



14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Kioto (Japón), 20 a 27 de abril 2020

Distr. general
3 de febrero de 2020
Español
Original: inglés

Tema 4 del programa provisional*

**Enfoques integrados de los retos que afronta
el sistema de justicia penal**

Seminario 2. Reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones**

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

Resumen

La reducción de la reincidencia es fundamental para construir sociedades inclusivas y sostenibles, tal como se contempla en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para reducir eficazmente la reincidencia, los sistemas de justicia penal deben dar prioridad a la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes. En el documento de antecedentes se pasa revista, como soluciones para reducir la reincidencia, a la creación de entornos penitenciarios que fomenten la rehabilitación, a la adopción y aplicación de enfoques comunitarios que contribuyan a reducir la reincidencia y a los enfoques de múltiples interesados que garantizan servicios y apoyo continuados para la reinserción social de los delincuentes.

* [A/CONF.234/1](#).

** La Secretaría desea expresar su agradecimiento a los miembros de la red de institutos del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, especialmente al Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, por la asistencia prestada en la preparación y organización del seminario.



I. Introducción

1. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1 de la Asamblea General) consiste en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Para lograr este objetivo, es importante que las autoridades de justicia penal adopten medidas que garanticen la rehabilitación y la reinserción de los delincuentes en la sociedad como ciudadanos productivos y respetuosos de la ley. Por reincidencia¹ se entiende la comisión de un nuevo delito por una persona que ya ha sido objeto de una intervención de justicia penal. Aunque actualmente no se dispone de estadísticas mundiales fiables sobre las tasas de reincidencia, es un fenómeno que ocurre tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Si se reduce la reincidencia, también se reduce el número de víctimas, aumenta la seguridad de la comunidad y disminuyen la presión y los costos que soporta el sistema de justicia penal. Para reducirla se necesitan prácticas eficaces de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes en la cárcel, en la comunidad y durante todo el tiempo en que el delincuente esté en contacto con el sistema de justicia penal. Sin embargo, las autoridades de justicia penal por sí solas no pueden lograr intervenciones de rehabilitación óptimas. Es indispensable que entablen alianzas sólidas con distintos interesados de los sectores público y privado y que los hagan participar en todo el proceso de reinserción social de los delincuentes.

2. En las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal se reconoce la importancia de los enfoques orientados a la rehabilitación y se alienta su aplicación. En la versión revisada de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) (resolución 70/175 de la Asamblea General, anexo) se resalta en particular que los objetivos de las penas privativas de libertad, es decir, “proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia”, solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr la reinserción de los delincuentes en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo. En las Reglas se reconoce que se debe adaptar el tratamiento a las necesidades de cada delincuente evaluando los riesgos que puedan plantear los reclusos y las necesidades que puedan tener y preparando un programa de tratamiento adecuado a sus necesidades, capacidades y disposiciones. En lo que respecta a los delincuentes con necesidades especiales, en particular las mujeres y los jóvenes infractores, se deberían realizar evaluaciones individuales cuidadosas en las que se tengan en cuenta dichas necesidades, y deberían elaborarse programas específicos de rehabilitación y reinserción, como se hace hincapié en las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) (resolución 65/229 de la Asamblea, anexo) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución 45/113 de la Asamblea, anexo). De modo semejante, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) (resolución 45/110 de la Asamblea, anexo) promueven el uso de medidas no privativas de la libertad, como el régimen de prueba, la libertad condicional y las multas, y subrayan la importancia de la participación de voluntarios y otros recursos de la comunidad en el proceso de rehabilitación y reinserción de los delincuentes.

3. En la práctica, las respuestas orientadas a la rehabilitación deberían basarse en pruebas empíricas fiables. Esta base empírica, que comprende la vigilancia, la medición y la evaluación de los programas, debería servir para planificar y mejorar las intervenciones futuras. Se ha dedicado un grado considerable de investigación a la creación de instrumentos empíricos para determinar los objetivos de tratamiento apropiados y aumentar la eficacia de la rehabilitación y la reinserción. En particular,

¹ En la versión inglesa del presente documento, se ha utilizado el término *reoffending* (reincidencia), sinónimo de *recidivism*, de conformidad con la redacción utilizada por la Asamblea General en su resolución 72/192 para el tema del seminario.

el marco riesgo-necesidades-capacidad de respuesta² define los factores de riesgo dinámicos asociados con la reincidencia, también denominados “necesidades criminógenas”, que deben atenderse mediante un tratamiento. Además de los riesgos y las necesidades, el marco también abarca la “capacidad de respuesta”, que consiste en los elementos que influyen en la eficacia del tratamiento, como la forma y el contexto en que se aplica, y la motivación, las características y la situación de los delincuentes. Se ha determinado que la terapia cognitivo-conductual es una de las medidas de tratamiento más eficaces desde el punto de vista de la capacidad de respuesta. De modo semejante, la teoría del desistimiento pone de relieve la prestación de apoyo a los delincuentes “para que se vean a sí mismos desde una perspectiva nueva y más positiva”³, alentándolos a encontrar esperanza en el futuro y ayudándolos a construir nuevas identidades prosociales mediante el énfasis en las relaciones familiares y el empleo.

4. De las reglas y normas de las Naciones Unidas y del conocimiento profesional colectivo acumulado en la práctica se desprenden las siguientes cuestiones importantes que merecen ser consideradas:

a) Es bien sabido que el encarcelamiento por sí solo es insuficiente para prevenir la reincidencia y que afecta de manera muy adversa a las perspectivas de reinserción social a causa de la estigmatización, de la restricción de los contactos con el mundo exterior, incluidos los familiares del delincuente, y del riesgo de prisionalización, es decir, el riesgo de que las personas pasen largos períodos de tiempo en la cárcel y desarrollen deficiencias en sus aptitudes sociales y para la vida. Así pues, el encarcelamiento debería imponerse como medida de “último recurso”, sin perjuicio del principio de proporcionalidad y de la necesidad de proteger a la sociedad y los derechos de las víctimas;

b) El encarcelamiento puede tener un efecto positivo en la reducción de la reincidencia, dado que puede ser el “incentivo para el cambio”⁴ en la vida de los delincuentes si el entorno penitenciario es adecuado y si las administraciones de las cárceles enfocan la gestión penitenciaria hacia una rehabilitación que cumpla las normas de derechos humanos;

c) El uso del encarcelamiento como “opción por defecto”⁵ da lugar al hacinamiento en las cárceles, lo que sigue minando gravemente la correcta administración de los centros penitenciarios y, en consecuencia, afecta negativamente a la calidad y la cantidad de las intervenciones de rehabilitación en esos centros;

d) El tratamiento basado en la comunidad es más eficaz en función del costo que el encarcelamiento y más propicio para la reinserción social de los delincuentes porque permite que estos reciban las intervenciones y el apoyo que necesitan al tiempo que siguen viviendo en su comunidad y evitan las barreras sociales derivadas de la prisionalización;

² James Bonta y D. A. Andrews, *The Psychology of Criminal Conduct*, 6ª ed. (Nueva York, Routledge, 2017).

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Manual Introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2018), pág. 9.

⁴ Peggy C. Giordano, Stephen A. Cernkovich y Jennifer L. Rudolph, “Gender, crime, and desistance: towards a theory of cognitive transformation”, *American Journal of Sociology*, vol. 107, núm. 4 (enero de 2002), págs. 990 a 1064.

