanciones y medidas no privativas de la libertad,¹ así como la adopción de esquemas de liberación anticipada o de emergencia para reducir las poblaciones penitenciarias. Dichas acciones han sido una respuesta al impacto ampliamente documentado de la pandemia en las prisiones de todo el mundo, particularmente el mayor riesgo de brotes entre las personas privadas de la libertad y el personal penitenciario. Por consiguiente, el rápido aumento en la implementación de la supervisión comunitaria incrementó considerablemente la carga laboral de las agencias responsables de la libertad condicional,² tanto en cuestión de número de casos como de complejidad añadida.

Al mismo tiempo, las agencias responsables de la libertad condicional respondieron también a las restricciones en la comunidad que conllevaron cambios en los métodos de trabajo, lo que hizo que la supervisión y el cumplimiento de condiciones como restricciones de viaje, contacto cara a cara, trabajo en equipo, operaciones de los socios de servicios comunitarios y servicios públicos fueran una tarea desafiante.

A pesar de esto, los impactos del COVID-19 y de las medidas de respuesta adoptadas en el uso, la implementación y gestión de sanciones y medidas no privativas de la libertad –entre las que se encuentran las experiencias de personas supervisadas con el apoyo de agencias responsables de la libertad condicional durante la pandemia–, recibieron atención limitada, especialmente a escala global.³

“

Lecciones valiosas pueden obtenerse de la experiencia de las agencias responsables de la libertad condicional y de otras partes involucradas en la justicia penal durante la pandemia de COVID-19.

”

Este plan de diez puntos busca ofrecerles a las agencias responsables de la libertad condicional, operadores y otros proveedores de servicios involucrados en la presentación de sanciones y medidas no privativas

de la libertad una hoja de ruta basada en la evidencia que proporciona una guía y las herramientas para prepararse y responder a la crisis actual y cualquier otra que pueda seguir.⁴ Con base en la investigación que identificó las brechas en la implementación de alternativas al encarcelamiento durante la pandemia de COVID-19 (2020 y 2021),⁵ este plan promueve sistemas de libertad condicional reactivos y adaptativos que cubran las necesidades de las comunidades y de todas las personas que estén bajo la supervisión de una agencia responsable de la libertad condicional,⁶ ya sea que estén en espera de sentencia, o bien cumpliendo una sentencia no privativa de la libertad o tras salir de prisión. Su objetivo es garantizar que cualquier adaptación de la supervisión comunitaria y apoyo en la liberación durante tiempos de crisis se base en los derechos humanos, sea proporcional y no discriminatoria.

Lecciones aprendidas

Un número de lecciones clave pueden ayudar a los sistemas a prepararse mejor y adaptarse a las crisis, entre otras:

- Cuando se enfrentan a crisis repentinas o eventos adversos que requieren cambios en las operaciones, la fase inicial de ajuste de métodos de trabajo es la más desafiante. Por ello, la **preparación y planeación** son importantes. Lo anterior requiere que la legislación necesaria esté en vigor para apoyar la flexibilidad del aplazamiento o de la alteración del modo de ejecución de sentencias
- La **comunicación transparente y oportuna** es clave, tanto para informar al personal sobre operaciones o responsabilidades cambiantes, como para mantener informados a los clientes y a otras personas involucradas en sanciones no privativas de la libertad sobre los cambios en los servicios y requisitos (como los reportes obligatorios con las agencias responsables de la libertad condicional);
- **Tecnología** es una herramienta valiosa para la flexibilidad en la provisión del servicio y la comunicación, pero los servicios remotos limitan ciertos aspectos del trabajo de la libertad condicional y no siempre reemplazan a los servicios presenciales. Esto es particularmente cierto cuando se trata de la evaluación inicial y del apoyo psicosocial

individualizado; asimismo, genera preocupaciones importantes con respecto a la privacidad y a los derechos procesales;

- La importancia de los **enfoques colaborativos y multisectoriales**⁷ para la gestión de las sanciones y medidas no privativas de la libertad se destaca durante tiempos de disturbios y crisis; entre estos se incluyen las colaboraciones sólidas y diversas como las que se tienen con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), servicios comunitarios y entre organismos estatales;
- Las **brechas y problemas existentes** en los sistemas de justicia penal como el hacinamiento carcelario, la falta de recursos, la provisión inadecuada de atención sanitaria y recopilación de datos, se exacerban durante las crisis. Los riesgos, cambios e incertidumbre que trae una crisis, pueden también cambiar o profundizar las necesidades y los desafíos individuales. Esto puede aumentar las vulnerabilidades que ciertos individuos o grupos enfrentan como aquellas personas con un nivel socioeconómico más bajo y afecciones de salud preexistentes, incluyendo la salud mental, o aquellos que puedan experimentar una discriminación agravada debido a una interseccionalidad de identidades sociales y/o políticas;⁸
- Las personas que cumplen sentencias comunitarias u otras medidas no privativas de la libertad suelen tener **necesidades de apoyo complejas**, incluidas la salud física y mental y el apoyo de rehabilitación y reintegración. Durante las crisis, se enfrentan a dificultades particulares para acceder a servicios especializados, dada la reducción general de los servicios y la posible redistribución de recursos y capacidades en función de las respuestas ante la emergencia;
- Los sistemas de libertad condicional varían ampliamente entre países, ya sea por su escala, responsabilidades o cultura. Aquello que funciona y se aplica en el sistema de justicia penal de un país puede no aplicar directamente en otro país. Sin embargo, hay cuestiones universales al fomentar la **flexibilidad y resiliencia** en la aplicación de sanciones y medidas no privativas de la libertad y las personas responsables de su implementación deben tomar las medidas necesarias para prepararse mejor para las

situaciones de crisis y poder regresar a las prácticas normales sin retrasos innecesarios después de que la crisis se haya resuelto.

