

Resumen

“[La libertad condicional es] como una sentencia de prisión fuera de la cárcel. Estás libre pero caminas con una cuerda atada a tu pierna hasta la puerta de la prisión. Cualquier cosa puede ser causal de revocación”.

–James Yancey, abogado defensor de Georgia

“Solicité que me incorporaran a programas pero. . . [en la libertad condicional] no quisieron escuchar que necesitaba ayuda; solo me dieron el tiempo que debía cumplir”.

–Monique Taylor (seudónimo) estuvo años bajo libertad condicional en Pensilvania por conductas relacionadas con una prolongada dependencia de las drogas.

La libertad vigilada (*probation*) y la libertad condicional (*parole*) u otras formas de supervisión se ofrecen en Estados Unidos como alternativas al encarcelamiento. Se sostiene que, con la supervisión, se podrá mantener a las personas fuera de la prisión y se las ayudará a recomponer su vida.

En los últimos 50 años, el uso de la libertad vigilada (una pena que suele imponerse inmediatamente después de la condena) y de la libertad condicional (que se cumple luego de un período de encarcelamiento) ha aumentado al mismo tiempo que las poblaciones de cárceles y prisiones. Hasta 2016, el último año para el cual hay datos disponibles sobre medidas de supervisión, había 2.2 millones de personas encarceladas en establecimientos penitenciarios de Estados Unidos, pero más del doble de esa cantidad, 4.5 millones de personas (o 1 cada 55) se encontraban bajo supervisión. Las tasas de supervisión son muy distintas según el estado, desde 1 cada 168 personas en New Hampshire hasta 1 cada 18 personas en Georgia.

En las últimas décadas, debido a la aplicación de sistemas de supervisión arbitrarios y extremadamente estrictos, muchas personas han debido regresar a las cárceles y prisiones estadounidenses, lo que ha fomentado los encarcelamientos masivos. De acuerdo con la Oficina de Estadísticas de Justicia (*Bureau of Justice Statistics*), a fines de la década de 1970, el 16 % de las admisiones en prisiones estatales y federales estadounidenses eran consecuencia de violaciones de la libertad condicional y de algunos tipos de libertad vigilada. Esta cantidad aumentó hasta alcanzar un pico del 36 % en 2008, y en 2018, el último año para el cual hay datos disponibles, era del 28 %. Según un conjunto de datos distintos correspondientes al año anterior

proporcionado por el Consejo de Gobiernos Estatales, que incluye todos los tipos de violaciones de libertad vigilada —pero que se limita a poblaciones de prisiones estatales—, el 45 % de todas las admisiones en prisiones estatales estadounidenses eran consecuencia de violaciones de la libertad vigilada y de la libertad condicional. Estas cifras no incluyen a personas encerradas en cárceles por haber violado medidas de supervisión, respecto de las cuales hay pocos datos a nivel nacional. Tanto las personas negras como las morenas son objeto de medidas de supervisión y encarcelamiento de manera desproporcionada.

En este informe se documenta de qué manera y por qué, como consecuencia de la supervisión, tantas personas terminan en cárceles o prisiones, lo que, en lugar de reducir, fomenta los encarcelamientos masivos. El alcance del problema varía según el estado y, en los últimos años, varias jurisdicciones han sancionado reformas para limitar el encarcelamiento por violaciones de la supervisión. Este informe se concentra en tres estados donde, de acuerdo con nuestra investigación inicial, la cuestión (a pesar de algunas reformas) sigue siendo especialmente grave: Georgia, Pensilvania y Wisconsin.

A partir de los datos proporcionados por esos estados u obtenidos de ellos, que se presentan aquí por primera vez, y de las entrevistas realizadas a 164 personas encarceladas por violaciones de la supervisión, familiares, funcionarios públicos, profesionales, activistas y expertos, documentamos los elementos que llevan al encarcelamiento en esos estados. Entre ellos se incluyen condiciones engorrosas que se imponen sin brindar recursos; violaciones por deslices menores; encarcelamientos prolongados mientras se decide sobre las supuestas violaciones; procedimientos viciados; y condenas desproporcionadamente severas por violaciones.

En el informe se muestra que, en todo el país, la mayoría de las personas encerradas por violaciones de la supervisión no recibieron condenas por nuevos delitos, sino que se las encarceló por transgredir las normas de su supervisión, como consumir drogas o alcohol, no informar cambios de domicilio o no observar las normas de programas que son obligatorios en el marco de la supervisión. De aquellos a quienes se encarceló por nuevos delitos, en los estados en que se concentra nuestro informe, muchos lo fueron por conductas como posesión de drogas; delitos contra el orden público, por ejemplo, conductas reñidas con el orden público o resistencia al arresto, agresiones menores o hurtos en tiendas. La diferencia entre violaciones de “normas” y aquellas que constituyen un “nuevo delito” a veces no es clara, ya que en algunas jurisdicciones no se controla si las personas encarceladas por violaciones de normas también tienen acusaciones penales pendientes, aunque algunos datos que obtuvimos y analizamos para este

informe no planteaban este problema.

En el informe se documenta que las causas fundamentales de estas violaciones suelen ser la falta de recursos y servicios, las necesidades de salud insatisfechas y el sesgo racial. En el informe también se exponen las marcadas desigualdades raciales que existen con respecto a quién debe supervisarse y a la forma en que las autoridades controlan el cumplimiento.

En la práctica, en muchas partes de EE. UU. la supervisión se ha convertido en un sistema para controlar y depositar como si fueran paquetes a personas que están lidiando con diversos problemas económicos y de salud, sin ofrecerles soluciones significativas para esos problemas subyacentes.

Se puede lidiar mejor con esta cuestión. Los estados de todo el país están sancionando reformas para reducir las cargas de la supervisión y al mismo tiempo invertir en servicios comunitarios. Human Rights Watch y la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (*American Civil Liberties Union*, ACLU) instan a los gobiernos a aprovechar este momento favorable y a dejar de orientar recursos a las detenciones y encarcelamientos por violaciones de la supervisión, y a invertir en mejorar el acceso a puestos de trabajo, a vivienda, a servicios sociales y a tratamientos voluntarios y comunitarios para trastornos por consumo de sustancias y atención de la salud mental, servicios que ya han demostrado que ayudan a mejorar la seguridad pública y que fortalecen a personas y comunidades.

Predisposición para el fracaso

Las personas bajo supervisión, los abogados e incluso algunos jueces y funcionarios y ex funcionarios de supervisión reconocen que, a menudo, la supervisión predispone a las personas al fracaso. Las personas deben cumplir con una serie de normas muy diversas, a veces vagas y difíciles de seguir, incluidas normas en virtud de las cuales deben pagar multas y cargos abultados, asistir a reuniones frecuentes, abstenerse de consumir drogas y alcohol, e informar en cualquier momento que cambien de vivienda o de empleo, y deben seguir estas normas durante un período prolongado. Si bien gran cantidad de expertos concuerdan en que los términos de la supervisión deben durar solo un par de años, en muchos estados se admiten condenas a libertad vigilada de hasta cinco años. En estados como Wisconsin, Pensilvania y Georgia, los plazos de la libertad vigilada pueden ser tan extensos como los de la condena máxima por la ofensa subyacente (en algunos casos, 10 o 20 años o incluso de por vida) y las consecuencias por

incumplimiento son graves.