⁵ Matti Joutsen, “International patterns in the use of community-based sanctions”, trabajo presentado en el seminario dedicado al 25º aniversario de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad, titulado “Twenty-fifth Anniversary Seminar of the United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures” y celebrado por el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente en Tokio, del 7 al 9 de septiembre de 2015. “En todo el mundo, el encarcelamiento se ha consolidado como la principal pena impuesta para los delitos de nivel medio y los más graves, y como la ‘opción por defecto’ con la que se comparan las demás sanciones. La suposición de que el encarcelamiento cumple las diversas funciones que corresponden a la pena y de que, por lo tanto, es adecuado para los delitos de nivel medio y los más graves ha dado lugar a un aumento general del número de reclusos” [cita traducida].

e) El uso excesivo de las medidas no privativas de la libertad, así como su aplicación sin el apoyo comunitario adecuado pueden redundar en una “supervisión masiva” y en la “ampliación de la red de control penal”, es decir, el aumento del número de personas controladas por el sistema de justicia penal⁶. El uso desmedido de la supervisión en el caso de los delincuentes de bajo riesgo puede agravar el peligro de reincidencia de resultados de las intervenciones innecesarias⁷;

f) Las intervenciones y el apoyo proporcionados deben tener una perspectiva de género y estar adaptados a los riesgos y necesidades de cada delincuente en particular, que deben evaluarse y reevaluarse continuamente;

g) La preparación para el reingreso en la sociedad debería comenzar en la prisión, y las intervenciones deberían continuar hasta que se haya completado satisfactoriamente la reinserción;

h) Para alcanzar las metas de la rehabilitación, es indispensable que participen múltiples interesados.

5. La reducción de la reincidencia es fundamental para construir sociedades inclusivas y sostenibles, tal como se contempla en la Agenda 2030. Para reducir eficazmente la reincidencia, los sistemas de justicia penal deben dar prioridad a la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes creando entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación, adoptando y aplicando enfoques comunitarios que contribuyan a reducir la reincidencia y adoptando un enfoque multidimensional y de múltiples interesados.

II. Cuestiones, políticas y prácticas de prevención del delito y justicia penal para reducir la reincidencia

A. Creación de entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación

6. Para la rehabilitación y reintegración satisfactorias de los delincuentes encarcelados se necesitan entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación. En efecto, para los reclusos que se encuentren en centros afectados por altos niveles de violencia, el consumo desenfrenado de drogas, la delincuencia organizada, ideologías extremistas violentas y violaciones de los derechos humanos, resultará difícil, si no imposible, iniciar un camino que los lleve al desistimiento de la delincuencia⁸ y a la rehabilitación. Los entornos penitenciarios afectados por el hacinamiento y la corrupción exacerban inevitablemente las tendencias delictivas de los reclusos, aumentando el riesgo de que reincidan tras ser puestos en libertad. Ante la amenaza emergente del extremismo violento en prisiones y correccionales, con frecuencia se ha intentado introducir estrategias e iniciativas antiterroristas altamente especializadas destinadas a los presos extremistas violentos. Sin embargo, a menudo se pasa por alto que, para que esas estrategias e iniciativas sean eficaces, deben basarse en sistemas de gestión

⁶ Véase, por ejemplo, Fergus McNeill y Kristel Beyens, “Offender supervision in Europe: COST Action IS1106-final report” (marzo de 2016), pág. 2; Michelle S. Phelps, “Mass probation and inequality: race, class, and gender disparities in supervision and revocation”, en *Handbook on Punishment Decisions: Locations of Disparity*, vol. 2, Jeffery T. Ulmer y Mindy S. Bradley, eds. (Nueva York, Routledge, 2018), págs. 45 a 47; Marcelo F. Aebi, Natalia Delgrande y Yann Marguet, “Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?”, *Punishment & Society*, vol. 17, núm. 5 (noviembre de 2015), págs. 589 y 590.

⁷ Véase, por ejemplo, James Bonta, Suzanne Wallace-Capretta y Jennifer Rooney, “A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program”, *Criminal Justice and Behavior*, vol. 27, núm. 3 (junio de 2000), págs. 312 y 314 (“El principio del riesgo indica que la intensidad del tratamiento debe ajustarse al nivel de riesgo del delincuente. Es decir, los delincuentes de bajo riesgo requieren pocos servicios (o ninguno) y los delincuentes de alto riesgo requieren niveles intensivos de servicio”) [cita traducida].

⁸ “Desistimiento” es un término utilizado en criminología para referirse a la cesación de la conducta delictiva.

penitenciaria estables, sólidos y bien administrados, los cuales se ven comprometidos en muchos países⁹.

7. Según las estimaciones, en 2018 había más de 11 millones de personas en prisión en todo el mundo, cifra que incluía a quienes estaban en prisión preventiva y a quienes cumplían condenas¹⁰. El hacinamiento en las cárceles sigue siendo uno de los mayores problemas que obstaculizan la creación de entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación. De hecho, el número de reclusos supera la capacidad oficial de las cárceles en 121 países¹¹. En los centros penitenciarios con hacinamiento, no hay capacidad, en cuanto a espacio, infraestructura y recursos humanos, para proporcionar a los reclusos intervenciones, tratamiento y apoyo adaptados a sus necesidades. También es preocupante la tendencia a endurecer las políticas de imposición de penas y las sentencias a largo plazo. El número de personas condenadas a reclusión a perpetuidad aumentó casi un 84 % entre 2000 y 2014, y se estima que en la actualidad 479.000 personas cumplen condenas oficiales de reclusión a perpetuidad en todo el mundo, lo que plantea cuestiones fundamentales sobre sus perspectivas de tratamiento y rehabilitación, así como problemas para gestionar y atender a las personas que envejecen y mueren en la cárcel.

8. Algunos países están dando prioridad a los esfuerzos por reducir el hacinamiento. En respuesta al hacinamiento en las cárceles, Kazajstán redujo drásticamente su tasa de encarcelamiento a 194 presos por cada 100.000 personas y cerró ocho cárceles¹². Este cambio se logró mediante una reforma de la justicia impulsada por una fuerte voluntad política, que redujo la duración de las penas de prisión y aumentó el recurso a las sanciones no privativas de la libertad para delitos leves.

9. La falta de acceso a la representación jurídica y la imposibilidad de pagar una fianza están estrechamente vinculadas a la pobreza y dan lugar a un exceso de prisión preventiva y encarcelamiento. A fin de garantizar la igualdad de acceso a un sistema de justicia imparcial y la eliminación de la prisión preventiva innecesaria, los sistemas de justicia penal deberían potenciar, entre otras cosas, que los delincuentes tengan acceso sin trabas a un asesor jurídico, por medios como los mecanismos para una asistencia letrada adecuada, las prácticas de fijación de fianzas razonables, la utilización de una gestión apropiada de los expedientes de los delincuentes y, si los recursos lo permiten, la vigilancia electrónica.

10. La corrupción y la violencia en los entornos penitenciarios¹³ también socavan la aplicación de los enfoques orientados a la rehabilitación. Se puede alcanzar la transparencia y la rendición de cuentas en las prisiones mediante el respeto escrupuloso de todas las salvaguardias definidas en las Reglas Nelson Mandela, incluidos los planes internos y externos de observación e inspección, así como las investigaciones externas, realizadas por una autoridad independiente de la administración penitenciaria o correccional, de todos los casos de tortura u otros malos tratos, la muerte bajo custodia, las desapariciones y las lesiones graves. El Servicio Penitenciario Federal de la Argentina ha adoptado medidas para hacer frente a la corrupción mediante enfoques preventivos y punitivos, como la creación del Servicio de Prevención de la Corrupción, una línea telefónica de denuncias, normas de protección de los denunciantes de irregularidades, capacitación del personal y servicios de vigilancia e inspección.

11. Los reclusos se enfrentan a diversos problemas sociales, económicos y personales que tienden a complicar considerablemente su reinserción social, como son un historial de aislamiento y marginación social, trauma o abusos físicos y emocionales, discapacidades

⁹ UNODC, *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons*, Criminal Justice Handbook Series (Viena, 2016).

¹⁰ *Ibid.*, pág. 2.

¹¹ Rom Walmsley, "World prison population list", 12ª ed. (Londres, World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London, 2018).

¹² Yerbolat Uatkhonov, "Kazakhstan's prison population drops dramatically in criminal justice reform breakthrough", *Astana Times*, 17 de febrero de 2018.