Los estándares relevantes de derechos humanos como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio),⁹ la versión actualizada de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (“Reglas de Nelson Mandela”),¹⁰ las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (“Reglas de Bangkok”),¹¹ las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”),¹² las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de la Habana”),¹³ e instrumentos regionales¹⁴ deben respaldar la provisión de sanciones penales en todo momento. Los principios clave entre los que se encuentra la proporcionalidad,¹⁵ el tratamiento individualizado, la no discriminación y el acceso a la justicia deberían fomentar la identificación de las reformas necesarias y la priorización de las medidas que adoptan los servicios de libertad condicional y otras agencias para garantizar la continuidad de las sanciones no privativas de la libertad y otros servicios básicos durante las crisis.

Se necesita una reforma sistémica para una mejor respuesta ante una crisis

Se necesita una reforma sostenida de libertad condicional, así como de los servicios provistos para que las personas en prisión se preparen para la liberación (apoyo previo a la liberación) y para que haya una mejor preparación y adaptabilidad en la provisión de sanciones y medidas no privativas de la libertad en cuanto a enfrentar eventos adversos como la pandemia de COVID-19 en curso. A medida que las crisis intensifican las deficiencias existentes en los sistemas de justicia penal, es necesario garantizar que las brechas se aborden, las colaboraciones se fortalezcan y los procedimientos operativos estándar estén vigentes; de igual manera, que el personal cuente con las herramientas y habilidades necesarias para permitir la adaptabilidad y tomar acción rápidamente cuando las crisis ocurran. Lo anterior apoyará para:

- Mejor protección de los derechos humanos de todas las personas, incluidos aquellos individuos que pertenezcan a grupos minoritarios y con características específicas o en situaciones que puedan incrementar el riesgo de vulnerabilidad y las necesidades de apoyo;
- Igualdad de acceso a la justicia para toda persona que esté en contacto con los sistemas de justicia penal;

“

En definitiva, tener una mejor preparación y flexibilidad permite que las sanciones y medidas no privativas de la libertad estén continuamente disponibles y sean implementadas efectivamente, incluso cuando se enfrenten a crisis repentinas y necesiten ajustar sus operaciones. Esto permite la rehabilitación constante de los clientes y la formación de sociedades saludables y seguras – el objetivo definitivo de la prisión y la libertad condicional.

”

- Prácticas de imposición de penas respaldadas por la ley y que sean proporcionales a la gravedad y naturaleza de los delitos tanto en la imposición como en la implementación de sanciones y medidas (ver la nota al pie 10 anterior);
- Enfoques interinstitucionales y mejora de la comunicación con y entre los proveedores de servicios que participen en el trabajo de libertad condicional;
- Menos interrupciones y menor presión en el sistema de justicia penal a través de la mejora de la eficacia y la continuidad de los servicios para las personas candidatas y las que ya están cumpliendo sanciones o medidas de servicios comunitarios;
- Menores riesgos y fallas operativas en las agencias responsables de la libertad condicional (los cuales pueden tener un impacto en la continuidad del servicio, la salud mental tanto del personal como de los clientes y la reincidencia).

Plan de 10 puntos sobre sanciones y medidas no privativas de la libertad en preparación para las crisis

Las siguientes recomendaciones para el uso y la implementación de las sanciones y medidas no privativas de la libertad fomentan la adaptabilidad, efectividad y no discriminación en tiempos de crisis, y han sido diseñadas para permitir su aplicación y réplica a nivel internacional. Aunque en gran medida se basa en la investigación sobre el uso, la prestación y las experiencias con las sanciones no privativas de la libertad (como parte de una sentencia), durante la

pandemia de COVID-19, muchos de los puntos son aplicables en todas las etapas del proceso de justicia penal como las medidas previas al juicio y el apoyo o supervisión posterior a la liberación. Además, muchas de las recomendaciones representan una buena práctica cuando se establecen o fortalecen las agencias responsables de la libertad condicional en tiempos “normales”, así como frente a las diversas crisis.

01

Garantizar que el marco legal facilite la reducción del encarcelamiento

El gobierno debe implementar una estrategia nacional en colaboración con la dirección de la libertad condicional correspondiente¹⁶ y otros actores involucrados como organismos de justicia, el mundo académico y la sociedad civil para reducir las poblaciones penitenciarias de forma duradera. Esto debe involucrar una reforma legal para reducir el uso del encarcelamiento y desarrollar e implementar medidas y sentencias no privativas de la libertad constructivas no sólo en respuesta a las crisis.

Los tiempos de crisis pueden también requerir la aplicación de medidas de emergencia para reducir las poblaciones penitenciarias, las cuales deben planearse. La legislación sobre la liberación anticipada y temporal que pueda adaptarse o ampliarse cuando sea necesario debe establecerse o revisarse para definir de manera flexible los criterios y las circunstancias de la liberación. En caso de emergencia, la disponibilidad de la legislación existente tiene el beneficio de ser un diseño considerado en tiempos “libres de crisis”. El desarrollo de la legislación en tiempos distintos a los de emergencia, por ejemplo,

permiten una consulta con los actores pertinentes que ayudan a garantizar que la igualdad, efectividad y garantías procesales estén en vigor. Debido a su naturaleza establecida es más probable que el poder judicial, las juntas directivas de libertad condicional u otras autoridades relevantes los conozcan y confíen en ellos, puesto que ellos ya lo emplean en tiempos libres de crisis y por ello, es más probable que apliquen dicha legislación con mayor efectividad durante una crisis. Esto se vio en Italia, por ejemplo, donde los jueces se apegaron a los mecanismos de liberación y alternativas al encarcelamiento existentes para complementar las medidas de emergencia con aplicabilidad limitada, al usarlas desde “una perspectiva de emergencia” para facilitar las puestas en libertad durante la pandemia de COVID-19.

