



ALTERNATIVAS AL INTERNAMIENTO PARA MENORES INFRACTORES

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN EUROPA



J.O.D.A.
Juvenile Offenders Detention
Alternative in Europe
JUST/2013/JPEN/AG/4573





Autores

Ursula Kilkelly
Louise Forde
Deirdre Malone

Directores de la publicación

Dr. Francisco Legaz Cervantes
Cédric Foussard
Alessandro Padovani

Editores

Adélaïde Vanhove
Alessandra Minesso

Diseño / Impresión:

IM Nova Gráfica
www.imnova.com

OIJJ – febrero de 2016

Publicado por el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ)

Calle Mercelis 50, Bruselas, 1050 (Bélgica)

oijj@oijj.org

ISBN: 978-2-930726-11-3 (versión original en inglés)

EAN: 9782930726113 (versión original en inglés)

© Copyright IJJO 2016

Esta publicación ha sido coordinada y publicada por el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil

www.oijj.org



Con el apoyo financiero del Programa de Justicia Penal de la Unión Europea

Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero del Programa de Justicia Penal de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil y no podrá considerarse que refleje en modo alguno las opiniones de la Unión Europea.

NOTA DEL OIJJ

El Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) es una organización internacional con sede en Bruselas y reconocida como entidad de interés público. Funciona como foro interdisciplinario para compartir información, comunicación, debates, análisis y propuestas en relación con la justicia de menores en el mundo.

Esta publicación es el resultado del proyecto europeo JODA – Alternativa al internamiento para menores infractores en Europa (JUST/2013/JPEN/AG/4573), dirigida por el Istituto Don Calabria y llevada a cabo en colaboración con el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Bélgica), Kesa-CPE (Estonia), Fundación Diagrama (España), Include Youth (Irlanda del norte) y Defence for Children (Países Bajos).

La propia guía se basa en el trabajo y en los informes y obras de cada socio y está diseñada como instrumento de apoyo para el curso en línea Alternativas al internamiento para infractores juveniles, disponible en la Escuela Internacional de Justicia Juvenil de OIJJ. Tanto la guía como el curso en línea han sido presentados ante el Consejo Europeo de Justicia Juvenil (CEJJ), un think tank del OIJJ compuesto por académicos, profesores e institutos, representantes de ONG; administraciones públicas y representantes de los defensores del pueblo, la justicia y la policía. El OIJJ quisiera expresar su agradecimiento a todos los profesionales que han contribuido a esta publicación y aportado ideas y puntos de vista a escalas europea y nacional como expertos sobre el terreno en niños y jóvenes en situación de exclusión social. Todos ellos han compartido generosamente con nosotros sus conocimientos y su experiencia.

ÍNDICE

Prólogo	1
Agradecimientos	3
Editorial	5
CAPÍTULO I – Alternativas a la privación de libertad en el marco de la entrada en vigor de la Directiva de garantías procesales para los niños sospechosos o acusados en procesos penales	7
CAPÍTULO II – Alternativas a la privación de libertad	11
2.1 Introducción a las alternativas a la privación de libertad	11
2.1.1 Introducción a los principios fundamentales de la justicia de menores	12
2.1.2 La privación de libertad como medida de último recurso	14
2.1.3 La importancia de las sanciones y medidas alternativas	16
CAPÍTULO III – Guía de buenas prácticas para las alternativas a la privación de libertad en aplicación en Europa	19
3.1 Introducción	19
3.2 Alternativas a la privación de libertad	19
3.2.1 Definición y uso de medidas alternativas	20
3.2.2 Claves para la implementación de alternativas a la privación de libertad	22
3.3 Uso de medidas alternativas en la práctica	23
3.3.1 Libertad vigilada, prestaciones en beneficio de la comunidad e imposición de multas	24
Libertad vigilada y proyecto educativo personalizado/adaptado – Italia	
Libertad vigilada– Irlanda del Norte	
Tareas socioeducativas – España	
Prestaciones en beneficio de la comunidad – España	
Acciones útiles para la sociedad – Italia	
Prestaciones en beneficio de la comunidad – Irlanda del Norte	

3.3.2 Medidas educativas	34
Convivencia en grupo educativo «Los Pinos»– España	
Inserción en la sociedad – Italia	
Medidas conductuales – Países Bajos	
3.3.3 Medidas terapéuticas	40
Programa de formación de fundamentos sólidos – Italia	
Iniciativa Raíces familiares– Italia	
Terapia multisitémica – Países Bajos	
Tools4U – Países Bajos	
Terapia de control de las reacciones agresivas – Países Bajos	
Tratamiento ambulatorio – España	
3.3.4 Medidas reparatoras	48
Mediación víctima-infractor – Italia	
Conferencias de conciliación juvenil– Irlanda del Norte	
Centros de compromiso para jóvenes – Irlanda del Norte	
HALT – Países Bajos	
3.3.5 Asistencia durante la prisión preventiva	54
Plan YJA de asistencia para la obtención de la libertad provisional – Irlanda del Norte	
Acogimiento familiar supervisado– Países Bajos	
CAPÍTULO IV – Alternativas a la privación de libertad	59
4.1 Introducción	59
4.2 Promoción de alternativas a la privación de libertad	59
4.2.1 Retos para el fomento de la implementación de medidas alternativas	59
4.2.2 Fomento de un mayor uso de medidas alternativas	61
4.3 Conclusiones y formas de avanzar	65
Bibliografía	67

PRÓLOGO

El hito del trabajo que hemos llevado a cabo durante estos dos años ha sido la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que recoge dos disposiciones importantes acerca de la justicia de menores (artículo 40) y la privación de libertad (artículo 37) y que sienta las bases para que el derecho internacional fije buenas prácticas y directrices sobre el trato a los niños en situación de conflicto con la ley, especialmente en relación con las sanciones y medidas a que se ven sometidos y su trato en la privación de libertad, que debe ser siempre el último recurso. Se hace especial hincapié en las normas internacionales sobre el fomento del uso de sanciones y medidas en beneficio de la comunidad como alternativa a la privación de libertad.

Hay una serie de mecanismos de supervisión que tienen por meta garantizar la existencia de dichas normas. Sin embargo, aunque recientemente se han producido mejoras en la disponibilidad de sanciones basadas en la comunidad, persiste una relevante preocupación por la brecha entre la teoría de las normas internacionales y la realidad de la práctica. Por otra parte, la ausencia de datos actualizados sobre la intervención del sistema de justicia de menores impide un análisis significativo y hace que sea difícil, si no imposible, realizar un seguimiento de las tendencias o comparar sistemas judiciales.

El proyecto JODA (Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe; «Alternativas al internamiento de menores infractores en Europa») se puso en marcha con el fin de hacer frente a la falta de uso de alternativas a la privación de libertad en varios Estados europeos. En concreto, pretendía identificar buenas prácticas en la alternativa a las medidas de privación de libertad dirigidas a menores infractores inmersos en el sistema de justicia de menores, teniendo en cuenta estos dos elementos clave: la necesidad de seguridad por parte de la sociedad y, en segundo lugar, el derecho de los jóvenes a la intervención psicosocial y la inclusión. El concepto de la investigación surgió de la necesidad de generalizar buenas prácticas relacionadas con las alternativas a la privación de libertad dirigidas a los menores infractores.

Expresamos nuestro agradecimiento a todos los socios del proyecto JODA dirigido por el Istituto Don Calabria (Italia) y llevado a cabo en colaboración con el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Bélgica), Kesa-CPE (Estonia), Fundación Diagrama (España), Include Youth (Irlanda del Norte) y Defence for Children (Países Bajos). El éxito del proyecto no habría sido posible sin la experiencia, la investigación y los conocimientos de estos grupos.

Los principales resultados del proyecto JODA, desarrollado mediante visitas de campo y seminarios nacionales, tienen por meta ampliar la difusión de conocimientos y experiencias en torno a las buenas prácticas en el uso de alternativas a la privación de libertad en varios sistemas judiciales de Europa. Para ello, resultó fundamental diseñar y crear una plataforma de formación en línea, puesta a disposición de profesionales de la justicia de menores de todo el mundo y de miembros del Consejo Europeo de Justicia Juvenil (la red regional y OIJ) mediante la Escuela Internacional de Justicia Juvenil (la plataforma de formación en línea del OIJ), destinada a compartir conocimientos sobre las alternativas a la privación de libertad en Europa. Se ha redactado una guía de buenas prácticas, titulada Alternativas al internamiento

de menores infractores en Europa, para complementar esta formación en línea. La guía ilustra los principios clave de aprendizaje en relación con la puesta en práctica de alternativas a la privación de libertad y recoge diversos ejemplos de buenas prácticas en Europa. Esto no habría sido posible sin el magnífico trabajo e implicación de los asesores participantes en la consecución de ambos resultados: la profesora Ursula Kilkelly, jefa de la Facultad de Derecho de la University College de Cork, Louise Forde, doctorada por la University College de Cork y Deirdre Malone, Directora del Fideicomiso del Irish Penal Reform Trust.

Creemos que los resultados del proyecto JODA, y especialmente esta guía, contribuirán a una mejor aplicación de los artículos 10 y 11 de la nueva Directiva relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales y de los artículos 37 y 40 de la CDN de la ONU, mediante la incorporación de buenas prácticas relativas a medidas no privativas de libertad en Europa. En el marco de la entrada en vigor de la Directiva, la guía debe ser un valioso compendio de experiencias sobre las alternativas a la privación de libertad en Europa, y esperamos que los Estados miembros se vean impulsados a seguir las exitosas experiencias de sus homólogos en el extranjero con el fin de promover una justicia de menores equitativa en la que todas las medidas sean individuales y personalizadas. La Directiva aporta nuevas perspectivas y normas de obligado cumplimiento que influirán considerablemente en el uso de alternativas a la privación de libertad. Nuestro especial agradecimiento en este sentido a Caterina Chinnici por su trabajo como ponente de la Directiva, así como por su participación en la conferencia final del proyecto sobre el tema de alternativas a la privación de libertad en el contexto de la nueva Directiva, organizada por el OIJJ en el Parlamento Europeo en enero de 2016.

Dr. Francisco Legaz Cervantes, Presidente del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil

Mr. Alessandro Padovani, director del Istituto Don Calabria

AGRADECIMIENTOS

La obra *Alternativas al internamiento de menores infractores en Europa – Guía de buenas prácticas* ha sido elaborada con la inestimable colaboración y ayuda de varias personas. El proyecto JODA, que constituye la base de esta guía, se llevó a cabo en colaboración con entidades de varios sistemas judiciales, como el Instituto Don Calabria (Italia), el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Bélgica), Kesa-CPE (Estonia), Fundación Diagrama (España), Include Youth (Irlanda del Norte) y Defence for Children (Países Bajos). La elaboración de esta guía no habría sido posible sin la experiencia, la investigación y los conocimientos de estos grupos.

Expresamos nuestro especial agradecimiento a los expertos nacionales de cada país: para Países Bajos, Maartje Berger, Joyce Brummelman, Monique De Groot, Shaddy Mirza, Eszter Párkányi y Yannick Van den Brink; para Irlanda del Norte, Paula Rodgers, George Conner, Nicola Carr, Houlla Yiasouma, Paula Jack, Michelle Janes y Sue Ann Steen; para España, Carolina Lluch Palau, Ignacio Valentín Mayoral Narros, Rafael Romero del Pozo, José Antonio García, Pablo Mezquita, Jesús Teruel, José Robles, Amparo Pozo, Sonsoles Berrón y Raquel Jiménez; para Italia, Alessandra Minesso, Alessandra Padovani, Silvio Masin y Dennis Wouters; para Estonia, Elise Nikolov, Jako Salla, Jaano Rassa, Kaire Tamm, Kristel Kraas, Aleksei Jevhuta, Katlin Leppik y Kalev Kuljus; y, para Bélgica, especialmente por su continuo apoyo y colaboración en la elaboración y revisión de esta guía, Cédric Foussard, Adelaide Vanhove y Sophie Duroy.

El OIJJ y las entidades colaboradoras desean dar las gracias en especial a los asesores que contribuyeron a la elaboración de esta guía: Louise Forde, académica doctorada del Consejo de Investigación de Irlanda en la Facultad de Derecho de la University College of Cork (Irlanda), en colaboración con la profesora Ursula Kilkelly, de la Facultad de Derecho de la University College of Cork, y Deirdre Malone, Directora del Fideicomiso del Irish Penal Reform Trust.

Asimismo, nuestro sincero agradecimiento a Caterina Chinnici, del Parlamento Europeo, por su continuo apoyo a este proyecto.

Las entidades colaboradoras en el proyecto también desean agradecer a la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea por haber apoyado este proyecto financiado por el Programa de Justicia Penal.

EDITORIAL

Las normas internacionales recogen de manera explícita que la privación de libertad del niño ha de ser una medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. Esta obligación conlleva implícitamente la implementación de una serie de sanciones o medidas (a menudo descritas como alternativas a la privación de libertad) para garantizar que el niño sea alejado de la delincuencia. Asimismo, esta obligación implica el deber de garantizar que el niño reciba un trato proporcionado (con respecto a su infracción y a sus circunstancias personales) y orientado a su edad, su bienestar y su capacidad para desempeñar un papel significativo en la sociedad en el futuro. Los Estados miembros de la UE han realizado esfuerzos recientemente por introducir medidas y programas que reduzcan al mínimo el uso de la privación de libertad para niños. Esta Guía de buenas prácticas se publica como resultado de un proyecto financiado por la Comisión Europea y llevado a cabo por el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, el proyecto Alternativas al internamiento de menores infractores (JODA, por sus siglas en inglés) y las entidades colaboradoras. Está concebido para recopilar información sobre las diversas medidas implementadas y presentar información de apoyo sobre cómo puede fomentarse un mayor uso de dichas medidas. También ubica estos ejemplos de buenas prácticas en el contexto de las normas internacionales. Debe desempeñar un papel especialmente importante para ayudar a los Estados a prepararse para la aplicación de la Directiva Europea de garantías procesales para los niños sospechosos o acusados en procesos penales. En general, pretende contribuir a mejorar el carácter progresivo de la política de justicia de menores en Europa y reducir el número de niños en situación de privación de libertad.

Louise Forde y Ursula Kilkelly

CAPÍTULO I

ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN EL MARCO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA DIRECTIVA DE GARANTÍAS PROCESALES PARA LOS NIÑOS SOSPECHOSOS O ACUSADOS EN PROCESOS PENALES.

La nueva Directiva sobre garantías procesales para los niños sospechosos o acusados en procesos penales se enmarca en el Plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en procesos penales, adoptado por el Consejo el 30 de noviembre de 2009, junto con otras medidas que ya han sido adoptadas o son objeto de debate actualmente. El plan de trabajo opta por una estrategia gradual e incluye una lista no exhaustiva de medidas relativas a la traducción y la interpretación, información sobre derechos e información sobre los cargos, asesoramiento jurídico y asistencia jurídica, comunicación con los familiares, el empleador y las autoridades consulares, salvaguardias especiales para acusados o sospechosos que sean vulnerables y un Libro Verde sobre la detención provisional.¹

La Directiva forma parte de la Agenda de la UE enfocada en los derechos del niño y tiene por objetivo el fomento de los derechos del niño en relación con otros instrumentos, como las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una la justicia adaptada a los niños y la Convención sobre los Derechos del niño de las Naciones Unidas. En realidad, estos instrumentos no poseen la fuerza vinculante de la legislación de la UE y, por consiguiente, las garantías que proporcionan no se aplican de manera plena ni uniforme en los Estados miembros.

El 16 de diciembre de 2015, el Comité de Representantes Permanentes del Consejo («COREPER») y el Parlamento Europeo aprobaron un texto consensuado. Fue un paso importante hacia la entrada en vigor de la Directiva. El texto de la Directiva acordado por el COREPER y el Parlamento Europeo será revisado por lingüistas jurídicos y, posteriormente, se presentará al pleno del Parlamento Europeo y al Consejo para su adopción.

Entre la primera propuesta de la Comisión en 2013 y en la adopción del texto consensuado, las organizaciones de la sociedad civil han contribuido muy activamente a que el borrador se eleve al nivel de las normas más estrictas relativas a los derechos del niño en el sistema de justicia de menores. El Observatorio Internacional de Justicia Juvenil ha elaborado dos documentos expositivos sobre el tema, con Eurochild por un lado² y Fair Trials International y la Open Society Foundation por otro³, que contribuyen a la mejora del texto inicial propuesto.

1 Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 2009 sobre un plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales.

2 <http://www.oijj.org/en/docs/general/position-on-the-commission-proposal-for-a-directive-on-procedural-safeguards-for-childr>

3 <http://www.oijj.org/en/docs/general/joint-civil-society-position-on-the-draft-report-of-caterina-chinnici-on-the-proposal-f>

Las estadísticas muestran que el 12% de las personas implicadas en procesos penales de la Unión Europea son niños (más de 1 millón al año) y existen grandes disparidades en el modo en que se trata a los niños implicados en procesos penales en los diversos Estados miembros. Según los trabajos de investigación realizados por la UE, actualmente los derechos de los niños no están siendo suficientemente salvaguardados en las diferentes etapas de los procesos penales de la Unión Europea; el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado numerosas sentencias contra los Estados miembros.

Sin embargo, a pesar del gran número de instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia, no existe una definición consensuada de lo que constituye un «juicio justo» para los niños, y los tribunales no tienen más remedio que dictar sentencias sobre la base de un corpus jurídico incompleto y fragmentado.

Actualmente nueve Estados miembros ni siquiera tienen tribunales de menores. En algunos Estados miembros, no existe obligación legal para que los niños cuenten con la asistencia de un letrado; en otros, sólo está disponible en los tribunales, pero no en las comisarías de policía; en otros, la decisión está en manos del tribunal competente. En consecuencia, muchos niños de la UE no gozan del derecho básico a ser asistidos por un abogado. Por añadidura, los jueces y abogados que entran en contacto con niños en su trabajo solamente tienen obligación de haber cursado una formación especial en 12 Estados miembros.⁴

Fue en este contexto donde la Comisión presentó su propuesta de Directiva en 2013, con el objetivo de elaborar un catálogo limitado, pero bien estructurado, de los derechos de los niños sospechosos o acusados en los procesos penales (o sujetos a un procedimiento de orden de detención europea) sobre la base de un paquete de normas mínimas interconectadas orientado a satisfacer las necesidades específicas de los niños en todas las etapas de los procedimientos judiciales. Estas son las principales garantías que recoge la Directiva:

- El derecho obligatorio a ser asistido por un abogado y el derecho a la asistencia letrada gratuita.
- El derecho a una evaluación individual; las normas sobre interrogatorios; la disposición de que el niño participe en el procedimiento.
- La formación especial obligatoria para los jueces, autoridades y personal penitenciario, abogados y otras personas que entren en contacto con los niños en su trabajo; las disposiciones sobre la privación de libertad, en virtud de las cuales los niños solamente pueden permanecer en prisión preventiva en los casos en que no exista alternativa y, en tales casos, debe garantizarse que el niño se mantenga separado de los adultos.

La nueva Directiva recoge varias disposiciones que regulan la privación de libertad de los niños. El Artículo 10.1 implementa el principio de «último recurso y periodo más corto» con respecto a la detención preventiva, disponiendo que «los Estados miembros velarán por que los niños solamente sean privados de libertad antes de su ingreso en prisión como medida de último recurso y durante el periodo más corto que proceda. Se tendrán en cuenta debidamente la edad y situación específica del niño».

⁴ EU study 'Data on Children in Judicial Proceedings in EU28', European Commission, 2015, available at: <http://www.childreninjudicialproceedings.eu/>

El Artículo 11 aborda el uso de medidas alternativas a la privación de libertad: «1. Los Estados miembros velarán por que, cuando se cumplan las condiciones para la privación de libertad, las autoridades competentes recurran a medidas alternativas, siempre que sea posible».

