

El sistema de monitoreo y supervisión en el sistema penal en Inglaterra y Gales¹

Catalina Droppelmann R.²

1. El Sistema Penal Juvenil en Inglaterra y Gales

La institución que supervisa el funcionamiento del Sistema de Justicia Juvenil en Inglaterra y Gales es el Youth Justice Board (YJB)³. Este organismo fue creado en 1988 y es patrocinado por el Ministerio de Justicia. Sus principales funciones son prevenir la reincidencia de los niños y jóvenes condenados a penas privativas de libertad y asegurar que las condiciones de internación sean seguras y que se intervengan las causas del comportamiento delictual. Dentro de sus principales acciones se destacan:

- Comisionar o licitar las plazas de los centros de detención.
- Comisionar y establecer los estándares de los servicios de traslado.
- Decidir en qué sistema de internación el niño o joven debe cumplir su condena.
- Definir los estándares de las condiciones de privación de libertad y monitoreo.

1.1. Los centros privativos de libertad para niños, niñas y adolescentes

Los centros privativos de libertad para niños y jóvenes se dividen en tres tipos, de acuerdo con las edades y necesidades de intervención de los usuarios.

A. Casas de entrenamiento (*Secure training homes*)

- Alberga a niños hasta los 14 años de edad (excepcionalmente hasta 16 años).
- Capacidad de 6 a 40 camas.
- Son operados por la autoridad local o por privados.
- Son supervisados por los servicios sociales y de educación.

¹ El presente documento resume los principales contenidos presentados en el Seminario Internacional sobre Monitoreo de Centros Privativos de Libertad organizado por UNICEF Argentina. No es un documento de carácter académico, por lo cual no debe citarse como tal.

² Núcleo de Estudios Sociales sobre el Delito. Instituto de Sociología Pontificia, Universidad Católica de Chile.

³ Sitios web consultados: Youth Justice Board:

<https://www.gov.uk/government/organisations/youth-justice-board-for-england-and-wales>; y HM Prison

Inspectorate: <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprison/>

- El costo es de 212,000 libras al año.
- Albergan al menos al 10% de los niños, niñas y jóvenes del Sistema de Justicia Juvenil.

B. Centros de entrenamiento (*Secure training centres*)

- Albergan a jóvenes hasta los 17 años de edad.
- Albergan a máximo 70 jóvenes en unidades de 8 personas cada una.
- Son operados por privados.
- Son supervisados por el YJB.
- Tienen un ratio de 3 cuidadores cada 8 jóvenes.
- El costo es de 178,000 libras por año.
- Albergan al 25% de los niños, niñas y jóvenes del Sistema de Justicia Juvenil.

C. Instituciones para jóvenes infractores (*Youth offenders institutions*)

- Albergan a jóvenes de 15 a 21 años (solo hombres).
- Los jóvenes hasta los 17 años de edad están segregados del resto de la población penal.
- Son operados por el Servicio de Prisiones o por privados.
- Son supervisados por el YJB.
- El ratio es de 1 cuidador por cada 12 jóvenes.
- El costo es de 68,000 libras por año.
- Albergan aproximadamente al 75% de niños, niñas y jóvenes del Sistema de Justicia Juvenil.

La colocación de los niños o jóvenes en cada uno de estos centros se define de acuerdo con el nivel de riesgo que presenten y según sus necesidades específicas de intervención. Esta evaluación la realizan las oficinas locales del YJB y, para ello, utilizan un instrumento estandarizado denominado ASSET, que permite identificar varios de los factores y las circunstancias que contribuyen al comportamiento delictual⁴. Además, se considera la distancia del centro respecto del hogar de los niños, niñas o jóvenes (la cual no puede

⁴ Para mayor información sobre el instrumento ASSET revisar <http://yjbpublications.justice.gov.uk/en-gb/Resources/Downloads/Asset.pdf>

superar las 50 millas/80 km aprox.), la disponibilidad de plazas, el género, la madurez, la edad y otros factores relevantes para cada caso en particular.