¹³ UNODC, *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons*, Criminal Justice Handbook Series (Viena, 2017).

físicas o psíquicas, falta de habilidades interpersonales o bajos niveles de educación, entre muchos otros. El simple hecho de poner a los delincuentes en prisión no impide que reincidan ni facilita su rehabilitación, en particular si en el encarcelamiento no se responde a sus necesidades. Sin programas eficaces que ayuden a los delincuentes a hacer frente a sus múltiples desafíos, hay muy pocas probabilidades de que su reinserción social sea satisfactoria. Entre los programas e intervenciones institucionales destinados a preparar a los delincuentes para la reinserción social figuran intervenciones de atención de la salud física y mental adaptadas a cada caso, como programas para tratar los trastornos por consumo de drogas, actividades deportivas, asesoramiento, apoyo psicosocial, cursos de educación y formación profesional, actividades creativas y culturales, oportunidades de trabajo y acceso regular a instalaciones bibliotecarias bien surtidas. Dentro del componente de rehabilitación de reclusos del Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha elaborado una *Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles* y ha prestado apoyo a los Estados Miembros para establecer programas de educación, formación profesional y trabajo para los reclusos, y mejorar los que existan, con miras a su rehabilitación y su reinserción social de forma efectiva. Asimismo, la UNODC promueve específicamente programas de rehabilitación en la cárcel y servicios posteriores a la puesta en libertad que tienen en cuenta las cuestiones de género, de conformidad con las Reglas de Bangkok.

12. Tras su entrada en prisión, se debería evaluar a los reclusos lo antes posible, ya que los programas e intervenciones de tratamiento son más eficaces cuando se basan en evaluaciones y en planes de tratamiento individualizados. Las evaluaciones de los riesgos y las necesidades de cada recluso son elementos clave para su rehabilitación y son esenciales para que los reclusos sean asignados a centros equipados para satisfacer sus necesidades de educación y capacitación, teniendo en cuenta diversos aspectos de la rehabilitación, entre ellos los sociales, jurídicos y sanitarios. Las evaluaciones que se basan exclusivamente en el delito cometido por el recluso son insuficientes. Por el contrario, algunas pruebas basadas en el marco riesgo-necesidades-capacidad de respuesta muestran que los factores específicos del riesgo y las necesidades (los antecedentes penales, las actitudes y los asociados favorables a la delincuencia, una tendencia a la personalidad antisocial, las relaciones familiares y conyugales, las relaciones y el desempeño en entornos escolares o laborales, el uso indebido de sustancias y las actividades de ocio y recreo) pueden ayudar a predecir los delitos futuros y deben ser objeto de programas e intervenciones de tratamiento¹⁴. También se debería prestar atención a los aspectos de la capacidad de respuesta que podrían influir en la forma en que los funcionarios penitenciarios o de prisiones se relacionen con los delincuentes y supervisen los casos, como pueden ser las barreras de motivación, negar el delito o restarle importancia, la ansiedad interpersonal, las cuestiones específicas de género, culturales o étnicas, las barreras de la comunicación, la discapacidad o los trastornos mentales y la psicopatía¹⁵. Además, las investigaciones realizadas demuestran que es más probable que se obtengan resultados positivos cuando las intervenciones y los servicios se basan en un enfoque “basado en los puntos fuertes” y utilizan tanto el “capital humano”, esto es, la capacidad de la persona para hacer cambios y alcanzar metas, como el “capital social”, que ayuda a los delincuentes a hacer frente a los problemas personales para asegurar una reinserción satisfactoria y del que son ejemplos el empleo y el apoyo familiar¹⁶. Si a los reclusos se les proporcionan los recursos y la motivación para alcanzar sus metas de manera constructiva, es probable que se reduzcan las posibilidades de que se vean involucrados en una conducta delictiva tras su puesta en libertad.

¹⁴ Andrews y Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*, pág. 44.

¹⁵ D. A. Andrews, James L. Bonta y J. Stephen Wormith, “Level of Service/Case Management Inventory (LS/CMI)” (Toronto (Canadá), Multi-Health Systems, 2004).

¹⁶ Steve Pitts, “The effective resettlement of offenders by strengthening ‘community reintegration factors’”, en *Resource Material Series No. 82* (Tokio, Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 2010).

13. Para lograr intervenciones eficaces, las prisiones deben velar por la ejecución de programas sólidos, la aplicación de buenas prácticas de coordinación asistencial y la presencia de personal bien capacitado y dotado de los conocimientos y la experiencia necesarios para gestionar y ejecutar las intervenciones¹⁷. Los funcionarios de prisiones pueden ser agentes clave en la rehabilitación de los reclusos, alentándolos a participar en actividades de educación y capacitación y ofreciéndoles otro tipo de apoyo. Las relaciones positivas y prosociales entre el recluso y el personal también son importantes para que la rehabilitación tenga éxito. Este enfoque se plasma en el concepto de seguridad dinámica, que se centra en la creación y el mantenimiento por parte del personal de una comunicación e interacción diarias con los reclusos basadas en la ética profesional. Un componente fundamental de una intervención eficaz es la creación de una alianza terapéutica sólida con los reclusos. En efecto, trabajar en colaboración con ellos en la elaboración de objetivos de tratamiento, mostrarles empatía y calidez y ofrecerles aliento y recompensas por los progresos realizados facilitan el proceso de cambio¹⁸. Además, la capacidad y la voluntad de los funcionarios de prisiones para comunicarse abiertamente con los reclusos, comportarse de forma no autoritaria y responder de manera firme y justa son los ingredientes necesarios para una gestión penitenciaria adecuada. La UNODC reconoce el papel crucial que desempeñan los funcionarios de prisiones, en particular en lo que respecta a promover que se enfoque la gestión penitenciaria hacia la rehabilitación, y ha elaborado un curso de aprendizaje electrónico sobre las Reglas Nelson Mandela¹⁹ adaptado a los funcionarios de prisiones y otras personas que trabajan en las cárceles. Este innovador instrumento combina el aprendizaje teórico con 25 vídeos interactivos, filmados en instalaciones penitenciarias seleccionadas de Argelia, la Argentina y Suiza. En el curso, los estudiantes deben elegir entre diversas opciones sobre la forma de reaccionar ante una determinada situación cotidiana en la cárcel, entre ellas cinco que abordan el papel de los funcionarios de prisiones en la esfera de la rehabilitación y la reinserción social. En Kirguistán, la UNODC prestó apoyo a las autoridades penitenciarias para potenciar la capacidad de los funcionarios de prisiones de establecer relaciones prosociales con los reclusos extremistas violentos e introducir la formación profesional, incluso para esos reclusos.

14. Los programas de tratamiento tienen por objetivo hacer que los reclusos desistan del delito y lograr su preadaptación social centrándose en cambiar las actitudes y los comportamientos de los delincuentes. El marco riesgo-necesidades-capacidad de respuesta exige el uso de técnicas cognitivo-conductuales para influir en el cambio, ya que son las más eficaces para ayudar a los delincuentes a desarrollar nuevas actitudes y comportamientos. Además, las investigaciones empíricas preliminares indican que el enfoque del desistimiento puede potenciar los enfoques basados en el marco riesgo-necesidades-capacidad de respuesta, especialmente en lo que respecta a mejorar la involucración del sujeto en el tratamiento²⁰. La terapia cognitivo-conductual tiene una base teórica bien formulada y puede adaptarse a una variedad de delincuentes y a muchos contextos culturales y sociales. Al ofrecer programas de rehabilitación, el Servicio Penitenciario de Namibia no solo se propone observar la práctica de base empírica, sino que también aspira a atender las necesidades y características específicas de la población reclusa del país. Los programas se adaptan y responden a la población, las realidades y el entorno de Namibia. Al igual que la mayoría de los demás programas penitenciarios, también pueden aplicarse con éxito en la comunidad.

¹⁷ UNODC, *Manual Introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*, págs. 6, 12, 13 y 22.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Tony Ward y Claire A. Stewart, “The treatment of sex offenders: risk management and good lives”, *Professional Psychology: Research and Practice*, vol. 34, núm. 4 (2003), págs. 353 a 360.

¹⁹ UNODC, UNODC Global eLearning, Public courses, “The Nelson Mandela Rules”. Puede consultarse en www.unodc.org.

²⁰ Véase, por ejemplo, Theresa A. Gannon *et al.*, “Good Lives sexual offender treatment for mentally disordered offenders”, *British Journal of Forensic Practice*, vol. 13, núm. 3 (agosto de 2011), págs. 153 a 168.

