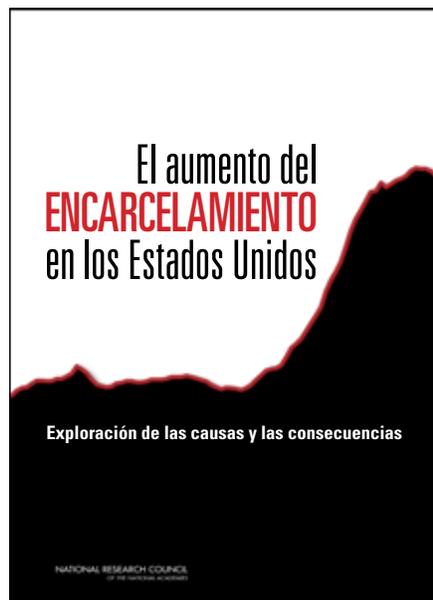


RESUMEN DEL INFORME • ABRIL DE 2014

COMITÉ DE LEY Y JUSTICIA

EL AUMENTO DEL **ENCARCELAMIENTO** EN LOS ESTADOS UNIDOS

EXPLORACIÓN DE LAS CAUSAS Y LAS CONSECUENCIAS



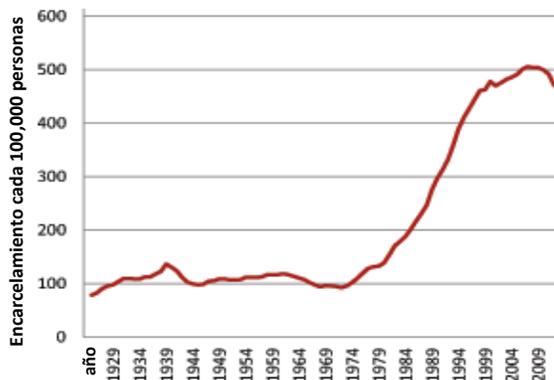
Después de décadas de estabilidad, los Estados Unidos vieron crecer más de cuatro veces su índice de encarcelamiento en los últimos cuarenta años. En la actualidad, uno de cada cien adultos estadounidenses está en la prisión o en la cárcel. ¿Qué impulsó este aumento en el uso del encarcelamiento y cómo ha afectado esto a toda la sociedad, las comunidades, las familias y los individuos? ¿Ha producido este cambio de la política beneficios significativos o un cambio de curso es necesario?

Para responder estas preguntas, The National Research Council designó un comité de expertos en justicia penal, ciencias sociales e historia para examinar las pruebas. El comité divulgó sus hallazgos y recomendaciones en el informe titulado *El aumento del encarcelamiento en los Estados Unidos: Exploración de las causas y las consecuencias* (*The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*).

El informe llegó a la conclusión de que el drástico aumento del encarcelamiento no ha podido proporcionar claramente grandes beneficios para la reducción de los delitos en la nación. Asimismo, el aumento del encarcelamiento puede haber tenido una amplia gama de consecuencias no deseadas para la sociedad, las comunidades, las familias y los individuos. Los efectos de las duras políticas penales han repercutido más fuertemente en la gente de color y en los hispanos, especialmente en los más pobres. El informe recomienda que los políticos adopten medidas para reducir la dependencia de la nación en el encarcelamiento.

EL AUMENTO DEL ENCARCELAMIENTO

La población de las prisiones federales y estatales en los Estados Unidos aumentó regularmente entre 1973 y 2009, de 200,000 a 1.5 millones aproximadamente, y se redujo un poco entre 2009 y 2012. Este crecimiento de los niveles de encarcelamiento no tiene precedentes históricos y es único a nivel internacional.



Índice de reclusión estatal y federal de los Estados Unidos, 1972-2012

Cuando los índices de encarcelamiento comenzaron a crecer a principios de la década del setenta, la sociedad estadounidense había pasado por un período de cambios intensos, incluyendo la elevación de las tasas de delitos, descontento social, conflictos políticos intensos y una profunda transformación en las relaciones raciales. En este contexto, los legisladores federales y estatales eligieron políticas que dependían cada vez más de sentencias más largas y del uso más amplio de la reclusión.

