



MORE SHORT PRISON SENTENCES OR ALTERNATIVES: WHICH WAY DO WE GO? MÁS SENTENCIAS CUSTODIAS CORTAS O ALTERNATIVAS: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

NATALIA DELGRANDE & MARCELO F. AEBI

In the last 40 years, one of the main concerns for prison administrations was the reduction of prison populations. The obvious way of dealing with such an issue was the search for alternative community-based solutions. During this period, quite the whole Europe created or improved the role and the position of probation services inside the criminal justice system.

After several decades of change and reforms, the intermediate assessment is more likely to be a mitigated success. There are definitely some positive developments. For example, many countries achieved the durable reduction of the overuse of prison; some others reached the point of sustainable control of overcrowding. Nevertheless, the primary goal of the introduction of alternatives did not solve the problem of massive turnovers among prison populations. Generally, this kind of phenomenon occurs when considerable parts of short prison terms have to be managed by prison systems.

Empirical evidence tends to confirm this relative improvement for prison and probation in Europe. Since 1983, a systematic collection of the penitentiary data was established on the level on all member States of the Council of Europe. These aggregated statistics known as SPACE¹ are validated and cross-checked by national and international experts. Data from this unique and harmonised source allow a reliable analysis of the punitive practices within European boundaries. Punishment is a legal and judicial act, but the mission of prisons is to rehabilitate people who got inside. Yet, the diversity of practical issues observed across Europe does not lead to a unanimous view that prisons are places of the final stage of the criminal justice funnel and the first step to the bridge between punishment and reintegration into society. Indeed, prison should not cut the link between the offender and what is supposed to be normal in the society. So the inherent penitentiary problems such as overcrowding, lack of financial resources, a too high number of inmates per each member of professional staff, and many others cannot justify the proper execution of short prison sentences. During the past twenty years, about 50% of European prisons experienced overcrowding at different moments of their evolution. Of course, some of the jurisdictions detected the premises of the forthcoming complications related to this phenomenon quite quickly and managed to reduce the density of inmates lastingly in respect of the

En los últimos 40 años, una de las principales preocupaciones para las administraciones penitenciarias ha sido la reducción de la población penitenciaria. La forma obvia de tratar con un problema de este tipo fue la búsqueda de soluciones alternativas basadas en la comunidad. Durante este período, toda Europa creó o mejoró el papel y la posición de los servicios de libertad condicional dentro del sistema de justicia penal.

Después de varias décadas de cambios y reformas, es más probable que la evaluación intermedia sea un éxito mitigado. Definitivamente hay algunos desarrollos positivos. Por ejemplo, muchos países lograron la reducción duradera del uso excesivo de la prisión; algunos otros llegaron al punto de control sostenible de la sobrepoblación. Sin embargo, el objetivo principal de la introducción de alternativas no resolvió el problema de la gran rotatividad en las poblaciones penitenciarias. En general, este tipo de fenómeno se produce cuando los sistemas penitenciarios deben gestionar partes considerables de penas de prisión cortas.

La evidencia empírica tiende a confirmar esta mejora relativa para la prisión y la libertad condicional en Europa. Desde 1983, se estableció una recopilación sistemática de datos penitenciarios a nivel de todos los Estados miembros del Consejo Europeo. Estas estadísticas agregadas conocidas como SPACE¹ son validadas y verificadas por expertos nacionales e internacionales. Los datos de esta fuente única y armonizada permiten un análisis confiable de las prácticas punitivas dentro de los límites europeos.

El castigo es un acto legal y judicial, pero la misión de las prisiones es rehabilitar a las personas que ingresaron. Sin embargo, la diversidad de cuestiones prácticas observadas en toda Europa no conduce a una opinión unánime de que las penitenciarías son lugares en la etapa final del embudo de justicia penal y el primer paso para el puente entre el castigo y la reintegración en la sociedad. De hecho, la prisión no debe cortar el vínculo entre el infractor y lo que se supone que es normal en la sociedad. De modo que, los problemas penitenciarios inherentes, como el hacinamiento, la falta de recursos financieros, un número demasiado elevado de reclusos por cada miembro del personal profesional y muchos otros, no pueden justificar la ejecución adecuada de penas de prisión cortas.

¹ SPACE is the French acronym of Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe. For more details on the history of the project and the most recent data on custodial and non-custodial sentences, see: www.unil.ch/space. SPACE team at the University of Lausanne: Marcelo F. Aebi (PhD), Mélanie M. Tiago (MA), Christin Burkhardt (MA), and Julien Chopin (PhD).