Transitar la supervisión es difícil y en muchos casos no es posible hacerlo sin dinero, transporte confiable, vivienda estable y acceso a servicios de salud. Aun así, pocas personas en el sistema de supervisión cuentan con tales recursos, y los departamentos de supervisión en muchos casos no se los proporcionan. “Nos condenaron y nos pusieron en la calle sin nada, y esperan que cumplamos las normas y que hagamos que las cosas sucedan”, nos dijo un hombre encarcelado por violaciones en Wisconsin. Una joven madre de Pensilvania, que luchó durante mucho tiempo contra un trastorno por consumo de sustancias, explicó: “Solicité que me incorporaran a programas, pero. . . [en la libertad vigilada] no quisieron escuchar que yo necesitaba ayuda; solo me dieron el tiempo que debía cumplir”.

Muchos funcionarios de supervisión entrevistados para este informe manifestaron que suelen vincular a las personas con los servicios y que en los últimos años los recursos de reinserción se han incrementado. Aun así, muchos más funcionarios con los que hemos conversado, así como varios jueces, expresaron que deseaban contar con más recursos. Algunas personas bajo supervisión a quienes entrevistamos informaron que algunos programas eran útiles, pero la gran mayoría no pensaba lo mismo.

Conductas que provocan violaciones

Los funcionarios de supervisión afirman que, en general, dan a las personas múltiples oportunidades antes de proceder a la revocación de los beneficios. Sin embargo, a menudo no se abordan las causas básicas de las violaciones, que analizamos más adelante. Por lo tanto, no es de sorprender que muchas personas reincidan continuamente en la misma conducta prohibida, que en definitiva provocará su encarcelamiento, incluso por conductas menores.

De acuerdo con nuestro análisis de datos, las violaciones de normas más comunes que causan el encarcelamiento en Wisconsin son el consumo de drogas y de alcohol o ingresar en bares. En Pensilvania, las causas más comunes de violaciones de la libertad vigilada estatal son no informar cambios en el domicilio y consumir drogas. Los ejemplos de Georgia (las autoridades estatales de Georgia manifestaron no poder proporcionar los datos buscados) sugieren que las causas de encarcelamientos en ese estado son no informar cambios de domicilio y consumo de drogas.

Los datos de Wisconsin revelan que, cuando se iniciaron procedimientos por violación debido a nuevos delitos, en contraposición con violaciones de normas, la gran mayoría fueron delitos contra el orden público, como conductas reñidas con el orden público o resistencia al arresto, agresiones menores, hurtos en tiendas y delitos relacionados con drogas. Los ejemplos de Georgia y Pensilvania muestran tendencias similares. Si los arrestos por delitos relacionados con drogas en estos estados son compatibles con los datos nacionales sobre arrestos, la abrumadora mayoría de esos delitos corresponde a nada más que posesión de drogas para consumo personal, una conducta que Human Rights Watch y la ACLU consideran que no debe estar penalizada. En nuestro informe también se plantea el riesgo de que las violaciones de la supervisión, incluidas las que sean consecuencia de conductas violentas graves, se traten de una manera uniforme.

Pocas garantías procesales y sanciones desproporcionadas

Los derechos básicos del proceso penal, como la exclusión de evidencia obtenida de manera ilegal y la carga de la prueba más allá de toda duda razonable, no se aplican, por lo general, durante las “audiencias de revocación”, en las que se determina si alguien ha violado las condiciones de su supervisión y el castigo apropiado. En muchas jurisdicciones, además, se limita el acceso de abogados a los procedimientos de revocación.

En estados como Pensilvania, Wisconsin y Georgia, por lo general, las personas quedan encarceladas mientras objetan la revocación, incluso cuando se trata de violaciones menores. En algunos lugares de esos estados, la detención suele durar meses antes de que haya una audiencia, lo cual resulta violatorio de las normas internacionales de derechos humanos. A veces, las detenciones se concretan en cárceles sobrepobladas y antihigiénicas, en las que se carece de servicios de salud mental adecuados o de acceso a un tratamiento efectivo para el consumo de drogas y sobre cuyo personal pesan acusaciones de gestión deficiente y violencia. Todo esto genera una gran presión sobre los detenidos para que admitan las violaciones con la esperanza de poder salir de la cárcel.

Las violaciones suelen conllevar sanciones severas. En los estados en los que nos concentramos, muchas personas son condenadas a programas de tratamiento en prisión o a supervisión adicional, y esto hace que queden bajo control penitenciario durante años o décadas, con el riesgo de nuevos encarcelamientos por deslices. Otras personas reciben plazos de encarcelamiento desproporcionadamente severos.

Favorecimiento de los encarcelamientos masivos

En la actualidad, la supervisión fomenta los encarcelamientos masivos en Estados Unidos. En 20 estados, más de la mitad de todas las admisiones en prisiones estatales en 2017 fueron consecuencia de violaciones de medidas de supervisión. En seis de ellos —Utah, Montana, Wisconsin, Idaho, Kansas y Dakota del Sur—, más de dos tercios de las admisiones en las prisiones estatales fueron por ese tipo de violaciones.

En muchos estados, las admisiones por violaciones de medidas de supervisión aumentan incluso aunque las poblaciones carcelarias se estén reduciendo. Por ejemplo, entre 2008 y 2018, en Pensilvania se redujeron un 21% las admisiones en prisión por conductas distintas a violaciones de la libertad condicional, mientras que las admisiones por violaciones de la libertad condicional aumentaron un 40 %.

En todo el país, la mayoría de las personas encarceladas por violaciones de la supervisión se hallaban en esa situación por haber violado las normas de supervisión, no por nuevas condenas (aunque en los estados en los que se basó nuestra investigación, también documentamos problemas con la forma en que se procesan las violaciones por nuevos delitos).

En Wisconsin, entre 2017 y 2019, las violaciones de normas representaron más del 61% de todas las sanciones de la supervisión. En Pensilvania, las violaciones de normas representaron el 41 % de las admisiones a prisiones por violaciones de la libertad condicional estatal y el 78% de las revocaciones de la libertad condicional entre 2016 y 2019. Solo pudimos obtener datos limitados de Georgia.

Las personas negras, morenas y de pueblos indígenas son encarceladas de manera desproporcional por violaciones. Por ejemplo, en Wisconsin, la proporción de estadounidenses nativos sancionados por violaciones es siete veces más alta que su proporción de la población del estado; en el caso de las personas negras, es cuatro veces su proporción de la población.

La situación desfavorecida como causa

Nuestra investigación demuestra que las violaciones suelen ser consecuencia de una situación desfavorecida. Muchas personas no pueden pagar los cargos de su supervisión ni otras costas judiciales y mantener al mismo tiempo a sus familias y a sí mismos. Por lo tanto, con frecuencia no realizan los pagos exigidos. Si bien la Corte Suprema de EE. UU. prohíbe a los tribunales encarcelar personas solo por su situación de pobreza, los jueces no siempre evalúan de manera adecuada si una persona puede o no pagar. A su vez, muchas de las personas que entrevistamos

manifestaron que dejaron de presentarse ante su supervisor porque no tenían dinero para pagar los cargos exigidos para la supervisión o el programa, por lo cual, a la larga, se les iniciaron procedimientos por violación por no haberse presentado.

Muchas de las personas que entrevistamos también dijeron que, al no tener una vivienda estable, no habían podido cumplir con las condiciones de la supervisión. La inestabilidad habitacional y la situación de calle suelen contribuir a los problemas de salud físicos y mentales, por lo que quienes los padecen tienen dificultades para conservar trabajos, asistir a reuniones que son obligatorias en el marco de la supervisión y mantener a su funcionario de supervisión informado sobre el lugar donde viven.

Además, las probabilidades de que quienes se encuentran bajo control penitenciario sufran condiciones de salud mental son desproporcionadas, lo cual puede generar otros obstáculos para transitar el período de supervisión. Al mismo tiempo, muchas comunidades carecen de servicios de salud mental voluntarios y accesibles, y de opciones de tratamiento.