Entre 1975 y 1995, todos los cincuenta estados y el gobierno federal redujeron la discreción de los jueces en las condenas y ordenaron la reclusión obligatoria para una amplia variedad de delitos. El Congreso y la mayoría de las legislaturas estatales sancionaron leyes que ordenaban sentencias de prisión largas —con frecuencia, de 5, 10 y 20 años o más— para los delitos de drogas, los crímenes violentos y los reincidentes. El Congreso y más de la mitad de los estados sancionaron la ley de los tres casos de reincidencia ("three strikes", en inglés), que establece sentencias de veinticinco años o más para algunos delincuentes. Las leyes de cumplimiento efectivo de la pena ("truth-in-sentencing laws", en inglés), que requieren que los afectados cumplan por lo menos el 85% de sus sentencias en prisión, fueron sancionadas por el Congreso y la mayoría de los estados.

LAS CONSECUENCIAS DE LOS ALTOS ÍNDICES DE ENCARCELAMIENTO

Efectos sobre los delitos. El cambio hacia más encarcelamientos y sentencias más largas reflejó una idea generalizada de que una mayor reclusión era la clave para controlar los delitos; pero esto se ha demostrado no ser así. Durante las cuatro décadas en las que crecieron los índices del encarcelamiento, los índices del delito no mostraron una tendencia clara. El efecto del encarcelamiento sobre la reducción de los delitos es muy incierto y no es probable que haya sido importante. También es probable que los bene-

ficios en la reducción de los delitos con condenas muy largas sean pequeños; uno de los motivos es que los índices de reincidencia bajan significativamente a medida que las personas envejecen y, por lo tanto, las sentencias muy largas encarcelan a personas cuya probabilidad de perpetrar otros delitos es baja, incluso aunque no hayan sido encarcelados.

Consecuencias para los presos. A medida que los índices de encarcelamiento crecen, los presos tienen menos oportunidades de participar en programas que podrían promover su bienestar después de la liberación. Los índices de encarcelamiento más altos también han conducido a una superpoblación: muchas prisiones estatales y federales operan al ciento por ciento o más de su capacidad, y las celdas diseñadas para un solo preso con frecuencia alojan dos o, a veces, tres presos. Si bien la superpoblación no llevó a una violencia mortal en las prisiones como algunos temían, el hacinamiento continuo se asocia con una gama de consecuencias devastadoras para la salud y el comportamiento, así como un mayor riesgo de suicidio.

Los efectos de la prisión no terminan con la liberación del preso, sino que se extienden más allá del ex prisionero y afectan a las familias, las comunidades y la sociedad. La gran expansión del sistema de justicia penal ha creado una gran población cuyo acceso a los beneficios públicos, el trabajo y el derecho al voto están limitados por una condena penal. Los que tienen antecedentes penales con frecuencia enfrentan índices de empleo más bajos e ingresos más pobres, ya que se les niega el trabajo de manera desproporcionada. Muchos estados les niegan a los que tienen antecedentes penales las licencias para trabajar en muchas profesiones como plomería, servicios de comidas y peluquería. Los individuos condenados por delitos graves en ocasiones pierden todos o algunos de sus beneficios de pensión, discapacidad o veteranos. Muchos no son elegibles para viviendas públicas, préstamos para estudiantes, cupones de comida y otras formas de asistencia.

Consecuencias para las familias. Desde 1980 al 2000, el número de niños con padres presos creció desde unos 350,000 a 2.1 millones, alrededor del 3% de todos los niños de los Estados Unidos. Las investigaciones demuestran que el encarcelamiento está fuertemente relacionado con consecuencias económicas y sociales negativas para los ex presos y sus familias. El encarcelamiento de los padres también está fuertemente ligado a las dificultades familiares, incluso con mayores índices de personas sin hogar y problemas de desarrollo en los niños.

Consecuencias para las comunidades. Pocos estudios han tratado de cuantificar los efectos del encarcelamiento sobre las comunidades, y faltan pruebas

causales sobre los efectos específicos de la reclusión en las comunidades. No obstante, queda claro que las consecuencias de la acumulación durante décadas de la población de las prisiones en los Estados Unidos ha sido más aguda en los vecindarios de comunidades pobres, que ya sufren de un conjunto de otras desventajas sociales, económicas y de salud pública. El encarcelamiento se concentra en las comunidades que son menos capaces de absorber sus efectos.