Al utilizar mecanismos existentes también se invalida la necesidad de indultos, amnistías o legislación de emergencia, que con frecuencia se aprueban muy rápidamente (incluso en un día) sin más escrutinio, debate o supervisión. Los jueces y otros actores pueden entonces, desconfiar o estar menos inclinados a confiar en dichas medidas y es posible que surjan barreras prácticas o logísticas al aplicarlas debido a la velocidad del diseño y a su implementación, lo que puede reducir su impacto o eficiencia.

02

Invertir en medidas no privativas de la libertad para garantizar alternativas reales al encarcelamiento

Los gobiernos deben invertir en sistemas de libertad condicional para garantizar que puedan responder de forma oportuna, flexible y eficiente en caso de crisis, incluido el manejo de un mayor número de casos. Los sistemas de libertad condicional deben establecerse o, cuando ya existan, reforzarse con una mayor atención política y recursos para garantizar que estén en

condiciones de cumplir su propósito y sean eficaces para apoyar la rehabilitación. Esto puede significar un aumento en el número de oficiales de libertad condicional para incrementar la adaptabilidad en tiempos de crisis, garantizar la continuidad de servicios efectivos y lograr que una carga de trabajo mayor o cambiante (por ejemplo, debido a la amplitud de las categorías de los delitos considerados para sanciones no privativas de la libertad) no afecte la cobertura y calidad de la supervisión y el apoyo.

Cuando un cliente de libertad condicional no pueda tener acceso gratuito a los servicios de apoyo para la rehabilitación, deberá asignarse presupuesto para los servicios proporcionados por proveedores del sector

privado o para otorgar subvenciones a las ONGs que ofrezcan servicios de apoyo para la rehabilitación. Esto puede incluir, por ejemplo, formación vocacional, desarrollo de habilidades de trabajo, tratamiento para la dependencia de sustancias y apoyo de refugio o vivienda. Los fondos adicionales deberán asignarse para cubrir las necesidades de los clientes durante las crisis, tales como el acceso a los alimentos, medicinas o vacunas.

El aumento de recursos humanos e institucionales también puede ayudar a preparar a los individuos para la liberación, por medio de la implementación de planes de rehabilitación individuales y apoyo en el proceso de reintegración social, incluyendo la preservación o el restablecimiento de las relaciones familiares.

03

Desarrollar un plan de contingencia que proteja los derechos humanos y apoye las operaciones continuas de los servicios de libertad condicional

Los servicios de libertad condicional deberán desarrollar un plan de contingencia que proporcione un conjunto de lineamientos y procedimientos que puedan ser implementados rápidamente en caso de crisis o emergencia y deberá haber uno que contemple medidas urgentes para la protección de la salud pública. Un plan de contingencia deberá proteger los derechos de las personas que estén cumpliendo con la libertad condicional, incluyendo a las que salen de prisión durante la crisis y quienes se encuentran bajo la responsabilidad de los servicios de libertad condicional, y proporcionar los medios para que los servicios de libertad condicional puedan continuar lo más posible. El plan de contingencia deberá basarse en una evaluación de riesgos exhaustiva y en la planeación de escenarios para que este sea reactivo ante los requisitos específicos de las distintas crisis, las funciones y los mandatos básicos del sistema y las capacidades y vulnerabilidades tanto del servicio como de la población.¹⁷

Además de la gestión de la libertad condicional, el desarrollo del plan debe también involucrar la gestión de la prisión, al personal de libertad condicional de primera línea, los hacedores de políticas de justicia penal, miembros de la judicatura y del sistema de justicia en general, representantes de la sociedad civil y profesionales del cuidado de la salud y de salud pública. También se deberá invitar a participar en el proceso a aquellos individuos en prisión y a aquellos

que estén cumpliendo con la libertad condicional. Esto garantizará que el plan sea tan relevante y reactivo ante las necesidades y recursos como sea posible, así como a que contribuya a una mejor colaboración entre las partes involucradas, lo que es particularmente importante para la puesta en acción de cualquier plan. Por ejemplo, el *National Council on the Administration of Justice* (NCAJ) en Kenia, que contempla actores gubernamentales y no gubernamentales, se ha sido reconocido como fundamental para la respuesta proactiva y coordinada del sector judicial ante la pandemia, la cual permitió la reducción de la población penitenciaria del país un 25 por ciento.¹⁸

Los planes de contingencia deben garantizar que las herramientas operativas y los procedimientos estandarizados estén en vigor y puedan implementarse durante una crisis. Esto debe incluir los planes de comunicación (ver punto 5), así como la previsión para utilizar y distribuir los recursos financieros, el personal y equipo extra (por ejemplo, ordenadores y teléfonos inteligentes para permitirle al personal trabajar de manera remota, así como a las personas en prisión y a aquellos que cumplen con la libertad condicional permanecer en contacto con sus familias y abogados; de igual manera, suficiente equipo de monitoreo electrónico para cubrir el incremento de la demanda durante las crisis). Asimismo, deben establecer líneas de mando y responsabilidades de toma de decisión, incluidas, por ejemplo, permitir a los gerentes regionales y al personal de primera línea tomar decisiones dentro de su jurisdicción, de acuerdo con la situación local. Es importante integrar los planes de contingencia de las agencias responsables de la libertad condicional con dichos planes en las prisiones y en el sistema de justicia penal en general para poder evitar desconexiones y presión indebida en una sola parte del sistema cuando surjan las crisis.