15. El objetivo fundamental de la rehabilitación es permitir que los reclusos regresen a su comunidad con aptitudes y actitudes que los ayuden a evitar la reincidencia. Gracias a la educación, la formación profesional y los programas de trabajo, los reclusos pueden participar en actividades constructivas a la vez que adquieren nuevas destrezas para un posible futuro empleo. Muchas jurisdicciones se han esforzado por ofrecer formación profesional, programas educativos y oportunidades de empleo en prisión²¹. Diversos estudios han confirmado que los reclusos que reciben educación y formación profesional durante el encarcelamiento tienen menos probabilidades de reincidir y más de encontrar trabajo que los que no reciben esas oportunidades²². Se debería procurar vincular estrechamente los programas de formación profesional con la demanda real del mercado laboral exterior y ejecutar esos programas en estrecha cooperación con los proveedores de formación profesional de la comunidad exterior.

16. Además, como se indica en las Reglas de Bangkok, se debería procurar atender a las necesidades especiales de las reclusas a efectos de su reinserción social y asegurar que tengan acceso a un programa de actividades amplio y equilibrado en el que se tengan en cuenta las necesidades propias de su sexo sin caer en estereotipos de género. En efecto, capacitar a las mujeres en ocupaciones “femeninas” suele limitar sus perspectivas de obtener un empleo bien remunerado tras su puesta en libertad. Así pues, el Programa Mundial de la UNODC para la Aplicación de la Declaración de Doha ha prestado apoyo al Estado Plurinacional de Bolivia para impartir a las reclusas formación profesional en el sector de la construcción, dándoles una verdadera oportunidad de encontrar empleo al salir de la cárcel, al capacitarlas para un sector en el que hay demanda para sus aptitudes.

17. Cuanto más aislado y confinado sea un entorno penitenciario, más difícil será para una persona volver a la libertad con éxito. El principio de normalidad (o “normalización”)²³, es decir, la idea de que la vida en prisión debe ser lo más parecida posible a la vida en la comunidad, es una de las piedras angulares del moderno sistema penitenciario noruego. Las autoridades penitenciarias de Noruega procuran mantener el nivel de seguridad más bajo posible, y los reclusos conservan el mayor número posible de derechos en el marco de la privación de libertad. Durante el encarcelamiento, los servicios cruciales para la reinserción son prestados por proveedores locales y municipales, lo que significa que el personal que presta servicios médicos, educativos, laborales, administrativos o bibliotecarios lo hace de la misma manera que lo haría en la comunidad.

18. Debido a las barreras sociales que impiden el reingreso, no es fácil para los delincuentes encarcelados regresar a la comunidad y rehacer sus vidas una vez puestos en libertad. La continuidad de las intervenciones y el apoyo, que se logra mediante la colaboración entre el personal penitenciario y los proveedores de tratamiento comunitario, reviste suma importancia para facilitar la rehabilitación y reducir el riesgo de reincidencia. Las intervenciones y el apoyo en las prisiones deben tener por objeto preparar a los reclusos para su regreso a la comunidad. Así pues, las prisiones deberían alentar a los reclusos a establecer y mantener contactos regulares con sus familiares u otras personas cercanas que los apoyen tras su puesta en libertad.

19. Los avances tecnológicos dan a las prisiones nuevas formas de impartir programas de educación a los reclusos. Debido a su gran difusión, los dispositivos electrónicos resultan muy prometedores como un medio eficaz en función del costo que podría usarse en las cárceles para videoconferencias en acciones judiciales, visitas familiares y consultas médicas, entre otras cosas. Sin embargo, el uso de la videoconferencia no debe sustituir a los encuentros cara a cara, ya que sería contrario al principio de normalización

²¹ La importancia que tienen “la formación profesional, los programas educativos y las oportunidades de empleo en prisión” para los delincuentes se señaló en el informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Bangkok del 22 al 24 de enero de 2019 (A/CONF.234/RPM.1/1, párr. 34 e)).

²² Sharon Critoph, *The Rehabilitation and Social Reintegration of Women Prisoners: Implementation of the Bangkok Rules*, Martha Crowley, ed. (Londres, Penal Reform International y Bangkok, Thailand Institute of Justice, 2019), pág. 29.

²³ UNODC, *Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2017), pág. 5.

y reduciría aún más el contacto del recluso con el mundo exterior. En Singapur se está estudiando la posibilidad de que se preste asesoramiento por vídeo y se ha creado una aplicación móvil para ayudar a los exdelincuentes a reinserirse²⁴. En Kirguistán, con el apoyo de la UNODC, se utiliza la aplicación Skype para algunas visitas familiares con el fin de reducir las cargas financieras y la necesidad de desplazarse para quienes viven lejos.

B. Enfoques comunitarios que contribuyen a reducir la reincidencia

20. Los enfoques comunitarios, incluidas las medidas no privativas de la libertad y los procesos de justicia restaurativa, pueden reducir eficazmente la reincidencia asegurando que los delincuentes reciban el apoyo apropiado y, cuando sea necesario, un tratamiento, lo que aumenta al máximo las oportunidades de que lleven una vida productiva e independiente como miembros responsables de la sociedad. En muchos países, las personas con trastornos por consumo de drogas representan una parte importante de la población reclusa o de la población que está en contacto con el sistema de justicia penal. Para ellos, el tratamiento con base empírica y las intervenciones de asistencia han demostrado ser eficaces²⁵. En su publicación conjunta titulada *Tratamiento y atención de las personas con trastornos relacionados con el consumo de drogas que están en contacto con el sistema de justicia penal*, la UNODC y la Organización Mundial de la Salud examinan diversas opciones para la derivación a tratamiento de las personas con trastornos por consumo de drogas que están en contacto con el sistema de justicia penal.

21. Las medidas no privativas de la libertad pueden aplicarse en cualquier etapa de la actuación de la justicia. En la etapa previa al juicio, dichas medidas incluyen la libertad condicional, la fianza y los mecanismos alternativos al enjuiciamiento, como podría ser un proceso de justicia restaurativa (por ejemplo, la mediación entre la víctima y el delincuente). En el caso de las personas con trastornos por consumo de drogas, se puede proporcionar tratamiento y atención en sustitución de la condena o la pena. Las opciones a la hora de imponer una pena incluyen las multas, las órdenes de trabajos comunitarios, la libertad a prueba y la condena condicional. Entre las opciones posteriores a la imposición de la pena de que disponen los delincuentes encarcelados figuran la libertad vigilada y la libertad condicional. Además, en diversas fases del proceso, los programas de justicia restaurativa pueden facilitar el recurso a medidas no privativas de la libertad o la liberación anticipada, o pueden utilizarse junto con ellas. Algunas de estas sanciones no privativas de la libertad implican la supervisión por la comunidad u otras intervenciones. En muchos países, los nuevos métodos de supervisión, como la vigilancia electrónica, se utilizan cada vez más como parte de la supervisión por la comunidad en caso de libertad condicional.

22. Las decisiones sobre la imposición de penas o la solución de las causas deben adoptarse de conformidad con el principio de proporcionalidad, así como con los derechos fundamentales de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la seguridad pública. La aplicación práctica de esos principios tiene sus dificultades, entre ellas las lagunas en los marcos jurídicos y normativos, la falta de capacidad de los profesionales de la justicia penal o la insuficiente conciencia y aceptación del público de las medidas sustitutivas de la privación de libertad. El uso de medidas no privativas de la libertad resulta más probable en las jurisdicciones en que el público en general muestra una actitud positiva hacia la rehabilitación de los delincuentes en la comunidad y en que el sistema puede realizar intervenciones comunitarias de rehabilitación (“tratamiento basado en la comunidad” o “intervención correccional comunitaria”). Algunas jurisdicciones han codificado diversas opciones legislativas para las sanciones

²⁴ Aquil Haziq Mahmud, “Prisons exploring use of digital platforms to help ex-offenders better reintegrate into society”, *Channel News Asia*, 11 de enero de 2019.

²⁵ En los casos relacionados con el consumo personal y otros casos apropiados de infracciones de carácter leve, los tratados de fiscalización internacional de drogas permiten aplicar medidas de tratamiento y rehabilitación a título sustitutivo de la declaración de culpabilidad o de la condena (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, art. 3, párr. 4 c) y d)).

no privativas de libertad, pero estas tienen poca o ninguna aplicación en la práctica debido a los bajos niveles de comprensión y aceptación del público o a la inexistencia de autoridades o instituciones encargadas de administrar el tratamiento basado en la comunidad o familiarizadas con él.