2. El sistema de monitoreo de los centros privativos de libertad

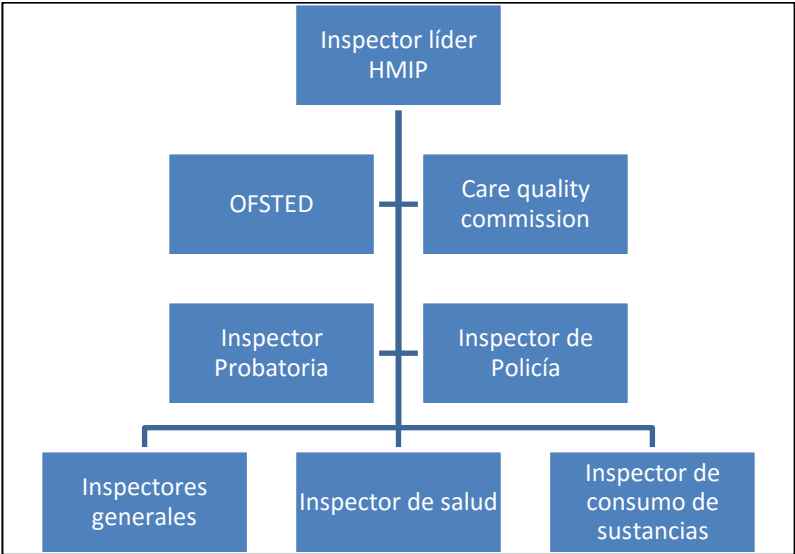
La primera comisión de monitoreo de centros privativos de libertad en Inglaterra y Gales data de 1835. La figura actual del Inspector del Sistema de Prisiones surge en 1982 y es regulada por la Ley de Justicia Criminal. El Inspector, quien debe cumplir con un perfil específico y no debe presentar conflictos de interés, es nombrado por el Secretario de Estado a través de un concurso público. Para fines de transparencia, sus discursos, sueldo, gastos y registro de intereses son accesibles para toda la población a través de la página web del Servicio. Aunque su financiamiento proviene principalmente del Ministerio de Justicia, sus dependencias y su funcionamiento son independientes. Aproximadamente, el Servicio cuenta con un presupuesto de 4,5 millones de libras al año y en él trabajan 75 funcionarios, entre los cuales figuran inspectores generales, inspectores especializados (salud y drogas), investigadores y un comité editorial. Desde el año 2009, el Inspector del Sistema de Prisiones coordina, además, a las 20 instituciones que conforman el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Dentro de sus principales funciones se destacan las siguientes:

- Inspeccionar todos los centros privativos de libertad.
- Informar al Secretario de Estado sobre el tratamiento de las personas privadas de libertad y respecto de las condiciones de las cárceles.
- Entregar un reporte anual ante el Parlamento.
- Llevar a cabo informes temáticos a solicitud.

Específicamente, la inspección de los centros privativos de libertad para niños, niñas y jóvenes se realiza con una periodicidad mínima de una vez al año, aunque puede ser más frecuente en caso de que el YJB lo solicite. Las inspecciones no son anunciadas y se orientan a partir de las recomendaciones establecidas en la inspección anterior. El Inspector debe dar aviso al centro que será inspeccionado solo treinta minutos previos a la visita, y el centro está obligado a abrir las puertas y poner toda la información solicitada a disposición del Inspector de manera inmediata. Las inspecciones tienen una duración aproximada de dos semanas y en ellas participan varias instituciones además del

Inspector, quien es el que lidera el proceso. Las instituciones participantes difieren según el tipo de centro. De esta manera, los Centros de Entrenamiento son supervisados, además del Inspector del Sistema de Prisiones, por OFSTED⁵ y por la Care Quality Commission⁶. En el caso particular de las Casas de Entrenamiento, que albergan a los niños menores de catorce años, la inspección la realiza solo OFSTED. No obstante lo anterior, en cada una de las inspecciones participan además del Inspector de Prisiones, OFSTED y el Care Quality Commission, el Inspector de Probatoria y el Inspector de la Policía (ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Organigrama del equipo participante en la inspección de los centros privativos de libertad para niños y jóvenes infractores de ley