04

Establecer y fortalecer colaboraciones para las sanciones y medidas no privativas de la libertad

Las necesidades variadas y muchas veces complejas de las personas en los sistemas de justicia penal requieren de un enfoque colaborativo.⁷ La gestión de la rehabilitación, reintegración y el monitoreo de las actividades debe beneficiarse de las colaboraciones sólidas con una amplia gama de proveedores de servicios gubernamentales y comunitarios, entre los que se encuentran voluntarios y la posibilidad de equipos interdisciplinarios. Lo anterior fomenta la continuidad, flexibilidad y capacidad de respuesta y permite a los servicios de libertad condicional y a otras agencias involucradas respaldar mejor los derechos y las necesidades de todas las personas que cumplen una sentencia no privativa de la libertad o están bajo medidas previas al juicio.

Al enfrentarse a una crisis y a la necesidad de ajuste de las operaciones y prestación de servicios, las agencias responsables de la libertad condicional deben trabajar en colaboración con otras instancias para ofrecer a las personas bajo su supervisión formas diversas y flexibles de continuar cumpliendo con los requisitos de su sentencia resueltamente, oportunamente y en función de las necesidades individuales, los riesgos y cualquier preocupación identificada de la víctima. La disponibilidad de una variedad de opciones

de colocación en cuanto al servicio comunitario, incluyendo el trabajo al aire libre, debe priorizarse, de acuerdo con la forma en que se hizo en Georgia y en los Países Bajos, donde los servicios de libertad condicional se enfocaban en alianzas con grandes organizaciones gubernamentales y ONGs para ayudar a garantizar suficientes opciones de colocación, incluso en tiempos de crisis que puedan requerir el distanciamiento social u otros ajustes. En Kirguistán, la participación en los esfuerzos de respuesta ante el COVID-19 les ofrecieron a los clientes de servicios de libertad condicional las oportunidades para la práctica de trabajo continuo y significativo durante la pandemia.

Las conmutaciones de penas y oportunidades para cambiar entre programas y prácticas de servicio comunitario deben estar disponibles y ser respaldadas por la flexibilidad que se desarrolló con base en la legislación actual (ver punto 1 arriba). Es necesario priorizar el apoyo al empleo y al empoderamiento del cliente, ya que la inestabilidad financiera puede ser un detonante clave de la reincidencia. Los medios de comunicación y participación remota (incluso en línea) pueden ofrecer oportunidades de trabajo significativas y flexibilidad en el cumplimiento de requisitos de sentencias, al tiempo que fomentan el desarrollo de valiosas competencias tecnológicas entre los clientes.

Las agencias de servicios de libertad condicional y otros organismos y proveedores involucrados deben trabajar juntos para garantizar que los clientes no corran peligro y que se les consulte e informe con claridad de cualquier cambio en los requisitos de su sentencia durante las crisis.

05

Establecer y mantener buenas líneas de comunicación y compartir información de manera puntual y oportuna con los clientes, sus familias y el público

Los servicios de libertad condicional (y prisión) deben garantizar la buena comunicación con todas las personas, agencias de justicia penal y proveedores de servicio pertinentes que estén involucrados en la gestión y el cuidado de los clientes en libertad condicional. La comunicación a los miembros de la familia y al público también debe llevarse a cabo. A pesar de que esta debe ser una práctica de gestión estándar, la comunicación transparente en una variedad de formatos (como en línea, por mensajes de texto, al establecer líneas directas y proporcionarla en una

variedad de idiomas) es especialmente importante en una crisis donde hay incertidumbre y las situaciones pueden cambiar rápidamente. En el corazón de esto debe ubicarse la buena comunicación con los clientes de libertad condicional, así como con las personas en prisión cuya liberación esté en puerta, incluidos los cambios en cualquier procedimiento, los servicios adicionales a los que pueden tener acceso y cualquier otra medida que se implemente en la comunidad que ellos deban seguir (como la orden de “quedarse en casa” u otras medidas de salud pública requeridas).

El intercambio estándar y regular de información a los clientes contribuirá a crear confianza; ésta es especialmente crucial durante una crisis o emergencia donde pueden existir presiones adicionales al sistema y cambios en las políticas y prácticas, lo que puede causar incertidumbre. Es necesario tomar medidas especiales para garantizar que los mensajes se comuniquen de manera accesible y se contemplen

a personas con alfabetización limitada, barreras del idioma, discapacidades u otras necesidades que pueden requerir modos de comunicación especial.

Los ministerios pertinentes (como el Ministerio de Justicia) debe también hacer esfuerzos por comunicar al público los cambios a las leyes y políticas para la imposición de penas y medidas adoptadas para reducir

las poblaciones penitenciarias. Esto puede incluir el por qué se suscitaron los cambios, los beneficios de las sentencias no privativas de la libertad y los criterios para aquellos que sean liberados de prisión. Esta comunicación mejoraría también la confianza pública en los sistemas de justicia penal.