23. Al decidir la pena o la solución adecuada para la causa y proporcionar intervenciones de rehabilitación, es necesario realizar evaluaciones para determinar los riesgos individuales de los delincuentes, sus necesidades y los factores ambientales que pueden tener un efecto positivo o negativo en sus posibilidades de reinserirse con éxito en la sociedad. Así pues, es necesario reunir información al respecto en las etapas correspondientes del proceso de justicia penal, por ejemplo, mediante la utilización de informes previos a la imposición de la pena o de informes de indagación social durante la etapa de la imposición de la pena y de evaluaciones de riesgos y necesidades durante la estancia en prisión. Además, varios países han elaborado directrices para la imposición de penas o han establecido consejos o comisiones consultivas en la materia para garantizar la imparcialidad e incorporar perspectivas de rehabilitación en el proceso de imposición de la pena.

24. Para incorporar las perspectivas de rehabilitación en las decisiones previas al juicio o a la imposición de la pena, también es importante que el poder judicial y otras instituciones encargadas de la adopción de decisiones conozcan las perspectivas de rehabilitación, en particular el papel de las prisiones y de los responsables del tratamiento basado en la comunidad en la rehabilitación de los delincuentes. En el Canadá, el programa Judges to Jails (“Jueces a las Cárceles”) ofrece a los jueces la oportunidad de aprender sobre los establecimientos penales y la libertad vigilada, por ejemplo, visitando las cárceles y presenciando audiencias de libertad vigilada. En Kenya, el departamento de policía, el departamento de prisiones, el departamento de servicios de protección de menores, el ministerio público, el poder judicial y el departamento de libertad a prueba colaboran entre sí e intercambian información de forma continuada a lo largo de todo el proceso de la justicia juvenil, de manera que cada una de las autoridades, incluido el poder judicial, puede desempeñar su función con eficacia.

25. Los programas de justicia restaurativa pueden contribuir a reducir la reincidencia cuando se ponen en práctica de acuerdo con las garantías procesales, prestando la debida atención a los derechos y las necesidades tanto de los delincuentes como de las víctimas²⁶. Dichos programas constituyen un enfoque flexible para hacer frente a la delincuencia y, por tanto, pueden aplicarse en cualquier etapa del proceso de justicia penal (policía, fiscalía, tribunales y prisiones), o incluso de forma independiente a él. Al ofrecer a los delincuentes la oportunidad de entender y reconocer plenamente las consecuencias de sus actos y los efectos que han generado esos actos en las víctimas, sus familias y los demás miembros de la comunidad, los programas de justicia restaurativa pueden contribuir a reducir la reincidencia, ya que aumentan la probabilidad de que los delincuentes asuman responsabilidad por su comportamiento y desistan del delito. El enfoque participativo, flexible y de resolución de problemas empleado por los programas de justicia restaurativa fomenta una actitud más prosocial, lo cual puede reducir la reincidencia. Cuando los miembros de la comunidad participan en un proceso de justicia restaurativa, su apoyo informal puede ayudar a los delincuentes a adquirir comportamientos prosociales, motivándolos así a cambiar²⁷. En Austria, por ejemplo, se informa de que el 84 % de los delincuentes que participaron en una mediación con sus víctimas no reincidieron posteriormente²⁸. En Filipinas, el barangay, la unidad más pequeña del gobierno local, desempeña un papel importante en el proceso de justicia restaurativa. Los interesados que participan en el proceso suelen ser funcionarios de los

²⁶ Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restitutiva en Materia Penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social).

²⁷ Véase, por ejemplo, Andrew Day *et al.*, “Promoting forgiveness in violent offenders: a more positive approach to offender rehabilitation?”, *Aggression and Violent Behavior*, vol. 13, núm. 3 (junio/julio de 2008), págs. 195 a 200.

²⁸ Veronika Hofinger y Alexander Neumann, “Legalbiografien von Neustart Klienten” (Viena, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, 2008).

barangáis, integrantes de congregaciones religiosas, los familiares del delincuente y los de la víctima y voluntarios de la comunidad.

26. Es fundamental que los enfoques comunitarios se apliquen teniendo en cuenta las situaciones particulares de los delincuentes y de la comunidad. Los datos sobre las personas que cumplen medidas y sanciones comunitarias o de semidetención del proyecto SPACE II del Consejo de Europa muestran que el aumento del uso de las penas comunitarias no se traduce automáticamente en una reducción del uso del encarcelamiento²⁹. El uso indiscriminado y excesivo de sanciones de tipo comunitario sin prestar la debida atención a los casos individuales y a la capacidad de la comunidad entraña riesgos de supervisión masiva y de ampliación de la red de control penal al imponer la supervisión por la comunidad en casos que anteriormente podrían haber dado lugar a sanciones financieras u otras opciones menos restrictivas. Esta práctica no mitigaría el hacinamiento en las cárceles y podría desbordar la capacidad del organismo correccional de la comunidad, lo que plantearía dificultades para llevar a cabo intervenciones apropiadas para quienes las necesitasen. Además, las intervenciones y la supervisión innecesarias de los delincuentes de bajo riesgo aumentan la probabilidad de reincidencia.

27. El tratamiento basado en la comunidad puede facilitar la reinserción social de los delincuentes sujetos a sanciones o disposiciones no privativas de la libertad o puestos en libertad. El objetivo es lograr un equilibrio adecuado entre la supervisión y el apoyo mediante una colaboración eficaz entre los organismos de justicia penal y los interesados de la comunidad, por medios como la búsqueda de la participación de la comunidad. De esta manera, se crearán condiciones favorables para que la reinserción de los delincuentes en la comunidad se produzca en condiciones óptimas, teniendo en cuenta su situación.

28. Una estrategia común para establecer y aplicar intervenciones correccionales comunitarias eficaces es aprovechar plenamente los recursos comunitarios existentes. Por ejemplo, el uso activo de voluntarios ha sido una forma eficaz de hacer participar a la comunidad y prestar el apoyo necesario a los delincuentes con necesidades múltiples y, al mismo tiempo, ahorrar recursos gubernamentales. En el Japón, los agentes voluntarios de libertad a prueba desempeñan un papel fundamental en los servicios correccionales comunitarios, ya que ayudan a los agentes de libertad a prueba profesionales a realizar la supervisión por la comunidad y a dirigir la coordinación del entorno social del delincuente antes de su salida de prisión. En otros países, como Filipinas, Kenya, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia, existen sistemas similares³⁰. Si bien los deberes de esos voluntarios varían de un país a otro, los conceptos básicos consisten en llevar a cabo la supervisión y el asesoramiento comunitarios en un entorno prosocial, utilizando los conocimientos locales de un miembro establecido de la comunidad para poner en contacto al delincuente con los recursos locales y creando relaciones personales positivas que perduren después del período de supervisión. En Croacia, se introdujo un nuevo sistema de libertad a prueba mediante la adopción de un enfoque gradual tras una larga y meditada planificación. Croacia estableció su servicio de libertad a prueba en 2009 tras promulgar la legislación correspondiente, pero optó por establecer solo un pequeño número de oficinas en los tres primeros años para centrarse en la calidad de los servicios prestados, más que en la cantidad. En 2017, Croacia fusionó sus servicios de prisiones y de libertad a prueba, lo que facilitó el intercambio de información y promovió la cooperación entre los profesionales de ambos servicios, que a menudo atienden a las mismas personas.

²⁹ Vicki Prais y Frances Sheaban, *Global Prison Trends 2019*, Martha Crowley, ed. (Londres, Penal Reform International y Bangkok, Thailand Institute of Justice, 2019), pág. 40.

³⁰ Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, "Report of the second Asia Volunteer Probation Officers meeting", en *Resource Material Series N° 104* (Tokio, marzo de 2018), págs. 149 y 150.