2.1. Procedimientos de la inspección

El proceso de inspección se divide en una serie de etapas que están debidamente establecidas a través de manuales y pautas que se deben seguir de manera exhaustiva. El proceso incluye la revisión de todo el establecimiento, de los documentos y de los mecanismos de registro. Además, la inspección contempla una evaluación de los usuarios, en cuanto a su satisfacción general con los servicios entregados, sus derechos, salud y condiciones de encierro. Previo a la visita, el Inspector a cargo debe revisar el informe de la supervisión anterior y las posibles apariciones que el centro haya tenido en los medios

⁵ OFSTED (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) es la agencia de calidad de la educación y de los servicios de infancia que inspecciona y regula los servicios que brindan cuidado a los niños y jóvenes, así como también los servicios e instituciones que brindan educación y capacitación.

⁶ La Care Quality Commission (CQC) es la agencia de calidad de los servicios sociales y de salud que monitorea, inspecciona y regula que estos servicios sean entregados de manera segura, efectiva y compasiva.

de comunicación producto de conflictos o denuncias. A partir de esto, debe desarrollar un plan de acción que contemple diversos mecanismos de recolección de la información, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- Análisis de documentos.
- Recolección de estadísticas.
- Encuesta a usuarios.
- Grupos focales con usuarios.
- Grupos focales con miembros del equipo de prisiones.
- Entrevistas a otros actores involucrados.
- Observaciones.

Durante todo el proceso de inspección se realiza una retroalimentación constante a los miembros del equipo de prisiones de manera de obtener también su perspectiva de los hechos y las circunstancias observadas, y así contrastar la información obtenida. Toda la información se debe verificar triangulando diferentes fuentes, con el fin de contrarrestar los efectos normativos presentes en las instituciones totales. La primera semana de inspección se inicia con una reunión con el/la directora/a del centro privativo de libertad, cuya finalidad es coordinar el proceso, y explicar los objetivos y las condiciones de la inspección. Además, se informa a los internos respecto del proceso, se les aplica una encuesta y se solicitan los datos estadísticos y toda la documentación que será necesario revisar. La encuesta es uno de los elementos centrales de la inspección, ya que permite posteriormente triangular con otras fuentes de información y comparar diferentes centros privativos de libertad utilizando los mismos parámetros. Esta encuesta anónima se aplica a una muestra aleatoria y representativa de los usuarios del centro y en ella se exploran las percepciones de éstos respecto de las condiciones de privación de su libertad.

Durante la segunda semana es cuando se realiza la inspección propiamente dicha. El/la director/a del centro entrega todas las llaves del establecimiento al Inspector y realiza una presentación de apertura del proceso, en la cual da a conocer las condiciones y los aspectos generales del establecimiento. En esta instancia, además, se entregan todos los documentos y datos que fueron solicitados durante la primera semana de inspección. El equipo de inspección coordina *focus groups* con usuarios seleccionados aleatoriamente,

en los cuales, a través de una pauta semiestructurada, se exploran aspectos referentes al tratamiento y las condiciones del centro de internamiento. La inspección se realiza a partir de una pauta estructurada denominada *Expectations* y se consideran las siguientes unidades de observación:

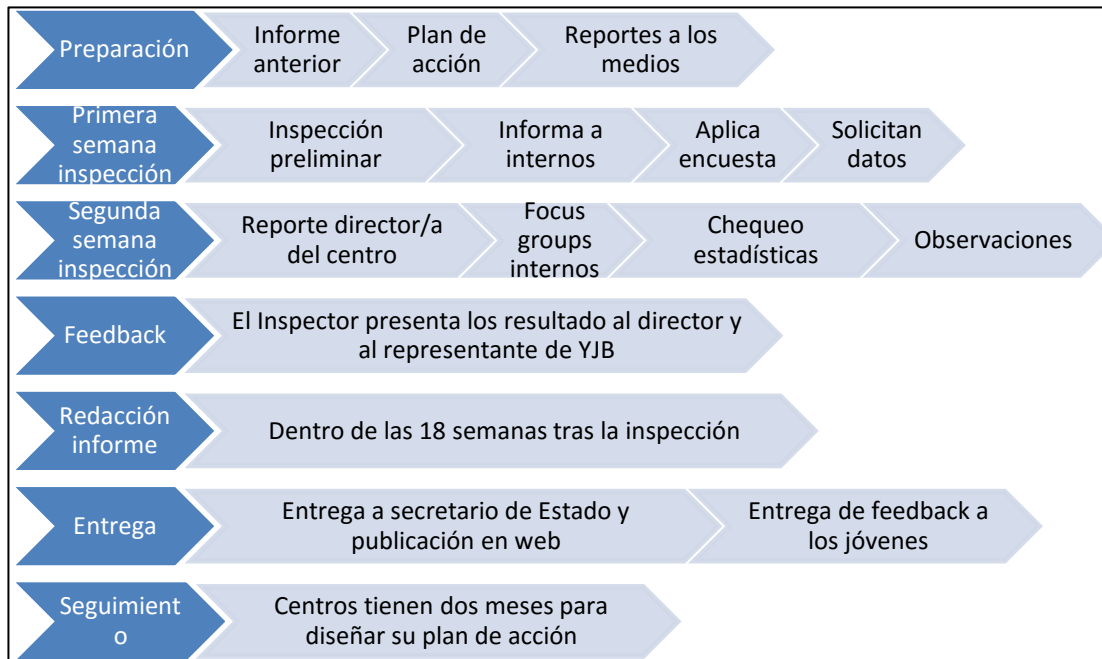
- **El centro y sus dinámicas:** se observa el centro, su estructura y organización, la rutina, las relaciones entre el personal y los usuarios, y la infraestructura. Estas observaciones se realizan de día y de noche, con la finalidad de captar la rutina y los procedimientos nocturnos también.
- **Equipo del centro:** se realizan entrevistas y conversaciones informales con los miembros del equipo para pesquisar sus percepciones respecto de las dinámicas del centro y sus roles dentro de la institución.
- **Informantes externos relevantes:** en caso de ser necesario, también se recopila información de fuentes externas al centro tales como abogados defensores, familiares, visitas, ONG colaboradoras, entre otras.
- **Internos:** se realizan *focus groups*, entrevistas y conversaciones informales con los internos, las cuales son confidenciales. Estas se llevan a cabo en los dormitorios, patios o en salas especiales, en caso de que los usuarios lo requieran.
- **Documentación:** además de la documentación solicitada en la primera semana, se revisan pautas de registros, hojas de vida, formularios de reclamos, entre otras fuentes. De ser necesario, también se realiza un registro fotográfico de las instalaciones.

La inspección es un proceso transparente y como tal, se debe mantener informado al equipo de prisiones de todos los hallazgos que se vayan obteniendo, de manera de que ellos tengan la oportunidad de corroborar o refutar los mismos y posean una idea clara de cuáles van a ser los resultados de la inspección.

Finalmente, se preparan las conclusiones, que son presentadas al director/a del centro privativo de libertad en conjunto con un miembro del YJB. El Inspector tiene un período de 18 semanas tras la inspección, durante el cual se pueden incorporar revisiones y reparos. Cumplido este tiempo, el informe se entrega al Secretario de Estado y es publicado en el sitio web del Servicio de Inspección de Prisiones. Tras la publicación, se

entrega una retroalimentación a los niños y jóvenes del centro inspeccionado respecto de las conclusiones y recomendaciones establecidas. Los centros inspeccionados tienen un plazo de dos meses para diseñar un plan de acción que se haga cargo de solucionar los elementos establecidos en las recomendaciones.