2. Estas son algunas de las posibles medidas alternativas:

- (a) Obligación de que el niño resida en un lugar específico.
- (b) Restricciones al contacto con determinadas personas.
- (c) Obligación de notificar a las autoridades competentes.
- (d) Aplicación de tratamientos terapéuticos o para adicciones.
- (e) Participación en medidas educativas.

Ya existen disposiciones similares en numerosos Estados miembros, pero la falta de disponibilidad de alternativas a la privación de libertad en algunos países, provoca que exista un número muy elevado de niños en situación de internamiento. La adopción de la Directiva proporcionará una base legal y no sólo práctica, con mecanismos de supervisión para los proyectos implementados. Otro de sus efectos es que se implementarán en la legislación de la UE garantías recogidas en textos de Derechos Humanos Internacionales, lo que las convertirá en obligaciones vinculantes para los Estados miembros en el marco de la legislación comunitaria.

La incorporación de buenas prácticas relativas a las medidas no privativas de libertad en Europa supone paso importante hacia la plena implementación de los Artículos 10 y 11 de la Directiva. En este contexto, la presente guía de buenas prácticas será un recurso valioso para los Estados miembros de la UE.

Caterina Chinnici, Parlamento Europeo

Silvio Masin, Istituto Don Calabria

Cédric Foussard, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil

CAPÍTULO II

ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

2.1 Introducción a las alternativas a la privación de libertad

El problema de la delincuencia juvenil está presente en todos los países de Europa, y la respuesta de los Estados a este problema toma diversas formas. Los modelos de justicia de menores que se han adoptado para responder a la conducta delictiva de los jóvenes difieren de un Estado a otro. Aunque el modelo de justicia de menores adoptado, el marco legislativo y el contexto social pueden variar en función del país, existen un conjunto de normas internacionales que establecen los principios clave y las normas mínimas que debe cumplir cada Estado a la hora de implementar su sistema de justicia de menores. Dentro de estas normas internacionales, se hace especial hincapié en el fomento de la aplicación de penas y medidas comunitarias como alternativa al internamiento.

Estas normas y principios internacionales se recogen en una serie de instrumentos clave. Entre ellos, destaca la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, que recoge declaraciones de los principios generales y derechos aplicables a todos los niños, así como derechos aplicables específicamente a jóvenes en conflicto con la ley. De estas normas surge un principio clave: la privación de libertad sólo debe utilizarse como último recurso y por el período de tiempo más corto posible. La plena aplicación práctica de este principio requiere que los juzgados de menores y otras autoridades cuenten con una serie de medidas alternativas para dar respuesta a la conducta delictiva de los jóvenes. Esto también lo requiere la CDN para garantizar que se trate a los niños de manera proporcionada, teniendo en cuenta sus necesidades y su bienestar. Esta norma también se ve plasmada en las normas y directrices regionales europeas, tales como las Reglas Europeas para menores infractores sometidos a penas o medidas judiciales y las Directrices sobre una justicia adaptada a los niños. Se refleja en la Directiva Europea sobre salvaguardias procesales para menores sospechosos o acusados en procedimientos penales, que será adoptada formalmente por la UE en 2016.

A escala de las Naciones Unidas, estas son algunas de las principales normas y directrices internacionales:

- Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (particularmente los artículos 37 y 40)
- Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia de menores (especialmente los párrafos 68-77)
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)
- 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)

A escala europea, estas son algunas de las principales normas sobre las alternativas a la privación de libertad y su implementación:

- Convenio Europeo de Derechos Humanos
- Reglas Europeas para menores infractores sometidos a penas o medidas
- Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños.

De estas normas internacionales emergen una serie de principios clave de crucial importancia a la hora de considerar el uso de alternativas a la privación de libertad. Estos principios deben tenerse en cuenta e incorporarse al desarrollo e implantación de alternativas a la privación de libertad en cualquier contexto nacional. A la luz de estas normas y principios, queda clara la importancia de asegurar que se disponga de medidas alternativas viables y eficaces y que estas se empleen en el máximo grado posible. Por lo tanto, este apartado de la guía tiene por meta examinar algunos de esos principios clave. Así, pretende subrayar la importancia de las alternativas a la privación de libertad en los sistemas de justicia de menores, analizar la necesidad de alternativas viables y eficaces a la privación de libertad a la luz de las normas y principios internacionales y exponer una serie de conceptos fundamentales en la justicia de menores que serán esenciales para comprender el funcionamiento y la efectiva implementación de penas y medidas alternativas.

2.1.1 Introducción a los principios fundamentales de la justicia de menores

De las normas internacionales han surgido una serie de principios que deben tener en cuenta todos los sistemas de justicia de menores. Estos principios son particularmente significativos a la hora de considerar la implementación y el fomento de alternativas eficaces a la privación de libertad en el marco de los sistemas de justicia de menores. Estos son algunos de los conceptos fundamentales:

- Justicia adaptada a los niños
- Dignidad en los procesos de justicia penal
- Privación de libertad como último recurso
- Desjudicialización
- Alternativas a la privación de libertad

- Proporcionalidad
- Interés superior del niño

La prioridad otorgada al desarrollo de una **justicia adaptada a los niños** en el marco de los sistemas de justicia de menores se hace más patente en las normas internacionales y las directrices oficiales que abordan el desarrollo de los sistemas de justicia de menores. En particular, las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños han recogido las principales disposiciones referentes al papel y tratamiento de los menores en los procedimientos judiciales, con el fin de mejorar la calidad de su participación y velar por el pleno respeto de sus derechos. Un sistema de justicia adaptado a los niños es aquel en el que las normas relevantes referidas a los derechos de los niños, tal y como recogen las directrices internacionales, no sólo se respetan plenamente, sino que también se fomentan en la máxima medida posible. Los ajustes en los procedimientos penales y en el lenguaje empleado para hacerlo menos formal, así como garantizar que los menores están debidamente informados y representados en este tipo de procedimientos, son componentes fundamentales de una praxis judicial adaptada a los niños. Se ha observado que el uso de tales procedimientos y lenguaje adaptado a los niños es crucial para garantizar que los menores entiendan los procedimientos, los resultados y lo que se espera de ellos como consecuencia de dichos procedimientos.⁵

La protección de la **dignidad del niño** es otro principio fundamental que se extrae de las normativas internacionales y debe ser respetado a la hora de implementar alternativas a la privación de libertad. El Artículo 37 de la CDN aborda la situación de los menores privados de libertad. Protege al menor ante la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, estipula que los menores privados de su libertad deben ser tratados con humanidad y respeto a su dignidad, y que no deben ser internados junto con adultos. El Comité de los Derechos del Niño ha ampliado este principio en su observación general núm. 10 sobre los derechos de los niños en la justicia de menores, estipulando que este principio exige que los niños sean tratados de un modo coherente con su dignidad y valía, que refuerce su respeto por los derechos y libertades de los demás, que tenga en cuenta su edad y la conveniencia de facilitar su reintegración y que prohíba de forma absoluta toda forma de violencia hacia los niños en conflicto con la ley (véanse los párrafos 13-14).

La premisa de que **la privación de libertad sólo debe utilizarse como medida de último recurso** es un principio central que surge de la normativa internacional y que tiene una especial relevancia a la hora de considerar el uso de penas y medidas alternativas. Este aspecto se analizará en mayor detalle más adelante. En suma, este principio está recogido en el Artículo 37(b) de la CDN, que establece que: «Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.» Este principio se deriva del reconocimiento de que las sentencias de privación de libertad tienen efectos perjudiciales para los jóvenes. Este es uno de los principios más fundamentales que apuntalan un sistema de justicia de menores respetuoso con sus derechos.

⁵ Kilkelly, U., *IJJO Green Paper on Child-Friendly Justice: Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, noviembre de 2011), pág. 22

Partiendo de este principio, la cuestión de las **alternativas viables a la privación de libertad** es obvia. El Artículo 40(4) es especialmente significativo en este sentido y establece que los juzgados deben contar con una serie de medidas alternativas a la privación de libertad en el ámbito penal juvenil.

El principio de **proporcionalidad** es también de extrema importancia. Este principio establece límites teóricamente importantes a los poderes judiciales a la hora de dictar sentencia sobre un joven acusado de cometer un delito. El Artículo 40(4) de la CDN exige que se ponga a su disposición esta serie de alternativas para «asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.» Por lo tanto, es necesario sopesar tanto las características individuales y necesidades del joven, como el tipo y gravedad del delito al imponer una sanción. Ambos elementos individuales son esenciales para limitar los excesos en las sentencias. En particular, es importante para garantizar que los juzgados no justifiquen las intervenciones excesivas basándose en un desproporcionado asistencialismo o en un desmesurado punitivismo (véase más información en Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 10, párrafo 71). A escala europea, en virtud de la Regla 5 de la Recomendación CM/Rec(2008) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Europeas para infractores juveniles sometidos a penas o medidas, se estipula que la imposición de penas o medidas debe guiarse por el interés superior del niño y limitarse tanto por el principio de proporcionalidad (gravedad del delito) como por el principio de individualización (circunstancias personales del niño).

El **interés superior del niño** también es un concepto central en los sistemas de justicia de menores adaptada a los niños y respetuosa con sus derechos. La necesidad de tener en cuenta el interés superior del niño como consideración principal está recogida en el Artículo 3 de la CDN. Se trata de un principio de aplicación general válido en el contexto de la justicia de menores y en otros contextos, como el Derecho de Familia. En particular, el Comité de los Derechos del Niño ha enfatizado la importancia de este principio en la justicia de menores:

«Los niños se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico y psicológico como en sus necesidades emocionales y educativas. Estas y otras diferencias justifican la existencia de un sistema separado de justicia de menores y hacen necesario dar un trato diferente a los niños. La protección del interés superior del niño significa, por ejemplo, que los objetivos tradicionales de la justicia penal, a saber, represión/castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia reparadora al tratar con menores infractores. Esto puede realizarse sin perjuicio de la efectividad de la seguridad pública.»⁶

2.1.2. La privación de libertad como medida de último recurso

El principio que establece que la privación de libertad sólo debe emplearse como medida de último recurso y por el período de tiempo más corto posible está explicado en el Artículo 37(b) de la CDN y constituye un principio fundamental del funcionamiento de los sistemas de justicia de menores. Es tal su importancia, que se repite y reafirma vehementemente en otras normas internacionales de este ámbito.

6 Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia de menores, párrafo 10,

Las **Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad** constituyen uno de estos instrumentos y enfatizan la necesidad de que la privación de libertad de los niños se emplee sólo como último recurso (Regla 1). En particular, reconoce la necesidad de evitar en el mayor grado posible la privación de libertad preventiva y procurar aplicar medidas alternativas (Regla 17). Además, las **Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores**, también llamadas Reglas de Beijing, subrayan la importancia de las medidas positivas en respuesta a la delincuencia juvenil (Regla 1.3), y, como la CDN, destacan la necesidad de promover el bienestar del joven, así como asegurar que la respuesta es proporcional tanto al delito como a las circunstancias del menor (Regla 5). Las Reglas destacan que la privación de libertad preventiva sólo debe utilizarse como último recurso y recomiendan que, si es posible, se empleen medidas alternativas a la privación de libertad (Regla 13).

A escala europea, la Regla 10 de las **Reglas Europeas para infractores juveniles sometidos a penas o medidas** consagra el principio de que la privación de libertad sólo debe utilizarse como último recurso y que debe realizarse un esfuerzo especial para evitar la privación de libertad preventiva. Las **Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños** también estipulan que cualquier forma de privación de libertad de un menor debe ser el último recurso y por el menor período de tiempo (Parte IV, Regla 19).

Es de destacar que existen diferentes formas de privación de libertad. Estas comprenden desde la privación de libertad en centros similares a prisiones de adultos, hasta las que tienen lugar en contextos de carácter más educativo y terapéutico. Existen intervenciones que son por ejemplo las que se desarrollan en los centros de internamiento del sistema de justicia juvenil español, que aunque implican la privación de libertad, funcionan bajo principios educativos o terapéuticos, incluyendo la intervención tanto con el menor como con su familia desde un punto de vista individualizado y centrado en la eliminación de los factores de riesgo asociados a cada caso. Así, aunque estas medidas implican una privación de libertad, cabe distinguirlas de otros contextos de privación de libertad que operan bajo principios fundamentalmente más restrictivos.

El principio de que la privación de libertad sólo debe usarse como último recurso ha surgido del reconocimiento de que la privación de libertad de menores puede ser una práctica perjudicial. En particular, la Reforma Penal Internacional ha estipulado que:

«Apartar a los niños de su entorno familiar y comunitario y privarles de oportunidades educativas y profesionales en periodos de su vida que son cruciales y formativos, puede agravar su situación de marginación y de desventaja social y económica.»⁷

Los posibles efectos negativos han sido objeto de comentarios académicos desde hace tiempo⁸ y han llevado a analistas como Goldson y Kilkelly a pedir la plena abolición de la privación de libertad infantil.⁹ Por lo tanto, este principio existe para limitar los posibles efectos perjudiciales de las sentencias privativas de libertad en la medida de lo posible.

7 Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice, *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children* (Londres: Penal Reform International, 2012), pág. 1, disponible en www.penalreform.org

8 Véase, por ejemplo, Goldson, B., *Child Imprisonment: A Case for Abolition* (2005) 5(2) *Youth Justice* 77

9 Véase también Goldson, B. & Kilkelly, U., *International Human Rights Standards and Child Imprisonment* (2013) 21(2) *International Journal of Children's Rights* 345

El uso de la privación de libertad sólo como último recurso también está estrechamente relacionado con el objetivo principal de rehabilitar a los jóvenes en conflicto con la ley en la mayor medida posible conforme a las normas internacionales. Así, se ha señalado:

«Además, existen indicios que estipulan que la privación de libertad de los jóvenes los hace más propensos a delinquir de nuevo. Esto es debido a que los niños que entran en el sistema penitenciario tienen más dificultades para retomar los estudios o conseguir un empleo o una formación profesional y, por lo tanto, es más probable que supongan una carga para la economía y la sociedad en general, en lugar de ser capaces de contribuir a su progreso y recuperación en tiempos de crisis económica.»¹⁰

Igualmente, se ha señalado que existen pocas pruebas que indiquen que la privación de libertad tenga efectos positivos en los índices de reincidencia o como medida que los disuada de delinquir de nuevo.¹¹

A pesar de la existencia de este principio, se ha seguido expresando la preocupación por las todavía altas cifras de menores en situación de privación de libertad¹² y que, en particular, debe realizarse un esfuerzo para conseguir que la privación de libertad preventiva de menores sólo se produzca en casos excepcionales.¹³ Por lo tanto, el fomento activo de penas y medidas alternativas eficaces está estrechamente relacionado con el hecho de garantizar que la privación de libertad sólo se emplee como último recurso y por el periodo más breve que proceda.

2.1.3 La importancia de las sanciones y medidas alternativas

Queda clara la importancia de las alternativas a la privación de libertad para hacer realidad el principio de que la privación de libertad sólo debe utilizarse como último recurso. Esto se refleja en el énfasis que se pone en las medidas alternativas en el marco de la normativa internacional. El Artículo 40 de la CDN también se refiere directamente a los menores en conflicto con la ley y establece unas normas mínimas para la administración de justicia cuando un menor es sospechoso, acusado o condenado por haber infringido la ley penal. Así, se establecen una serie de requisitos que deben reunirse para garantizar que los menores tengan un juicio justo. El Artículo 40(4) es especialmente significativo y establece que «Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas al internamiento en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que las medidas

10 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), pág. 9, disponible en www.oijj.org

11 Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice, *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children* (Londres: Reforma Penal Internacional, 2012), pág. 3

12 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), pág. 7

13 Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice, *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children* (Londres: Reforma Penal Internacional, 2012), pág. 3

guarden proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.» La lista que recoge este artículo de los tipos de alternativas que pueden emplearse no es exhaustiva, pero sirve de guía para los Estados sobre los diversos tipos de alternativas que deben ofrecerse en cualquier sistema de justicia juvenil. Esta disposición complementa y refuerza la norma contenida en el Artículo 37, que establece que la privación de libertad sólo debe usarse como último recurso. También es importante el hecho de que se exprese de forma explícita que deben utilizarse medidas alternativas para garantizar que se dé una respuesta proporcionada al niño respecto a sus circunstancias personales y al delito cometido, así como para asegurar que esté teniendo en cuenta su bienestar.

Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha destacado la importancia de la disponibilidad de medidas alternativas en la Observación general núm. 10 (véanse en especial los párrafos 68-77) al abordar la necesidad y el uso de estas alternativas a la privación de libertad, el Comité ha proporcionado la siguiente orientación sobre lo que deben incluir:

«Se dispone de amplia experiencia en el uso y aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad y el internamiento en instituciones. Los Estados Miembro deberían aprovechar esa experiencia y desarrollar y aplicar dichas alternativas adaptándolas a su cultura y tradiciones. Huelga decir que debe prohibirse expresamente toda medida que comporte trabajo forzoso, tortura o tratos inhumanos o degradantes, y que deberá enjuiciarse a los responsables de esas prácticas ilegales.»¹⁴

Las Reglas de Beijing también subrayan la importancia del uso de alternativas en diferentes partes del proceso. Además de fomentar su uso en la máxima medida posible en la fase anterior al juicio, también ponen de relieve su importancia en la fase de sentencia. La Regla 17 expone los principios orientativos que deben seguirse, incluye una recomendación que establece que la privación de libertad no debe producirse a menos que el menor haya sido condenado por un delito grave relacionado con violencia contra otra persona, o a no ser que los delitos sean persistentes o no exista otra respuesta apropiada. La Regla 18 también exige que las autoridades competentes dispongan de una serie de medidas para que pueda evitarse en la medida de lo posible la institucionalización de un menor. Esta regla recomienda que algunas de esas medidas puedan incluir: «órdenes en materia de atención, orientación y supervisión; libertad vigilada; prestación de servicios a la comunidad; sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones; participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas; etc.» De nuevo, es significativo que esta lista no sea exhaustiva y el comentario de esta regla enfatiza que la separación de un menor del cuidado de sus padres sólo debe utilizarse como medida de último recurso.

La normativa europea contempla una guía más detallada del contenido y propósito de las penas alternativas. La Regla 5 de las Reglas Europeas para infractores juveniles sometidos a penas o medidas establece que la imposición de penas y medidas debe guiarse por el interés superior del menor y debe limitarse tanto por el principio de proporcionalidad (gravedad del delito) como por el principio de individualización (circunstancias personales del joven.) Las Reglas también estipulan que debe disponerse de una amplia variedad de penas o medidas comunitarias en todas las partes del proceso (Regla 23.1) y, por añadidura, debe darse prioridad

¹⁴ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia de menores, párrafo 73

a las penas con impacto educativo y reparador (Regla 23.2). Asimismo, estas Reglas exigen que las penas comunitarias estén especificadas en la legislación nacional (Regla 24) y estipulan que la imposición o revocación se lleve a cabo por una autoridad judicial o, en caso de realizarla una autoridad administrativa, que sea judicialmente revisable (Regla 26). Por añadidura, las Reglas establecen que la imposibilidad de cumplir con las condiciones de una sanción comunitaria no debe llevar automáticamente a la privación de libertad y, si es posible, debe reemplazarse por otra medida comunitaria (Regla 30.1). Las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños requieren que las autoridades responsables dispongan de alternativas a los procedimientos judiciales como la mediación y la desjudicialización si se considera que persiguen el interés superior del menor (Parte IV, Regla 24). Además, las Directrices disponen que:

«Las medidas y penas para los menores en conflicto con la ley deben ser siempre respuestas constructivas e individualizadas a los actos cometidos, teniendo presente el principio de proporcionalidad, la edad del niño, su bienestar físico y mental, así como el desarrollo y las circunstancias del caso. Debe garantizarse el derecho a la educación, formación profesional, empleo, rehabilitación y reintegración.» (Parte IV, Regla 82).