29. Cuando los reclusos vuelven a la comunidad tras salir de la cárcel, se suelen encontrar con una amplia variedad de barreras sociales a su reingreso, tales como las dificultades para acceder al empleo, la vivienda, el tratamiento de los trastornos por consumo de drogas y el apoyo prosocial. Es crucial que reciban atención ininterrumpida desde la prisión hasta la comunidad mediante una coordinación sólida, en particular entre los servicios penitenciarios institucionales y comunitarios. Que haya un período de apoyo adecuado facilita que no haya tropiezos en la transición a la sociedad. Esto puede realizarse mediante la figura de un funcionario de apoyo que trabaje con el delincuente en la prisión y en la comunidad durante el período de transición inicial, y lo ayude a encontrar vivienda y empleo y, en general, a desenvolverse en las etapas iniciales de su reingreso. En el Canadá, la “libertad condicional establecida por ley” se concede cuando se han cumplido dos tercios de la condena, mientras que la “libertad condicional completa” permite una liberación más temprana con supervisión de la comunidad por decisión de la Junta de Libertad Condicional. La libertad condicional completa tuvo un índice de finalización extremadamente alto, de más del 98 % de 2017 a 2018. La Junta de Libertad Condicional del Canadá lleva a cabo iniciativas para que el proceso de libertad condicional sea transparente y accesible al público.

30. Para una supervisión satisfactoria de la comunidad, no alcanza únicamente con vigilar que los delincuentes cumplan las condiciones de salida de prisión. Realizar una supervisión apropiada entraña la gestión de los riesgos que presentan los delincuentes, la coordinación de los recursos para satisfacer sus necesidades y el desarrollo y mantenimiento de una relación humana con ellos que genere confianza³¹. Otras actividades fundamentales son la enseñanza, el apoyo, la conducta positiva de refuerzo y la aplicación de medidas ante conductas negativas³². El proceso de supervisión debe basarse en la comprensión de la reincidencia y debe centrarse en desarrollar la motivación y la capacidad de cambio de los delincuentes. La supervisión puede contribuir a reducir la reincidencia cuando se basa en una evaluación adecuada de las necesidades, la motivación y la situación de los delincuentes y en un enfoque sólido de coordinación asistencial. La capacitación y la orientación del personal son particularmente importantes para los oficiales y los voluntarios que participan en la supervisión. La guía práctica de intervención elaborada en Nueva Gales del Sur (Australia), titulada *Practice Guide for Intervention*³³, consiste en una serie de ejercicios y actividades estructurados que están concebidos para orientar las intervenciones y mejorar el enfoque de cambio de comportamiento de las sesiones de supervisión. En varias jurisdicciones se utiliza la Iniciativa de Capacitación Estratégica en Supervisión por la Comunidad³⁴, que ha contribuido a una notable disminución de la reincidencia y que brinda capacitación a los funcionarios de libertad condicional y a prueba para que se ajusten mejor al modelo riesgo-necesidades-capacidad de respuesta en sus técnicas de entrevista.

C. Adopción de un enfoque multidimensional para la prestación de apoyo y servicios continuos de rehabilitación y reinserción de los delincuentes

31. La importancia de las alianzas público-privadas y de la participación de los miembros de la sociedad en la búsqueda de sociedades sostenibles se pone de relieve tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular en la meta 17 del Objetivo 17) como en la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas

³¹ UNODC, *Manual Introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*, pág. 63.

³² *Ibid.*

³³ Mark V. A. Howard *et al.*, “Innovations in a model for enhancing the behavior change content of supervision with community-based offenders”, *Advancing Corrections Journal*, 7ª ed. (junio de 2019).

³⁴ James Bonta *et al.*, “Taking the leap: from pilot project to wide-scale implementation of the Strategic Training Initiative in Community Supervision (STICS)”, *Justice Research and Policy*, vol. 15, núm. 1 (junio de 2013), págs. 17 a 35.

para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública, aprobada en el 13^{er} Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (resolución 70/174 de la Asamblea General). En el contexto de la justicia penal, las autoridades de justicia penal no pueden llevar a cabo por sí solas la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes. Es necesario que todos los sectores de la sociedad participen en todas las etapas del proceso hacia la reinserción social. Las alianzas público-privadas y la participación activa de la comunidad son particularmente importantes para garantizar la continuidad de las intervenciones y el apoyo a la reinserción sin tropiezos de los reclusos en la comunidad. Además, los enfoques comunitarios no son posibles sin la comprensión y la aceptación de la comunidad y el público en general. Es de vital importancia adoptar un enfoque multidimensional incorporando la participación activa de una amplia gama de sectores y personas pertinentes en el proceso de rehabilitación y reinserción. La voluntad política desempeña un papel fundamental en la implicación de los interesados pertinentes en iniciativas multidimensionales. Las autoridades de la justicia penal también deben identificar, activar y movilizar los recursos comunitarios públicos y privados existentes y esforzarse por crear alianzas sólidas con los interesados pertinentes. Por ejemplo, el Japón ha adoptado estrategias amplias en todos los niveles del gobierno en virtud de las cuales se emprenden diversas iniciativas de rehabilitación en materia de empleo, vivienda, educación, protección social, atención de la salud y relaciones familiares sobre la base de mayores alianzas público-públicas y público-privadas.

32. La colaboración de los interesados es de importancia decisiva para coordinar el empleo, la vivienda, la educación, la protección social, la atención de la salud, el apoyo familiar y entre pares, el enriquecimiento del capital humano y social de los delincuentes, la supervisión por la comunidad y otras intervenciones, la sensibilización y la asistencia técnica. Las partes interesadas pueden ser del sector público (a nivel estatal y local, así como en representación de órganos internacionales o regionales), del sector privado (incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), los empleadores y los grupos de apoyo entre pares) o particulares (familiares, expertos, voluntarios o miembros de la comunidad). Es imperioso que las autoridades de la justicia penal, en particular las autoridades correccionales y de rehabilitación, incluyan la participación de esos interesados y establezcan alianzas de cooperación con funciones claramente definidas.

33. Un factor clave para el éxito de la reinserción es el empleo, ya que no es simplemente una fuente de ingresos, sino que ayuda a que los delincuentes restablezcan el contacto con la comunidad y contribuye a mejorar su autoestima, la confianza en sí mismos y su autonomía³⁵. Para ayudar a los delincuentes a encontrar y mantener un empleo, se pueden realizar diversas intervenciones en forma de programas, bien en la cárcel, bien en la comunidad, como la formación profesional, la enseñanza de técnicas para solicitar empleo y realizar entrevistas de trabajo y la oferta de servicios de colocación y orientación profesional. También se debería prestar un apoyo eficaz a los empleadores, por ejemplo, mediante las subvenciones públicas para el empleo de exdelincuentes, las indemnizaciones por daños y perjuicios, la preferencia en la contratación pública y las deducciones o desgravaciones fiscales. Además, hacer corresponder las necesidades de los delincuentes con las de las empresas es clave para que el apoyo tenga éxito. Safer Foundation, una ONG con sede en los Estados Unidos de América que trabaja tanto de manera independiente como en asociación con entidades gubernamentales, ofrece una gama de servicios para ayudar a las personas que han pasado por la cárcel a conseguir un empleo y ha logrado una alta tasa de empleo sostenido.

³⁵ Joe Graffam et al., *Attitudes of Employers, Corrective Services Workers, Employment Support Workers, and Prisoners and Offenders towards Employing Ex-Prisoners and Ex-Offenders* (Burwood, Melbourne, Victoria, Deakin University, School of Health and Social Development, 2004), pág. 4.