Consecuencias para la sociedad. El aumento de los índices de encarcelamiento también ha tenido efectos más amplios en la sociedad de los Estados Unidos según lo señaló el Comité. La amplia práctica de negar el derecho al voto a los que tienen antecedentes penales, así como la manera de contar a los presos en el censo de los Estados Unidos, se combinan para debilitar el poder de las comunidades minoritarias y de bajos ingresos. Se estima que casi un tercio de los hombres afro-americanos son siempre inelegibles para actuar como jurados; una situación que contribuye al problema de escasa representación de los afro-americanos en los jurados. Además, el sistema penal ha consumido gran parte de muchos presupuestos de los gobiernos, con lo cual queda menos para gastar en educación, atención de la salud, desarrollo económico, policía local y estatal y otros fines públicos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

El informe llega a la conclusión de que los Estados Unidos ha rebasado el punto en que el número de personas presas puede justificarse por los beneficios sociales. Debido a que el crecimiento drástico del

encarcelamiento en las últimas décadas claramente no ha aportado beneficios para la prevención de los delitos y puede haber impuesto una amplia gama de costos sociales, financieros y humanos no deseados, los legisladores federales y estatales deben reconsiderar las políticas actuales de la justicia penal para reducir significativamente el uso de la reclusión y explorar alternativas. Deben tomar medidas para mejorar la experiencia de los hombres y mujeres encarcelados y evitar el daño innecesario a sus familias y comunidades.

Se deben reconsiderar tres grupos de políticas según el Comité:

Política de imposición de penas. Si bien los legisladores y el público deben decidir estrategias detalladas para la reducción del encarcelamiento, las pruebas apuntan a algunas prácticas de imposición de penas que generan beneficios inciertos e imponen grandes costos sociales, financieros y humanos. Por ejemplo, a menos que las condenas más largas se impongan específicamente a delincuentes muy peligrosos o con alta tasa de reincidencia, estas condenas presentan un enfoque ineficiente para la prevención de los delitos. Las condenas largas, junto con las sentencias mínimas obligatorias y las políticas sobre la aplicación de las leyes contra las drogas, deben volver a analizarse. Algunos estados y el gobierno federal ya han comenzado a reconsiderar y modificar estas prácticas.

Política de las prisiones. Dado lo perjudicial de la reclusión para algunos presos, familias y comunidades, se deben tomar medidas para mejorar las condiciones de las prisiones y los programas a fin de reducir los efectos dañinos del encarcelamiento

PRINCIPIOS GUÍA

La buena política de justicia se basa no solo en la investigación empírica, sino también en los principios y valores de una sociedad sobre el rol apropiado de la pena. El Comité elaboró cuatro principios guía fuertemente enraizados en la jurisprudencia y la política social:

- **Proporcionalidad:** Las condenas penales deben ser proporcionales a la gravedad del delito.
- **Parsimonia:** La pena no debe exceder el mínimo necesario para lograr su legítimo propósito.
- **Ciudadanía:** Las condiciones y las consecuencias de la reclusión no deben ser tan severas o duraderas como para violar el estado fundamental de una persona como miembro de la sociedad.
- **Justicia social:** Como instituciones públicas en una democracia, las prisiones deben promover el bienestar general de todos los miembros de la sociedad.

Los principios ayudan a determinar si el sistema actual está alineado o en conflicto con los valores centrales. A medida que los legisladores y el público analizan las implicancias de los hallazgos presentados en el informe, deben considerar estos principios como suplementarios del énfasis reciente sobre el control del delito y la responsabilidad. Juntos, ellos ayudan a definir un rol equilibrado del uso del encarcelamiento en la sociedad de los Estados Unidos.

y promover la reintegración exitosa de los ex presos después de su liberación. Un escrutinio más profundo y externo de las condiciones de las prisiones ayudaría a los esfuerzos para mejorarlas. También, se necesita un amplio examen de las penas y las restricciones que deben enfrentar los ex presos en cuanto a su acceso a los beneficios sociales, derechos y oportunidades, que podrían de otro modo promover su reintegración exitosa.

Política social. La reducción de la severidad de las condenas no mitigará por sí misma los problemas subyacentes de inseguridad económica, poca educación y salud precaria, asociados con la reclusión en las comunidades más pobres de la nación. Las soluciones a estos problemas están fuera del sistema de justicia penal y deberán incluir políticas que aborden los índices de deserción escolar, el consumo de drogas, las enfermedades mentales y la pobreza de los vecindarios, todos los cuales están estrechamente relacionados con la reclusión y necesitan una reevaluación de los servicios sociales disponibles.