La centralidad del uso de alternativas a la privación de libertad en el marco de la normativa internacional pone en relieve la importancia de fomentar medidas alternativas eficaces en los sistemas de justicia juvenil nacionales. Se ha sugerido que las intervenciones que se llevan a cabo en la comunidad son más eficaces a la hora de reducir la reincidencia. Los beneficios de las alternativas a la privación de libertad se han descrito como sigue:

«Las intervenciones realizadas en la comunidad son más eficaces a la hora de reducir la reincidencia que las realizadas en contextos de custodia o institucionales. Esto se debe probablemente a que las intervenciones que se llevan a cabo cerca del entorno del menor tienen más posibilidades de resultar significativas para el menor, pueden confrontar los problemas familiares en su contexto, facilitar su integración en la educación y la sociedad y permitirles mantener sus redes de contactos positivos. Las penas comunitarias han demostrado su efectividad incluso en casos de delitos graves y violentos, nada menos que con una reducción del 50%. Además, las penas comunitarias también son más rentables económicamente.»¹⁵

Por lo tanto, el uso de penas alternativas también tiene la ventaja de ser más rentable económicamente que la privación de libertad, que resulta considerablemente más cara. Asimismo, el fomento del uso de medidas alternativas también está en consonancia con el principio de la mínima intervención, con la necesidad de respetar la dignidad del menor y con la conveniencia de facilitar su reintegración.

15 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), págs. 8-9

CAPÍTULO III

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN APLICACIÓN EN EUROPA

3.1. Introducción

La Parte II de esta guía tiene por meta esbozar ejemplos de buenas prácticas en el diseño y la implementación de alternativas a la privación de libertad que se aplican actualmente en varios sistemas judiciales de Europa. Con esto, se busca propiciar una mejor comprensión del funcionamiento de los diversos tipos de medidas alternativas aplicadas en diferentes contextos legales y sociales. Aunque los sistemas de justicia de menores y los marcos jurídicos que regulan la respuesta ante jóvenes en situación de conflicto con la ley varían de un sistema judicial a otro, existen varios tipos de alternativas que pueden ser aplicadas con éxito en los diferentes contextos legales. Al proporcionar distintas medidas alternativas, un sistema de justicia de menores puede adaptarse a las circunstancias particulares del joven así como a la infracción cometida y reducir todo lo posible la frecuencia con que se recurre a medidas privativas de libertad.

Por lo tanto, esta parte tendrá en cuenta las diversas medidas alternativas disponibles en España, Italia, Irlanda del Norte y Países Bajos. Cada una de estas medidas alternativas se analiza en el contexto de la categoría a la que corresponde y se examina la implementación de una serie de ejemplos de buenas prácticas, teniendo en cuenta las evaluaciones y valoraciones que se han llevado a cabo sobre dichas prácticas.

3.2 Alternativas a la privación de libertad

Tal y como se ha mencionado, la idea de que la privación de libertad sólo debe utilizarse como último recurso y durante el menor tiempo posible es un principio fundamental que se deriva de las normas internacionales sobre los derechos del menor. Para poder aplicar este principio, es necesario que los jueces y otros responsables de adoptar decisiones dentro de los sistemas de justicia de menores tengan a su disposición y utilicen una amplia gama de medidas alternativas. Por tanto, deben tener confianza en que estas medidas son a la vez aplicables y eficaces.

Este apartado de la guía pretende aportar una visión integral sobre las alternativas a la privación de libertad y proporcionar ejemplos de cómo se implementan en toda Europa. Su objetivo es abordar las etapas del proceso de justicia penal en las que puedan ser utilizadas y definir lo que entendemos por «medidas alternativas», así como la cuestión relacionada de la desjudicialización. Además, este apartado es una guía sobre los diferentes tipos de medidas alternativas utilizadas en la actualidad y proporciona diversos ejemplos de estas medidas aplicadas en la práctica en varios sistemas judiciales de Europa.

3.2.1 Definición y uso de medidas alternativas

La primera cuestión que debe abordarse es a qué nos referimos con el término «alternativas a la privación de libertad». La expresión es necesariamente poco concreta, ya que debe dar cabida a la amplia gama de medidas a las que puede referirse. En esencia, podemos considerar medida alternativa cualquiera que no suponga la completa privación de libertad de un joven mediante su ingreso en una institución penitenciaria. Estas medidas pueden ir desde la libertad vigilada hasta el asesoramiento, las órdenes de supervisión, la acogida tutelada o medidas formativas. Dada la amplitud de lo abarcado por este término, estas medidas son a menudo difíciles de encajar en una única categoría. Podemos mencionar otros términos como «sanciones comunitarias» o «medidas no privativas de la libertad». Aunque el término «medidas alternativas» está bastante extendido, cabe señalar que su uso presenta algunos problemas. Como consecuencia de la aplicación del principio de que la privación de libertad debe utilizarse sólo como último recurso, estas «medidas alternativas» deberían ser utilizadas con más frecuencia que las medidas que supongan dicha privación. Sin embargo, denominar estas medidas no privativas de libertad como «alternativas» sugiere implícitamente que la privación de libertad es la principal solución disponible. Es importante, sin embargo, que todo sistema cuente con una amplia gama de alternativas, con el fin de garantizar que se pueda elegir la medida más adecuada según las circunstancias y necesidades particulares de cada niño. Hay varios puntos en el recorrido de un joven por el sistema de justicia penal donde se pueden implementar estas medidas alternativas.

Sin embargo, antes de señalar estos puntos, es conveniente analizar la cuestión de la desjudicialización. Al hablar de desjudicialización, nos referimos a medidas que supongan apartar al joven de los juzgados, de la privación de la libertad o del sistema de justicia en general. Generalmente, supone mantener al niño fuera del sistema formal de justicia penal o de otras acciones formales. Suelen implicar la libre asunción de responsabilidad por parte del joven respecto de su conducta infractora y su consentimiento a la desjudicialización. Este proceso a menudo se reserva para faltas menos graves y para los jóvenes que no son considerados infractores reincidentes. Con frecuencia, se orientan a brindar al joven la oportunidad de cambiar su conducta antes de que le sean aplicadas medidas formales. Mientras que la desjudicialización puede considerarse una medida «alternativa» dado que se aplica en sustitución de los procesos formales y completos de la justicia penal, se distingue de las demás medidas abordadas en esta guía ya que mantiene al joven fuera del sistema formal de justicia penal, en lugar de ser una pena impuesta por el sistema de justicia penal en sustitución de sentencias que impliquen la privación de libertad, ya sea de manera preventiva o mediante condena en firme. Por tanto, aunque las medidas extrajudiciales son un aspecto clave de cualquier sistema de justicia penal y su importancia se destaca en las distintas declaraciones de derechos del niño, es un tema esencialmente independiente de la cuestión de las medidas alternativas a la privación de libertad.

La posibilidad de utilizar medidas alternativas a la privación de libertad existe en varios puntos concretos del proceso del sistema de justicia de menores. Debería existir la posibilidad de utilizar una medida alternativa en cualquier punto del sistema en el que quepa la posibilidad de detener al niño. Por lo tanto, debe haber medidas alternativas tanto en la etapa previa al juicio, donde existe la posibilidad de la prisión preventiva, como en la etapa de la sentencia y resolución después de que un niño haya sido condenado o se haya declarado culpable de un hecho delictivo. Las alternativas previas al juicio que deberían estar disponibles incluyen la

vigilancia policial, la libertad bajo fianza y la libertad vigilada. Las alternativas en el momento de dictar sentencia deberían contemplar una amplia variedad de prestaciones en beneficio de la comunidad, medidas educativas y asistenciales, así como la libertad vigilada u otros tipos de órdenes de vigilancia o supervisión. En función del marco de justicia de menores existente en cada Estado, la decisión de aplicar o no una medida alternativa puede recaer en diferentes autoridades. Los jueces que se ocupan de los jóvenes tendrán la facultad de aplicar una medida alternativa en lugar de una medida de privación de libertad y, en algunos Estados, la decisión de imponer una detención alternativa puede ser responsabilidad del fiscal. Hay otros agentes dentro de un sistema de justicia de menores que pueden tener la responsabilidad de la aplicación de medidas alternativas que no supongan el internamiento del menor. La responsabilidad de su aplicación puede recaer en los servicios de vigilancia de libertad vigilada, servicios sociales, servicios asistenciales, servicios de orientación, servicios tutelares, etc. A menudo son voluntarios u organizaciones de voluntariado quienes se encargan de una gran parte de la prestación de estos servicios.

Existen muchos tipos diferentes de sanciones alternativas. A pesar de que la variedad de medidas disponibles en los distintos sistemas judiciales hace extremadamente difícil una categorización clara y exhaustiva, es posible intentar clasificarlas en distintos tipos de estas. Estos son algunos:

- Libertad vigilada, prestaciones en beneficio de la comunidad e imposición de multas
- Medidas educativas y tutelares
- Medidas asistenciales y terapéuticas
- Medidas de reparación
- Asistencia durante la prisión preventiva

En el siguiente capítulo analizaremos por separado varios de estos grupos y proporcionaremos ejemplos y casos prácticos de la aplicación de estas medidas en varios sistemas judiciales y contextos. Sin embargo, es interesante estudiar primero algunas cuestiones clave que deberán ser tenidas en cuenta al abordar estas alternativas y su aplicación en la práctica. Antes de estudiar cada medida alternativa por separado, analizaremos brevemente varias cuestiones generales.

3.2.2 Claves para la implementación de alternativas a la privación de libertad

Es importante tener en cuenta que los tipos de medidas alternativas a la privación de libertad descritos en el apartado anterior sólo representan las utilizadas más habitualmente en Europa y no constituyen una lista exhaustiva; asimismo, cabe destacar que podrían ser clasificados por otros criterios. De hecho, ninguna de las compilaciones de tipos de medidas alternativas de la ONU ni las directrices internacionales europeas en este ámbito pretende ser exhaustiva. Por el contrario, se alienta a los Estados a desarrollar sus propias medidas alternativas que puedan aplicarse adecuadamente a los niños en situación de conflicto con la ley en el contexto de su propio marco legal.

Será necesario tener en cuenta una serie de factores al desarrollar alternativas a la privación de libertad. Por ejemplo, deben considerarse las circunstancias individuales y las características personales de los jóvenes implicados. Debe disponerse de una amplia variedad de medidas para adecuarse a las necesidades y requerimientos individuales de cada joven. Se ha identificado una serie de características comunes entre los jóvenes que entran en contacto con el sistema de justicia penal y resultará útil tenerlas en cuenta al diseñar medidas alternativas dentro de un sistema nacional. Un número importante de los jóvenes que entran en conflicto con la ley también ha entrado en contacto con los servicios sociales o asistenciales. Los jóvenes procedentes de entornos socioeconómicos más pobres también tienen una representación estadística excesiva en el sistema de justicia de menores. El hecho de tener un padre o un hermano que haya sido encarcelado también es un importante factor de riesgo. Los problemas de salud mental o de adicciones también son más comunes entre los jóvenes que cometen infracciones que entre los que no las cometen. La influencia de amistades o compañeros también es un factor determinante en la delincuencia juvenil. Aunque estos factores suponen una generalización poco exacta, puede ser útil estudiarlos con más detalle dentro de un contexto nacional al diseñar alternativas a la privación de libertad. Es necesario desarrollar y elegir medidas alternativas que respondan al variado abanico de necesidades de los jóvenes en situación de conflicto con la ley. Se ha dicho de las medidas alternativas: «...está claro que lo que se propone aquí no son sanciones punitivas, sino medidas destinadas a lograr un abordaje holístico de los factores subyacentes a un niño infractor entendidos dentro de un contexto sanitario, educativo y familiar.»¹⁶ Kilkelly subraya además la necesidad de que la implantación de estas alternativas «se base en evaluaciones individualizadas y buenas prácticas en el trabajo social y la atención de la juventud».¹⁷

Por otro lado, algunas medidas alternativas habrán de ser sometidas a revisiones periódicas que permitan evaluar adecuadamente los resultados de su aplicación. Esta necesidad de evaluación plantea una serie de preguntas: ¿Qué hace eficaz a una alternativa a la privación de libertad? ¿Qué entendemos por «eficaz»? ¿Cómo evaluar la eficacia? Cabe considerar varios factores al analizar estas cuestiones. Un factor clave es el cumplimiento de las normas y directrices internacionales en este ámbito. Es imprescindible que las medidas alternativas sean coherentes con las declaraciones de derechos del niño y que se respeten los derechos de la infancia al imponer y aplicar estas medidas. Estos factores deberán ser tenidos en cuenta junto

16 Kilkelly, U., *IJJO Green Paper on Child-Friendly Justice: Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe* (Brussels: International Juvenile Justice Observatory, November 2011) at p. 22

17 *ibid.* at p. 21

con la información estadística sobre el éxito de cada programa en función de los índices de reincidencia, etc. Sin embargo, es necesario que la evaluación de cada medida tenga un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo. Otro elemento fundamental para establecer la eficacia de las medidas es la recopilación de datos. La ausencia de sistemas eficaces de recopilación de datos es un problema común en muchas áreas de los sistemas de justicia de menores en Europa. Por tanto, el desarrollo de sistemas fiables de medición y recolección de datos también es un aspecto importante para la implantación de medidas alternativas a la privación de libertad.

Es importante recordar que no existe ninguna medida que sea válida para todos los casos. Una medida que resulta eficaz en un sistema judicial puede serlo menos en el contexto de un marco legal diferente y en las distintas condiciones sociales de otro país. Por ello, es necesario que cada sistema de justicia de menores analice cuidadosamente qué medidas funcionarán en su propio contexto y en el del marco legislativo general y del sistema.

3.3 Uso de medidas alternativas en la práctica

Este capítulo analizará en detalle los diferentes tipos de medidas alternativas que actualmente se aplican en Europa y proporcionará información acerca de cómo se han implementado estas alternativas en varios sistemas judiciales. La clasificación que hemos utilizado no es exhaustiva y pueden usarse otros tipos de categorización. Sin embargo, estas categorías presentan ejemplos de algunos de los tipos de medidas más comunes en funcionamiento en Europa. Por supuesto, la aplicación de cada medida alternativa concreta en cada sistema judicial también debe ser considerada en relación con el sistema y los principios de la justicia de menores de cada país en particular. Los ejemplos que hemos elegido han sido clasificados en las siguientes categorías:

- Libertad vigilada, prestaciones en beneficio de la comunidad e imposición de multas
- Medidas educativas y tutelares
- Medidas asistenciales y terapéuticas
- Medidas de reparación
- Asistencia durante la prisión preventiva

- Estos ejemplos han sido recogidos por el proyecto Alternativas a la privación de libertad de menores infractores en Europa, liderado por el Instituto Don Calabria (Italia) y llevado a cabo en colaboración con el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Bélgica), Kesa-CPE (Estonia), Fundación Diagrama (España), Include Youth (Irlanda del Norte) y Defence for Children (Países Bajos). Presenta una panorámica de varios tipos de medidas alternativas aplicadas actualmente en sistemas judiciales europeos. En particular, la información presentada se ha extraído de los siguientes informes nacionales:

- *Spain National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

- *Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*
- *Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*
- *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*
- *Estonia National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

Una cuestión importante que cabe destacar en relación con las prácticas que aquí se presentan es que todos estos ejemplos provienen de diferentes sistemas, con marcos legales diferentes, que afrontan de distinta manera el problema global de los jóvenes que infringen la ley. No hay dos sistemas de justicia de menores iguales y puede haber diferencias importantes entre un sistema y otro. En consecuencia, no se recomienda leer las prácticas aquí presentadas de manera aislada. Por el contrario, cada una existe y funciona en el contexto del sistema general de justicia de menores vigente en cada sistema judicial. Se exponen como ejemplo de buenas prácticas que puede ser útil explorar, sin que con ello se pretenda sugerir que pueden ser implementadas «tal cual» en otro sistema de justicia de menores. Por lo tanto, a la hora de implementar estos enfoques en un nuevo sistema judicial, debe tenerse en cuenta el contexto nacional y local al analizar su idoneidad y su funcionamiento global. Estos ejemplos son presentados aquí como ilustración de los diferentes tipos de programas, proyectos y enfoques que pueden aplicarse dentro de cualquier sistema.

3.3.1 Libertad vigilada, prestaciones en beneficio de la comunidad e imposición de multas

Dos de las medidas alternativas que pueden utilizarse en lugar de una pena privativa de libertad son la imposición de una multa y dictaminar que el joven se someta a una libertad vigilada supervisada. En este apartado, analizaremos estos dos tipos de medidas y, en el caso de la libertad vigilada, expondremos varios casos prácticos sobre su uso.

La **imposición de multas** es una opción aceptada en la legislación de numerosos sistemas judiciales a la hora de dictar sentencia. El joven puede ser obligado a indemnizar o pagar algún tipo de compensación a la víctima. Esto también puede ser un elemento dentro de muchos procesos de justicia reparadora, en particular cuando se obliga al joven a pagar algún tipo de reparación a la víctima para compensarle por los daños causados por infracción. Al imponer una multa como sanción alternativa, el juez que dicte la sentencia o la persona encargada de tomar la decisión deberá tener en cuenta los recursos con los que cuenta el joven y su capacidad para pagarla.

Un tipo de medida alternativa habitual es la **libertad vigilada**. Se pone a los jóvenes en libertad bajo la supervisión de agentes de libertad vigilada. Puede imponérseles el cumplimiento de condiciones como el toque de queda y normas de conducta. También cabe la posibilidad de que participen de manera obligatoria en programas educativos, formativos o de cualquier

otro tipo que se considere que puedan serle beneficiosos. Los servicios de libertad vigilada también pueden convertirse para el joven en una vía de acceso a servicios de orientación o tutelaje. También pueden tener la responsabilidad de supervisar la ejecución de otros tipos de prestaciones a la comunidad que el tribunal le haya impuesto. Es habitual que los servicios de libertad vigilada cuenten con unidades especializadas en la supervisión de jóvenes infractores de menos de dieciocho años. Toda orden de libertad vigilada o supervisada deberá ser impuesta por un tribunal y tener una duración determinada.

Existen varios ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la aplicación de la libertad vigilada en diversos países europeos. A continuación analizaremos la aplicación de estas prácticas en dos países diferentes, a saber:

- Libertad vigilada y proyecto educativo personalizado/adaptado – Italia
- Libertad vigilada – Irlanda del Norte

LIBERTAD VIGILADA Y PROYECTO EDUCATIVO PERSONALIZADO/ADAPTADO (PEI) – ITALIA¹⁸

La libertad vigilada acompañada de un proyecto educativo personalizado/adaptado tiene por objetivo concienciar al joven de su conducta delictiva. En función de la gravedad del delito cometido, se puede imponer un período de libertad vigilada de hasta tres años. Cuando un juez decide imponer un período de libertad vigilada, el proceso judicial se detiene hasta que se haya cumplido. En respuesta a las infracciones cometidas por jóvenes, se aplica un proyecto educativo personalizado/adaptado que será elaborado por la Oficina de Servicios Sociales para Menores. Esta oficina tiene la responsabilidad de supervisar todo el paso del niño por este proceso. Los trabajadores sociales elaboran el PEI en colaboración con otras instituciones.

Estos son algunos de los principales objetivos de este tipo de intervención:

- Ayudar al joven a trazar un plan para el futuro, en particular para facilitar su reintegración en la sociedad, proporcionándole alternativas eficaces a las conductas delictivas.
- Ayudar al joven en el desarrollo de conductas constructivas.
- Ayudar al joven a desarrollar competencias sociales y relaciones personales con adultos y compañeros en grupos grandes y reducidos.
- Alentar al joven a asumir la responsabilidad de sus actos.