Se encarcela a una gran cantidad de personas por uso de drogas, entre ellas, personas que están luchando con trastornos por consumo de sustancias. Numerosos jueces y funcionarios de supervisión con quienes hemos conversado sostienen que es necesario encarcelar a algunas personas para evitar que se hagan daño o dañen a terceros. Sin embargo, de por sí, el encarcelamiento es una respuesta desproporcionada al consumo personal de drogas. Además, es una política de salud pública ineficaz; la mayoría de los expertos de salud no están de acuerdo con que el encarcelamiento ayude a las personas a recuperarse si tienen un trastorno por consumo de sustancias. Afirman, en cambio, que los gobiernos deberían invertir en servicios de reducción de daños y tratamientos basados en evidencias que tengan carácter voluntario y estén basados en la comunidad, como tratamientos asistidos con medicamentos y programas que no obliguen a la abstinencia, ya que la recaída es una parte normal y prevista del proceso de recuperación.

El sesgo racial tiene gran peso en las violaciones de la supervisión. Debido a generaciones de discriminación sistemática y permanente en todo Estados Unidos, es menos probable que las personas negras y morenas tengan recursos, como seguridad financiera, una vivienda estable, transporte confiable y acceso a tratamientos por consumo de drogas y servicios de salud mental, para poder transitar el período de supervisión, en comparación con personas blancas en la misma situación. Según los estudios, cuando las personas negras violan las condiciones de su libertad,

las probabilidades de que reciban sanciones son mayores.

A su vez, los estudios muestran que la policía detiene, registra y arresta a personas negras y morenas de manera desproporcionada, lo que aumenta las probabilidades, en primer lugar, de que se las detenga y después se considere una posible violación a las condiciones de su supervisión. En todo el país, es más probable que se obligue a un conductor negro a detenerse y que se lo registre que a un conductor blanco, pero es menos probable que se lo encuentre con artículos de contrabando. Si bien la tasa de consumo de drogas de las personas adultas blancas y negras es similar, en todo el país hay dos veces y medio más probabilidades de que se arreste a personas adultas negras por posesión de drogas para consumo personal que a personas blancas. Las desigualdades son aún más notorias en algunos lugares analizados por Human Rights Watch. En Milwaukee, Wisconsin, las tasas de detención de personas negras en vehículos y de peatones negros son cinco veces más altas que las correspondientes a las personas blancas.

Además, muchos estados, entre ellos, Pensilvania, Wisconsin y Georgia, utilizan herramientas de evaluación de riesgos para establecer condiciones y sanciones, y los estudios muestran que dichas herramientas pueden marcar desproporcionadamente a las personas negras y morenas como “de alto riesgo”, lo que produce niveles más severos de supervisión y aplicación de la ley.

Un hombre que se declaró culpable para poder cumplir un período de libertad vigilada en Georgia con la esperanza de evitar ir a prisión (y que terminó encarcelado, una vez por falta de pago y otra por consumo y posesión de drogas) nos comentó: “[La libertad vigilada] se llevó todo mi dinero y me tuvo encarcelado por pequeños y simples errores. Realmente lo he pasado muy mal”.

El proceso a futuro

Si bien jueces y fiscales suelen sostener que la supervisión constituye una alternativa al encarcelamiento, también se aplica la supervisión en casos que podrían haber tenido sanciones más leves. A pesar de eso, en demasiados casos las personas, en especial, quienes tienen recursos limitados, vuelven a la cárcel o a la prisión. Y la supervisión no resulta necesaria para evitar delitos graves: la mayoría de las violaciones constituyen infracciones de normas y delitos relativamente menores respecto de los cuales no hay evidencias o hay pocas evidencias de que el encarcelamiento mejore la seguridad pública o reduzca la reincidencia.

A su vez, cuando quienes se encuentran bajo supervisión cometen un delito grave, los organismos de aplicación de la ley ya cuentan con mecanismos para arrestar a los supuestos

responsables y presentar cargos. En las jurisdicciones que estudiamos, cuando a una persona se le inicia un proceso por violación de la supervisión, además de un proceso penal por la misma conducta, su plazo de detención suele ser más prolongado y se le aplican más sanciones, en el marco de procedimientos que no protegen adecuadamente sus derechos a un juicio justo.

Muchos aspectos de los sistemas de supervisión que documentamos violan lo establecido por el derecho estadounidense y el derecho internacional, que prohíben los castigos desproporcionados, la discriminación por motivo de raza, pobreza y discapacidad y la detención arbitraria, y que exigen que los gobiernos protejan el derecho a la vida de quienes se encuentran bajo su custodia, entre otras cosas, proporcionándoles la atención médica que necesitan sin cargo. Varias prácticas que documentamos en los procedimientos de revocación también plantean serios riesgos para la posibilidad de un juicio justo o no son compatibles con los derechos reconocidos por el derecho internacional a tener un estándar de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a satisfacer otras necesidades básicas.

Las comunidades tienen la oportunidad de elegir un camino más adecuado. En los últimos años, varios estados, entre ellos, Georgia y Pensilvania, han realizado reformas positivas: han acortado los plazos de supervisión, han establecido condiciones menos engorrosas, han reducido los encarcelamientos por violaciones y han ampliado los servicios comunitarios.

Asimismo, hay una tendencia creciente a que los sistemas judiciales aparten a quienes han sido acusados de determinados delitos de los procesos penales. Mientras tanto, en el caso de determinadas conductas lesivas, algunas comunidades están elaborando procesos de justicia retributiva, con el objetivo de que las personas respondan por sus actos y de apoyar a quienes sufrieron perjuicios, pero también de alentar soluciones alternativas al encarcelamiento, como servicios en la comunidad y para ella, el resarcimiento y el reconocimiento y pedido de disculpas por la conducta indebida.

En todo el país, las organizaciones comunitarias están ayudando a mejorar el acceso de las personas a ayudas y servicios de reinserción. Muchas personas que se encuentran en régimen de supervisión reconocen que estas organizaciones (que, a diferencia de muchos programas que son obligatorios en el marco de la supervisión, suelen recurrir a modelos de reducción del daño y ofrecer asistencia sin condiciones previas) las han ayudado a tomar el camino correcto. Sin embargo, tienen una grave carencia de fondos y en muchas zonas, especialmente las rurales, directamente no tienen presencia.

Human Rights Watch y la ACLU instan a los gobiernos a amplificar las reformas existentes y a dejar de orientar recursos a la supervisión y el encarcelamiento e invertir en puestos de trabajo, soluciones habitacionales, educación y tratamientos voluntarios en el ámbito de la comunidad para trastornos por consumo de sustancias y servicios de reducción del daño y de salud mental. Invertir en las comunidades ayudará a romper el ciclo de encarcelamientos y facilitará el acceso a los recursos que las personas desean y necesitan.

La supervisión en el contexto de la pandemia de Covid-19

La investigación para este informe se completó antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia mundial de Covid-19 en marzo de 2020¹. Desde entonces, es muy claro el peligro que acecha a quienes se encuentran bajo supervisión y en cárceles y prisiones, por lo que las conclusiones de este informe son incluso más urgentes.

A julio de 2020, nueve de cada diez de los focos más grandes de Covid-19 en Estados Unidos se encuentran en cárceles y prisiones². Casi 57 000 personas en cárceles y prisiones de EE. UU., incluso en algunos establecimientos estudiados para este informe, se han infectado de Covid-19, y al menos 681 han fallecido³. Dada la limitada cantidad de pruebas de detección

¹ Organización Mundial de la Salud, “COVID-19: cronología de la actuación de la OMS”, actualizado el 27 de abril de 2020, <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

² “Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count”, actualizado el 17 de julio de 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html> (consultado el 17 de julio de 2020).