06

Usar las tecnologías de la información y comunicación disponibles para promover la continuidad y adaptabilidad en los servicios de libertad condicional

Al personal involucrado en la aplicación de sanciones y medidas no privativas de la libertad, evaluaciones y otras actividades comunitarias, debe permitírsele el uso de la tecnología y medios de comunicación remota para poder mantener contacto con los clientes y proporcionar servicios continuos durante las crisis y restricciones a las reuniones presenciales. De igual manera, se debe apoyar a los clientes en el uso de las herramientas tecnológicas necesarias para el cumplimiento de requisitos de las sentencias y el acceso a servicios, ya sea por medio de la formación de habilidades o la provisión de los recursos esenciales. Esto puede referirse, por ejemplo, a facilitar el acceso a los teléfonos móviles, ordenadores o al Internet, tal como se vio en Georgia, donde las oficinas de libertad condicional daban acceso a los familiares de las personas en prisión para facilitar las videollamadas cuando surgieron las restricciones a las visitas en respuesta a la pandemia.

Aunque las herramientas tecnológicas no pueden reemplazar el contacto humano necesario para una evaluación efectiva e individualizada, así como las actividades de apoyo, en especial, al comienzo del trabajo de libertad condicional y con clientes con altos niveles de necesidad y riesgo, y si bien existen limitantes en cuanto al uso de la tecnología en el marco de justicia penal, ésta puede contribuir a ofrecerles a las personas que cumplen sentencias comunitarias o a aquellas que serán liberadas de prisión formas flexibles e individualizadas de acceder a la programación y a los servicios y a mantener los contactos necesarios.

Una mayor flexibilidad puede ayudar a mejorar los resultados para los clientes, tanto al facilitar el cumplimiento de los requisitos de la sentencia como al

ampliar la gama de medidas disponibles para apoyar la rehabilitación y la integración social. Durante las crisis, la tecnología puede facilitar la continuidad del servicio.

Los servicios de libertad condicional deberían aprovechar la experiencia en el uso de una variedad de tecnologías adquiridas en el contexto de la pandemia de COVID-19 para expandir y modernizar la provisión de servicios. Las áreas clave en las que la tecnología puede complementar el trabajo presencial de libertad condicional incluyen lo siguiente:

- Registros y gestión (incluido el uso de sistemas integrales de gestión de registros electrónicos);
- Supervisión estándar de actividades (incluidos los controles a distancia y vigilancia electrónica en los casos apropiados);
- Programación requerida y entregada ya sea total o parcialmente remota (incluida la adopción de la enseñanza virtual);
- Apoyo a la preliberación al facilitar la comunicación con los familiares y representantes legales durante la detención;
- La flexibilidad añadida para el personal a través de la ampliación del trabajo desde casa, el intercambio de conocimiento y las oportunidades de formación (enseñanza profesional y desarrollo de capacidades).

Al considerar el uso sostenido y ampliado de la tecnología en el contexto de sanciones no privativas de la libertad, o servicios de justicia penal en general, siempre debe considerarse el derecho a la privacidad tanto del personal como de los clientes. La supervisión remota debe tener en mente el principio de proporcionalidad, es decir, que no debe ser más dura de lo que necesita ser (por ejemplo, en las decisiones relativas al uso del monitoreo electrónico en casos de emergencia o liberación anticipada). Para garantizar la aceptación y el uso adecuado, la capacitación del personal y las capacidades institucionales deben estar en línea con cualquier herramienta tecnológica que se implemente (ver el punto 9).

07

Garantizar el apoyo individualizado e integral en preparación para la liberación desde el comienzo de la detención

Para fomentar una exitosa reintegración a la sociedad, incluso en tiempos de crisis cuando las medidas de emergencia y liberación pueden adoptarse con poca antelación, la planeación para la preparación y liberación debe iniciarse desde el ingreso a la prisión, así como incluir una revisión constante, actualizar los planes individuales y continuar con el apoyo posterior a la liberación, según lo requerido en las Reglas de Nelson Mandela establecidas por las Naciones Unidas.¹⁹ Al garantizar que los documentos y datos personales estén actualizados y que haya comunicación entre los servicios de la prisión y la comunidad de manera constante, se garantiza que el apoyo importante no será interrumpido al momento de la liberación.

Es necesario prestar particular atención a la continuidad de los servicios del cuidado de la salud y de rehabilitación, incluyendo medicamentos, tratamientos de uso de sustancias y apoyo a la salud mental, incluso cuando se relaciona específicamente con la crisis en cuestión (como las vacunas para el COVID-19²⁰). En el caso de una crisis repentina, tanto el aumento en los disturbios sociales como la incertidumbre pueden aumentar las necesidades de apoyo y hacer que el acceso constante a los servicios necesarios sea aún

más importante para las personas que recientemente salieron de prisión o cumplen una sentencia bajo supervisión de libertad condicional. Nadie debería ser liberado sin acceso a vivienda, pero la ausencia de un lugar permanente de residencia no debería descalificar directamente a un individuo que, de otro modo, sería elegible para una liberación anticipada u otras alternativas al encarcelamiento que sean no privativas de la libertad. Los socios comunitarios, incluso los proveedores de instalaciones como casas de medio camino, deben involucrarse en la planeación y preparaciones para garantizar la respuesta al alojamiento y otras necesidades de apoyo posteriores a la liberación.