¹⁸ Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

Los trabajadores sociales elaboran el plan personalizado para el joven en cooperación con otras agencias. Es importante que en la elaboración del plan se tenga en cuenta la complejidad de los problemas sociales implicados y que el plan se adapte individualmente para satisfacerlos, así como para hacer factible que el joven pueda completarlo. El plan debe ser detallado e implicar tanto al joven como a su familia, teniendo en cuenta sus circunstancias personales y sociales. También debe detallar compromisos concretos en lo relativo a la educación, el trabajo y otras actividades, así como especificar el papel que desempeñarán los distintos actores en la implementación del plan. Debe también aportar actuaciones para hacer posible la reintegración del joven y la reconciliación con la víctima y la sociedad. El juez podrá imponer medidas particulares tales como restricciones sobre la conducta, medidas de reparación o medidas para proteger la salud del joven.

Evaluación y valoración

Uno de los aspectos considerados más positivos de esta intervención es que incluye una evaluación en profundidad del joven, de sus actitudes y competencias, así como el hecho de que estos factores se tomen en cuenta al redactar el PEI. Además, la participación de la familia y otros grupos de la sociedad supone un factor positivo, ya que al ayudar al joven a establecer y mantener relaciones interpersonales, se contribuye a que pueda formar una red de apoyo. Otros aspectos que se consideran positivos de esta intervención son el nivel de supervisión al que obliga para lograr que el programa sea efectivo, así como el desarrollo de instrumentos que mejoran la competencia profesional de los participantes y la inclusión de grupos y redes dentro la comunidad local para contribuir a la implementación del plan.

En las evaluaciones de este programa, se han considerado satisfactorios su impacto, eficiencia, efectividad, relevancia y transmisibilidad, mientras que su sostenibilidad y la posibilidad de plasmar los resultados de las evaluaciones en declaraciones de buenas prácticas se ha valorado como dentro de la media.



LIBERTAD VIGILADA – IRLANDA DEL NORTE¹⁹

Los jueces de menores pueden imponer órdenes de libertad vigilada con una duración de entre seis meses y tres años. Un oficial de libertad vigilada trabaja con el joven durante el periodo especificado y tiene capacidad para proporcionarle un paquete de medidas de apoyo destinadas a mejorar su conducta. Los objetivos de la orden de libertad vigilada son los siguientes:

- Alentar al joven a no volver a cometer infracciones.
- Proporcionar un paquete de medidas de apoyo al joven para ayudarle a abordar sus con-

¹⁹ Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

ductas delictivas.

- Involucrar a su familia y grupos sociales en el proceso de supervisión.
- Apoyar y animar a los jóvenes a cambiar su conducta.
- Alentar al joven en la búsqueda de empleo.
- Alentar cambios en la conducta del joven facilitando su acceso a los recursos sanitarios que procedan.

Las medidas de apoyo que pueden proporcionarse al joven en el marco de una orden de libertad vigilada pueden incluir tutelajes, prácticas laborales, imposición de toques de queda vigilados, tratamientos para la drogadicción y el alcoholismo, asistencia a clubes juveniles, programas de sensibilización con las víctimas, etc. Se organizan reuniones con el joven de forma regular. Cada paquete de medidas de apoyo puede adaptarse a las necesidades específicas del joven. No son obligatorias en el marco de la libertad vigilada las prestaciones en beneficio de la comunidad.

Evaluación y valoración

La libertad vigilada no siempre se ha percibido como una intervención eficaz o positiva, particularmente en las evaluaciones de los propios jóvenes sometidos a esta medida. No siempre han considerado que haya tenido un impacto significativo en la modificación de sus conductas delictivas y a menudo se han sentido frustrados con la gestión de los servicios de libertad vigilada y el nivel de invasión que ha supuesto en su vida. No consideran que haya supuesto un impacto apreciable en su conducta.

Las **prestaciones en beneficio de la comunidad** son un elemento común compartido por muchos servicios de libertad vigilada. Sin embargo, un juez o autoridad similar puede imponer esta medida de manera independiente. Las prestaciones en beneficio de la comunidad generalmente implican que el joven realice algún tipo de trabajo o servicio en su comunidad que sea beneficioso para dicha comunidad. Este tipo de trabajo comunitario, utilizado con eficacia y en conjunción con otras medidas de apoyo, puede constituir un medio importante para intentar una reintegración exitosa del joven en la sociedad.

Podemos identificar una serie de buenas prácticas en varios países europeos a la hora de aplicar este tipo de medidas, como por ejemplo:

- Soluciones extrajudiciales – España
- Prestaciones en beneficio de la comunidad – España
- Acciones útiles para la sociedad – Italia
- Prestaciones en beneficio de la comunidad – Irlanda del norte



Este programa, se encuentra dentro de un servicio más amplio gestionado por Fundación Diagrama en la provincia de Alicante, y está destinado a la reinserción e intervención social de menores sujetos a medidas judiciales en medio abierto, contempladas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad de los Menores.

Aunque se trata de un programa provincial, se desarrolla en el ámbito comunitario del menor, por ello es el educador el que se desplaza al municipio donde residen los menores con el fin de trabajar desde su propio entorno, con sus propios recursos, y con el apoyo de la familia siempre que sea posible.

Los principales objetivos que se persiguen conseguir con esta medida son los siguientes:

- Prevenir la reincidencia y comisión de nuevas infracciones y/o delitos, a través de un proceso educativo de toma de conciencia y asunción de responsabilidades por parte de los menores.
- Impulsar el desarrollo cognitivo-social del menor y potenciar sus recursos personales y las capacidades necesarias para desenvolverse en la sociedad.
- Promover en los menores actitudes positivas hacia la salud.
- Apoyar a aquellos menores que precisen de refuerzo escolar y/o formativo.
- Desarrollar actitudes prosociales.

Consistente en la realización “*de actividades específicas de contenido educativo encaminadas a facilitarle el desarrollo de su competencia social*”. Esta medida puede ser de carácter autónomo o formar parte de otra medida más compleja.

Desarrollo

Tras recibir el caso, se realiza una entrevista inicial con el menor y sus progenitores en la que se les explica el contenido de la medida, su significado y las posibles tareas a realizar. Se tiene en cuenta el tiempo y horario semanal que el menor ya tiene ocupado personalmente en actividades formativas, laborales u otras.

Antes de iniciar la medida, se elabora el Proyecto Individualizado Educativo y tras la aprobación del mismo por el Juez de Menores competente, se inicia su ejecución. En caso de que sea posible realizar las tareas socio-educativas en un recurso de la comunidad, se lleva a cabo una reunión entre el responsable del recurso, el educador encargado de la medida judicial y el menor, a fin de elaborar un itinerario de contenidos para la realización de la medida, que se adjunta al

²⁰ Spain National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

Proyecto Individualizado Educativo para su aprobación.

Las principales tareas socioeducativas a las que se somete el menor son las siguientes:

- Talleres de Competencia Psicosocial.
- Talleres de Inteligencia emocional.
- Taller de Co-educación.
- Taller de Resolución de Conflictos.
- Taller de Orientación Formativo-laboral.
- Taller de Educación Vial.
- Clases de Alfabetización y Lectoescritura.
- Apoyo escolar.
- Taller Educación Sexual.
- Prevención Violencia Género.
- Prevención consumo.

A lo largo de la medida se realizan contactos periódicos (presenciales, telefónicos y/o mediante correos electrónicos) con el responsable del recurso, el menor y/o padres de éste, para conocer y supervisar su evolución.

Al finalizar, se realiza una entrevista de evaluación con el responsable del recurso y otra entrevista con el menor y su familia, que se adjunta al Informe Final de medida.

Evaluación y valoración

Las evaluaciones de esta medida han indicado resultados satisfactorios en relación con todos los criterios: pertinencia, eficiencia y eficacia; impacto del programa; sostenibilidad del programa; transferibilidad del programa; y plasmación de las conclusiones de la evaluación en declaraciones de buenas prácticas. Esta evaluación ha sido realizada internamente por la Fundación Diagrama. Todavía no se han realizado evaluaciones externas basadas en pruebas objetivas.



Este programa, se encuentra dentro de un servicio más amplio gestionado por Fundación Diagrama en las Palmas de Gran Canaria, y está destinado a la reinserción e intervención social de menores sujetos a medidas judiciales en medio abierto, contempladas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad de los Menores.

Aunque se trata de un programa provincial, se desarrolla en el ámbito comunitario del menor, por ello es el educador el que se desplaza al municipio donde residen los menores con el fin de desarrollar la prestación en beneficio de la comunidad en el propio entorno del menor.

Los principales objetivos que se persiguen conseguir con esta medida son los siguientes:

- Prevenir la reincidencia y comisión de nuevas infracciones y/o delitos, a través de un proceso educativo de toma de conciencia y asunción de responsabilidades por parte de los menores.
- Impulsar el desarrollo cognitivo-social del menor y potenciar sus recursos personales y las capacidades necesarias para desenvolverse en la sociedad.
- Desarrollar actitudes prosociales.
- Fomentar el interés por temas y actividades que le permitan interactuar con el medio social.
- Implicar a la comunidad y al mayor número de agentes sociales en el proceso de intervención socioeducativa de los menores.

Atendiendo a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad de los Menores, esta medida ha de imponerse con el consentimiento del menor, en concreto: *“La persona sometida a esta medida, que no podrá imponerse sin su consentimiento, ha de realizar las actividades no retribuidas que se le indiquen, de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad. Se buscará relacionar la naturaleza de dichas actividades con la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos por el menor.”*

Desarrollo

Tras recibir el caso, se realiza una entrevista inicial con el menor y sus progenitores en la que se les explica el contenido de la medida y su significado. Se tiene en cuenta el tiempo y horario semanal que el menor ya tiene ocupado personalmente en actividades formativas, laborales u otras.

Antes de iniciar la medida, se elabora el Proyecto Individualizado de Ejecución de Medida, y tras

²¹ Spain National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

la aprobación del mismo por el Juez de Menores competente, se inicia su ejecución.

Las prestaciones a realizar por los menores, son principalmente de dos tipos: asistenciales y medioambientales:

- Tareas asistenciales con la tercera edad, principalmente en residencias.
- Tareas asistenciales con personas discapacitadas.
- Tareas medio ambientales en parques y jardines públicos.
- Tareas de reforestación y/o control medioambiental.

En cualquier caso, el contenido de la programación de estas actividades es flexible, y se adapta a las necesidades del grupo o individuos que sean beneficiarios de la actividad.

Para la realización tanto de las tareas asistenciales como medioambientales Fundación Diagrama contacta y colabora con diferentes entidades, tanto públicas como privadas. A lo largo de la medida se realizan contactos periódicos (presenciales, telefónicos y/o mediante correos electrónicos) con responsables de recursos externos, el menor y/o padres de éste, para conocer y supervisar su evolución.

Al finalizar, se realiza una entrevista de evaluación con el responsable del recurso y otra entrevista con el menor y su familia, que se adjunta al Informe Final de medida.

Evaluación y valoración

Las evaluaciones de esta medida han arrojado resultados satisfactorios en relación con todos los criterios: pertinencia, eficiencia y eficacia; impacto del programa; sostenibilidad del programa; transferibilidad del programa y plasmación de las conclusiones de la evaluación en forma de declaraciones de buenas prácticas. Esta evaluación ha sido realizada internamente por la Fundación Diagrama. Todavía no se han realizado evaluaciones externas basadas en pruebas objetivas.

Con *Acciones útiles para la sociedad* nos referimos a prestaciones en beneficio de la comunidad que pueden ser impuestas al joven como medidas alternativas. Este tipo de medida es un reconocimiento del daño que los infractores causan a la sociedad y a la comunidad en general y pretende abordarlo exigiendo a los jóvenes la prestación de servicios a la comunidad que tengan un beneficio práctico y un valor simbólico. Este tipo de medida permite al joven demostrar sus competencias y desempeñar un papel activo en la comunidad mediante la ciudadanía directa, la responsabilidad y la solidaridad. Estos son algunos de los objetivos de este tipo de medida:

- Ayudar al joven a reflexionar sobre el daño causado por la infracción.
- Intentar brindar al joven la oportunidad de reparar el daño haciendo algo útil para la sociedad.
- Brindar al joven la oportunidad de probar y demostrar sus competencias y capacidades en un entorno seguro y controlado.
- Facilitar la reintegración del joven mediante un trabajo socialmente útil.
- Fomentar la participación directa de la sociedad civil.

Para la aplicación de este tipo de medidas, es necesaria la colaboración de diversos organismos. Implica una evaluación de las competencias y capacidades del joven orientada a poner estas competencias a prueba en acciones reparadoras. La colaboración entre organismos es útil para la recopilación de información y pretende ampliar las redes disponibles que pueden ofrecer a los jóvenes la oportunidad de participar en actividades socialmente útiles. Requiere conocer al joven en profundidad para poder diseñar una acción adecuada que puede llevar a cabo.

Evaluación y valoración

En la ejecución de este tipo de medidas, se han observado varios aspectos que podrían constituir buenas prácticas, relativos tanto al menor como a la red que debe ser creada. Respecto al menor, se ha observado que es necesario llegar a conocerlo en profundidad para garantizar que se elija una acción apropiada, evaluar las oportunidades disponibles en la red, darle apoyo y orientación durante el proceso, escoger un procedimiento destinado a su inclusión y participación social, así como supervisar y evaluar los objetivos. En cuanto a la red, proporciona oportunidades para involucrar a las partes interesadas con el objetivo de la cooperación y el desarrollo de acciones sostenibles, celebrar reuniones para mejorar la organización y la cooperación, organizar campañas de concienciación e investigar el ámbito en mayor profundidad.

²² Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

Al evaluar esta práctica, se han obtenido resultados satisfactorios en lo referente al impacto del programa, su relevancia, eficiencia y eficacia. Se han obtenido resultados dentro de la media en lo relativo a la sostenibilidad y transferibilidad del programa y en la plasmación de los resultados de la evaluación en declaraciones de buenas prácticas.



PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD – IRLANDA DEL NORTE²³

El propósito de las órdenes de prestación de servicios en beneficio de la comunidad es obligar a los jóvenes a trabajar durante un periodo determinado en una actividad que conlleve ayudar a la víctima o la comunidad en general. Las prestaciones en beneficio de la comunidad pueden enmarcarse en distintos tipos de sentencia tales como:

- Sentencias de indemnización.
- Sentencias de responsabilidad comunitaria.
- Sentencias de prestaciones en beneficio de la comunidad.

La aplicación de órdenes de prestaciones en beneficio de la comunidad depende de la implicación de varias organizaciones sociales y de voluntariado. Las sentencias exigen al joven participar en una actividad que beneficie de alguna manera a la víctima o a la sociedad, incorporando así un componente de reparación o restauración en la sanción.

Evaluaciones y valoraciones

Al evaluar este tipo de intervenciones, se han detectado puntos fuertes y débiles. Uno de los principales puntos fuertes es que permite al joven permanecer en la comunidad y además se convierte en una acción de justicia reparadora al involucrar a la víctima. Sin embargo, también se identificaron varios puntos débiles en lo referente a la intervención, tales como la percepción de que las órdenes no abordan las causas subyacentes de la conducta delictiva del joven de una manera lo suficientemente directa.

23 Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

CONCLUSIÓN

La libertad vigilada es una de las formas más comunes de medida alternativa que se utiliza en muchos países de Europa. Se trata de una práctica asentada en numerosos sistemas de justicia de menores en Europa y conlleva la supervisión del joven en su comunidad. De las buenas prácticas identificadas anteriormente se extraen una serie de conclusiones importantes. Un elemento clave de las buenas prácticas extraídas de la supervisión de la libertad vigilada en Europa es el uso de planes individualizados para los menores bajo supervisión. Estos planes individualizados se emplean en Italia, España e Irlanda del Norte. Al elaborar estos planes individualizados, adaptados a las necesidades del joven, es mucho más probable que se dé una respuesta eficaz para el joven en cuestión.

Asimismo, a menudo las medidas pueden facilitar que exista cierto nivel de rendición de cuentas por parte del joven, ya que se le exige de algún modo que preste un servicio en beneficio de la sociedad. Tal y como podemos ver en los ejemplos de buenas prácticas analizados anteriormente, en todos los sistemas judiciales, estos pueden tener un componente educativo o ser una tarea que resulte beneficiosa para la comunidad. Este tipo de medida brinda al joven la oportunidad de reparar parte del daño a la comunidad causado por su infracción. Si la tarea asignada comporta también un beneficio a la víctima de la infracción, esta aportará además un componente de justicia reparadora. Por último, este tipo de medidas conlleva un aspecto positivo fundamental: se implementan dentro de la propia comunidad a la que pertenece el menor infractor. La aplicación de la medida dentro de la comunidad y el entorno social del joven son un beneficio clave al ofrecerle una oportunidad de rehabilitación y reintegración.

3.3.2 Medidas educativas y tutela

Las órdenes de tutela implican la asignación de un voluntario adulto de la comunidad para el joven. Los tutores pueden trabajar con el joven y su familia y se reúnen con ellos frecuentemente. Proporcionan apoyo, asesoramiento y orientación a los jóvenes y escuchan al joven y cualquier preocupación que pueda tener. A menudo, los tutores pueden servir como modelos positivos para los jóvenes y, mediante el establecimiento de una amistad, pueden aportar estabilidad a la vida del joven.

Puede encontrarse un ejemplo de tutelaje en la República de Irlanda, donde una organización llamada Le Chéile ofrece servicios de asesoramiento y apoyo familiar a los jóvenes en situación de conflicto con la ley y con sus familias. Le Chéile incorpora e imparte formación a voluntarios y les asigna jóvenes de la comunidad, con quienes trabajan para entablar fuertes relaciones personales y actuar como modelos de conducta. Además, el tutor se convierte en un punto de apoyo y contacto estable para el joven. Le Chéile también presta servicios de apoyo familiar a los padres y las familias de los jóvenes con los que trabaja, así como a los propios jóvenes.

Las **intervenciones educativas** son un tipo común de medida alternativa y pueden presentarse de varias formas. Es habitual que sentencias que no son puramente educativas tengan un componente u objetivo educativo. Las Reglas europeas sobre menores sujetos a sanciones o medidas son especialmente firmes sobre la necesidad de una respuesta educativa a los menores infractores. Insisten en que las sanciones o medidas deben basarse en los principios

de integración social, educación y prevención de la reincidencia (Parte I, Regla 2).

En concreto, esas directrices indican que, al plantear la aplicación de sanciones comunitarias, debe darse especial prioridad a las que tengan un impacto educativo y que constituyan una respuesta reparadora (Parte II, Regla 23.2). Las sentencias pueden obligar a los jóvenes a asistir a programas específicos de formación o capacitación profesional o a asistir a grupos juveniles u otros programas. Es habitual que las medidas educativas se impartan en centros de día y se permita a los jóvenes permanecer en el hogar familiar. Sin embargo, en algunos sistemas judiciales, también es posible ordenar que el niño resida en una institución o grupo educativos durante un periodo determinado.

Hay varios tipos diferentes de medidas educativas en aplicación en numerosos países europeos. Con frecuencia se llevan a cabo en centros de día y se permite que los niños permanezcan en sus casas con sus familias durante su realización. Por otro lado también es posible el ingreso del menor en centros educativos residenciales fuera de su hogar familiar. Las medidas educativas se han implementado en Europa de varias formas. Se ha identificado una serie de buenas prácticas, que se indican a continuación. Cabe mencionar los siguientes ejemplos:

- Hogar de convivencia «Los Pinos» – España
- Inserción en la Comunidad – Italia
- Medidas conductuales – Países Bajos



HOGAR DE CONVIVENCIA «LOS PINOS» – ESPAÑA²⁴

El Hogar de Convivencia “Los Pinos”, ubicado en la provincia de Murcia, está destinado a ejecutar medidas judiciales de convivencia con grupo educativo con sentencia firme y/o cautelar, dictadas por el Juzgado de Menores en aplicación de LORPM. Cuenta con una capacidad para atender de forma simultánea a un total de 12 menores de ambos sexos, de edades comprendidas entre los 14 y los 17 años.