SPACE es el acrónimo francés de Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe. Para obtener más detalles sobre la historia del proyecto y los datos más recientes sobre sentencias con y sin custodia, ver: www.unil.ch/space. Equipo SPACE en la Universidad de Lausana: Marcelo F. Aebi (PhD), Mélanie M. Tiago (MA), Christine Burkhardt (MA) y Julien Chopin (PhD).

available capacities. That was the case for example in the Netherlands and Germany. Although since 1999, when the recommendation of the Council of Europe on overcrowding started to be spread among its member States, the systematic and evidence-based forecasting of prison capacities is sporadically applied only in a few countries (e.g., Denmark, Ireland, and the Netherlands). Apart from affecting the physical conditions of detention, the overcrowding plays the role of a "traffic jam" at security and the proper implementation of rehabilitation programmes in custody.

Therefore, a series of pilot-projects and judicial initiatives across Europe embedded the need for community-based alternatives² in order to divert several categories of offenders from prison and keep them in the community. As a consequence, we could expect community sanctions to reduce the use of at least short prison terms if not the whole palette of custodial sentences. Unfortunately, the assessment of the most recent trends, from 2010 to 2015, shifts towards a relative net-widening (Aebi et al., 2015; Phelps, 2014) rather than a proper use of alternatives.

According to our observations³, there is a positive trend to reducing the stock of prisoners who are serving prison sentences of less than one year. Nevertheless, one should be cautious when giving an interpretation to this result. When we compare the changes in the rates per 100,000 inhabitants of these countries, the result is quite problematic. Between 2010 and 2015, the "short-prison rate" decreased only by 4%. On the opposite, the growth of community sanctions and other forms of non-custodial supervision was very quick. The increase of the "probation rate" in all considered countries reached +43%. Apparently, such discrepant trends cannot explain the slow reduction in the number of short-sentenced prisoners (Figure 1).

A vast majority of the countries with more than 100% of the increase of community sentences rates are as well those countries that practice the reduction of the short-prison rates (e.g., Greece +342% in probation vs. -80.9% in short-prison; Croatia +352% in probation vs. -34% in short prison). The only exception in that group is Portugal that increased its probation rates by 111% but experienced a growth in short-prison rates (+14%) as well.

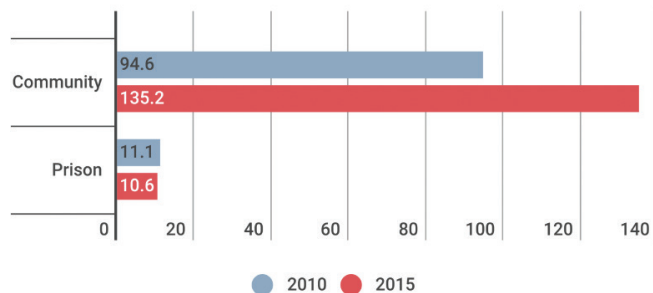


Figure 1: Median rates per 100,000 inhabitants of short-term prison sentences and community sentences (stock of persons serving these types of sentences on a given date of the reference years).

Figura 1: Tasas medianas por cada 100.000 habitantes de penas de prisión de corto plazo y sentencias en la comunidad (stock de personas cumpliendo este tipo de sentencias en una determinada fecha de los años de referencia).

Durante los últimos veinte años, alrededor del 50% de las prisiones europeas experimentaron hacinamiento en diferentes momentos de su evolución. Por supuesto, algunas jurisdicciones detectaron rápidamente las premisas de las próximas complicaciones relacionadas con este fenómeno y lograron reducir la densidad de los internos de manera duradera con respecto a las capacidades disponibles. Ese fue el caso, por ejemplo, en los Países Bajos y Alemania. Aunque desde 1999, cuando la recomendación del Consejo de Europa sobre el hacinamiento comenzó a extenderse entre sus Estados miembros, la previsión sistemática y basada en la evidencia de las capacidades penitenciarias se aplica esporádicamente solo en algunos países (por ejemplo, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos). Además de afectar las condiciones físicas de la detención, la sobrepoblación juega el papel de un "embotellamiento" en la seguridad y la implementación adecuada de programas de rehabilitación bajo custodia.