A medida que la sociedad reduce su fuerte dependencia en el encarcelamiento, los funcionarios públicos necesitarán alternativas eficaces para responder a los delitos. Para guiar a los legisladores en el futuro, se necesita una investigación más amplia para evaluar los efectos de las diversas políticas de condenas que no involucren el encarcelamiento y de los programas diseñados para actuar como alternativas a la reclusión, incluyendo a sus efectos sobre los delitos. También deben llevarse a cabo evaluaciones de los programas de las prisiones diseñados para facilitar la reintegración exitosa y de los programas comunitarios de apoyo a la reintegración de los hombres y las mujeres que han sido sometidos a reclusión. La sociedad en su totalidad se beneficiará con enfoques más eficientes y prácticos para nuestro sistema de justicia penal.

COMITÉ DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ALTOS ÍNDICES DE ENCARCELAMIENTO (COMMITTEE ON CAUSES AND CONSEQUENCES OF HIGH RATES OF INCARCERATION)

JEREMY TRAVIS (*Presidente*), John Jay College of Criminal Justice, City University of New York; **BRUCE WESTERN** (*Vicepresidente*), Department of Sociology and Kennedy School of Government, Harvard University; **JEFFREY BEARD***, California Department of Corrections and Rehabilitation; **ROBERT D. CRUTCHFIELD**, Department of Sociology, University of Washington; **TONY FABELLO**, Justice Center, Council of State Governments, Austin, TX; **MARIE GOTTSCHALK**, Department of Political Science, University of Pennsylvania; **CRAIG HANEY**, Department of Psychology and Program in Legal Studies, University of California, Santa Cruz; **RICARDO H. HINOJOSA**, U.S. District Court, Southern District of Texas; **GLENN C. LOURY**, Department of Economics, Brown University; **SARA S. McLANAHAN**, Department of Sociology, Princeton University; **LAWRENCE M. MEAD**, Department of Politics, New York University; **KHALIL GIBRAN MUHAMMAD**, Schomburg Center for Research in Black Culture, New York City Public Library; **DANIEL S. NAGIN**, Heinz College, Carnegie Mellon University; **DEVAH PAGER**, Department of Sociology and Kennedy School of Government, Harvard University; **ANNE MORRISON PIEHL**, Department of Economics and Program in Criminal Justice, Rutgers University; **JOSIAH D. RICH**, Department of Medicine and Epidemiology, Brown University, and Center for Prisoner Health and Human Rights, The Miriam Hospital, Providence, RI; **ROBERT J. SAMPSON**, Department of Sociology, Harvard University; **HEATHER ANN THOMPSON**, Department of History and Department of African American Studies, Temple University; **MICHAEL TONRY**, School of Law, University of Minnesota; **AVELARDO VALDEZ**, School of Social Work, University of Southern California; **STEVE REDBURN**, *Director de Estudios*; **MALAY MAJMUNDAR**, *Funcionario Principal del Programa*; **JULIE ANNE SCHUCK**, *Asistente Principal del Programa*; **BARBARA BOYD**, *Coordinador Administrativo*

*Renunció en otoño de 2013.

THE NATIONAL ACADEMIES *Advisers to the Nation on Science, Engineering, and Medicine*

The nation turns to the National Academies—National Academy of Sciences, National Academy of Engineering, Institute of Medicine, and National Research Council—for independent, objective advice on issues that affect people's lives worldwide.

www.national-academies.org

Se otorga permiso para reproducir este documento en su totalidad sin agregados ni modificaciones.

Para obtener más información. . . Este resumen fue preparado por el Comité de Ley y Justicia (Committee on Law and Justice) con base en el informe *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences* (National Research Council, 2014). El estudio fue patrocinado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Las opiniones, hallazgos, conclusiones o recomendaciones que se expresan en esta publicación pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de los patrocinadores. Las copias del informe están disponibles en National Academies Press, (800) 624-6242 o <http://www.nap.edu>, o en el sitio web de CLAJ en <http://sites.nationalacademies.org/DBASSE/CLAJ/index.htm>.

Copyright © 2014 by the National Academy of Sciences.