³ Unión Estadounidense por las Libertades Civiles y Programa de Políticas y Derecho Carcelarios, Facultad de Derecho de la University of California-Los Angeles (UCLA), “Covid-19: Death by Incarceration”, https://docs.google.com/spreadsheets/d/1bTMdmt2IG2UrRdCdhKK2ws_ZS-sXqDsPMVC_2SDB3Lw/edit#gid=634242190 (consultado el 14 de julio de 2020); Katie Park, Tom Meagher y Weihui Li, “Tracking the Spread of Coronavirus in Prisons”, *The Marshall Project*, 24 de abril de 2020, <https://www.themarshallproject.org/2020/04/24/tracking-the-spread-of-coronavirus-in-prisons> (Las últimas cifras de casos de Covid-19 en las cárceles federales y estatales se actualizan todas las semanas en el siguiente sitio: <https://www.themarshallproject.org/2020/05/01/a-state-by-state-look-at-coronavirus-in-prisons>); ver también “Estados Unidos: El COVID-19 pone en peligro a las personas encarceladas”, comunicado de prensa de Human Rights Watch, 12 de marzo de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/12/estados-unidos-el-covid-19-pone-en-peligro-las-personas-encarceladas>; Timothy Williams, Benjamin Weiser y William K. Rashbaum, “‘Jails are Petri Dishes’: Inmates Freed as the Virus Spreads Behind Bars”, *New York Times*, 30 de marzo de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/30/us/coronavirus-prisons-jails.html>; “Hay que tomar medidas urgentes para evitar que el COVID-19 ‘cause estragos en las prisiones’—Bachelet”, comunicado de prensa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 25 de marzo de 2020, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=S>; Martin Caste, “Prisons and Jails Worry About Becoming Coronavirus ‘Incubators’”, *NPR*, 13 de marzo de 2020, <https://www.npr.org/2020/03/13/815002735/prisons-and-jails-worry-about-becoming-coronavirus-incubators>; Allison Frankel, “Poor Conditions at Pennsylvania Jail Heighten Covid-19 Concerns”, columna de opinión de Human Rights Watch, 8 de abril de 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/04/08/poor-conditions-pennsylvania-jail-heighten-covid-19-concerns>; Kathleen E. Carey, “64 People Have Been Infected with Coronavirus at County Prison”, *DelCo Times*, 18 de abril de 2020, https://www.delcotimes.com/news/coronavirus/64-people-have-been-infected-with-coronavirus-at-county-prison/article_f7668db0-81af-11ea-b98d-838597af815d.html; “Chatham Co. Sheriff: 2 Employees, 2 Inmates Test Positive for COVID-19”, *WSAV*, 14 de abril de 2020, <https://www.wsav.com/news/coronavirus/sheriff-chatham-county-inmate-tests-positive-for-covid-19/>; Jeremy Roebuck y Allison Steele, “Montgomery County’s Jail Tested Every Inmate for COVID-19—and Found 30 Times More

de Covid-19 en los establecimientos penitenciarios, es probable que la cantidad real sea más alta⁴. Como se explica en la sección III, “Condiciones rigurosas”, el riesgo de que en las cárceles y prisiones estadounidenses haya brotes incontrolables de enfermedades infecciosas, como Covid-19, es muy alto debido a las condiciones de confinamiento, que incluyen espacios atestados y una falta general de condiciones adecuadas de saneamiento e higiene⁵.

Incluso si no se encarcela a quienes se encuentran bajo supervisión, la exigencia de que esas personas se presenten con frecuencia y personalmente las expone a un mayor riesgo de exposición e infección⁶.

Estas inquietudes llevaron a que 50 funcionarios y ex funcionarios de supervisión emitieran una declaración en la que instaban a los departamentos de supervisión a limitar los requisitos de comparecencia, reducir las condiciones de la libertad vigilada y de la libertad condicional y la duración de las penas, y a suspender o limitar de manera considerable el encarcelamiento por violaciones de normas durante la pandemia⁷. Human Rights Watch y la ACLU instaron recientemente a los gobiernos a tomar medidas para facilitar la reducción de las poblaciones de cárceles y prisiones⁸. Aunque varias jurisdicciones han tomado algunas de estas medidas, una gran cantidad de personas aún permanecen en cárceles y prisiones estadounidenses o corren el riesgo de ser encarceladas por deslices⁹.

Cases than Previously Known” , *The Philadelphia Inquirer*, 28 de abril de 2020, <https://www.inquirer.com/news/coronavirus-testing-montgomery-county-jail-asymptomatic-philadelphia-prisons-20200428.html>.

⁴ Katie Park, Tom Meagher y Weihui Li, “Tracking the Spread of Coronavirus in Prisons”, *The Marshall Project*.

⁵ Unión Estadounidense por las Libertades Civiles, “Failing Grades: States’ Responses to Covid-19 in Jails & Prisons”, junio de 2020, <https://www.aclu.org/report/failing-grades-states-responses-covid-19-jails-prisons>; Human Rights Watch, *Averting an Imminent Catastrophe: Recommendations to US Local, State and Federal Officials on Covid-19 in Jails and Prisons*, abril de 2019, <https://www.hrw.org/news/2020/04/29/averting-imminent-catastrophe-recommendations-us-local-state-and-federal-officials>; Jake Harper, “Inmates, Relatives Say Indiana Prisons Lack COVID-19 Safeguards”, *WYFI*, 10 de abril de 2020, <https://www.wfyi.org/news/articles/inmates-relatives-say-indiana-prisons-lack-covid-19-safeguards>; Katelyn Polantz, “Inmates Sue for Soap and Paper Towels as Coronavirus Spreads in Jails”, *CNN*, 31 de marzo de 2020, <https://www.cnn.com/2020/03/31/politics/inmates-sue-coronavirus-jails/index.html>.

⁶ ExIt: Executives Transforming Probation & Parole, “Statement from Community Supervision Executives on the Importance of Using Best Practices During the COVID-19 Crisis”, sin fecha, <https://www.exitprobationparole.org/covid19statement>.

⁷ *Ibid.*; ExIt: Executives Transforming Probation & Parole, “COVID-19 Response”, sin fecha, <https://www.exitprobationparole.org/covid-19-response>.

⁸ “EE. UU. debe evitar una catástrofe por COVID-19 en las cárceles y centros de detención”, comunicado de prensa de Human Rights Watch, 29 de abril de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/29/ee-uu-debe-evitar-una-catastrofe-por-covid-19-en-las-carceles-y-centros-de-detencion>; Unión Estadounidense por las Libertades Civiles, “New Model Shows Reducing Jail Population will Lower COVID-19 Death Toll for All of Us”, 22 de abril de 2020, <https://www.aclu.org/news/smart-justice/new-model-shows-reducing-jail-population-will-lower-covid-19-death-toll-for-all-of-us/>.

⁹ ExIt, Executives Transforming Probation & Parole, “Covid-19 Response” (consultado el 20 de mayo de 2020); Prison Policy Initiative, “Responses to the Covid-19 Pandemic”, actualizado el 14 de julio de 2020, <https://www.prisonpolicy.org/virus/virusresponse.html#releases>; Unión Estadounidense por las Libertades Civiles, “Failing Grades:

Recomendaciones

La principal recomendación de este informe es que las jurisdicciones en los Estados Unidos dejen de destinar recursos a la supervisión y el encarcelamiento e inviertan en puestos de trabajo, soluciones habitacionales, educación, tratamientos basados en evidencias para los trastornos por consumo de sustancias y acceso a servicios de salud mental. Human Rights Watch y la ACLU ofrecen las siguientes recomendaciones orientadas a limitar la supervisión, reducir el encarcelamiento por violaciones y brindar más apoyo para servicios comunitarios de carácter voluntario.