Por lo tanto, una serie de proyectos piloto e iniciativas judiciales en toda Europa incluyeron la necesidad de alternativas basadas en la comunidad² para desviar varias categorías de delincuentes de la prisión y mantenerlos en la comunidad. Como consecuencia, podríamos esperar que las sanciones en la comunidad reduzcan el uso de sentencias de encarcelamiento, por lo menos las cortas si no toda la gama de sentencias custodias. Desafortunadamente, la evaluación de las tendencias más recientes, de 2010 a 2015, se desplaza hacia una ampliación relativa de la red (Aebi et al., 2015; Phelps, 2014) en lugar de un uso adecuado de las alternativas.

Según nuestras observaciones³, existe una tendencia positiva a reducir el número de presos que cumplen penas de prisión de menos de un año. Sin embargo, uno debe ser cauteloso al dar una interpretación a este resultado. Cuando comparamos los cambios en las tasas por cada 100.000 habitantes de estos países, el resultado es bastante problemático. Entre 2010 y 2015, la "tasa de prisión a corto plazo" disminuyó solo un 4%. Por el contrario, el crecimiento de las sanciones comunitarias y otras formas de supervisión no privativa de la libertad fue muy rápido. El aumento de la "tasa de libertad condicional" en todos los países considerados alcanzó +43%. Aparentemente, tales tendencias discrepantes no pueden explicar la lenta reducción en el número de prisioneros con sentencias cortas (Figura 1).

Una gran mayoría de los países con más del 100% del aumento de las tasas de sentencias en la comunidad son también aquellos países que practican la reducción de las tasas de prisión a corto plazo (por ejemplo, Grecia +342% en libertad condicional versus -80.9% en encarcelamiento corto; Croacia +352% en libertad condicional versus -34% en prisión corta). La única excepción en ese grupo es Portugal, que aumentó sus tasas de libertad condicional en un 111%, pero también experimentó un crecimiento en las tasas de prisión a corto plazo (+14%).

Algunas tendencias opuestas y paradójicas pueden observarse, por ejemplo, en Suiza, donde la tasa de libertad condicional disminuyó en un 53% mientras que la tasa de prisión a corto plazo aumentó en un 31%. Lo mismo es cierto para Letonia (libertad condicional

² The Confederation of European Probation (CEP) plays a great role and spreads the best and most recent available knowledge on such programmes. See e.g. the knowledge database of the CEP: <http://www.cep-probation.org/knowledgebase/>

La Confederación Europea de Probation (CEP) desempeña un gran papel y difunde el mejor y más reciente conocimiento disponible sobre estos programas. Banco de conocimiento de la CEP: <http://www.cep-probation.org/knowledgebase/>

³ Our analysis is based on the data provided by 29 European jurisdictions: Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Croatia, Denmark, Estonia, Finland, France, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Moldova, Netherlands, Norway, Portugal, Romania, Serbia, Spain: State Admin., Spain: Catalonia, Sweden, Switzerland, UK: Eng. and Wales, and UK: North. Ireland. From a methodological point of view, it should be stressed the use of the following categories of sentences: for prison sentences were included all custodial terms up to one year (without pre-trial detention), and for probation were excluded semi-liberty, conditional release, and other forms of supervision that may possibly include supervision after a prison term.

Nuestro análisis se basa en los datos de 29 jurisdicciones europeas: Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Rumania, Serbia, España: Administración del Estado, España: Cataluña, Suecia, Suiza, Reino Unido: Ing. y Gales, y Reino Unido: Irlanda del Norte. Desde un punto de vista metodológico, debe destacarse el uso de las siguientes categorías de sentencias: para las penas de prisión se incluyeron todos los términos de custodia hasta un año (sin detención preventiva), y para la libertad condicional se excluyeron la semi-libertad, la liberación condicional, y otras formas de supervisión que posiblemente pueden incluir supervisión después de una pena de prisión.

CURRENT TRENDS / TENDENCIAS ACTUALES

Some opposite and paradoxical trends can be observed for instance in Switzerland, where the probation rate decreased by 53% while short-prison rate grew by 31%. The same is true for Latvia (probation -28% vs. prison +10%), Spain state administration (probation -16% vs. prison +2%), or France (probation -8% vs. prison +20%).

A series of explanations can be offered, and some of them are directly related to the changes in the structure of prison populations.

We believe that a part of the people who were previously likely to be sentenced to short-prison terms are diverted to the community. Yet, there are as well those who instead of short sentences receive harsher and longer prison sentences.

Another possible explanation is a more broad-based perception of the punitive policies, risks, and the probability of reoffending. In that line, countries that recently experienced the strong pressure of mass-violent acts adopt a restrictive approach to all the categories of offenders, including those who committed minor offences. The bunching due to these reasons receives a more current explanation, the one related to the over-representation of foreign inmates in some of the European prison populations, and for whom the alternatives are currently inapplicable.