La convivencia con grupo educativo ha sido considerada por la Fiscalía General del Estado como una de las medidas judiciales más apropiadas para menores que ejercen violencia hacia sus progenitores. Atendiendo a lo anterior, en el Hogar de Convivencia “Los Pinos” todas las medidas que se ejecutan son consecuencia de maltrato familiar ascendente. Este hecho permite diseñar una intervención específica para esta tipología delictiva, que incluye tanto al menor como a su familia, y que favorece la responsabilización y reinserción social del menor.

Los principales objetivos están dirigidos tanto a la responsabilización, reeducación y reinserción del menor, puesto que se trata del cumplimiento de una medida judicial, como a la eliminación de la violencia en el ámbito familiar, al ser esta tipología delictiva la que prima entre los menores

²⁴ Spain National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

que se encuentran cumpliendo la medida judicial.

Los objetivos planteados en cada caso son individualizados, atendiendo a las características psicosociales tanto del menor como de su familia, y se formulan una vez llevada a cabo una evaluación estructurada, integral y multidisciplinar centrada en identificar las necesidades criminógenas del menor. Para la consecución de dichos objetivos se planifican las actividades más adecuadas para cada caso.

Desarrollo

El Proyecto Educativo está desarrollado bajo las normas internacionales y nacionales relativas tanto a Derechos del niño como a Delincuencia Juvenil. Por otro lado, los objetivos han sido formulados en función de las necesidades de los beneficiarios, existiendo una lógica causal entre éstos y la selección y diseño de actividades para su consecución.

Al tratarse de una medida judicial en medio abierto, en la que se incide en que el menor continúe desarrollando la mayor parte de las actividades en su entorno social, y siendo ésta intervención global, implicando tanto al menor como a su familia, existe una alta probabilidad de que los beneficios del programa continúen una vez finalizada la medida judicial.

Evaluación y valoración

Como forma de evaluar el grado en que el Hogar logra los objetivos planteados en su Proyecto Educativo y consigue así los resultados previstos, cuenta con un Sistema de Gestión de Calidad, basado en la Norma UNE-EN ISO 9001:2008, y trabaja en el mantenimiento de dicho sistema a través de la mejora continua de los procesos y procedimientos de las principales actividades que desarrolla. En este sentido, Fundación Diagrama, entidad gestora, lleva a cabo una mejora continuada del Sistema de Gestión de Calidad con el fin de conseguir la máxima transparencia en cuanto a la gestión interna satisfaciendo, al máximo, las necesidades de los colectivos de atención y sus familias, las administraciones públicas y de los propios trabajadores, así como, de las comunidades donde actúa.

La gestión integral del Hogar está parcelada en procesos esenciales básicos:

- Desarrollo normativo, referido a la ejecución de la medida judicial acorde con la normativa internacional y nacional en la que se sustenta el Proyecto Educativo del Hogar.
- Intervención educativa, enfocada al respeto y libre desarrollo del menor, y a facilitar su re-educación y posterior reinserción social.
- Gestión de servicios, incidiendo en que todos los servicios que se proporcionan en el Hogar sean de calidad.

- Satisfacción de los beneficiarios, atendiendo a las demandas de menores, familias y Entidad Pública.
- Gestión interna, dirigida a optimizar la planificación y los recursos.
- Comunicación, enfocada a dar a conocer la labor que desde el Hogar se desarrolla.

Cada proceso cuenta con objetivos generales para su consecución, y éstos a su vez se dividen en objetivos específicos. Para cada objetivo específico se establecen una serie de indicadores cuantificables, y para cada indicador un criterio de consecución o efecto directo deseado.

Objetivos, indicadores y criterios de consecución son evaluados de manera trimestral, y anualmente revisados, pudiendo variar éstos en función de diferentes factores como: cambio de objetivos en base a un cambio en las características psicosociales de los beneficiarios, cambio de objetivos debido a la entrada en vigor de una normativa referida al ámbito de justicia juvenil, etc.

Además, cabe destacar que se trata de una práctica transferible dentro del contexto nacional (puesto que está definida dentro del sistema de justicia juvenil español). En este sentido, esta experiencia en concreto, ejecución de la medida de convivencia en grupo educativo para casos de violencia filioparental, ha sido transferida por la entidad gestora (Fundación Diagrama) a otras Comunidades Autónomas.



INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD – ITALIA²⁵

Durante la etapa de audiencia preliminar, un tribunal de menores puede ordenar la inserción del niño en la comunidad. Esta medida consiste en que el servicio de menores de la administración de justicia italiana inserte al joven en la comunidad. Se centra en la reintegración del niño en su entorno familiar y social.

Los objetivos de la inserción pueden resumirse así:

- Hacer que el joven tome consciencia de las consecuencias de su conducta delictiva.
- Estudiar las oportunidades educativas y sociales que su comunidad puede ofrecer al joven.
- Involucrar tanto a la familia del joven como a otros servicios juveniles o recursos en el proceso para maximizar los recursos individuales del joven, su familia y su entorno.
- Elaborar e implementar un plan educativo adaptado a las necesidades particulares del joven que aproveche sus recursos familiares y sociales.

²⁵ Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

- Recabar información que permita al juez dictar la sentencia que mejor se adapte a las necesidades educativas y el interés superior del joven.
- Entablar conexiones y relaciones con los recursos de la comunidad.
- Proporcionar servicios de apoyo posterior y seguimiento con el fin de preparar al joven para salir del programa de inserción en la comunidad.
- Lograr la plena reintegración del joven en su contexto social.

Un elemento clave de esta metodología es la cooperación institucional entre los organismos responsables de la elaboración del plan individualizado. La familia y los compañeros del joven se consideran un recurso de especial importancia para la planificación del proceso de reintegración del joven.

Evaluación y valoración

Cabe mencionar algunos aspectos especialmente positivos de esta práctica: su enfoque en el entorno familiar; el desarrollo de relaciones de confianza mutua; la participación de personal cualificado, así como de la familia y otros recursos locales y su enfoque hacia la reintegración.

En la evaluación de este programa, se han considerado satisfactorios su impacto, eficiencia, eficacia, relevancia y transmisibilidad, mientras que su sostenibilidad y capacidad de plasmar los resultados de las evaluaciones en declaraciones de buenas prácticas se han valorado como dentro de la media.



MEDIDAS CONDUCTUALES – PAÍSES BAJOS²⁶

Las medidas conductuales se introdujeron en Países Bajos en febrero de 2008 como alternativa a la privación de libertad. Durante la aplicación de la medida, el joven puede residir en su hogar familiar o en acogimiento familiar. Está dirigida a jóvenes reincidentes o que han cometido delitos graves. Los objetivos de esta medida son:

- Reducir la brecha entre la libertad vigilada para menores y la privación de libertad.
- Detener el desarrollo de la carrera delictiva del menor.

²⁶ *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

- Reforzar los factores de protección.
- Eliminar las influencias negativas.
- Cuidar del joven.
- Cambiar la conducta del joven.
- Fomentar la reintegración exitosa de los jóvenes en la sociedad.

La medida es impuesta por un juez con el asesoramiento de la Junta de Protección de Menores. Esta medida puede tener una duración de entre seis meses y un año, periodo que puede renovarse una vez. La medida puede constar de varias intervenciones independientes. Puede incluir programas de formación y tratamiento, tales como intervenciones específicas sobre la conducta: terapia de control de la ira o programas destinados a abordar problemas de drogadicción o alcoholismo. En la medida puede incluirse el acogimiento familiar.

Evaluación y valoración

Esta medida se aplica con escasa frecuencia (unas 60 veces al año) y se ha investigado el porqué. El Ministerio responsable de esta medida desea mantenerla con el fin de ayudar a cumplir los requisitos establecidos por la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN) y para proporcionar una alternativa a la privación de libertad. Por esta razón se está trabajando para ofrecer a las partes interesadas una mejor información sobre la medida. Sin embargo, aún no se ha llevado a cabo una investigación formal sobre los jóvenes que han sido objeto de medidas conductuales.

En las evaluaciones de la práctica, se ha considerado satisfactoria la pertinencia de los programas, mientras que la eficiencia y la eficacia del programa se han calificado como insatisfactorias. La posibilidad de plasmación de los resultados de la evaluación en declaraciones de buenas prácticas se ha clasificado como dentro de la media. Sin embargo, se desconoce el impacto del programa, así como su sostenibilidad y transferibilidad.

CONCLUSIÓN

Las medidas alternativas que tienen un enfoque educativo ofrecen una serie de ventajas. Cabe señalar que algunas medidas alternativas que no se han incluido dentro de este grupo pueden también incorporar un objetivo educativo. Las buenas prácticas mencionadas anteriormente demuestran el buen funcionamiento de las medidas con enfoque educativo aplicadas actualmente en los distintos contextos legislativos. Se observa que estas medidas pueden ser aplicadas tanto mientras el joven permanece en su comunidad como mientras vive en una residencia o institución educativa, hogar de acogida u otros lugares. Un elemento fundamental de las buenas prácticas que se desprende de los ejemplos anteriores es que, a menudo, la medida implica una estrecha colaboración tanto con la familia del joven como con el propio

joven. Los servicios de apoyo y seguimiento suelen participar en la medida cuando esta implica apartar al joven de su entorno familiar, para ayudarle en el proceso de reintegración posterior a su entorno familiar y social. Otra ventaja importante de este tipo de enfoque educativo es que permite intervenciones específicas dirigidas a problemas de conducta concretos y permite el desarrollo social y psicológico del joven. También cabe señalar que el uso de medidas educativas está sólidamente avalado por las directrices internacionales, en particular las normas europeas para menores sometidos a penas o medidas alternativas.

3.3.3 Medidas asistenciales y terapéuticas

Las medidas alternativas de **carácter asistencial** orientadas al bienestar del niño se utilizan en varios sistemas judiciales. La forma en que se proveen estos cuidados puede diferir de un sistema judicial a otro, pero uno de los tipos de medida más comunes de esta categoría es el acogimiento familiar. Estas medidas asistenciales pueden ser especialmente útiles si se considera que el ambiente familiar del niño está contribuyendo a su conducta delictiva. Las sentencias también pueden imponer la convivencia con otra persona, familia o grupo educativo. En estos tipos de sentencias, el objetivo es proporcionar atención al joven fuera de su entorno familiar durante un periodo determinado, en el cual podrá tratarse también su conducta delictiva. Asimismo, estas medidas asistenciales pueden combinarse con medidas educativas o terapéuticas.

En numerosos sistemas judiciales se aplican también **medidas con un objetivo o componente terapéutico**. Con frecuencia se proporciona acceso a servicios de orientación como complemento a otras medidas (por ejemplo, pueden prestarse servicios de orientación a un infractor en libertad vigilada) o como medida independiente. Si resulta adecuado para el caso particular del joven, podrán usarse otras medidas alternativas como la participación en programas de control de la ira o de tratamiento de adicciones. También empiezan a ser habituales como medidas alternativas las intervenciones terapéuticas tales como la terapia multisistémica (TMS).

En diversos sistemas judiciales europeos, existe una serie de medidas alternativas que pueden considerarse **terapéuticas o formativas**. En Italia, España y Países Bajos, se han identificado e implementado varios de ejemplos de buenas prácticas para medidas terapéuticas, como por ejemplo:

- Programa de formación de fundamentos sólidos – Italia
- Iniciativa Raíces familiares – Italia
- Terapia multisistémica – Países Bajos
- Programa de formación y capacitación Tools4U – Países Bajos
- Terapia de control de las reacciones agresivas – Países Bajos
- Tratamiento ambulatorio - España

El Programa de formación de fundamentos sólidos tiene por objetivo desarrollar una intervención que permita a los jóvenes infractores varones mejorar su respeto por sí mismos y aumentar su autoestima y competencias sociales, lo que en última instancia reducirá los factores de riesgo de conductas delictivas y las conductas de alto riesgo tales como la drogadicción y las conductas autodestructivas. Esta intervención va dirigida a varones de entre 14 y 23 años que presentan una baja autoestima y/o un déficit de respeto por sí mismos y de habilidades sociales. Estos son los objetivos de la intervención:

- Aumentar la autoestima y las habilidades sociales de jóvenes infractores varones que pasen por el sistema de justicia de menores.
- Intercambiar conocimientos con otros programas similares en marcha para identificar buenas prácticas y objetivos mínimos.
- Integrar en el programa la investigación científica acerca de los factores que determinan la eficacia de las intervenciones sobre la autoestima y habilidades sociales de jóvenes infractores varones.
- Integrar en la intervención el uso de instrumentos de psicodiagnóstico.
- Formar a los formadores para la aplicación del programa.
- Poner a prueba el borrador del programa a modo de proyecto piloto.

El programa consta de cinco partes independientes. La primera es una reunión de presentación. Le siguen tres módulos esenciales. El primer módulo, *Yo y yo mismo*, consiste en ocho reuniones y se centra en la persona participante y en la mejora de su autoconocimiento y de su conciencia de sí mismo. El segundo módulo, *Yo y las relaciones*, consta de siete reuniones y se centra en el joven y su relación con los demás. El último módulo principal, *Yo y la sociedad*, consiste en siete reuniones y se centra en el lugar que el joven ocupa en la sociedad en general. El programa finaliza con una reunión de cierre en la que el joven es invitado a exponer una presentación sobre lo que ha aprendido y sobre sus planes para el futuro, tras lo cual se le entrega un certificado que da fe de que ha completado el programa con éxito.

Evaluación y valoración

En las pruebas de este programa, se han obtenido resultados positivos. El programa definitivo se enviará a las comisiones de acreditación para su aprobación. La metodología ha resultado adecuada y los ejercicios han sido entendidos por los jóvenes participantes, a pesar de detectarse dificultades en algunos temas delicados. La exposición sobre su experiencia ha resultado ser un aspecto de la intervención particularmente útil.

27 Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

Las evaluaciones han encontrado satisfactorias la pertinencia, la eficiencia y la eficacia del programa. Por otro lado, se han considerado como dentro de la media impacto, la sostenibilidad, la transferibilidad y la posibilidad de plasmar las experiencias en declaraciones de buenas prácticas para este tipo de intervenciones.



INICIATIVA RAÍCES FAMILIARES – ITALIA²⁸

La iniciativa Raíces familiares es una intervención dirigida a brindar herramientas a las familias de los jóvenes relacionados con el sistema de justicia de menores. Supone un reconocimiento de la importancia de la familia para la reintegración social del joven, y contribuye a garantizar la continuidad de las medidas de apoyo proporcionadas al joven una vez que la intervención formal llega a su fin. Los objetivos de la intervención son:

- Apoyar a las familias de origen de los jóvenes que pasan por el sistema de justicia de menores y respetar las dificultades encontradas.
- Potenciar la cooperación entre las familias de los jóvenes y los servicios de justicia de menores.
- Proporcionar nuevas herramientas y metodologías a los servicios de justicia de menores.

Esta iniciativa se divide en seis partes. La primera fase consiste en presentar a las familias de los jóvenes en contacto con el sistema de justicia de menores los diferentes modelos de intervención ofrecidos. La segunda fase proporciona formación en cuatro modelos de apoyo diferentes: grupos Gestalt, grupos multifamiliares, grupos de ayuda y autoayuda y conferencias de conciliación familiar. A continuación, la tercera fase profundiza en el análisis y las pruebas de uno de los modelos. La cuarta fase se centra en la creación de grupos, mientras que la quinta parte se centra en la implementación de grupos. La fase final consiste en supervisar este proceso de pruebas. En el proceso participan profesionales como un psicólogo, un revisor y un observador. Está financiado por autoridades locales y la Oficina de servicios sociales para menores.

Evaluación y valoración

Las experiencias de estas intervenciones han demostrado que la comunicación familiar inicial se caracterizaba por enfoques negativos. Sin embargo, el grupo encontró espacio para la reflexión y el diálogo, lo cual proporcionó un análisis de esta dinámica negativa y una mejor comprensión mutua. Redujo el sentimiento de soledad entre los padres y familiares. Se concluyó que el programa destacó por puntos fuertes como el aumento de la sensibilidad y una mayor capacidad para empatizar con la situación y las emociones de otras personas. Se alentó a los

²⁸ Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

jóvenes a compartir sus sentimientos y experiencias con su familia más abiertamente y con menos miedo, se redujeron los roces entre padres e hijos y las familias participantes fueron capaces de convertirse en sistemas de apoyo mutuo.

Al evaluar el programa, su pertinencia, eficiencia y eficacia se consideraron satisfactorias. El impacto del programa, su sostenibilidad, transferibilidad y la posibilidad de plasmar los resultados de la evaluación en declaraciones de buenas prácticas se consideraron dentro de la media.



TERAPIA MULTISISTÉMICA – PAÍSES BAJOS²⁹

Esta intervención (conocida como TMS) se utiliza con jóvenes de entre 12 y 18 años con problemas de conducta complejos. Puede utilizarse como alternativa a la inclusión en una institución penitenciaria. La medida debe ser impuesta por un juez. La intervención involucra tanto al joven como a su familia. Se utiliza en respuesta a problemas como agresiones, mentiras, fugas, drogadicción e influencias sociales negativas. Los objetivos de la intervención son:

- Reducir el índice de reincidencia, detener el desarrollo de carreras delictivas y prevenir el ingreso del joven en instituciones penitenciarias.
- Garantizar que el menor viva en su casa y asista al centro educativo o siga un programa diario de actividades.
- Capacitar a los padres para educar a sus hijos.

La intervención puede durar entre tres y cinco meses y se lleva a cabo en el entorno familiar con la participación de las personas que ejercen una influencia significativa en la vida del joven. Implica que un terapeuta visite varias veces por semana a la familia del joven y un trabajo para mejorar las relaciones sociales en la familia y con la comunidad en general. Una vez finalizado el programa formal, es necesaria una supervisión posterior para respaldar la aplicación de las nuevas estrategias y conductas tanto del joven como de sus padres.

Evaluación y valoración

Los expertos han manifestado opiniones positivas sobre el uso de la TMS y la han considerado eficaz en cuanto a la reducción de la reincidencia y el fortalecimiento de los jóvenes y sus familias. La TMS es reconocida internacionalmente y ha demostrado reiteradamente sus resultados positivos con jóvenes infractores reincidentes. Ha tratado con éxito problemas de conducta sexual, drogadicción, trastornos emocionales graves y problemas de salud crónicos.

²⁹ *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

En Países Bajos están llevándose a cabo evaluaciones de la eficacia de la TMS. Los resultados han demostrado que el 85% de los programas se completa con éxito y el 82% de los jóvenes no vuelve a cometer infracciones. Las intervenciones basadas en la TMS han arrojado resultados positivos en comparación con la privación de libertad en una institución penitenciaria o centro de reclusión de menores. En Países Bajos las intervenciones conductuales han sido reconocidas oficialmente por la Comisión para la Acreditación de las Intervenciones. Estas intervenciones tienen por objetivo modificar la conducta y reducir la reincidencia. Las intervenciones juzgadas por la Comisión para la Acreditación de las Intervenciones se basan en pruebas. Para que una intervención sea reconocida, la Comisión exige que sea: «un programa organizado y estructurado de protocolos metodológicos orientado a influir en la conducta o las circunstancias de una persona». La TMS es una intervención reconocida oficialmente.