Estas recomendaciones se basan en las experiencias y perspectivas de personas que han sido encarceladas por violaciones y las de sus seres queridos, funcionarios y ex funcionarios de supervisión, legisladores, jueces, y activistas locales y nacionales.

A los departamentos de supervisión estatales y locales:

- No imponer ni solicitar el encarcelamiento por conductas por las cuales una persona que no se encuentra bajo supervisión no sería encarcelada, como violaciones de normas, o por conductas que directamente no deberían estar penalizadas, como posesión de drogas para consumo personal o trabajo sexual consensual¹⁰.
 - En caso de incumplimiento de las normas, imponer sanciones que sean proporcionales a la conducta subyacente —como requisitos de servicio comunitario proporcionales y flexibles o privación de créditos por “buen comportamiento” durante un período proporcionado (ver las recomendaciones que se formulan a los legisladores estatales más abajo) y asegurarse de hacer todo lo posible por otorgar recompensas por cumplimiento más que sanciones por incumplimiento, así como por vincular a las personas con los servicios y recursos que necesitan. Considerar las sanciones que restrinjan de alguna manera la libertad solo como último recurso.

States' Responses to Covid-19 in Jails & Prisons”, junio de 2020, <https://www.aclu.org/report/failing-grades-states-responses-covid-19-jails-prisons>.

¹⁰ Si bien Human Rights Watch no entrevistó a ninguna persona que hubiera violado su supervisión por motivos relacionados con el trabajo sexual consensual, esa conducta también debería despenalizarse por motivos similares a los expuestos. Human Rights Watch, “Why Sex Work Should be Decriminalized”, 7 de agosto de 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/08/07/why-sex-work-should-be-decriminalized#>.

- No imponer ni solicitar que se apliquen sanciones, incluido el encarcelamiento, por conductas que excedan del control del individuo o que directamente se relacionen con la situación económica, habitacional o de otro tipo de una persona, como no pagar las costas judiciales cuando alguien no puede hacerlo, no informar el domicilio cuando se encuentra en situación de calle, o no asistir a reuniones obligatorias cuando la persona carece de acceso a medios de transporte.
- No imponer ni solicitar que se apliquen sanciones, incluido el encarcelamiento, por consumo de drogas o alcohol. Si, como resultado o en el contexto del consumo de sustancias, las personas realizan actos que causan daños a terceros, remitir el caso al sistema penal. Cuando se trate de personas que están luchando contra un trastorno por consumo de sustancias, derivarlas a programas y servicios de tratamientos voluntarios basados en evidencia para reducir el daño, que se proporcionen en la comunidad.
- Eliminar o limitar significativamente la detención de personas mientras sus procedimientos por violación de las medidas de supervisión se encuentren pendientes, incluso eliminando el uso de “órdenes de extensión de la detención” (*detainers*).
 - En los casos relativos a violaciones de normas (salvo la elusión que tenga por fin violar la supervisión) así como en los casos de conductas que directamente no tendrían que estar penalizadas, como la posesión de drogas para consumo personal o el trabajo sexual consensual, el encarcelamiento nunca es un opción adecuada.
 - En todos los demás casos, impulsar la detención solo como último recurso y sobre la base de una determinación individualizada de que resulta razonable y necesaria para alcanzar un fin legítimo, como cuando exista un riesgo conocido de que la persona deliberadamente abandone la jurisdicción para evadir los cargos, de manera similar a los estándares que se usan para las audiencias de prisión preventiva.
- Si en el proceso penal se decide el sobreseimiento o la desestimación, no iniciar procedimientos por violación de las medidas de supervisión por la misma conducta subyacente.
- Reducir significativamente la cantidad y la índole de las condiciones de supervisión establecidas, por ejemplo:
 - Adecuando estrictamente las condiciones a las necesidades, capacidades y metas de las personas.
 - Asegurando que las condiciones no interfieran con el empleo, la educación, la vivienda, la capacitación vocacional, el cuidado a terceros ni otras responsabilidades u oportunidades de las personas.

- No imponiendo condiciones que prohíban el consumo personal de drogas o de alcohol o que impongan pruebas para determinar si se consumen esas sustancias. Cuando las personas hayan cometido una falta grave en relación con un trastorno por consumo de sustancias diagnosticado, puede ordenarse la participación en programas de tratamiento por drogas basados en evidencias (eso incluye el acceso a un tratamiento asistido con medicamentos, cuando corresponda), siempre que la abstinencia no sea una condición para la liberación.
- No estableciendo condiciones imprecisas que no indiquen claramente a las personas cuál es la conducta prohibida, como el requisito de “evitar hábitos injuriosos y viciosos”.
- Elaborar pautas que exijan que los funcionarios de supervisión averigüen, antes de establecer sanciones, por qué las personas no cumplieron con las condiciones, por ejemplo, intentando comunicarse con quienes no se hayan presentado ante ellos, antes de considerar que han violado las condiciones de su supervisión por no haberse presentado o haber “eludido” esa presentación. Los funcionarios no deben establecer sanciones si la conducta puede abordarse vinculando a la persona en cuestión con los recursos y servicios que necesita.
- Elaborar pautas para recompensar el comportamiento positivo de quienes se encuentran bajo supervisión, por ejemplo, si completan un programa, se gradúan de la escuela secundaria o del nivel terciario, buscan o mantienen un trabajo de manera comprobable, o cuidan de familiares o de otras personas. Vincular las revisiones de desempeño positivo de los funcionarios de supervisión con el grado en que alentaron esa conducta en quienes se encuentran bajo su supervisión.
- Cuando sea posible, ubicar funcionarios de supervisión en las comunidades donde haya personas que suelen estar bajo supervisión, de modo que a esas personas les resulte más fácil asistir a las citas obligatorias.
- Elaborar pautas para que las personas puedan presentarse de manera remota en lugar de hacerlo en persona, cuando sea posible, y limitar la frecuencia de las presentaciones obligatorias tanto como sea posible.

A los jueces estatales y locales, sistemas judiciales y juntas de libertad condicional:

- Limitar significativamente o poner fin al uso de condenas a libertad vigilada, en especial, para casos no relacionados con lesiones intencionales o amenazas de daño u otras graves inconductas, y en lugar de eso recurrir a alternativas antes que al encarcelamiento, como

la excarcelación sin condicionamiento, la obligación de prestar servicio comunitario de manera proporcional y flexible, o multas proporcionadas.

- Cuando se aplique supervisión, establecer plazos breves. En los casos en que las personas puedan ser condenadas por varios delitos, las condenas a supervisión deben aplicarse al mismo tiempo y no de manera consecutiva.
- Eliminar las condenas divididas para la libertad vigilada. La supervisión siempre debe establecerse en lugar del encarcelamiento, y no ser adicional a este.
- Cuando se utilice la supervisión, limitar estrictamente la cantidad y la índole de las condiciones de supervisión (para recomendaciones más concretas, ver más arriba la recomendación a los departamentos de supervisión).
- Eliminar o limitar significativamente la detención de personas mientras sus procedimientos por violación de las medidas de supervisión se encuentren pendientes, incluso eliminando el uso de “órdenes de extensión de la detención” (*detainers*).
 - En los casos que se refieran a violaciones de normas —y excluidos los supuestos en los que se elude deliberadamente la supervisión con el fin de violarla— o a conductas que directamente no deberían estar penalizadas, el encarcelamiento nunca es adecuado (ver más arriba la recomendación a los departamentos de supervisión).
 - En todos los demás casos, permitir solamente la detención en caso de una posible violación de la supervisión luego de que un árbitro imparcial haya realizado una determinación individualizada en el marco de una audiencia, en el término de 48 horas de la detención, de que tal detención es razonable y necesaria para un fin legítimo; por ejemplo, porque se sabe que es probable que la persona abandone deliberadamente la jurisdicción para evadir los cargos. Garantizar el derecho a un abogado durante el procedimiento.
- Designar un abogado dentro de las 24 horas de haberse producido el arresto por violación de la supervisión o antes de la primera comparecencia relacionada con la supuesta violación, lo que ocurra en primer término, y garantizar el acceso a un abogado antes de la primera comparecencia relacionada con la presunta violación.
- Desarrollar un sistema que garantice que las audiencias de detención y de revocación preliminar y definitiva se lleven adelante de manera expeditiva y con las garantías de debido proceso y probatorias, en especial, cuando una persona se encuentre detenida mientras el procedimiento de violación se encuentra pendiente (ver la recomendación a los legisladores estatales más adelante).
- Permitir que quienes enfrenten procedimientos por violación asistan personalmente a todos los procedimientos, en lugar de exigirles que lo hagan por videoconferencia.