Gráfico N° 2. Diagrama de procedimientos del proceso de inspección



2.2. Criterios considerados en la inspección

Tal como se mencionó anteriormente, el proceso de inspección se basa en una pauta estructurada denominada *Expectations*. Esta pauta fue diseñada a partir de un proceso de consulta con diversos organismos relevantes y busca cumplir con los estándares de derechos humanos pertinentes para niños, niñas y adolescentes. Esta pauta se estructura en cuatro elementos centrales:

- a. Seguridad:** los niños, niñas y adolescentes –especialmente los más vulnerables– están en condiciones de privación de libertad seguras.
- b. Respeto:** los niños, niñas y adolescentes son tratados con respeto y dignidad.
- c. Actividades propositivas:** los niños, niñas y adolescentes deben participar en actividades que los benefician.

d. Reinserción: los niños, niñas y adolescentes son preparados para el proceso de reinserción en sus comunidades y son efectivamente apoyados para reducir su futura reincidencia.

A su vez, la pauta se divide en **expectativas e indicadores**. Las primeras, hacen referencia a los estándares que se espera que los centros privativos de libertad cumplan; y los segundos, tienen relación con la evidencia que da cuenta del cumplimiento o incumplimiento de dichos estándares. A partir de la revisión de cada una de las expectativas y de sus indicadores, se realiza la evaluación final del centro, que se divide en cuatro niveles:

- i. **Bueno:** no se ve afectada ninguna de las áreas.
- ii. **Razonablemente bueno:** se observan pocos problemas en algunas áreas.
- iii. **Suficiente:** varias áreas se ven afectadas.
- iv. **Pobre:** no se proveen las condiciones ni el tratamiento adecuado.

El **informe final** incluye un resumen por cada uno de los cuatro elementos evaluados (seguridad, respeto, actividades propositivas y reinserción) junto con la evidencia que respalda las conclusiones. En las recomendaciones se establece claramente lo que se espera que el centro mejore o cambie y se sugieren acciones concretas para alcanzar dichas mejoras. Finalmente, se incluyen anexos con el perfil del usuario del centro –el cual es realizado a partir de los datos estadísticos solicitados– y se exponen los resultados de la encuesta a los usuarios.

3. Conclusiones

A partir de esta presentación, se pretendió brevemente dar cuenta del sistema de monitoreo de centros privativos de libertad para niños, niñas y adolescentes en Inglaterra y Gales. Aunque la información ha sido expuesta de manera descriptiva y no se ha realizado un análisis crítico, es posible concluir de manera general que el sistema de monitoreo presentado tiene bastantes elementos positivos que podrían ser explorados para el diseño o mejora de los mecanismos actuales presentes en algunos países de América Latina. No obstante, se debe considerar que este sistema ha sido desarrollado en un contexto social, cultural y político diferente a nuestra realidad regional, por lo cual

adaptaciones y adecuaciones correspondientes deben ser consideradas a la hora de implementar cualquiera de los elementos de dicho sistema.

En primer lugar, se puede concluir que el establecimiento de una institución independiente y con presupuesto acorde es clave para asegurar un mecanismo de monitoreo transparente y acucioso que vele por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Además, la existencia de dicha institucionalidad, y su capacidad de establecer estándares basados en valores y derechos, permitiría contrarrestar el enfoque gerencial, centrado simplemente en resultados y en la futura reincidencia de los usuarios, con que principalmente se evalúan los centros privativos de libertad en la región. Segundo, la implementación de un mecanismo de monitoreo que utilice metodologías estandarizadas y replicables permitiría comparar los diferentes centros y generar mecanismos de *accountability* que favorezcan las mejoras de los mismos. Finalmente, un sistema de este tipo permitiría poner realmente el foco en los niños, niñas y jóvenes, en sus percepciones y necesidades, resguardando de esta manera sus derechos, autonomía y dignidad.