34. La falta de vivienda adecuada plantea un riesgo de reincidencia y es una gran dificultad a la que se enfrentan los antiguos reclusos en el momento del reingreso³⁶. Muchos delincuentes que salen de prisión se encuentran sin hogar, o acaban convirtiéndose en personas sin hogar, y se enfrentan a una fuerte estigmatización, incluso por parte de sus propias familias, lo que les impide volver a vivir con ellas. Sin un alojamiento adecuado, es extremadamente difícil mantener un empleo y vivir de forma independiente. Por lo tanto, el apoyo a la vivienda debería comenzar en prisión como un preparativo importante para el reingreso. Dado que el alojamiento constituye la base de la vida en la comunidad, deben tenerse en cuenta las circunstancias individuales de cada delincuente, y será necesario prestar particular atención a los delincuentes con necesidades especiales, como los que tienen discapacidades físicas o psíquicas o una edad avanzada o son drogodependientes. La ayuda en materia de vivienda dará mejores resultados cuando se vincule a aquellas iniciativas que los órganos de desarrollo comunitario, las autoridades encargadas de la vivienda y las organizaciones religiosas y sin fines de lucro emprenden en relación con el apoyo al empleo, la protección social, la atención de la salud y la recuperación de los trastornos causados por el consumo de drogas. Las autoridades penitenciarias y correccionales de la comunidad deberían colaborar con esas iniciativas y organizaciones para coordinar la vivienda. En los Estados Unidos, Safer Foundation gestiona centros de transición para adultos que dan alojamiento a exdelincuentes en colaboración con el gobierno del estado de Illinois. En el Japón, tan pronto como los delincuentes son encarcelados, el servicio de libertad a prueba empieza a coordinar el alojamiento que tendrán al salir de prisión. Si un recluso no puede recurrir ni a familiares ni a amigos, el Gobierno le ofrece opciones de alojamiento temporal, como instalaciones de rehabilitación públicas o subvencionadas y viviendas privadas. Además, en el caso de exreclusos de edad avanzada o con alguna discapacidad, se les puede dar alojamiento en centros de protección social.

35. Las Reglas Nelson Mandela señalan la necesidad de impartir programas de enseñanza a los prisioneros e integrar dichos programas en el sistema educativo del país. El acceso al mercado laboral requiere un nivel de alfabetización funcional y nociones elementales de aritmética, así como otras aptitudes laborales básicas, de lo que muchos reclusos simplemente carecen. Tener una alfabetización funcional y un diploma de escuela secundaria, o un título de nivel superior, facilita el empleo. Es necesario desarrollar alianzas sólidas y continuas con la enseñanza pública y privada. La iniciativa EQUAL de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea adoptó medidas para mejorar el acceso de los reclusos a la educación y la formación a fin de facilitar su reinserción en el mercado laboral, tales como la enseñanza a distancia en las prisiones³⁷. El Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha está prestando apoyo al Gobierno de El Salvador para ofrecer la posibilidad de realizar estudios universitarios y técnicos mediante aprendizaje electrónico en varias cárceles.

36. Los enfoques orientados a la rehabilitación en las prisiones y la comunidad deberían tener en cuenta a los delincuentes con necesidades específicas, como las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las personas con discapacidad, los extranjeros, los pobres y los grupos marginados. Por consiguiente, es fundamental crear alianzas con los interesados que puedan atender a esas necesidades específicas. Las mujeres delincuentes, por ejemplo, necesitan iniciativas de reinserción que tengan en cuenta el género, como se indica en las Reglas de Bangkok. Las mujeres disponen de menos oportunidades de rehabilitación y las que existen tienden a ser menos variadas y de peor calidad que las que se ofrecen a los hombres. En Georgia, Penal Reform International, una ONG internacional, trabaja con organizaciones locales asociadas para prestar servicios de rehabilitación y apoyo a las reclusas y sus hijos que han sufrido violencia y discriminación.

³⁶ UNODC, *Manual Introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*, pág. 49.

³⁷ *Ibid.*, pág. 54.

37. La familia del delincuente suele ser la parte interesada más importante para una reinserción satisfactoria, ya que le proporciona apoyo social, financiero y mental. Por consiguiente, es fundamental implicar siempre que sea posible a los familiares en el proceso de rehabilitación facilitando el contacto continuo con el delincuente durante el período de encarcelamiento, con las excepciones pertinentes en los casos de violencia doméstica. Sin embargo, muchas familias también se enfrentan a los efectos negativos del encarcelamiento de los delincuentes, a quienes tal vez no quieran o no puedan apoyar cuando sean puestos en libertad. Por consiguiente, puede ser necesario prestar apoyo a los familiares, lo que puede implicar notificarles oportunamente la puesta en libertad del delincuente y ofrecerles asistencia en los aspectos emocionales, financieros e interpersonales.

38. Para la reinserción social resulta útil que haya exdelincuentes que proporcionen apoyo entre pares y mentorías, ya que, como mentores, pueden empatizar con los delincuentes y es menos probable que su aportación sea vista con recelo. El apoyo entre pares se centra en la actitud, la espiritualidad y otros factores que facilitan la reinserción social. En Suecia y en varios otros países opera Kriminellas Revansch I Samhället (“Los delincuentes vuelven a la sociedad”), una ONG dirigida por exdelincuentes que ayuda a otros delincuentes en su camino hacia la reinserción escuchando sus preocupaciones y dándoles asesoramiento.

39. El uso de voluntarios es una forma eficiente de hacer participar a la comunidad y proporcionar el apoyo necesario. En las Reglas de Tokio se destaca la importancia del papel de los voluntarios supervisados y debidamente capacitados en la reinserción social de los delincuentes. Además de la utilización de agentes voluntarios de libertad a prueba en el Japón y en un número cada vez mayor de países, otros ejemplos son la participación de miembros de la comunidad en programas de mediación y de justicia restaurativa y las ONG dirigidas por voluntarios que contribuyen a la rehabilitación de los delincuentes.

40. Las actividades de concienciación fomentarán la comprensión y la cooperación de los interesados y propiciarán la aceptación del público. Las actividades de concienciación deberían dirigirse a diversos grupos destinatarios, incluidos los encargados de la formulación de políticas, y realizarse de manera adecuada. Por ejemplo, es necesario fomentar que el público en general comprenda la importancia de la reinserción social de los delincuentes. Una buena manera de convencer a la población en general podría ser divulgar casos de éxito. Internet, los servicios de mensajes cortos y las aplicaciones de telefonía móvil son algunos de los diversos medios electrónicos que pueden ser vehículos eficaces de concienciación tanto en términos de costo como de impacto, haciendo posible una amplia difusión de la información y las comunicaciones interactivas. Para convencer a interesados concretos de que participen en el apoyo a la rehabilitación, también pueden ser eficaces las consultas cara a cara u otras formas de comunicación directa.

41. En los últimos 15 años, el Proyecto Cinta Amarilla en Singapur ha hecho progresos considerables en cuanto a crear conciencia, conseguir aceptación e inspirar acción comunitaria. Los esfuerzos conjuntos de los miembros de la comunidad y los asociados, junto con actividades sostenidas de extensión en los medios de comunicación, han creado una cultura nacional de aceptación y empatía hacia los exreclusos y sus familias. En una encuesta realizada en 2018, alrededor del 65 % de los encuestados indicaron que estaban dispuestos a aceptar a los exreclusos en la escuela, el lugar de trabajo, la familia y la comunidad. Además de su éxito como campaña de concienciación, el Proyecto Cinta Amarilla se ha relacionado con una disminución de la tasa de reincidencia³⁸.

42. La asistencia técnica puede ser y ha sido prestada por diversos agentes, entre ellos la UNODC, los institutos de la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y otras organizaciones internacionales o regionales.

³⁸ Santhi Pandian *et al.*, “Singapore’s Yellow Ribbon Project: unlocking the second prison”, *Advancing Corrections Journal*, 7ª ed. (2019), págs. 60 a 72.

Por ejemplo, el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente emprende, desde hace mucho tiempo, actividades de fomento de la capacidad del personal de la justicia penal en todo el mundo mediante cursos de capacitación internacionales centrados en la reducción de la reincidencia, en los que se presta especial atención a las reglas y normas de las Naciones Unidas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El sector privado y las ONG pueden ser asociados clave que aprovechan las relaciones dentro de la comunidad y usan su experiencia, sus aptitudes y su conocimiento de los antecedentes sociales, religiosos y culturales de la zona en que prestan servicios. La asistencia técnica, cuando se presta en colaboración con los sectores de la justicia no penal, también puede abordar eficazmente las causas fundamentales de la delincuencia, como la pobreza y la discriminación.