Finally, our goal was to examine one of the many problematic issues related to the mass supervision (McNeill & Beyens, 2013) in Europe. No specific conclusion can be provided here, as further research is undergoing and we work on a more detailed analysis of explanations for possible in-depth causes of the situation. //

References / Referencias: Aebi, M.F., Delgrande, N., Marguet, Y. (2015). Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems? *Punishment & Society*, 17(5), 575–597. // Council of Europe (1999). Recommendation No. R (99)22 of the Committee of Ministers to Member States on Prison Overcrowding and Prison Population Inflation (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 1999). Strasbourg: Council of Europe. // Council of Europe (2016). White paper on prison overcrowding. Strasbourg: Council of Europe. // McNeill, F., & Beyens, K. (2013). Introduction: Studying mass supervision. In *Offender Supervision in Europe* (1-18). Palgrave Macmillan UK. // Phelps, M. S. (2016). Mass probation: Toward a more robust theory of state variation in punishment. *Punishment & Society*, 19(1), 53-73.

Natalia Delgrande is a criminologist. She is a part-time lecturer in penology at the School of Criminal Sciences of the University of Lausanne and the Deputy Head of the Information and Documentation Unit at the Swiss Prison Staff Training Centre. Her core activities relate to the analysis of trends in corrections across Europe. She is interested in typologies of penal populations and punitiveness. She is contributing to the research on institutional adjustment and primary desistance from crime.

Marcelo F. Aebi, Ph.D., is professor of criminology and vice-director of the School of Criminal Sciences at the University of Lausanne. He studied at the universities of Buenos Aires and Lausanne, and was a visiting fellow at the Rutgers School of Criminal Justice and the Max Planck Institute, in Freiburg. He was also professor of criminology at the University of Seville and the Autonomous University of Barcelona. He is a consultant expert of the Council of Europe, a member of the European Sourcebook Group, and the Executive Secretary of the European Society of Criminology.

-28% vs. prisión +10%), la administración estatal de España (libertad condicional -16% vs. prisión +2%), o Francia (libertad condicional -8% vs. prisión +20%).

Se pueden ofrecer una serie de explicaciones, y algunas de ellas están directamente relacionadas con los cambios en la estructura de las poblaciones carcelarias.

Creemos que una parte de las personas que antes eran condenados a penas cortas de prisión se desvían a la comunidad. Sin embargo, también hay quienes, en lugar de condenas cortas, reciben sentencias de prisión más severas y más largas.

Otra posible explicación es una percepción más amplia de las políticas punitivas, los riesgos y la probabilidad de reincidencia. En esa línea, los países que recientemente experimentaron la fuerte presión de los actos de violencia masiva adoptaron un enfoque restrictivo para todas las categorías de delincuentes, incluidos los que cometieron delitos menores. El amontonamiento debido a estas razones recibe una explicación más actual, la relacionada con la sobrerrepresentación de los reclusos extranjeros en algunas de las poblaciones penitenciarias europeas, y para quienes las alternativas son actualmente inaplicables. Finalmente, nuestro objetivo fue examinar uno de los muchos problemas relacionados con la supervisión masiva (McNeill & Beyens, 2013) en Europa. No se puede proporcionar ninguna conclusión específica aquí, ya que se están realizando más investigaciones y trabajamos en un análisis más detallado de las explicaciones de posibles causas profundas de la situación. //

Natalia Delgrande es criminóloga y profesora de Penología a tiempo parcial en la Facultad de Ciencias Penales de la Universidad de Lausana y directora adjunta de la Unidad de Información y Documentación del Centro de Entrenamiento para el Personal Penitenciario Suizo. Sus actividades principales se relacionan con el análisis de las tendencias en medidas correccionales en Europa y está interesada en las tipologías de poblaciones penales y en los sistemas punitivos. Contribuye a la investigación sobre el ajuste institucional y el desistimiento primario del crimen.

Marcelo Aebi, Ph.D., es Profesor de Criminología y Sub-Director de la Facultad de Ciencias Penales de la Universidad de Lausana. Estudió en las universidades de Buenos Aires y Lausana, y fue profesor visitante en la Escuela de Justicia Criminal Rutgers y en el Instituto Max Planck, en Friburgo. También fue profesor de criminología en la Universidad de Sevilla y la Universidad Autónoma de Barcelona. Es consultor experto del Consejo de Europa, miembro del European Sourcebook Group y Secretario Ejecutivo de la Sociedad Europea de Criminología.