TOOLS4U – PAÍSES BAJOS³⁰

Esta herramienta se utiliza como medida alternativa y pueda ser impuesta por el tribunal de menores como castigo para menores infractores con un CI superior a 85. Este programa emplea técnicas de terapia cognitiva y conductual y se basa en el principio de aplicar lo que funciona y en las investigaciones publicadas. También hay una variante de esta herramienta que se ha orientado a la mejora de las competencias parentales. La herramienta se aplica a jóvenes cuya falta de competencias está relacionada con su conducta delictiva y que presentan un riesgo de reincidencia moderado. Es necesario que el joven participe en este programa voluntariamente y que tenga acceso programas de formación individualizados. Estos son los objetivos del programa:

- Reducir la reincidencia mediante la adquisición o mejora de competencias.
- Mejorar los déficits de habilidades cognitivas y sociales.
- Fortalecer la capacidad de protección de los jóvenes.

En la implementación de esta intervención, se sigue un método intensivo. Un formador experto en TMS trabaja con el joven y sus padres durante una hora y media a la semana. En función de las necesidades del joven, se celebran seis, ocho o doce reuniones, de las cuales algunas se celebran solamente con el joven, otras con los padres presentes y el resto a solas con los padres. El programa de formación Tools4U consta de tres etapas: 1) dos reuniones orientadas a conocerse unos a otros, recopilación de información y concienciación; 2) entre seis y diez reuniones en las que se imparte una terapia cognitivo-conductual para mejorar las competencias del joven; 3) una reunión de cierre en la que se realiza una evaluación y el joven recibe un certificado de finalización.

30 *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

Evaluación y valoración

Las evaluaciones de esta intervención no han arrojado resultados óptimos. Se observaron problemas concretos como la falta de integridad en el programa. La elección de los jóvenes participantes en el programa también se destacó como un problema, y el grado de supervisión fue variable. En Países Bajos las intervenciones conductuales han sido reconocidas oficialmente por la Comisión para la Acreditación de las Intervenciones. Estas intervenciones tienen por objetivo modificar la conducta y reducir la reincidencia. Las intervenciones juzgadas por la Comisión para la Acreditación de las Intervenciones se basan en pruebas. Para que una intervención sea reconocida, la Comisión requiere que sea: «un programa organizado y estructurado de protocolos metodológicos orientado a influir en la conducta o las circunstancias de una persona». Tools4U es una intervención oficialmente reconocida.



TERAPIA DE CONTROL DE LAS REACCIONES AGRESIVAS – PAÍSES BAJOS³¹

Esta intervención se utiliza con jóvenes con conductas muy agresivas y que se consideran de alto riesgo de reincidencia. Implica el uso de tratamiento cognitivo-conductual y técnicas de teatroterapia. Esta medida puede ser impuesta por un juez como medida de conducta, como continuación de otro programa o como condición durante una libertad vigilada. Su objetivo es motivar y mejorar la autoestima de los jóvenes y sus posibilidades. La intervención está diseñada para satisfacer las necesidades individuales del joven. Estos son los objetivos de la intervención:

- Ayudar al joven a aprender a regular sus emociones y conductas agresivas.
- Reducir los índices de reincidencia.
- Reducir los factores de riesgo individuales relacionados con problemas de control de la agresividad.
- Aumentar la capacidad de aprendizaje y la autoestima del joven participante.

El tratamiento dura entre 6 meses y 2 años y va dirigido a jóvenes de entre 16 y 24 años. El programa consiste en sesiones semanales de una hora de duración, así como encuentros de una hora y media. Se trabaja en la motivación individual, en la infracción cometida, en las competencias de control, en la asertividad y en la corrección de disfunciones cognitivas. Otras clases se centran en la reducción del estrés, el control de impulsos, la mediación y la ruptura de ciclos de conducta negativos.

31 *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

Evaluación y valoración

Según la evaluación realizada, esta intervención resulta prometedora para jóvenes con problemas importantes de agresividad. Se han observado mejoras en la conducta y una reducción del riesgo de reincidencia en contextos residenciales. Sin embargo, se han obtenido resultados peores en los casos en los que la intervención no se ha ejecutado correctamente. En Países Bajos, las intervenciones conductuales han sido reconocidas oficialmente por la Comisión para la Acreditación de las Intervenciones. Estas intervenciones tienen por objetivo modificar la conducta y reducir la reincidencia. Las intervenciones juzgadas por la Comisión para la Acreditación de las Intervenciones se basan en pruebas. Para que una intervención sea reconocida, la Comisión requiere que sea «un programa organizado y estructurado de protocolos metodológicos orientado a influir en la conducta o las circunstancias de una persona». La Terapia de control de las reacciones agresivas es una intervención reconocida oficialmente.



TRATAMIENTO AMBULATORIO – ESPAÑA³²

Este programa, se encuentra dentro de un servicio más amplio gestionado por Fundación Diagrama en las Palmas de Gran Canaria, y está destinado a la reinserción e intervención social de menores sujetos a medidas judiciales en medio abierto, contempladas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad de los Menores. Aunque se trata de un programa provincial, se desarrolla en el ámbito comunitario del menor, por ello es el educador el que se desplaza al municipio donde residen los menores con el fin de desarrollar la prestación en beneficio de la comunidad en el propio entorno del menor.

Los principales objetivos de esta medida son:

- Prevenir la reincidencia y comisión de nuevas infracciones y/o delitos, a través de un proceso educativo de toma de conciencia y asunción de responsabilidades por parte de los menores.
- Impulsar el desarrollo cognitivo-social del menor y potenciar sus recursos personales y las capacidades necesarias para desenvolverse en la sociedad.
- Realizar una evaluación, asesoramiento e intervención psicoterapéutica sobre los problemas y necesidades de los menores.
- Intervenir terapéuticamente sobre los problemas de salud mental o de abuso de consumo de sustancias tóxicas que presenten los menores.

Atendiendo a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad de los Menores “*Las personas sometidas a esta medida habrán de asistir al centro designado con la periodicidad*”

32 Spain National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

requerida por los facultativos que las atiendan y seguir las pautas fijadas para el adecuado tratamiento de la anomalía o alteración psíquica, adicción al consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones en la percepción que padezcan. Esta medida podrá aplicarse sola o como complemento de otra medida prevista en este artículo. Cuando el interesado rechace un tratamiento de deshabitación, el Juez habrá de aplicarle otra medida adecuada a sus circunstancias.”

Desarrollo

Tras recibir el caso, se realiza una entrevista inicial con el menor y sus progenitores en la que se les explica el contenido de la medida y su significado. Se tiene en cuenta el tiempo y horario semanal que el menor ya tiene ocupado personalmente en actividades formativas, laborales u otras.

Antes de iniciar la medida, se elabora el Proyecto Individualizado de Ejecución de Medida, y tras la aprobación del mismo por el Juez de Menores competente, se inicia su ejecución.

El tratamiento se desarrolla en coordinación con los recursos de salud mental del entorno, centrándose el servicio en el apoyo psicoterapéutico y la intervención a nivel familiar, y las principales prestaciones que se ofrecen son:

- Tratamiento psicoterapéutico debido a trastorno asociado a uso de sustancias tóxicas.
- Tratamiento psicoterapéutico debido a psicopatologías.

Al finalizar, se realiza una entrevista de evaluación con el responsable del recurso y otra entrevista con el menor y su familia, que se adjunta al Informe Final de medida.

Evaluación y valoración

Las evaluaciones de esta medida han arrojado resultados satisfactorios en relación con todos los criterios: pertinencia, eficiencia y eficacia; impacto del programa; sostenibilidad del programa; transferibilidad del programa y plasmación de las conclusiones de la evaluación en forma de declaraciones de buenas prácticas. Esta evaluación ha sido realizada internamente por la Fundación Diagrama. Todavía no se han realizado evaluaciones externas basadas en pruebas objetivas.

CONCLUSIÓN

Las buenas prácticas en las medidas asistenciales demuestran que es posible ofrecer una intervención asistencial mientras el joven permanece en su entorno familiar o mientras convive con otra persona, familia o grupo. Estos tipos de acogida pueden ser especialmente beneficiosos en los casos en que se considera que el entorno familiar contribuye a las conductas delictivas. Sin embargo, este tipo de medidas presenta una ventaja fundamental: la estrecha colaboración con la familia del joven participante. Otra ventaja de estos tipos de medidas terapéuticas o asistenciales es que pueden utilizarse para tratar problemas de conducta específicos o grupos particularmente problemáticos de jóvenes, incluidos los considerados de alto riesgo. Esto permite que este tipo de intervenciones alternativas se apliquen a jóvenes que, de lo contrario, no podrán beneficiarse de otras medidas alternativas. Además, la orientación específica de los programas a determinados tipos de problemas de conducta posibilita el tratamiento directo de las causas concretas de la conducta delictiva. Asimismo, proporciona un mecanismo para incorporar a las intervenciones técnicas psicológicas como la terapia cognitivo-conductual. Este tipo de prácticas presentan también una ventaja relevante: los indicios de efectos positivos entre los jóvenes con conductas especialmente problemáticas.

3.3.4 Medidas reparatoras

La justicia reparatora se ha convertido en un aspecto fundamental de la práctica en numerosos sistemas de justicia de menores y, aunque no se cita explícitamente en la CDN de la ONU, su uso ha sido respaldado y recomendado por el Comité de los derechos del niño. La justicia reparatora tiene como objetivo subsanar el daño causado por un delito mediante la participación conjunta del infractor, la víctima y otros miembros de la comunidad. Se utiliza con frecuencia en sistemas de justicia de menores y a menudo toma la forma de conferencias de conciliación familiar. En este tipo de justicia reparatora, el niño, sus padres o tutores u otro adulto autorizado se reúnen con la víctima. Si se considera beneficioso, también pueden incluirse a otros miembros de la comunidad, como un maestro o profesor del niño, por ejemplo. Generalmente, el encuentro es dirigido por un moderador. El proceso otorga espacio a las víctimas para expresar cómo les ha afectado la infracción. De esta manera, se espera que el delincuente se conciencie en mayor medida sobre el daño causado por su infracción y se responsabilice de sus actos. En estas reuniones, se elabora un plan al que contribuyen el infractor y su familia. Así, el joven pide disculpas a su víctima y se compromete a algún tipo de reparación o a pagarle una indemnización. También se elabora un plan para ayudar al joven a evitar conductas delictivas en el futuro. El plan acordado puede especificar ciertos requisitos, tales como la asistencia al centro educativo, cursos o alguna actividad concreta. En algunos sistemas judiciales, el plan elaborado en esta conferencia de conciliación familiar puede ser aprobado por el tribunal y elevado a sentencia judicial. No obstante, al aplicar medidas reparatoras debe tenerse cuidado de respetar en todo momento los derechos del joven.³³

En la actualidad, los diversos sistemas judiciales europeos aplican diversos tipos de **medidas reparatoras** y se ha identificado una serie de programas, que resultan representativos de las buenas prácticas en esta área, a saber:

33 Más información: Lynch, N., «Restorative Justice through a Children's Rights Lens» (2010) 18(2) *International Journal of Children's Rights* 161

- Mediación víctima-infractor – Italia.
- Conferencia de conciliación juvenil – Irlanda del Norte.
- Centros de compromiso para jóvenes – Irlanda del norte.
- Programa HALT – Países Bajos.

MEDIACIÓN VÍCTIMA-INFRACTOR – ITALIA³⁴

El programa Mediación víctima-infractor es un proceso reparador aplicado actualmente en Italia. Puede ponerse en marcha en varios puntos del proceso de justicia penal: durante la investigación preliminar, durante la audiencia preliminar y durante el periodo de libertad vigilada del joven. Tiene por objetivo fomentar la asunción de responsabilidades por parte del joven y le anima a tomar medidas voluntarias con el fin de resolver el conflicto. Estos son algunos de los objetivos de la intervención:

- La creación de un espacio para la víctima dentro del proceso de justicia penal.
- Alentar al joven a asumir su responsabilidad por el delito comprometido.
- Alentar al joven a demostrar su voluntad de pedir disculpas a la víctima de su crimen y de asumir la responsabilidad por los daños causados tomando medidas para reparar el daño causado.
- Alentar al joven a concienciarse en mayor medida sobre las consecuencias de sus acciones, así como a lograr consecuencias positivas y entablar relaciones sociales.

El proceso es dirigido por un mediador, que contacta con la víctima y el niño para organizar un encuentro. Se mantienen reuniones preliminares por separado con el niño y con la víctima, lo que permite que ambos bandos describan el delito y organizar una mediación formal. A continuación, se celebra una reunión entre el niño y la víctima, que tiene por objeto mostrar las consecuencias del incidente y revisar las diferentes versiones de los hechos. El mediador desempeña un papel activo y tiene el objetivo de formular un acuerdo en el que el joven delincuente ofrecerá alguna reparación o disculpa a la víctima. El resultado de la mediación se envía a la autoridad judicial, indicando si la mediación ha concluido positivamente, negativamente o sin un resultado claro, pero sin describir los pormenores de la mediación.

³⁴ Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

Evaluación y valoración

El papel del mediador se ha considerado una buena práctica relacionada con esta intervención, la cual es potencialmente transferible. El mediador tiene la responsabilidad de coordinar la mediación y se han detectado aspectos positivos para este papel, tales como:

- La aceptación de las partes involucradas al permitir que víctimas e infractores puedan expresar sus puntos de vista y verbalizar su sufrimiento.
- La capacidad de restablecer la comunicación entre los participantes, velando en todo momento por la confidencialidad y la intervención indirecta.
- La capacidad de estar entre las dos partes sin juzgar ni analizar.
- El mantenimiento de la imparcialidad y la neutralidad en su relación con los participantes en la mediación.

En la evaluación de esta intervención, se han considerado satisfactorias su relevancia, eficiencia y eficacia, mientras que su sostenibilidad, transferibilidad y capacidad para plasmar los resultados de la evaluación en declaraciones de buenas prácticas se han valorado como dentro de la media.



CONFERENCIA DE CONCILIACIÓN JUVENIL – IRLANDA DEL NORTE³⁵

La Conferencia de conciliación juvenil constituye una de las medidas de justicia reparadora aplicada a menores más importantes en Irlanda del Norte. El tribunal de menores puede imponer la participación en una Conferencia de conciliación juvenil en el marco de una sentencia. El objetivo del encuentro es consensuar un plan de acción para el niño con el que hacer frente a su conducta delictiva y algún tipo de reparación durante uno o varios encuentros. Es necesario el consentimiento del niño para poder celebrar la reunión. Estos son los objetivos del programa:

- Reducir los índices de reincidencia de los jóvenes participantes.
- Incluir a la víctima en el proceso reparador de manera activa.
- Alentar a los jóvenes a reconocer las consecuencias de sus delitos y asumir la responsabilidad de sus actos.
- Formular un plan para el joven, que puede incluir varios elementos como una disculpa a la víctima, reparación o indemnización por el daño causado por su delito o la participación en una actividad específica.

³⁵ Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

La Conferencia de conciliación juvenil tiene un formato particular. Los encuentros son dirigidos y moderados por un coordinador y en ellos participan el joven, un adulto con autoridad para acompañar al joven y un agente de policía. La víctima también puede estar presente, así como otras personas a las que se considere capaces de contribuir significativamente al proceso, tales como trabajadores sociales, personal de la libertad vigilada, amigos de la familia, maestros o profesores. También pueden asistir representantes legales. Estos encuentros permiten a la víctima o a un representante de la víctima reunirse con el joven delincuente y que este afronte las consecuencias de su conducta delictiva. Sin embargo, la víctima no tiene obligación de asistir. El plan de acción puede incluir: una disculpa escrita o verbal a la víctima; alguna reparación o indemnización a la víctima; alguna prestación en beneficio de la comunidad; restricciones sobre los desplazamientos del niño; formación o supervisión; asesoramiento o tratamiento. Sin embargo, el plan puede recomendar un periodo de privación de libertad para el joven. El plan debe ser adaptado a las circunstancias individuales del joven y enviado al tribunal de menores para su aprobación. También es necesario que el niño acepte que se ponga en marcha el plan de la Conferencia de conciliación juvenil. Al imponer una orden de Conferencia de conciliación juvenil, también establecerá un límite de tiempo de hasta doce meses para su finalización. Si el niño no cumple los términos del acuerdo, regresará ante el tribunal.

Evaluación y valoración

Las evaluaciones de la orden de Conferencia de conciliación juvenil han sido positivas en general y se han logrado reducciones significativas en los índices de reincidencia de los jóvenes que han participado en ellas, respecto a quienes recibieron una sentencia de pena privativa de libertad. Tres de las principales ventajas de este tipo de orden son que reduce las infracciones, es rentable y apoya a la víctima.

El Equipo de revisión de justicia de menores también ha identificado los siguientes puntos fuertes que están especialmente relacionados con esta intervención:

- Los menores infractores pueden comprender el vínculo entre su infracción, el diálogo que tiene lugar en la conferencias y el plan que se formula y acuerda.
- Se insta a los jóvenes a participar y a asumir la responsabilidad sobre sus acciones.
- Los coordinadores de las conferencias son profesionales bien formados.
- Se facilita la reintegración del joven al instarle a participar en prestaciones en beneficio de la comunidad, lo cual los insta a «hacer lo correcto».

El Equipo de revisión de justicia del menor también señaló problemas de la intervención que podrían subsanarse: mejorar los índices de participación de las víctimas; garantizar la proporcionalidad de las consecuencias respecto de la infracción cometida; reducir el tiempo entre la detención y la conclusión de la Conferencia de conciliación juvenil; asegurar que los coordinadores puedan decidir según su propio criterio la devolución de los casos a los tribunales cuando si así se considera conveniente.



Los Centros de compromiso para jóvenes fueron introducidos experimentalmente en Irlanda del Norte en 2012 en el marco de la preparación para la introducción del Reglamento de plazos límite para juicios a menores y se extendieron por toda Irlanda del Norte en 2014. Los centros se concibieron para ayudar a jóvenes acusados de delitos leves a decidir de forma más rápida y razonada si aceptan o no las medidas justicia reparadora que se les proponen. Esto formaba parte del objetivo general de acortar la duración de los procesos, ya que muchos jóvenes sólo se comprometían a aceptar las medidas desjudicializadoras después de que el caso hubiera llegado a un tribunal. Estos son los objetivos de los centros de compromiso para jóvenes:

- Facilitar la reorientación de los jóvenes que confiesen delitos leves hacia procesos desjudicializados o de justicia reparadora, con la opción de recibir más asistencia en el futuro.
- Proporcionar a los jóvenes acusados de delitos más información ante las decisiones que deben tomar.
- Acortar la duración de los procesos en los casos de jóvenes para los que no procede la desjudicialización.
- Potenciar los beneficios rehabilitadores y reparadores de las medidas impuestas permitiendo que los casos de menores se resuelvan con la mayor rapidez posible.

El joven es considerado apto para su inclusión en este programa si se reúne una serie de requisitos: el joven debe ser mayor de 10 y menor de 18 años en el momento de la infracción; la infracción debe ser un delito leve no procesable y el joven no debe ser considerado delincuente reincidente o habitual por la policía. Los centros son dirigidos por especialistas del Servicio Policial de Irlanda del Norte o de la Agencia de justicia de menores con formación en medidas de justicia reparadora. El centro explica la naturaleza del caso y las opciones disponibles. El joven sólo puede recibir una medida de desjudicialización si confiesa el delito. Se informa con antelación al joven y a su padre, madre o tutor sobre el funcionamiento del centro y la hora de la cita, así como de su derecho a acudir al centro acompañado por un abogado. Si no existe plena admisión de culpa, la presencia de este representante legal es obligatoria. Antes de la cita, el Oficial de desjudicialización de menores y el Coordinador de conferencias de conciliación juvenil se reúnen para acordar si el joven necesita recibir una mayor asistencia, en caso de que acepte la medida de desjudicialización. En el centro, se comunicará al joven (acompañado por un adulto responsable y su representante legal) la medida de desjudicialización propuesta así como las pruebas en las que se basa. Se da tiempo al joven para que pueda analizar en privado si acepta la oferta o si, por el contrario, el caso debe ser trasladado al tribunal de menores. Si el joven admite su responsabilidad, el centro puede ofrecer distintos acuerdos, como la celebración de una Conferencia de conciliación juvenil, una amonestación oficial o medidas reparadoras. Si se ordena una Conferencia de conciliación juvenil, se elaborará un plan de conferencias que debe seguir el joven. Si se utiliza cualquiera de las otras dos medidas, y según el criterio del agente de policía, se proporcionará más apoyo o se le derivará a una institución asistencial.