En las crisis es necesaria la comunicación clara y frecuente (ver punto 5), tanto en relación a la representación legal y otros contactos oficiales como en función del apoyo y contacto con la familia. Cuando haya la posibilidad, el apoyo a la liberación debería extenderse para incluir apoyo de comunicación adicional (por ejemplo, añadir crédito para llamadas y oportunidades para hacer llamadas o videollamadas durante la detención, distribución de teléfonos inteligentes o apoyo financiero adicional tras la liberación). Considerando la función central de la tecnología en muchos aspectos de la vida y en la reintegración a la sociedad, en particular cuando los servicios presenciales son limitados, el apoyo previo a la liberación debería incluir el desarrollo de habilidades y educación sobre su uso así como oportunidades de programación o servicios en línea.

08

Considerar las necesidades y circunstancias específicas de las personas marginadas para garantizar un acceso equitativo a las sanciones y medidas no privativas de la libertad

Todas las personas se vuelven vulnerables por el contacto con los sistemas de justicia penal y las consecuencias de la detención, una sanción o antecedentes penales. Sin embargo, algunos factores y características, que a menudo se entrecruzan, dejan a ciertos grupos de personas con un acceso desproporcionadamente bajo a las opciones de sentencias no privativas de la libertad y a los servicios de apoyo o, con necesidades sin satisfacer y cargas mayores mientras trabajan para cumplir con los términos y objetivos de su sentencia. La investigación

ha demostrado que los problemas sistémicos existentes y las inequidades sociales se vuelven más pronunciados durante los tiempos de crisis.²¹

Para poder respetar todos los derechos de todas las personas que cumplen una sentencia y ofrecerles una supervisión individualizada, proporcional y efectiva y apoyarlas durante la aplicación de sanciones y medidas no privativas de la libertad, las agencias responsables de la libertad condicional deben ser conscientes y considerar las necesidades específicas de ciertos grupos minoritarios o individuos en situaciones vulnerables y abordar las barreras y los desafíos desproporcionados a los que se enfrentan. Las necesidades y los riesgos de los clientes también pueden variar en las cambiantes circunstancias y situaciones de crisis como el riesgo mayor de violencia doméstica durante el confinamiento por COVID-19. Los servicios de libertad condicional deben estar atentos a estos cambios y evaluar, priorizar y actuar en consecuencia. En Kirguistán, por ejemplo, los oficiales de libertad condicional trataron de identificar

a los clientes más vulnerables durante la crisis de COVID-19 y proporcionarles el apoyo específico, incluida la asistencia alimentaria. Los periodos de supervisión remota también se combinaron con un apoyo más intensivo en reconocimiento de las mayores necesidades de apoyo a la salud mental durante la pandemia.

En tiempos libres de crisis, los servicios deben ofrecer flexibilidad tanto en los tipos de medidas o programas disponibles como en los medios para acceder a ellos (en persona o remotos). Cualquier cambio en la operación, servicios y opciones o requisitos de imposición de penas que pueda adoptarse durante las crisis no debe dar lugar a prácticas discriminatorias. Los hacedores de políticas,

los líderes de la justicia penal y el personal de primera línea por igual, con el apoyo de socios fuertes de la comunidad y de los organismos gubernamentales cuando sea necesario (ver punto 4), deben prestar especial atención a las personas que sean potencialmente vulnerables o desfavorecidas ante las medidas propuestas. Se debe prestar atención especial, por ejemplo, a las personas sin medios financieros o técnicos para comunicarse de forma remota, a las mujeres u otras personas con más probabilidades de tener responsabilidades de cuidados, personas sin un alojamiento permanente o aquellos que dependan de los servicios sanitarios, incluidos los de salud mental o los relacionados con el consumo de sustancias.

09

Garantizar que el personal esté equipado para responder a las crisis

Deben evaluarse y abordarse las necesidades de capacidad del servicio de libertad condicional, incluida la examinación de los casos y la contratación de más personal cuando sea necesario (ver punto 2 anterior). Además de la prestación de servicios, se necesita la suficiente capacidad para proporcionar capacitación relevante, supervisión profesional y apoyo psicosocial para el personal, los voluntarios y agentes de justicia. El bienestar psicológico del personal debe ser respaldado con asistencia psicológica y apoyo profesional proporcionado por servicios independientes y externos, particularmente, durante los tiempos de incertidumbre o crisis.

Cuando se requieran cambios en los métodos de trabajo (como la necesidad de trabajar desde casa o un horario ajustado o flexible) y cuando los impactos de las crisis se extiendan más allá del lugar de trabajo (como las responsabilidades adicionales de cuidado debido al cierre de escuelas o de otros servicios en la comunidad), deberá apoyarse al personal a través de diversos medios y cuando sea posible, ser flexibles con ellos. Es necesario mitigar cualquier problema de seguridad física que pueda surgir de las crisis o de los métodos de trabajo adaptados y tanto los gestores

como la dirección de libertad condicional deben realizar esfuerzos continuos para ayudar a todo el personal a mantener un equilibrio saludable entre el trabajo y la vida privada.

Es necesario desarrollar lineamientos, metodologías y capacitación para darle apoyo al personal de libertad condicional al adaptar métodos de trabajo con un objetivo, entre los que se incluyen el uso de herramientas digitales pertinentes, teletrabajo y gestión remota. Esto puede incluir la capacitación sobre cómo combinar la supervisión y el apoyo presencial y remoto, al tiempo que se garantiza el respeto constante del derecho de la privacidad del cliente. En términos prácticos, es necesario proporcionarle al personal el equipo adecuado para realizar sus deberes de manera remota cuando así se necesite.