- Sancionar las siguientes reformas para eliminar o reducir las deudas judiciales¹¹:
 - Abstenerse de aplicar cuotas, incluidas aquellas cuotas relativas a requisitos de supervisión, como programas de tratamiento, pruebas de detección de drogas y cuotas mensuales por hallarse bajo supervisión. En lugar de eso, las entidades gubernamentales deben pagar todos los costos relacionados con los procedimientos judiciales o de la junta de libertad vigilada y la supervisión.
 - Cuando se impongan costas, elaborar un sistema para llevar adelante audiencias exhaustivas sobre capacidad de pago a fin de determinar si se debe dispensar de multas y cuotas o si se los debe reducir antes del establecimiento de la condena, para lo cual se aplicará un estándar que tenga en consideración las necesidades y obligaciones económicas de cada persona y su derecho a un estándar de vida adecuado. Cuando la persona no tenga suficiente capacidad de pago, dispensar de las costas o reducirlas.
 - Cuando se impongan costas, no convertir su pago en una condición de la supervisión. Esas condiciones causan un perjuicio desproporcionado a quienes cuentan con medios económicos limitados y ponen a estas personas en riesgo de encarcelamiento o de que se les apliquen plazos más extensos de supervisión por incumplimiento en el pago.
 - No encarcelar personas, ampliar sus plazos de supervisión ni suspender sus licencias de conducir por no cumplir con el pago de costas. Asimismo, no basarse en mecanismos de cobros de deudas civiles, que pueden provocar la pérdida abrupta de salarios o beneficios que alguien puede necesitar para sus necesidades diarias y que pueden afectar las calificaciones de crédito e impedir el acceso a vivienda, automóviles u otros préstamos necesarios ya sea de manera inmediata o en el futuro. En cambio, elaborar e implementar respuestas proporcionales a la falta de pago, por ejemplo, conversando abiertamente con las personas sobre lo que les impide realizar pagos; implementando planes de pago flexibles; dispensando de las costas, o reduciéndolas o suspendiéndolas debido a la imposibilidad de pago; y enviando recordatorios sobre las obligaciones de pago de una manera que no resulte amenazadora y que se ajuste al debido proceso.
- Cuando se disponga la obligación de resarcir, analizar la capacidad de pago de una persona al establecer el monto del resarcimiento y ofrecer planes de pago flexibles. Considerar la posibilidad de aplicar alternativas restitutivas a la indemnización monetaria,

¹¹ Algunas de estas recomendaciones se extrajeron del siguiente informe, que contiene recomendaciones detalladas sobre cómo implementar sanciones económicas proporcionadas: Sharon Brett y Mitali Nagrecha, "Proportionate Financial Sanctions: Policy Prescriptions for Judicial Reform", *Harvard Law School Criminal Justice Policy Program*, septiembre de 2019, http://cjpp.law.harvard.edu/assets/Proportionate-Financial-Sanctions_layout_FINAL.pdf.

como servicio comunitario proporcional y flexible, u otras formas de que las personas compensen a terceros por sus pérdidas.

- Priorizar el cobro del resarcimiento por sobre las multas o aranceles.
- No encarcelar a las personas, ampliar sus períodos de supervisión ni suspender sus licencias de conducir por no cumplir con el pago del resarcimiento. Además, no recurrir al cobro de deudas civiles (ver más arriba). Más bien, elaborar e implementar respuestas proporcionales a la falta de pago, por ejemplo, conversando abiertamente con las personas sobre lo que les impide realizar pagos; implementando planes de pago flexibles; postergando pagos; y analizando alternativas al resarcimiento monetario (ver más arriba).
- Limitar el uso de tratamientos obligatorios o de tribunales especializados en asuntos de drogas a los casos que se refieran a delitos graves, sobre la base de un diagnóstico de trastorno por consumo de sustancias. El tratamiento obligatorio no debe aplicarse solo porque una persona se encontraba en posesión de drogas para consumo personal, lo cual no debería penalizarse, ni a personas que quizás consuman drogas pero que no estén luchando con un trastorno por consumo de sustancias. En la medida en que se utilicen esos mecanismos, garantizar que los programas de tratamiento sean gratuitos, se basen en evidencias e incluyan el acceso a un tratamiento asistido por medicamentos, cuando corresponda; que los funcionarios basen sus decisiones en opiniones de expertos en cuestiones relacionadas con tratamientos; y que los participantes no reciban penas de prisión ni se los retire de programas solo debido a su comportamiento relacionado con el uso de sustancias.
- Crear días de “entrega segura” en los que las personas puedan entregarse voluntariamente al sistema penal luego de haber dejado de presentarse para la supervisión o de haberla “evadido”, a cambio de que se les apliquen condenas menos severas, y en los que se presuma que no se reaccionará encarcelando a quien se entregue voluntariamente.

A los legisladores estatales:

- Sancionar leyes que eliminen el encarcelamiento por conductas que no provocarían el encarcelamiento de alguien que no se encuentra bajo supervisión, como violaciones de normas, o por conductas que no deberían estar penalizadas, por ejemplo, posesión o consumo personal de drogas, o trabajo sexual consensual (ver más arriba la recomendación para los departamentos de supervisión).

- Sancionar leyes que eliminen el establecimiento de sanciones por conductas que excedan del control del individuo o que directamente se relacionen con la situación económica, habitacional o de otro tipo de una persona, o por el uso de drogas o alcohol (ver más arriba las recomendaciones para los departamentos de supervisión).
- Sancionar leyes que limiten significativamente la duración de los plazos máximos de supervisión.
- Limitar la cantidad y la índole de las condiciones de supervisión, incluso mediante legislación que:
 - Elimine condiciones exigidas por las leyes o políticas, y que, en cambio, exija a los funcionarios que adapten esas condiciones estrictamente a las necesidades, capacidades y metas de cada persona.
 - Garantice condiciones que no interfieran con el empleo, la educación, la vivienda, la capacitación vocacional, el cuidado a terceros ni otras responsabilidades u oportunidades de las personas.
 - Elimine condiciones que prohíban el consumo personal de drogas o de alcohol o que se refieran a hacer pruebas para determinar si se consumen esas sustancias. Cuando las personas hayan cometido una falta grave en relación con un trastorno por consumo de sustancias diagnosticado, puede ordenarse la participación en programas de tratamiento por drogas basados en evidencias (eso incluye el acceso a un tratamiento asistido con medicamentos, cuando corresponda), en tanto la abstinencia no sea una condición para la liberación.
 - Deje sin efecto condiciones imprecisas que no indiquen claramente a las personas cuál es la conducta prohibida, como el requisito de “evitar hábitos injuriosos y viciosos”.
 - Prohíba el uso de herramientas de evaluación de riesgo algorítmicas para determinar condiciones, el nivel de supervisión necesario o sanciones.
- Despenalizar la posesión de todas las drogas para consumo personal.
- Despenalizar el trabajo sexual consensual.
- Mejorar las garantías de debido proceso y probatorias en procedimientos por violación, incluso sancionando leyes que:
 - Establezcan plazos máximos para la realización de audiencias expeditivas de detención y de revocación preliminar y definitiva.
 - Permitan que todas las personas tengan una audiencia de detención individualizada a cargo de un árbitro imparcial en el término de 48 horas desde la detención, durante la cual tendrán derecho a un abogado (ver más arriba la recomendación para jueces, sistemas judiciales y juntas de libertad condicional).

- Teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico de muchos estados una persona puede perder su derecho a una audiencia preliminar solo porque se ha determinado la existencia de indicios suficientes (*probable cause*), y el hecho de que muchos pasan meses detenidos en espera de sus audiencias de revocación definitiva, permitan que todos los que enfrenten la revocación de su supervisión tengan una pronta audiencia preliminar en la que:
 - Si un tribunal penal que lleva registros de sus procedimientos no ha admitido los indicios suficientes ni ha determinado que existen, los acusados puedan objetar los indicios suficientes con respecto a la supuesta violación, e
 - independientemente de que los indicios suficientes se hayan o no admitido o determinado, puedan objetar su detención (si no han tenido previamente una audiencia de detención) mientras la audiencia de revocación final se encuentre pendiente.
- Establezcan que en todos los procedimientos por violación se tenga derecho a un abogado en el término de 24 horas desde la detención o antes de que se deba comparecer por primera vez en relación con dichos procedimientos, y garanticen el acceso a un abogado antes de se deba comparecer por primera vez en relación con dichos procedimientos. Esto incluye proporcionar fondos suficientes para un abogado designado por el tribunal.
- Prohíban que se presente evidencia obtenida ilegalmente en procedimientos de revocación.
- Planteen que la carga de la prueba sea “más allá de toda duda razonable”.
- Derogar leyes que exijan que las personas cumplan con “períodos de supervisión ampliados” u otras formas de supervisión obligatoria luego de haber cumplido sus penas en prisión, y seguir permitiendo que la supervisión reemplace a penas de cárcel o prisión reducidas sin que se sume a la duración de la pena total.
- Sancionar leyes que proporcionen incentivos, como créditos por “buena conducta” por cada día cumplido bajo supervisión, a fin de terminar con la supervisión antes de finalizado su plazo, y hacerlo independientemente de que las personas en cuestión hayan pagado sus costas judiciales o completado el resarcimiento. Además de los créditos por cada día cumplido bajo supervisión, proporcionar otros créditos por “buena conducta” por alcanzar determinadas metas, como obtener un diploma de estudios secundarios, buscar o mantener un empleo de manera demostrable, o completar un programa.
- Proporcionar créditos por “tiempo bajo supervisión” por cada día que se cumpla bajo supervisión, de modo que, si se encarcela a una persona por una violación de las

condiciones de su supervisión, cada día cumplido bajo supervisión se compute para el total de la pena¹².

- Teniendo en cuenta que, según las investigaciones, los períodos de supervisión que exceden de algunos años tienen poco valor en términos de seguridad o rehabilitación, sancionar leyes en virtud de las cuales la supervisión finalice de manera automática dentro de los primeros años, independientemente de que se hayan pagado los costos judiciales o se haya completado el resarcimiento.
- Derogar las leyes que permitan extender los plazos de supervisión si no se cumplen las condiciones de supervisión, por ejemplo, el pago de costas judiciales o el resarcimiento. En lugar de eso, preparar respuestas proporcionales al incumplimiento en el pago de costas judiciales o de resarcimientos (ver más arriba las recomendaciones para jueces, sistemas judiciales y juntas de libertad condicional).
- Sancionar leyes para eliminar las cuotas establecidos judicialmente, como aquellos relacionados con los requisitos de la supervisión (ver más arriba las recomendaciones para jueces, sistemas judiciales y juntas de libertad condicional).
- Sancionar leyes que prohíban suspender las licencias de conducir por cuestiones que no estén relacionadas con la seguridad (ver más arriba las recomendaciones para jueces, sistemas judiciales y juntas de libertad condicional).
- Exigir a fiscales, tribunales y departamentos de supervisión y corrección que hagan un seguimiento de los datos sobre supervisión, que los conserven y los publiquen (incluso las condiciones que se incumplieron); si se consideró que se violó una “norma” o se trató de un “nuevo delito” y —en el caso de violaciones de normas— si había cargos penales pendientes o una conducta penal por la cual no fue imputada; las sanciones establecidas, incluida la revocación; la duración de la detención mientras las audiencias de violación se encuentran pendientes; y si se renunció a las audiencias; así como datos sobre raza, origen étnico, edad, sexo, condado de la condena y otros datos demográficos.
- Eliminar leyes, normas o regulaciones que automáticamente prohíban votar a quienes han sido condenados por delitos y quienes cumplen penas de supervisión.
- Eliminar leyes, normas o regulaciones que prohíban a quienes se encuentran bajo supervisión o a aquellos cuya supervisión se ha revocado acceder a servicios sociales, como asistencia pública y vivienda subsidiada.
- Destinar fondos suficientes para apoyar programas comunitarios en áreas como capacitación laboral, vivienda accesible, desarrollo económico para comunidades de bajos ingresos, servicios de salud mental, asistencia económica y programas de

¹² Para un análisis de los créditos por “tiempo bajo supervisión”, ver la sección IV, “Condenas por violaciones”.

tratamientos por consumo de drogas basados en evidencias, que ayuden a abordar las causas subyacentes de las violaciones de la supervisión. Además, destinar fondos suficientes para respaldar iniciativas de justicia reformativa y otras alternativas al encarcelamiento. Esto incluye reorientar fondos que se hayan ahorrado al reducir las poblaciones bajo supervisión y en cárceles y prisiones.

- Sancionar medidas para garantizar que los tribunales y las juntas de libertad condicional tengan suficientes fondos para funcionar sin establecer aranceles, entre otras cosas, redirigiendo fondos que se hayan ahorrado al reducir las poblaciones bajo supervisión y en cárceles y prisiones.

A los legisladores de Wisconsin:

- Promulgar versiones mejoradas de los Proyectos de la Asamblea Legislativa (*Assembly Bills*) 831 y 832, que reduzcan los plazos de supervisión y limiten el encarcelamiento por violaciones de sus condiciones, como primer paso hacia una reforma.
- Considerar la posibilidad de cerrar el Centro de Detención de Seguridad de Milwaukee (*Milwaukee Secure Detention Facility, MSDF*), ya que mantener en funcionamiento un establecimiento penitenciario con el único fin de encarcelar a quienes violan sus condiciones de supervisión puede generar incentivos perversos para encarcelar a personas en régimen de supervisión. En lugar de eso, Wisconsin debería eliminar o limitar estrictamente el uso de las detenciones mientras los procedimientos por violación de condiciones se encuentren pendientes, así como el encarcelamiento por violaciones de las condiciones de supervisión.
- Sancionar leyes en virtud de las cuales se designe a un abogado en el término de 24 horas desde que una persona sea detenida en virtud de una orden, independientemente de que se haya presentado un pedido de revocación.
- Prohibir que los funcionarios de supervisión interroguen a las personas acusadas de haber violado las condiciones de su supervisión o que intenten que renuncien a su derecho a una audiencia preliminar sin un abogado presente, y que las obliguen a dar declaraciones sobre supuestas violaciones de condiciones.