43. Penal Reform International y el Instituto de Justicia de Tailandia han elaborado una guía práctica para la rehabilitación de las reclusas que contiene muchos ejemplos innovadores de prácticas prometedoras de diversas jurisdicciones, los cuales pueden utilizarse para el fomento de la capacidad en todo el mundo³⁹. Hedayah, el centro internacional de excelencia para la lucha contra el extremismo violento, ha desarrollado y puesto en marcha una aplicación de vigilancia, medición y evaluación para teléfonos inteligentes y computadoras de escritorio con el fin de ayudar a diseñar programas que contrarresten el extremismo violento y prever los efectos de dichos programas. Aunque se centra en contrarrestar el extremismo violento, la aplicación se adapta bien al diseño de cualquier programa de rehabilitación o reinserción de delincuentes. La aplicación en cuestión se llama MASAR y es una herramienta gratuita en línea que ofrece orientación paso a paso para elaborar una “teoría del cambio” que sirva de guía a cada programa, identificar los recursos comunitarios y diseñar marcos para una evaluación eficaz.

III. Conclusiones y recomendaciones

44. La reducción de la reincidencia es fundamental para construir sociedades inclusivas y sostenibles, tal como se contempla en la Agenda 2030. Para reducir eficazmente la reincidencia, los sistemas de justicia penal deben dar prioridad a crear administraciones y entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación, adoptar y aplicar enfoques comunitarios que contribuyan a reducir la reincidencia y emplear una perspectiva multidimensional y que abarque a múltiples interesados. Con esos fines, los sistemas de justicia penal deberían facilitar procesos y entornos orientados a la rehabilitación en todas las etapas y vías que conduzcan a una reinserción satisfactoria.

45. Para conseguir procesos y entornos de rehabilitación se requieren esfuerzos continuos por parte de los agentes de la justicia penal, incluidos el ministerio público y las autoridades judiciales, penitenciarias y de libertad a prueba, así como por parte de los agentes de la comunidad para resolver los problemas derivados del hacinamiento, evitar el uso excesivo del encarcelamiento, garantizar intervenciones sin problemas y una transición sin tropiezos de la prisión a la comunidad, aplicar debidamente las intervenciones correccionales comunitarias, mejorar la capacidad de los delincuentes de llevar una vida al margen del delito y fomentar la aceptación y la cooperación de la comunidad. Dado que esas medidas abarcan muchas esferas, conseguir la reducción de la reincidencia requiere un enfoque multidimensional en el que se forjen alianzas activas y sólidas entre una amplia variedad de interesados públicos y privados. Estos interesados deben actuar de manera concertada, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas de justicia y los antecedentes sociales, culturales y de otra índole de cada jurisdicción.

46. Teniendo esto presente, y considerando las recomendaciones aprobadas en las reuniones preparatorias regionales, los participantes en el seminario tal vez deseen examinar las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros deberían garantizar procesos y entornos orientados a la rehabilitación en todas las etapas y vías, con miras a una reinserción satisfactoria,

³⁹ Critoph, *The Rehabilitation and Social Reintegration of Women Prisoners*, pág. 29.

centrándose especialmente en: i) la imposición, cuando proceda, de sanciones menos restrictivas y el uso activo y adecuado de penas y disposiciones no privativas de la libertad, de conformidad con las Reglas de Tokio y las Reglas de Bangkok; ii) intervenciones y apoyo eficaces que respondan a las necesidades específicas de cada persona, sobre la base de pruebas empíricas, tanto en la prisión como en la comunidad; iii) la continuidad de las intervenciones y el apoyo a lo largo de todo el proceso, en particular desde la entrada en prisión hasta la vuelta a la comunidad; y iv) la adopción de un enfoque multidimensional y de múltiples interesados;

b) Los Estados Miembros deberían adoptar medidas uniformes para establecer un entorno propicio para la rehabilitación en todas las cárceles: i) garantizando la adecuación de la administración penitenciaria y de la coordinación asistencial y eliminando la corrupción, el hacinamiento y la violencia en las cárceles; ii) ofreciendo intervenciones, programas de tratamiento, educación, formación profesional y trabajo para ayudar a los delincuentes a desarrollar aptitudes para llevar una vida respetuosa con la ley; iii) permitiendo que los delincuentes conserven los lazos con sus familias y comunidades; y iv) asegurando que los reclusos sean tratados de manera justa y con el respeto debido a su dignidad intrínseca en cuanto seres humanos. Las disposiciones de las Reglas Nelson Mandela y de las Reglas de Bangkok deberían cumplirse y aplicarse en la práctica;

c) Los Estados Miembros deberían tratar de elaborar y aplicar intervenciones y opciones de tratamiento que contribuyan a reducir la reincidencia, sobre la base de pruebas empíricas. Deberían comprometerse a reunir estadísticas pertinentes, realizar investigaciones y difundir esa información a nivel nacional e internacional;

d) Los Estados Miembros deberían elaborar y aplicar políticas y programas específicos de rehabilitación y reinserción que tengan en cuenta el género, de conformidad con las Reglas de Bangkok y sobre la base de las buenas prácticas existentes;

e) Los Estados Miembros deberían adaptar las intervenciones y los programas de tratamiento a las necesidades individuales de cada delincuente, en particular de aquellos que tienen necesidades específicas, como los jóvenes, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los pobres y los grupos marginados, y eliminar los obstáculos a la reinserción social;

f) Los Estados Miembros deberían reconocer la importancia de las intervenciones de rehabilitación basadas en la comunidad y el apoyo para reducir la reincidencia, y deberían esforzarse por elaborar enfoques comunitarios eficaces. Al introducir o aplicar el tratamiento basado en la comunidad, los Estados Miembros deberían determinar y fortalecer los recursos comunitarios existentes, hacer participar a los interesados de la comunidad, en particular a los voluntarios, aumentar su capacidad mediante la orientación y la capacitación y velar por que se establezca una entidad pública con un mandato y recursos suficientes para gestionar, supervisar y apoyar a los delincuentes en la comunidad, como, por ejemplo, un servicio especializado de libertad a prueba;

g) Los Estados Miembros, al aplicar enfoques de múltiples interesados para reducir la reincidencia, deberían establecer mecanismos y plataformas, fomentar y mejorar los existentes y crear una cultura institucional para hacer participar continuamente a todos los interesados pertinentes (incluidos el sector público, tanto a nivel estatal como local, el sector privado, las organizaciones confesionales, los círculos académicos, los voluntarios y los miembros de la comunidad), a fin de que todos ellos puedan colaborar en la reinserción social de los delincuentes. Los Estados Miembros deberían tratar de promover las alianzas público-públicas y público-privadas, entre otras cosas, para ayudar a los delincuentes a conseguir un empleo y una vivienda prontamente tras su puesta en libertad y a acceder a los servicios sociales y médicos, las oportunidades educativas y la formación profesional;

h) Al introducir y aplicar mecanismos eficaces de rehabilitación, los Estados Miembros deberían procurar adoptar un enfoque realista y gradual que tenga en cuenta la disponibilidad de recursos y la viabilidad de las medidas que deben adoptarse en un

determinado plazo y que asigne recursos adecuados. Al adoptar ese enfoque, los Estados Miembros deberían aprovechar plenamente los recursos existentes, incluidos los de la comunidad, remitirse a las medidas y experiencias establecidas en otras jurisdicciones y estudiar la utilización rentable de la tecnología de la información;

i) Reconociendo que la comprensión y la cooperación del público son elementos clave para la rehabilitación del delincuente y su reinserción en la sociedad, los Estados Miembros deberían emprender actividades de concienciación dirigidas al público en general, el sector privado, las ONG, los voluntarios, los empleadores y los familiares de los delincuentes, y asignar a dichas actividades recursos financieros y humanos adecuados;

j) Se alienta a los Estados Miembros a que ofrezcan o soliciten asistencia técnica, según proceda, para la adopción o aplicación de medidas de rehabilitación eficaces. Además, los Estados Miembros deberían intercambiar activamente información sobre prácticas prometedoras y apoyar las iniciativas de desarrollo de la capacidad de los profesionales de la justicia penal destinadas a reducir la reincidencia. Los Estados Miembros tal vez deseen examinar también la posibilidad de solicitar asistencia técnica a la UNODC, a los institutos de la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, a otras organizaciones internacionales y regionales y a los interesados no gubernamentales pertinentes.