Los servicios de justicia deben seguir los lineamientos e implementar las medidas de salud pública recomendadas por la Organización Mundial de la Salud o las autoridades nacionales de salud en función de una crisis, entre lo que se incluye el suministro de pruebas junto con el equipo protector adecuado y la capacitación correspondiente. El personal de libertad condicional, los voluntarios y actores de justicia también deben considerarse como proveedores de un servicio esencial en cualquier respuesta a una crisis y se deben priorizar para la vacunación u otras medidas de protección para las poblaciones vulnerables.²²

10

Identificar y adoptar las lecciones aprendidas para el desarrollo actual y futuro de la legislación, las políticas y prácticas de libertad condicional

Durante y después de las crisis, los ministerios de justicia, las agencias responsables de la libertad condicional, los proveedores de servicio, incluyendo la sociedad civil y los mecanismos de monitoreo y supervisión deben esforzarse para monitorear el impacto de las medidas de respuesta de emergencia que se implementen, incluidos los logros, las brechas y fallas en las políticas y procedimientos. Un informe parcial (y sesiones informativas continuas durante la crisis si es de largo plazo) que involucre a los clientes, a la sociedad civil y a la académica, también puede contribuir al análisis de la información recabada y el desarrollo de recomendaciones para la elaboración de planes de contingencia para futuras crisis. Más aún, este aprendizaje puede contribuir a la formación del conocimiento institucional y proporcionar evidencia para mejorar la planeación y las prácticas en general.

En Portugal, por ejemplo, se está planeando un foro temático multidisciplinario que inició la *Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça* (IGSJ) para facilitar la discusión y el compromiso colaborativo sobre las mejoras sistémicas en el sistema de justicia penal que incluyen el intercambio y la evaluación de las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19 para un mayor respaldo de las sanciones no privativas de la libertad en el futuro.

Durante una crisis, las agencias responsables de la libertad condicional deben iniciar canales de comunicación interna para que el personal pueda compartir sus experiencias y buenas prácticas entre ellos. Los servicios de libertad condicional también pueden proporcionar apoyo para adoptar y poner en marcha cualquier práctica particularmente relevante y aplicable a nivel nacional. Además, las partes involucradas deben esforzarse para compartir sus experiencias y conocimiento a nivel internacional, especialmente entre regiones y con países que tengan modelos de libertad condicional similares.²³ Esto puede beneficiar tanto a la gestión de las crisis actuales como a la preparación para las futuras crisis.

Notas al pie

1. A lo largo de este documento el término sanciones y medidas no privativas de la libertad se usa para abarcar las sanciones o medidas basadas en la comunidad que son impuestas por los tribunales como parte de una sentencia, medidas previas al juicio o cualquier otra medida adicional tras la liberación de prisión (como la supervisión de libertad condicional).
2. Usamos el término agencia responsable de la libertad condicional para referirnos a la autoridad responsable de la implementación de las sanciones y medidas no privativas de la libertad, cuyo nombre puede variar según el país o la jurisdicción y puede abarcar la administración de la prisión, policial o los gobiernos locales o municipales.
3. Para consultar los recursos regionales, por ejemplo, COVID-19 Knowledgebase de la Confederation of European Probation (CEP), disponible en: www.cep-probation.org/knowledgebase/covid-19/ esta edición de la revista Perspectives de la American Probation and Parole Association (APPA): www.appa-net.org/eWeb/docs/APPA/pubs/Perspectives/Perspectives_V44_N4/#page=1.
4. En el contexto de este documento, una crisis es una interrupción o un fallo (a menudo repentino e inesperado) en las funciones y operaciones usuales (en el órgano, el sistema de justicia penal o a nivel social), lo que da como resultado una inestabilidad y/o peligro y requiere algún tipo de respuesta para poder mantener la seguridad.
5. Esto incluye los informes de PRI sobre COVID-19, disponibles en www.penalreform.org/covid-19/, así como la investigación a profundidad realizada en Georgia, Hungría, Kirguistán y Portugal, disponible en www.penalreform.org/resource/countryreports-covid-19-impact-non-custodial-measures/ y la investigación comparativa en 21 países de Europa, disponible en: www.penalreform.org/resource/eu-study-impact-of-covid-19-on-non/.
6. También se les refiere como "clientes" en todo el documento.
7. Por ejemplo, el Consejo de Europa (CoE) ha reconocido la función clave de la cooperación para satisfacer las complejas necesidades de las personas que cumplen sanciones y medidas no privativas de la libertad. CoE, Probation Rules 2010, disponibles en: www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations.
8. Para saber más sobre la interseccionalidad, ver: www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/explainer-intersectional-feminism-what-it-means-and-why-it-matters.
9. Las Reglas de Tokio, 1990, disponibles en: www.penalreform.org/issues/alternatives-to-imprisonment/international-standards/.
10. Las Reglas de Nelson Mandela, 2015, disponibles en: www.penalreform.org/issues/prison-conditions/standard-minimum-rules/.
11. Las Reglas de Bangkok, 2010, disponibles en: www.penalreform.org/issues/women/bangkok-rules/.
12. Las Reglas de Beijing, 1985, disponibles en: www.ohchr.org/documents/professionalinterest/beijingrules.pdf.
13. Las Reglas de la Habana, 1990, disponibles en: www.penalreform.org/issues/prison-conditions/4616-2/.
14. Por ejemplo, ver: *European Rules on community sanctions and measures* (Reglas europeas sobre las sanciones y medidas comunitarias), 2017, disponibles en: www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations.
15. El principio de proporcionalidad requiere que cualquier infracción a los derechos individuales, que incluyen el periodo de encarcelamiento y posterior, debe limitarse al punto apropiado y necesario para lograr un objetivo legítimo. En cuanto a la sentencia, el principio de proporcionalidad requiere un rango de opciones de sentencia disponibles y las Reglas de Tokio lo aclaran, "a fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas" (regla 2.3). Para más información, consultar las Reglas de Tokio completas, disponibles en: www.penalreform.org/issues/alternatives-to-imprisonment/international-standards/.
16. Esto puede incluir a los National Probation Committees (Comités Nacionales de Libertad Condicional) y otros órganos supervisores de la implementación de medidas no privativas de la libertad.
17. Consultar el documento de Penal Reform International llamado *Natural hazards and prisons: Protecting human rights of people in prison in disaster prevention, response and recovery* (diciembre de 2021) para tener una guía más detallada sobre la planeación, preparación y desarrollo de planes de contingencia. Disponible en: www.penalreform.org/resource/natural-hazards-and-prisons-protecting-human-rights/.
18. Para más, consultar: www.judiciary.go.ke/about-us/affiliate-institutions/national-council-on-administration-of-justice-2/#1519390513887-796cc690-ea30 y el siguiente trabajo de PRI sobre la buena administración durante la pandemia de COVID-19 (que se publicará en febrero de 2022).
19. Regla 87, Regla 94, Regla 108. (Referirse a la nota 10 para consultar todas las Reglas).
20. Para más sobre la importancia de los esfuerzos coordinados de vacunación entre las prisiones y los proveedores de servicios, consultar de *Harm Reduction International* y *Penal Reform International*. *COVID-19 vaccinations for prison populations and staff: Report on global scan*, diciembre de 2021, p. 26 (Estudio de caso: Malta). Disponible en: www.penalreform.org/resource/covid-19-vaccinations-report-on-global-scan/.
21. Consultar, por ejemplo, de Bas van Bavel y Marten Scheffer, "Historical effects of shocks on inequality: the great leveler revisited", *Humanities and Social Sciences Communications*, Volumen 8, artículo 76, marzo de 2021, www.nature.com/articles/s41599-021-00763-4; Ian Goldin y Robert Muggah, "COVID-19 is increasing multiple kinds of inequality. Here's what we can do about it", *Foro Económico Mundial*, 9 de octubre de 2020, www.weforum.org/agenda/2020/10/covid-19-is-increasing-multiple-kinds-of-inequality-here-s-what-we-can-do-about-it/.
22. Consultar, por ejemplo, de *Penal Reform International* y *Harm Reduction International*, *COVID-19 vaccinations for prison populations and staff: Report on global scan*, diciembre de 2021.
23. En Europa, la CEP recopiló las experiencias y prácticas tanto de los líderes como de los practicantes/operadores de la libertad condicional durante la pandemia de COVID-19 y facilitó el intercambio y aprendizaje de información en la región.