A los legisladores de Pensilvania:

- Sancionar leyes en consonancia con el Proyecto del Senado (*Senate Bill*) 14 según se presentó originalmente (antes de que las enmiendas en 2020 eliminaran reformas importantes y agregaran disposiciones que endurecieron las condiciones de la libertad vigilada), a fin de reducir la duración de los plazos de la libertad vigilada y limitar los

encarcelamientos por violaciones de las condiciones de libertad, como primer paso hacia una reforma.

A los legisladores de Georgia:

- Prohibir sanciones más rigurosas por la violación de condiciones “especiales” en el caso de la libertad vigilada por delitos graves, cuando esas condiciones duplican las condiciones “generales”.
- Despenalizar infracciones de tránsito que no son graves¹³, que suelen causar la aplicación de penas de libertad vigilada por condenas por infracciones de tránsito solo porque la persona no puede pagar las multas y los aranceles exigidos en la fecha en que se presenta ante el tribunal.
- Eliminar la libertad condicional solo por la imposibilidad de pago de una persona, en virtud de la cual los jueces pueden aplicar esa pena tan solo porque la persona no puede pagar las multas y recargos impuestos judicialmente. Si se aplican aranceles de supervisión mensuales, quienes ya tienen dificultades financieras deben pagar montos incluso mayores que quienes fueron condenados por el mismo delito pero que pueden pagar la multa.

A los fiscales estatales y locales:

- No procesar penalmente a quienes sean acusados de posesión simple de drogas o de trabajo sexual consensual.
- Limitar de manera significativa las solicitudes de penas de libertad vigilada y aplicar, en su lugar, verdaderas alternativas al encarcelamiento, entre otras cosas, cooperando con programas de justicia reformativa.
- Cuando se intenten obtener medidas de supervisión, limitar de manera significativa la duración de las penas solicitadas (ver más arriba la recomendación a jueces, sistemas judiciales y juntas de libertad condicional).
- No solicitar una pena de cárcel por conductas por las cuales una persona que no se encuentra bajo supervisión no sería encarcelada, como violaciones de normas, o por conductas que no deberían estar penalizadas (ver más arriba la recomendación para los departamentos de supervisión).

¹³ En la legislación de Georgia, las “infracciones de tránsito graves” se encuentran establecidas en el título 40, capítulo 6, artículo 15 del Código de Georgia.

- No intentar aplicar sanciones, incluido el encarcelamiento, por conductas que excedan del control del individuo o por consumo de drogas o alcohol (ver más arriba la recomendación a los departamentos de supervisión).
- No intentar llevar adelante procedimientos por violación de la supervisión mientras la persona se encuentre detenida en casos relativos a incumplimiento de normas (salvo la evasión que tenga por fin violar la supervisión) así como en los casos de conductas que directamente no tendrían que estar penalizadas, como la posesión de drogas para consumo personal o el trabajo sexual consensual. En todos los demás casos, impulsar la detención solo como último recurso y sobre la base de una determinación individualizada de que resulta razonable y necesaria para alcanzar un fin legítimo, como cuando exista un riesgo conocido de que la persona deliberadamente abandone la jurisdicción para evadir los cargos, de manera similar a los estándares que se usan para las audiencias de prisión preventiva.

A los gobiernos estatales y locales:

- Proporcionar suficientes servicios de reinserción a todas las personas que salen de la cárcel o de prisión y garantizar que la evaluación de reingreso y la ayuda comiencen con suficiente antelación respecto del momento de la liberación.
- En el caso de programas y servicios obligatorios en el marco de la supervisión, ubicar tales programas en la comunidad, no dentro de cárceles o prisiones. Además, proporcionar a esas personas suficientes recursos y cubrir sus costos de transporte hacia esos servicios y otras reuniones a las que deban asistir, y desde ellos.
- Financiar, promover y alentar iniciativas y emprendimientos que sirvan para vincular a las personas en comunidades de bajos recursos y a personas que han estado encarceladas, con oportunidades de empleo, vivienda, educación y salud.
- Desarrollar y preservar viviendas económicas para personas que están en situación de calle o en riesgo de situación de calle, incluidas viviendas con servicios de apoyo para quienes los necesitan.
- Preparar y financiar servicios de salud mental accesibles en el ámbito de la comunidad, que incluyan profesionales que lleven a cabo extensión comunitaria y proporcionen apoyo a personas con problemas de salud mental, y para que respondan integralmente a las emergencias que puedan relacionarse con estas condiciones.
- Desarrollar y proporcionar suficientes centros comunitarios de tratamiento voluntario para el consumo de drogas a fin de satisfacer las necesidades de quienes procuran obtener

tratamiento. Garantizar el acceso a tratamiento basado en evidencias, como el tratamiento asistido por medicamentos.

- Financiar, promover y alentar procesos de justicia reformativa comunitarios, que se basen en principios de derechos humanos para casos que, de otra manera, por lo general, resultarían en el encarcelamiento.

A los gobernadores de los estados:

- Conmutar de manera automática las condenas de quienes hayan sido encarcelados por violación de los términos de su supervisión al haber incurrido en una conducta por la cual una persona que no se encuentra bajo supervisión no sería encarcelada, como violaciones de normas, o en una conducta que no debería estar penalizada (ver más arriba la recomendación para los departamentos de supervisión).
- Teniendo en cuenta que, según las investigaciones, los períodos de supervisión que exceden de algunos años tienen poco valor en términos de seguridad o para la rehabilitación, conmutar de manera automática las penas de supervisión luego de transcurridos no más de dos años de supervisión.

A los departamentos de policía locales:

- Dado que muchas de las infracciones que dan lugar a la supervisión, así como las interceptaciones y arrestos que pueden resultar en procedimientos por violación, son consecuencia de un exceso en la actividad policial, en especial, en comunidades de bajos recursos y de minorías, desarrollar e implementar un plan, con mediciones específicas, para reducir el trato dispar que se dispensa a las personas debido a su raza, situación de pobreza y ubicación geográfica.
- Como muchos de los arrestos que dan lugar a procedimientos por violación se relacionan con delitos menores, como delitos relacionados con la situación de calle o de pobreza, o posesión simple de drogas, que en primer lugar no deberían estar penalizados, crear una política para poner fin o reducir en gran medida los arrestos por estos delitos.

Gobierno federal

Al Congreso de Estados Unidos:

- Despenalizar la posesión de todas las drogas para consumo personal.

- Eliminar leyes, normas o regulaciones federales que prohíban a quienes se encuentran bajo supervisión o a aquellos cuya supervisión se ha revocado acceder a servicios sociales, como asistencia pública y vivienda subsidiada.
- Supeditar el financiamiento federal para los organismos de aplicación de la ley a la condición de que estos prohíban actuar en función de perfiles raciales y documenten, recaben y publiquen datos sobre interceptaciones, arrestos y registros a peatones y vehículos clasificándolos por raza, origen étnico, sexo y ubicación, y asignando fondos para esa recopilación de datos si fuera necesario.
- Destinar fondos suficientes para apoyar programas comunitarios en áreas como capacitación laboral, vivienda accesible, desarrollo económico para comunidades de bajos ingresos, servicios de salud mental, asistencia económica y programas de tratamientos por consumo de drogas basados en evidencias (incluidos tratamientos asistidos con medicamentos), que ayudarán a abordar las causas subyacentes de las violaciones de la supervisión, así como en relación con la justicia reformativa y otras alternativas al encarcelamiento.

Al Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos:

- Financiar y estimular programas (incluidos programas pilotos) que hagan hincapié en abordar los trastornos por consumo de sustancias desde la salud pública, y que se concentren en la reducción de daños y en tratamientos basados en evidencias más que en medidas punitivas dentro del sistema penal.