36 Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

Evaluación y valoración

Una evaluación de la iniciativa llevada a cabo en 2013 mostró que esta había reducido el número de jóvenes que ingresan en el sistema judicial y contribuido a lograr resoluciones más rápidas de los casos. Se han identificado algunas de las causas más importantes de este éxito: la rápida detección de necesidades; la agilidad del proceso hasta el archivo del caso y el enfoque conjunto de la Agencia de Justicia de Menores y el Servicio Policial de Irlanda del Norte. También se considera que alentó a los jóvenes a reflexionar sobre lo que habían hecho y las posibles consecuencias de reincidir en el futuro. Cabe destacar un aspecto importante: ayudó a las instituciones penales a comprender las razones que llevan a los jóvenes a delinquir, lo cual les permitió derivarlos a servicios asistenciales adecuados si procedía.

Sin embargo, también se detectaron problemas relacionados con la obligación del joven de confesar su culpabilidad antes de acceder a la desjudicialización y la necesidad de que los jóvenes conozcan las consecuencias de su admisión de culpabilidad y la importancia de contar con representación legal.



HALT – PAÍSES BAJOS³⁷

Una de las intervenciones de justicia reparadora más utilizadas es la conocida como Programa HALT. Los jóvenes pueden ser incluidos en el programa HALT por la policía o por el fiscal como una vía de desjudicialización. Se trata de un programa de intervención temprana, cuyo objetivo es mantener al menor fuera del sistema de justicia. Se utiliza ante delitos carácter muy leve o leve. Los padres desempeñan un papel importante en este proceso. Estos son los objetivos del programa HALT:

- Prevenir, reducir y sancionar los delitos de menores y mejorar la seguridad pública.
- Aumentar el grado de concienciación de los jóvenes y sus familias sobre conductas apropiadas y normas sociales.
- Mantener al joven fuera del sistema formal de justicia penal.
- Implicar a los padres y garantizar que desempeñen un papel importante mediante su participación.
- Incorporar medidas de justicia reparadora tales como un diálogo sobre la infracción con el joven y su familia, la presentación de una disculpa, una indemnización por los daños causados, la ejecución de medidas educativas o la imposición de una sentencia de prestaciones en beneficio de la comunidad.

37 *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

Participan en el proceso el funcionario del programa HALT, el niño, sus padres y la víctima del delito, si esta así lo decide. La responsabilidad de la intervención recae en la acusación. El proceso implica el diálogo entre las partes involucradas y un acuerdo de medidas reparatoras para la víctima o una disculpa. También puede implicar medidas educativas y, en ocasiones, la imposición de una sentencia de prestaciones en beneficio de la comunidad. Cada vez son más los casos graves que se incluyen en el programa HALT.

Evaluación y valoración

El sistema HALT ha sido evaluado en dos ocasiones, en 2006 y 2013. A raíz de estas evaluaciones, se ha decidido continuar con el programa HALT y se han planteado modificaciones del proceso. Los resultados de estas evaluaciones han permitido introducir modificaciones en el programa HALT con el fin de garantizar la consecución de los objetivos marcados para ciertos colectivos de jóvenes. Se ha renovado tras estas evaluaciones y, en la actualidad, está prestándose más atención a la implementación de medidas de justicia reparatora en el marco de esta intervención.

CONCLUSIÓN

Los ejemplos de buenas prácticas analizados muestran las diversas medidas de justicia reparatora que pueden utilizarse en respuesta a conductas delictivas de los jóvenes. Los ejemplos, tomados de Italia, Irlanda del Norte y Países Bajos, ilustran la utilización de medidas reparatoras en distintos marcos legales. En particular, se observa que, para implementar con éxito las medidas reparatoras, es crucial hacerlo desde un enfoque sistemático, con la participación de profesionales formados y capacitados. Una de las ventajas de los procesos reparatoros es que a menudo implican a la víctima de la infracción cometida por el joven. Esto no sólo ofrece evidentes beneficios para la víctima del delito, al colocarla en el centro del proceso, sino también para el joven, sobre todo porque contribuye a que asuma la responsabilidad de sus actos y a comprender mejor las consecuencias de su conducta. La elaboración de un plan para el joven en el marco de estos procesos reparatoros permite un seguimiento estructurado y minucioso a partir de la conferencia o el acto con el que se pone en marcha la medida reparatora. Esto garantiza algún tipo de disculpa o reparación para la víctima, además de contribuir a abordar otras cuestiones que se considere que puedan estar fomentando las conductas delictivas.

3.3.5 Asistencia durante la prisión preventiva

Mientras que algunas de las medidas alternativas analizadas anteriormente pueden ser aplicadas durante la fase de instrucción o durante la condena, otro tipo de alternativa importante es la dirigida específicamente a la reducción de la prisión preventiva pendiente de juicio mediante programas de asistencia para la obtención de la libertad provisional. Este tipo de intervención cobra una gran importancia cuando el tribunal considera que el joven debe ser mantenido bajo custodia por alguna razón. Los programas de asistencia para la obtención de la libertad provisional ofrecen una alternativa a la prisión preventiva para que esta pueda ser utilizada sólo como último recurso. Estas intervenciones son de especial relevancia a la luz del gran

número de jóvenes en prisión preventiva pendiente de juicio en toda Europa.

Existen varios ejemplos de este tipo de prácticas en Europa, pero a continuación analizaremos dos programas concretos que se consideran ejemplos de buenas prácticas y que se basan en estrategias distintas. Son los siguientes:

- Plan YJA de asistencia para la obtención de la libertad provisional – Irlanda del Norte.
- Acogimiento familiar supervisado – Países Bajos.



PLAN YJA DE ASISTENCIA PARA LA OBTENCIÓN DE LA LIBERTAD PROVISIONAL – IRLANDA DEL NORTE³⁸

El Plan de asistencia para la obtención de la libertad provisional tiene por objetivo ayudar a los jóvenes a cumplir las condiciones de su libertad provisional, evitando que las incumplan y, en consecuencia, sean retenidos en prisión preventiva pendiente de juicio. Esto tiene una gran importancia ya que, en teoría, la libertad provisional solamente se deniega en los casos más graves, y también debido al problema de que el Centro de Justicia de Menores Woodlands se emplea cada vez más como centro para jóvenes en prisión preventiva. Estos son los principales objetivos del Plan de asistencia para la obtención de la libertad provisional:

- Prestar a los jóvenes en espera de juicio o sentencia servicios destinados a ayudarles a completar con éxito su periodo de libertad provisional cumpliendo sus condiciones.
- Proporcionar ayuda y servicios adaptados a las circunstancias del joven, el presunto delito y los motivos por los que se le haya denegado la libertad provisional.
- Ofrecer alternativas fiables a la prisión preventiva del joven detenido abordando cualquier posible objeción a la libertad provisional.
- Acortar el tiempo que los jóvenes permanecen en prisión preventiva.
- Prevenir la reincidencia durante la libertad provisional.
- Ayudar al joven a acudir ante el tribunal en las fechas que se hayan designado.

El plan pretende ofrecer programas individualizados para los casos en que sea probable que se rechace la libertad provisional para el joven. El equipo responsable de este plan también participa en las evaluaciones de concesión de libertad provisional y presenta informes a los tribunales que así lo soliciten.

38 Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

El plan consta de cuatro fases. La primera es la valoración de concesión de libertad provisional, en la que se decide si procede aplicar el Plan de asistencia para la obtención de la libertad provisional y durante la cual se abordan las objeciones que haya manifestado el tribunal. La segunda fase del plan se centra en el proceso judicial. Se redacta un informe para el tribunal, que describe la aptitud del joven para su inclusión en el plan y el programa de medidas de apoyo que se le ofrecerá. El personal también estará a disposición del tribunal para responder a cualquier pregunta y al joven se le explicarán las consecuencias que tendría el incumplimiento de las condiciones impuestas por el programa. La tercera fase es la inclusión en el programa. Si el tribunal acepta la inclusión del joven en el Plan de asistencia para la obtención de la libertad provisional, se celebra una reunión en la que el personal explica el programa (incluidas las consecuencias de su incumplimiento) al joven y a su padre o tutor. Ambos deben firmar un acuerdo contractual con el trabajador. La cuarta fase del plan es la de contacto con el joven, con el que se mantendrán un mínimo de tres contactos por semana. El programa puede incluir acciones formativas y educativas, ofertas de empleo, programas de habilidades sociales o asistencia sanitaria y ayuda contra las drogadicciones. Con frecuencia se visita el hogar familiar del joven o se contacta con su hogar o institución de acogida. Además, el joven y sus padres o tutores pueden recibir recordatorios de sus comparecencias en el tribunal si existe riesgo de que no acudan.

Evaluaciones y valoración

La evaluación del Plan de asistencia para la obtención de la libertad provisional realizada en 2006 indica que tuvo éxito: logró que los tribunales aceptaran la propuesta de libertad provisional en el 98% de los casos. También aumentó las probabilidades de que el joven en prisión preventiva fuera puesto en libertad provisional. Sólo el 6% de los participantes en el plan llegó a recibir una pena de privación de libertad.



ACOGIMIENTO FAMILIAR SUPERVISADO – PAÍSES BAJOS³⁹

El Acogimiento familiar supervisado es una medida alternativa que se aplica experimentalmente en Países Bajos desde 2014. Su objetivo es ofrecer una alternativa a la prisión preventiva y puede ser impuesto al joven por el juez durante un plazo máximo de tres meses. Puede ser impuesto como condición para la suspensión de una pena privativa de libertad en situaciones en las que el joven no pueda regresar directamente a su casa por problemas familiares. Al joven se le asigna durante un periodo determinado una familia de acogida que ha recibido formación especial. La medida es ejecutada por la organización Spirit, en cooperación con instituciones penales de menores. Este proyecto ha seguido funcionando durante 2015 y 2016. Algunos de los principales objetivos de esta intervención son:

³⁹ *The Netherlands National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe (JUST/2013/JPEN/AG/4573)*

- Evitar que el joven vuelva a delinquir.
- Reducir el riesgo de reincidencia.
- Lograr que la familia de acogida y el trabajador social ayuden al joven a cambiar su conducta.
- Implicar a la familia del joven y mejorar la capacidad de los padres para educar a su hijo.
- Proporcionar una alternativa residencial a las instituciones penitenciarias para menores.
- Reintegrar al joven en su familia.

Durante la estancia del joven con la familia de acogida, debe asistir a su centro educativo y es supervisado por un orientador personal. Mientras el joven no asista al colegio por vacaciones, se organizará para él un programa diario de actividades. También puede proporcionársele terapia durante el periodo de acogida. Asimismo, durante la ejecución del programa se trabaja con la familia del joven. Existe la oportunidad de que reciban tratamiento si es necesario, así como orientación sobre la educación de sus hijos y acerca de cómo evitar las conductas delictivas. El Acogimiento familiar supervisado permite trabajar de manera individualizada con los jóvenes y se lleva a cabo en cooperación con el colegio y la familia del joven. También pretende proporcionar al joven formas constructivas de emplear su tiempo libre con «amigos constructivos», como alternativa a las influencias grupales negativas que haya podido sufrir. En última instancia, su objetivo es reintegrar al joven en su hogar y su familia.

Evaluación y valoración

Esta medida se aplicó de forma experimental durante 2014 y 2015. Tras una investigación sobre la intervención realizada por la Universidad de Ámsterdam, se obtuvieron resultados preliminares positivos y, en consecuencia, el Ministerio de Seguridad y Justicia confirmó que el proyecto tendría continuidad después de 2015. La investigación realizada por la Universidad de Ámsterdam concluyó que este programa aumentó el deseo los jóvenes de recibir ayuda y redujo las conductas problemáticas. También se determinó que el nivel de estrés de los padres de los jóvenes se vio reducido.

En las evaluaciones, se ha concluido que la pertinencia del programa, su eficiencia y su impacto son satisfactorios. La transferibilidad del programa y la plasmación de los resultados de la evaluación en declaraciones de buenas prácticas fueron clasificados como dentro de la media. Sin embargo, la sostenibilidad del programa se consideró insatisfactoria.

CONCLUSIÓN

El evidente beneficio de los programas de asistencia para la obtención de la libertad provisional, como el Plan de asistencia de Irlanda del Norte o el Acogimiento familiar supervisado en Países Bajos, es que brindan al joven una última oportunidad de evitar la prisión preventiva. Esto cobra especial importancia al considerar que las cifras de personas en prisión preventiva siguen siendo preocupantes en prácticamente todos los sistemas judiciales. Estos programas constituyen una opción importante para el juez al proporcionarle una alternativa a la prisión preventiva en los casos en que así procede. Los ejemplos de buenas prácticas que hemos analizado en este documento muestran que es posible abordar este problema con estrategias muy diferentes. La cuestión puede afrontarse mediante una supervisión estructurada e intensiva dentro de la comunidad o mediante el alojamiento en familias de acogida que reciben la ayuda necesaria para poder, a su vez, proporcionar asistencia intensiva al joven. Estos tipos de mecanismos de asistencia intensivos, tomen la forma que tomen, pueden brindar al joven una valiosa oportunidad de evitar la prisión preventiva hasta la celebración del juicio en casos en que, de otro modo, se consideraría necesaria.

CAPÍTULO IV

PROMOCIÓN DE LAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

4.1 Introducción

Las prácticas reseñadas en la Parte II representan ejemplos clave de la implementación y uso efectivos de alternativas a la privación de libertad en varios sistemas judiciales de Europa. Sin embargo, para poder aumentar satisfactoriamente el número y tipos de alternativas a la privación de libertad en cada sistema judicial, es necesario promocionarlas. No sólo es precisa una labor de promoción para asentar este tipo de alternativas; también lo es para fomentar su uso en el mayor grado posible.

No obstante, existe una serie de retos y barreras a la hora de emplear este tipo de medidas alternativas en el mayor grado posible en la comunidad. Por ello, este apartado analizará sucintamente algunos de los principales retos a la hora de implementar alternativas a la privación de libertad. Asimismo, propondrá algunas estrategias de que podrían contribuir significativamente a superar dichos retos.

4.2 Promoción de alternativas a la privación de libertad

4.2.1 Retos para el fomento de la implementación de medidas alternativas

A pesar del gran abanico de sanciones alternativas disponibles, siguen existiendo retos para fomentar su máximo uso posible. Esto requiere una firme promoción del aumento del uso de medidas alternativas y que todos los sistemas judiciales den pasos claros y positivos a escala nacional hasta lograr la aplicación efectiva del principio de la privación de libertad como último recurso. Uno de los grandes retos que debe abordarse es el de alentar a miembros del sistema judicial y a otras autoridades decisorias de los sistemas nacionales de justicia de menores a que hagan uso de las medidas alternativas en la máxima medida posible. En numerosos países, la privación de libertad sigue viéndose como la pena principal para los jóvenes, incluso para delitos leves. Además, sigue confiándose en herramientas punitivas para los delitos penales tradicionales. Por lo tanto, cualquier falta de confianza por parte del poder judicial u otros agentes puede suponer un gran reto para la aplicación del principio según el cual la privación de libertad sólo debe utilizarse como último recurso.

Este reto pone de relieve la necesidad de tener una base empírica sólida que respalde el uso de medidas alternativas. Para convencer a las autoridades de la eficacia de las medidas alternativas, se necesita una base empírica sólida que demuestre los beneficios de este tipo de intervenciones. Por consiguiente, la actual falta de una base empírica sólida en este ámbito presenta otro reto importante que debe abordarse avanzando. Para abordar este problema de

forma más integral, debe fomentarse a nivel nacional la investigación sobre el uso de medidas alternativas. Asimismo, la ausencia de sistemas sólidos de recopilación de datos constituye otro obstáculo que deben superar numerosos sistemas judiciales. Por lo tanto, es necesario poner en práctica sistemas de recopilación de datos sólidos que hagan que la evaluación sea posible y significativa. Así pues, mejorar la recopilación de datos debería ser una prioridad en los sistemas nacionales de justicia para poder maximizar el uso de medidas alternativas. Cuando se desarrolla una nueva medida alternativa, esta debe ser sometida a análisis y evaluación para valorar su impacto en los menores. Es igualmente importante analizar y evaluar periódicamente las medidas alternativas con el fin de valorar su eficacia. Los métodos de evaluación deben plantearse con la misma rigurosidad. Por ejemplo, además de analizar los datos estadísticos sobre la reincidencia, también deberían realizarse evaluaciones para evaluar el cumplimiento de las normas y directrices internacionales.

También puede suponer un reto conseguir que las medidas alternativas cuenten con una adecuada provisión de medios que permita su correcta implementación. Si una medida en particular no cuenta con los medios necesarios, la confianza en ella por parte del sistema judicial se verá gravemente afectada. La inadecuada o insuficiente provisión de medios puede hacer que una alternativa sea imposible de implementar efectivamente en la práctica, por muy positiva que sea potencialmente. Por lo tanto, la propugnación debe centrarse en conseguir que se asignen recursos suficientes a estas medidas alternativas en los sistemas de justicia de menores.

La accesibilidad a estas medidas alternativas también está relacionada con la cuestión de la provisión de medios. Para que se implemente una medida alternativa, debe estar a disposición de todos los jóvenes. Esto puede representar un problema para los jóvenes que residen fuera de los grandes centros urbanos. No es posible imponer una sanción en beneficio de la comunidad si el menor en cuestión no puede acceder a ella de forma razonable. Por lo tanto, a la hora de diseñar medidas alternativas, es necesario dar especial importancia a su accesibilidad para todos los jóvenes que puedan beneficiarse de ellas, no sólo para los que residan en grandes centros urbanos.

En relación con el aumento del uso de medidas alternativas, otro reto que debe afrontarse es la percepción por parte de la sociedad y los responsables políticos, así como potencialmente por parte de jueces y autoridades, de que estas opciones no privativas de libertad son «blandas».⁴⁰ Esta percepción debe abordarse de forma directa. Una forma de combatirla podría ser maximizar el uso de procesos reparadores. Esto sólo será posible con la cooperación del menor y de la víctima; no obstante, este método de reconciliación quizá pueda contribuir a rectificar esta percepción. De hecho, los requisitos de las sanciones en beneficio de la comunidad pueden ser mucho más complejos que los de una pena de privación de libertad, y pueden surtir un mayor efecto a largo plazo en la vida del menor. Se ha señalado que los requisitos de las medidas alternativas varían considerablemente entre los países europeos. Esto se hace especialmente patente en el número máximo de horas requerido para cumplir una pena; de 30 horas en Bélgica hasta 240 en Irlanda del Norte.⁴¹ Estos factores deben sacarse a la luz para combatir la percepción de que las medidas no privativas de libertad son «blandas» y no representan realmente un castigo.

40 Véase también Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice, *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children* (Londres: Penal Reform International, 2012), disponible en www.penalreform.org

41 Pruijn, I., *IJO Green Paper on Child-Friendly Justice: The Evaluation of the Implementation of International Standards in European Juvenile Justice Systems* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, noviembre de 2011), pág. 22

El diseño de sistemas eficaces para la implementación de medidas alternativas, junto con la consecución de una cooperación eficaz entre los diferentes profesionales, organismos y colectivos de voluntarios implicados, plantea un enorme reto. Cabe mencionar, en relación con esto, la necesidad de aumentar la especialización y formación de profesionales de la justicia de menores en la disponibilidad e implementación de sanciones alternativas. No sólo es necesario que las autoridades decisorias sean conscientes de que existe este tipo de medidas alternativas; también lo es disponer de profesionales con una formación adecuada para implementar y llevar a cabo las intervenciones de forma eficaz y satisfactoria. El aumento del uso de enfoques multidisciplinares presenta una forma de abordar estos retos, pero la consecución de este aumento y la creación de sistemas adecuados que saquen el máximo partido al potencial de este enfoque también representan un reto en sí mismo. Por añadidura, en un sistema eficaz de medidas alternativas es importante mantener y fomentar el trabajo de los voluntarios, así como aprovechar otros recursos comunitarios disponibles.