Plan de 10 puntos: Sanciones y medidas no privativas de la libertad en preparación para las crisis

Penal Reform International realizó esta publicación con el apoyo financiero de la International Penal and Penitentiary Foundation (IPPF) como parte del proyecto “Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the COVID-19 global pandemic”. El proyecto recibió un financiamiento de IPPF con el fin de respaldar el objetivo de la fundación y garantizar que los sistemas de justicia penal puedan lidiar de manera equitativa y efectiva con el impacto del COVID-19 en las personas en contacto con la ley penal que estén en entornos tanto privativos como no privativos de la libertad..



Reconocimientos

Penal Reform International desea agradecer a todas las personas que han contribuido a esta publicación mediante sus esfuerzos de investigación, su participación en las actividades del proyecto y/o su aportación como expertos en las versiones preliminares de la publicación. Un agradecimiento especial para nuestros socios del proyecto en el *Hungarian Helsinki Committee*, (HHC; Comité Helsinki Húngaro) y el *Institute for Legal Research of the Faculty of Law of the University of Coimbra* (UC).

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 IPPF, y a esta publicación. Cualquier pregunta debe ser dirigida a: publications@penalreform.org.

Penal Reform International

info@penalreform.org

 [@PenalReformInt](https://twitter.com/PenalReformInt)

 [@Penalreforminternational](https://www.facebook.com/Penalreforminternational)

www.penalreform.org

Primera edición publicada en enero de 2022

ISBN: 978-1-909521-94-0

© Penal Reform International 2022

FAIR AND EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE

Penal Reform International Headquarters

The Green House
244-254 Cambridge Heath Road
London E2 9DA
United Kingdom

The Hague Humanity Hub
Fluwelen Burgwal 58
2511 CJ Den Haag
Netherlands

+44 (0) 203 559 6752
info@penalreform.org

 @PenalReformInt
 @Penalreforminternational

www.penalreform.org

Penal Reform International in Central Asia

Syganak str. 29
Nur-Sultan
Kazakhstan

+7 (7172) 79-88-83

96 Toktogul street, office 7
Bishkek
Kyrgyzstan

+996 312 88 38 76
pricentralasia@penalreform.org

Penal Reform International in South Caucasus

+995 32 237 02 7
prisouthcaucasus@penalreform.org

Penal Reform International in Middle East and North Africa

22 Amro Bin Dinar
Amman
Jordan

+962 6 582 6017
priamman@penalreform.org

Penal Reform International in Sub-Saharan Africa

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

+256 3920 01139
africa@penalreform.org