4.2.2 Fomento de un mayor uso de medidas alternativas

Es necesario concienciar a los legisladores y responsables políticos de cada Estado sobre los tipos de medidas que se emplean en otros países para no evitar la privación de libertad de los menores y fomentar medidas más eficaces contra su conducta delictiva, especialmente las que demuestren su capacidad de disminuir la reincidencia. Para que pueda incrementarse el uso de tales medidas, es necesario abordar los retos identificados en la parte anterior. Asimismo, la propugnación es importante para fomentar su uso. Este apartado presenta una serie de estrategias para afrontar este reto.

UNA BASE LEGISLATIVA SÓLIDA PARA EL USO DE ALTERNATIVAS

A nivel básico, es fundamental que cada sistema judicial dé los pasos necesarios para que la ley contemple el uso de alternativas. Esto requiere, en primer lugar, que se eleve a rango de ley una serie de tipos de medidas alternativas.

Aunque las medidas alternativas ya están incluidas en la legislación de numerosos sistemas judiciales, puede que sea necesario modificar la ley para que estas medidas estén lo más disponibles que resulte posible. Por lo tanto, la legislación debería contemplar una serie de medidas alternativas y debe plantearse la modificación de toda ley que limite el acceso a estas medidas a menores de dieciocho años. Además, la inclusión del requisito explícito de que la privación de libertad sólo debe emplearse como último recurso o del requisito explícito de que las autoridades valoren si procede aplicar medidas alternativas antes de imponer una pena de privación de libertad, ayudaría a fortalecer la posición de las medidas alternativas en el marco legislativo.

DISEÑO DE NUEVAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

También es necesario diseñar nuevas alternativas a la privación de libertad. El proceso de diseño de medidas alternativas de uso más generalizado en cualquier sistema judicial depende de la disponibilidad y consolidación de nuevos tipos de medidas alternativas. La disponibilidad de una serie de tipos de medidas alternativas cobra especial importancia para alentar a las autoridades decisorias a hacer uso de estas intervenciones y dotarles de la capacidad de tener en cuenta la adecuación de estas medidas a las necesidades específicas de cada menor. A la hora de diseñar alternativas a la privación de libertad, es importante fomentar la creación de nuevas ideas. En particular, el Comité de los Derechos del Niño, en la observación general núm. 10, promueve la adaptación y el diseño de medidas alternativas a la privación de libertad para que encajen en la cultura y tradición de cada Estado.⁴² Es especialmente importante aprender de la práctica en otros sistemas judiciales a medida que esté disponible, sobre todo de las intervenciones que hayan obtenido evaluaciones satisfactorias. Sin embargo, cabe señalar que el contexto nacional desempeñará con frecuencia un papel significativo en el éxito o fracaso de cualquier intervención específica y, por lo tanto, también será necesario evaluar la eficacia de la medida adaptada en el nuevo sistema judicial. Los analistas también han señalado la necesidad de evaluar y planificar las alternativas de manera individualizada y teniendo en cuenta las necesidades y características de cada menor.⁴³

También es crucial tener en cuenta las categorías particulares de menores, como mujeres, minorías étnicas o inmigrantes.⁴⁴ Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, también conocidas como Reglas de Bangkok, exigen tener en consideración el sexo del menor a la hora de implementar tales medidas (Parte III, Regla 57). En particular, estas reglas reconocen la necesidad de alternativas para abordar problemas comunes que hacen que las mujeres entren en contacto con el sistema de justicia penal que pueden ser diferentes a los de los hombres (Parte III, Regla 60), y permiten a las autoridades judiciales considerar factores atenuantes a la luz de la posible responsabilidad materna y los contextos habituales (Parte III, Regla 61).

CUANTIFICACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

Se ha identificado un reto en concreto: convencer a las autoridades decisorias, ya sean judiciales o de otra índole, de que este tipo de medidas ofrece una alternativa viable y eficaz a las penas de privación de libertad. En este ámbito, es necesario abordar prioritariamente una cuestión en particular: la mejora de los mecanismos de evaluación y la difusión de información sobre el uso de medidas alternativas en varios sistemas judiciales. Un gran problema en este sentido es la falta de sistemas de recopilación de datos adecuados sobre la justicia de menores de

42 Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia de menores, párrafo 73

43 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), págs. 37-38; Kilkelly, U., *IJJO Green Paper on Child-Friendly Justice: Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, noviembre de 2011), págs. 21-22

44 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), pág. 34

manera general en toda Europa. El Libro Blanco del Consejo Europeo para la Justicia Juvenil ha subrayado recientemente que numerosos Estados europeos tienen sistemas de recopilación de datos insuficientes y ha calificado muchos de ellos de «totalmente deficientes».⁴⁵

Sin embargo, existen recursos orientativos a escala internacional que contribuyen a abordar esta cuestión. UNICEF y la ONUDD han publicado un *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*,⁴⁶ que proporciona una lista de quince indicadores junto con información detallada sobre cada uno de estos indicadores para facilitar la cuantificación del progreso del sistema de justicia de menores a escala nacional. Presenta indicadores cualitativos e indicadores de políticas. El documento no contiene indicadores que aborden específicamente el uso de medidas alternativas; sin embargo, los indicadores que hacen un seguimiento de las cifras de la privación de libertad y las comparan con la media global de menores sentenciados a cualquier pena o sanción pueden dar una buena idea de cuántos niños fueron sentenciados a cumplir sanciones alternativas. Es necesario marcar objetivos concretos para la reducción del número de menores privados de libertad y este tipo de indicador cuantitativo puede ayudar a lograrlo.

Sin embargo, también es preciso realizar evaluaciones más específicas y consistentes sobre los diversos tipos de medidas alternativas en aplicación. Se ha comentado que actualmente:

«Es necesario que numerosos Estados miembros introduzcan mejoras significativas en relación con la recopilación, difusión y análisis de los datos sobre el funcionamiento del sistema de justicia de menores y su impacto en los jóvenes. Existe muy poca información disponible sobre ejemplos positivos o buenas prácticas en aplicación en los sistemas de justicia de menores y de justicia penal de numerosos Estados de la UE. Debido a la ausencia de una evaluación adecuada y de una amplia difusión de los resultados de las intervenciones, el éxito registrado en determinados países apenas se extiende al resto.»⁴⁷

Actualmente, queda clara la necesidad de emplear pruebas de otros países que demuestren la eficacia de las alternativas a la privación para propugnar un mayor uso de dichas alternativas. Es necesario utilizar estos datos a escala nacional e internacional para promover el principio de la privación de libertad como último recurso y explicar mejor cómo puede conseguirse la aplicación de este principio.

ABORDAR LA PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

También se ha detectado la necesidad de cambiar la percepción pública de que las medidas alternativas y en beneficio de la comunidad son una opción «blanda». Los analistas han señalado que es necesario sensibilizar al público sobre los diversos beneficios de las alternativas

45 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), pág. 28

46 UNICEF/UNODC, *Manual for measurement of juvenile justice indicators* (Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2006)

47 Kil Kelly, U., *IJJO Green Paper on Child-Friendly Justice: Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, noviembre de 2011), pág. 43

a la privación de libertad y concienciar sobre las medidas alternativas en general.⁴⁸ Por este motivo, debería hacerse un esfuerzo por difundir a la opinión pública información sobre cómo funcionan las alternativas en la práctica, así como sobre sus beneficios. En concreto, deberían ponerse de relieve las pruebas que demuestran que las alternativas tienen un efecto positivo en los índices de reincidencia entre menores infractores, así como las pruebas sobre la rentabilidad económica de las medidas alternativas en beneficio de la comunidad en oposición a las penas de privación de libertad.

También se ha sugerido que puede ser útil fomentar un mayor uso de medidas de carácter reparador. Esto es especialmente cierto, ya que las medidas reparadoras ofrecen un medio a la víctima para tener voz y un papel en el proceso y brindan al menor la oportunidad de pedir disculpas y reparar de algún modo el daño causado por su delito. También se ha mostrado que los procesos reparadores permiten lograr resultados positivos y mayores niveles de satisfacción para el infractor y la víctima.⁴⁹

IMPLEMENTACIÓN DE ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Asimismo, la efectiva implementación de medidas alternativas es, sin duda, un elemento crucial del proceso de fomento de su máximo uso posible también para menores infractores. A la hora de conseguir la efectiva implementación de medidas alternativas, surgen varias cuestiones relevantes.

En primer lugar, es necesario propugnar un sólido compromiso político con el uso de medidas alternativas y con el desarrollo de una política de justicia penal para menores que se centre en este tipo de intervenciones alternativas.⁵⁰ Para promover el mayor uso posible de alternativas a la privación de libertad, también es necesario destacar el éxito de las medidas alternativas, allí donde se apliquen, y, en particular, destacar la rentabilidad económica de dichas medidas.⁵¹

También es necesario enfatizar la colaboración entre organismos.⁵² Este tipo de enfoque colaborativo entre organismos permite el uso más eficaz de los recursos, además de aumentar la confianza de las autoridades. Por añadidura, debería maximizarse el trabajo de voluntarios y el uso de otros recursos comunitarios. Sin embargo, también es necesario que todos los

48 Dünkkel, F., Horsfield, P. & Paronsanu (eds.), *European Research on Restorative Juvenile Justice (Vol. 1): Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Practices in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Consejo Europeo de Justicia Juvenil, 2015), pág. 105

49 Chapman, T., Gellin, M., Aertsen, I. & Anderson, M., *European Research on Restorative Juvenile Justice (Vol. 1): Protecting Rights, Restoring Respect and Strengthening Relationships: A European Model for Restorative Justice with Children and Young People* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Consejo Europeo de Justicia Juvenil, 2015)

50 North American Council for Juvenile Justice, *NACJJ Paper on Making Deprivation of Liberty a Measure of Last Resort: Promoting Alternatives in North America* (Consejo Norteamericano de Justicia Juvenil y Consejo Europeo de Justicia Juvenil) pág. 3

51 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013) págs. 42-41 Dünkkel, F., Horsfield, P. & Paronsanu (eds.), *European Research on Restorative Juvenile Justice (Vol. 1): Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Practices in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Consejo Europeo de Justicia Juvenil, 2015)

52 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), págs. 42-43

trabajadores del sistema de justicia de menores reciban una formación adecuada:

«Todas las personas que trabajan en el sistema de justicia penal de menores, como abogados, jueces, la policía, servicios de libertad condicional, servicios penitenciarios y servicios sociales, deben recibir formación continua especializada.»⁵³

Al abordar la forma de asignar los recursos, surge también el problema de la eficacia de la evaluación y recopilación de datos.⁵⁴ No sólo deben proporcionarse recursos; también hay que asignarlos correctamente. Esta asignación sólo puede realizarse si existe información que la respalde.

El último aspecto es que hay una necesidad constante de apoyar la investigación sobre el uso de medidas alternativas a varios niveles para proporcionar una base de pruebas sólida. Esto no solamente conlleva la realización de evaluaciones y el análisis del funcionamiento de intervenciones específicas; también implica apoyar la investigación sobre el desarrollo de los niños, incluida la investigación neurocientífica sobre desarrollo cerebral.⁵⁵

4.3 Conclusiones y formas de avanzar

A lo largo de este documento, hemos presentado las principales normas internacionales relativas al uso de alternativas a la privación de libertad, hemos proporcionado información detallada sobre los tipos de alternativas disponibles y ejemplos de cómo funcionan en varios sistemas judiciales, así como estrategias para la propugnación orientada al fomento del mayor uso posible de alternativas a la privación de libertad y formas de superar diversos retos en este sentido. Como conclusión, cabe hablar de dos ideas.

La primera es que el problema de las alternativas a la privación de libertad es un problema de los derechos del niño. Proporcionar alternativas a las penas de privación de libertad en la legislación y política nacional, junto con la implementación efectiva de estas alternativas en la práctica, constituye un aspecto fundamental para cumplir las obligaciones impuestas a los Estados por las directrices internacionales. En concreto, la obligación de recurrir a la privación de libertad solamente como último recurso, recogida por el Artículo 37 del CDN, así como el énfasis explícito en la provisión de disposiciones alternativas que recoge el Artículo 40, ponen de relieve que se trata de una cuestión clave para la realización práctica de los derechos del niño en el ámbito de la justicia de menores. Existen otras directrices internacionales relevantes que resaltan y respaldan esta idea, tanto en el ámbito de la ONU como en el del Consejo de Europa.

53 Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice, *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children* (Londres: Penal Reform International, 2012), pág. 2

54 Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013), pág. 29

55 North American Council for Juvenile Justice, *NACJJ Paper on Making Deprivation of Liberty a Measure of Last Resort: Promoting Alternatives in North America* (Consejo Norteamericano de Justicia Juvenil y Consejo Europeo de Justicia Juvenil)

En segundo lugar, la necesidad de diseñar alternativas de la manera más amplia posible es esencial por una serie de motivos. El primero es conseguir que haya una gran variedad de alternativas a disposición de las autoridades para que puedan escoger una que encaje con las necesidades y circunstancias particulares de cada menor. También es necesario diseñar alternativas que sean adecuadas para menores que hayan cometido delitos más graves. Existe cierta tendencia a considerar que las medidas alternativas sólo son adecuadas para delitos leves. No obstante, también es necesario diseñar medidas alternativas que puedan ser implementadas con eficacia para los delitos graves.

Asimismo, es especialmente útil observar ejemplos de prácticas prometedoras en la implementación de medidas alternativas de otros sistemas judiciales y plantear su aptitud para ser adaptadas o implementadas en un nuevo contexto nacional. Esta guía pone de relieve una serie de ejemplos prácticos tomados de varios sistemas judiciales europeos. Los analistas también han señalado una serie de prácticas especialmente prometedoras, como recurrir al tutelaje como medida alternativa en el contexto de la justicia de menores, que puede proporcionar al menor la oportunidad de beneficiarse de un sistema de apoyo a medida que puede ser particularmente útil para sus necesidades individuales y que pueda proporcionar el apoyo necesario para entablar una conexión más sana con la comunidad, así como para reincorporarse al sistema educativo y formativo.⁵⁶ Se han identificado más pasos prometedores en el diseño de prácticas reparadoras en Europa en particular y los analistas han subrayado ejemplos especialmente prometedores de prácticas reparadoras en aplicación en países como Finlandia, Bélgica e Irlanda del Norte. Por añadidura, los analistas han destacado los numerosos beneficios de los enfoques reparadores, como el efecto positivo en la reincidencia y la mayor satisfacción con el proceso en general por parte de víctimas y delincuentes.⁵⁷ Investigar posibilidades tan prometedoras como estas puede contribuir a diseñar con mayores probabilidades de éxito intervenciones alternativas en los sistemas judiciales.

Por supuesto, es necesario un trabajo de propugnación activa para convencer a las autoridades y al público de que las medidas alternativas no privativas de libertad constituyen una forma de intervención realista y eficaz. Para ello, es crucial fomentar una investigación relevante, así como conseguir que la información y los resultados de dicha investigación se difundan eficazmente.

Finalmente, es necesario garantizar el respeto a los derechos del menor en la implementación de medidas alternativas. En línea con el Artículo 12 de la CDN de la ONU, es especialmente necesario que se reconozca el derecho del menor a participar plenamente y a que se escuche su opinión. Asimismo, a la hora de implementar estas medidas alternativas debe tenerse en cuenta el interés superior del niño, recogido en el artículo 3 de la Convención. Los mecanismos de evaluación deben contemplar como elemento esencial que se garantice el pleno respeto a los derechos del menor de este modo.

56 Eurochild, Promoting alternatives to detention for children in conflict with the law – a European overview (Eurochild; Observatorio Internacional de Justicia Juvenil)

57 Chapman, T., Gellin, M., Aertsen, I. & Anderson, M., *European Research on Restorative Juvenile Justice (Vol. 1): Protecting Rights, Restoring Respect and Strengthening Relationships: A European Model for Restorative Justice with Children and Young People* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Consejo Europeo de Justicia Juvenil, 2015)

BIBLIOGRAFÍA

- Chapman, T., Gellin, M., Aertsen, I. & Anderson, M., *European Research on Restorative Juvenile Justice (Vol. 1): Protecting Rights, Restoring Respect and Strengthening Relationships: A European Model for Restorative Justice with Children and Young People* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil; Consejo Europeo de Justicia Juvenil, 2015)
- Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia de menores
- Dünkel, F., Horsfield, P. & Paronsanu (eds.), *European Research on Restorative Juvenile Justice (Vol. 1): Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Practices in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil; Consejo Europeo de Justicia Juvenil, 2015)
- *Estonia National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe* (JUST/2013/JPEN/AG/4573)
- Eurochild, Promoting alternatives to detention for children in conflict with the law – a European overview (Eurochild; Observatorio Internacional de Justicia Juvenil)
- Goldson, B. & Kilkelly, U., International Human Rights Standards and Child Imprisonment (2013) 21(2) *International Journal of Children's Rights* 345
- Goldson, B., Child Imprisonment: A Case for Abolition (2005) 5(2) *Youth Justice* 77
- *Italy National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe* (JUST/2013/JPEN/AG/4573)
- Kilkelly, U., *IJJO Green Paper on Child-Friendly Justice: Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, noviembre de 2011)
- Lynch, N., Restorative Justice through a Children's Rights Lens (2010) 18(2) *International Journal of Children's Rights* 161
- Moore, M., *The European Council for Juvenile Justice White Paper: Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, julio de 2013)
- Consejo Norteamericano de Justicia Juvenil, *NACJJ Paper on Making Deprivation of Liberty a Measure of Last Resort: Promoting Alternatives in North America* (Consejo Norteamericano de Justicia Juvenil; Observatorio Internacional de Justicia Juvenil)
- *Northern Ireland National Report: JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe* (JUST/2013/JPEN/AG/4573)

- Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice, *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children* (Londres: Reforma Penal Internacional, 2012)
- Pruin, I., *IJJO Green Paper on Child-Friendly Justice: The Evaluation of the Implementation of International Standards in European Juvenile Justice Systems* (Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, noviembre de 2011)
- Spain National Report: *JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe* (JUST/2013/JPEN/AG/4573)
- The Netherlands National Report: *JODA Juvenile Offenders Detention Alternative in Europe* (JUST/2013/JPEN/AG/4573)
- UNICEF/UNODC, *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (Nueva York: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2006).

La respuesta de los Estados a la delincuencia juvenil puede tomar diversas formas. Aunque el modelo de justicia de menores adoptado, el marco legislativo y el contexto social pueden diferir entre los países, existe un corpus de normas internacionales que dispone los principios fundamentales y objetivos mínimos que debe cumplir cada Estado a la hora de implementar su sistema de justicia de menores. En estas normas internacionales, se hace especial hincapié en el fomento del uso de sanciones y medidas en beneficio de la comunidad como alternativa a las sentencias de privación de libertad.

La obra Alternativas al internamiento de menores infractores en Europa – Guía de buenas prácticas fue elaborada con la inestimable colaboración y ayuda de varias personas. El proyecto JODA, que constituye la base de esta guía, se llevó a cabo en colaboración con entidades de varios sistemas judiciales, como el Instituto Don Calabria (Italia), el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Bélgica), Kesa-CPE (Estonia), Fundación Diagrama (España), Include Youth (Irlanda del Norte) y Defence for Children (Países Bajos).



Cofinanciado por el Programa
de Justicia Penal de la
Unión Europea



include
YOUTH



Fundación
Diagrama



Con el apoyo de:

