

# Vigilancia electrónica y ‘probation’: Rehabilitación de delincuentes y reducción de la población penitenciaria

7<sup>a</sup> Conferencia Europea de Control Electrónico  
5 a 7 de mayo, Evora, Portugal

## Informe de la Conferencia

Por Mike Nellis y Núria Torres Rosell

### Introducción

Las conferencias sobre vigilancia electrónica (en adelante, VE) patrocinadas por el sector comercial se iniciaron hace ya más de una década (en 1998, y posteriormente en 2001, 2003, 2005, 2007 y 2011) y constituyen una singularidad dentro de la propia CEP puesto que se celebran de forma regular con una periodicidad bianual. Ningún otro tema en la CEP ha venido recibiendo tan alto nivel de atención permanente. Ello refleja el hecho de que a) el control electrónico tiene implicaciones profundas para la supervisión de delincuentes en la comunidad, b) que la tecnología está en constante proceso de perfeccionamiento, y c) que los países - incluyendo algunos nuevos miembros de la CEP- están mostrando constantemente interés en esta materia. Dada la combinación singular de expertos en el sector comercial, político y profesional que caracteriza a las conferencias de la CEP sobre VE se ha conseguido atraer una atención creciente a nivel internacional fuera de Europa, y han asistido a las Conferencias representantes de Australia, Corea y Sudáfrica, así como los EUA.

Las seis conferencias previas se han ocupado de las relaciones existentes y posibles entre: a) las estrategias de *probation* y la VE para la supervisión de delincuentes y b) los servicios de *probation* y las organizaciones comerciales que crean la tecnología y que en algunos países prestan el servicio -previo contrato con el gobierno. Esta séptima conferencia se ha centrado específicamente en la integración de la VE y la *probation* como estrategia de supervisión, y se ha pretendido clarificar, en mayor grado que en anteriores conferencias, la contribución de la VE en algunos de los aspectos básicos de la *probation* como la rehabilitación, la reincidencia, la reinserción en la comunidad, la seguridad pública y el propio futuro del Servicio de *probation*. Asimismo, la conferencia representa el compromiso profundo de la CEP en un desarrollo de la VE acorde con los estándares y valores de las buenas prácticas en la *probation*.

Este informe (en inglés, español y portugués) resume los discursos de apertura, plenarios y talleres que se presentaron en la conferencia y destaca los temas más relevantes. El espacio impide resúmenes verdaderamente completos, y en la medida de lo posible el informe debería ser leído conjuntamente con las presentaciones en PowerPoint de los ponentes, que están asimismo disponibles en el

sitio web de CEP. Hemos intentado estructurar el informe y creado subtítulos que resalten la VE y *probation* por si mismas, y en general, hemos abreviados los argumentos expuestos en el Congreso, con el fin de evitar repeticiones, si bien en ocasiones, en aras a una mayor claridad, hemos expuesto algunos puntos de forma más detallada. Agradecemos a los líderes de los talleres los resúmenes explicativos que nos facilitaron sobre el contenido de las tres sesiones repetidas de talleres, que han sido tomados en consideración en la elaboración de este informe.

## Discursos de apertura

**El Dr. Alberto Sousa Martins, Ministro de Justicia de Portugal** manifestó honrarse en acoger la 7<sup>a</sup> conferencia de la CEP sobre VE y puso de relieve el reconocimiento que Portugal ha dado a la VE como instrumento para la "reinserción social". Destacó su utilización presente y pasada en Portugal, y anticipó su uso futuro en el contexto de respuestas a la violencia doméstica. Según el Ministro, la propia experiencia de Portugal, ha evidenciado que la VE plantea "situaciones complejas" y expresó su deseo que todas estas situaciones pudieran ser debidamente exploradas a lo largo de la conferencia.

**El Sr. Marc Ceron, Presidente de CEP** dio la bienvenida a los participantes a la conferencia y agradeció al Director portugués de Reinserción Social su acogimiento de la conferencia, y a las compañías de tecnología/seguridad por patrocinarla una vez más - G4S, ElmoTech, Serco y Guidance Monitoring. Marc Cerón puso de relieve el proceso de desarrollo en el que se halla la VE dentro y fuera del sistema de justicia criminal, y expresó la necesidad de incrementar la investigación en relación con las buenas prácticas. En este sentido, expresó su deseo que la conferencia contribuyera a:

- clarificar los diversos aspectos relacionados con la combinación de VE y *probation*.
- mejorar las Reglas europeas de *probation* sobre VE
- incrementar el conocimiento de las nuevas tecnologías y su potencial
- actualizar el conocimiento sobre las investigaciones más relevantes

## El Desarrollo de la Rehabilitación

**La Sra. Josefina Castro (vicedirectora, Escuela de Criminología, Universidad de Oporto)** (intervención leída por la Sra. Susana Pinto en ausencia de la Sra. Castro) inauguró la Conferencia con una revisión de la rehabilitación como elemento central en los servicios de *probation* en Europa. Castro señaló que la rehabilitación continua siendo un concepto importante en las políticas penales contemporáneas en todos los países, pero puso también especial énfasis en los diversos grados de compromiso y en el contexto político volátil en el que sobrevive. En su exposición identificó tres fases en la narrativa histórica de la rehabilitación en Occidente –a los que se refirió como "fundación", "crisis" y "salvación". La

rehabilitación se concebía originalmente en el siglo XVIII como un valor en sí mismo, como una manera de sacar las "mejores cualidades" latentes en las personas que había infringido el derecho, y que les permitiría llegar a ser respetuosos con la ley y contribuir de forma útil a la sociedad. En el siglo XIX e inicios del XX, la rehabilitación vino a representar un desafío para las viejas filosofías penales de retribución y disuasión. El énfasis moral en preocuparse por y dar apoyo a los delincuentes tenía originalmente raíces religiosas pero fue posteriormente amplificado por las ideas de la psicología. La filosofía de la rehabilitación permaneció viable a lo largo del siglo XX, si bien se diversificaron los medios para alcanzarla - *counselling*, trabajo social, psicología y psiquiatría. Los países que disponían de *probation*, la entendían como práctica fundamentalmente rehabilitativa, en la que podían combinarse de forma constructiva la atención al penado y el control.

En los años 1960 y 1970, la rehabilitación sufrió un periodo de crisis, que se inició en EUA. Políticos y activistas de izquierdas empezaron a preguntarse por su superioridad ética respecto de otras filosofías penales, especialmente en relación con su pretensión de resocializar mediante la ubicación de los delincuentes en condiciones sociales intolerables en una sociedad socialmente desigual, o para encarcelar a individuos por periodos más largos que los que resultan de aplicar criterios de proporcionalidad. El metaanálisis de Robert Martinson sobre las investigaciones disponibles sobre los efectos de la intervención penal puso de manifiesto que, en términos de reincidencia, la rehabilitación no era ni mejor ni peor que otras intervenciones. Su supuesta superioridad moral y empírica no estaba justificada. Los políticos de derechas simplificaron el mensaje de Martinson en el lema "nada funciona", y en los EUA hubo un vuelco hacia el discurso retributivo y disuasorio –y finalmente también incapacitador.

Los servicios de *probation* experimentaron profundamente esta "crisis de la rehabilitación" durante los años 1980. En mayor o menor grado (el énfasis variaba en los países diferentes) fueron obligados a justificar su existencia más de lo que habían necesitado hacerlo en el pasado. Parecía no haber retorno a los principios del pasado y en su reinvenCIÓN debieron asumir 'la cultura de control' y tomar en consideración las cuatro respuestas filosóficas y políticas a la "crisis de la rehabilitación":

- la credibilidad renovada de castigo en las sanciones comunitarias
- el surgimiento de la justicia restaurativa y la preocupación por las víctimas del delito
- el auge de la prevención situacional de la delincuencia (p. ej. CCTV) y la vigilancia
- la investigación sobre "qué es lo que funciona" en términos de rehabilitación

Este último aspecto es el que parecía ofrecer cierta esperanza a la idea de rehabilitación. Algunas aproximaciones modernas a la supervisión de delincuentes basadas en la psicología cognitiva conductual atraían a muchos servicios de *probation* porque parecían dar base científica a la idea que el comportamiento de los delincuentes puede ser mejorado. Sin embargo, en los años 1990 y en el siglo XXI - la

era que se ha venido a conocer como la "sociedad de riesgo" – devino imposible que los servicios de *probation* pudieran proclamar la rehabilitación como el principio fundamental de su labor en los mismos términos en que lo fuera en el pasado. La rehabilitación seguía siendo importante, pero había perdido su supremacía moral en el campo penal y se convirtió en una más entre las diversas respuestas al delito. Las prácticas rehabilitadoras podían emplearse ahora junto a elementos punitivos y de control en programas de supervisión puesto que ya no eran un fin en sí mismas. Este desarrollo tuvo lugar de forma paralela a la creciente preocupación por el coste económico de las medidas y por la obtención de resultados medibles. Sin embargo, como ha advertido el profesor Todd Clear tales preocupaciones pueden distorsionar el trabajo de apoyo que los servicios de *probation* deberían estar prestando a los delincuentes.

La VE emergió y se desarrolló en las fases de "crisis" y "esperanza" de la rehabilitación, pero nunca ha conseguido tener una identidad penal clara. Todavía tiene una relación ambivalente con otras filosofías penales. La tecnología no es en sí misma rehabilitadora pero puede ser integrada en marcos legales y en programas diversos con varios propósitos penales. Así, en Inglaterra y Gales fue utilizada como castigo autónomo e, inicialmente, también, para amenazar a un servicio de *probation* al que se consideraba demasiado volcado en los valores del trabajo social. Suecia, por su parte, introdujo el primer esquema nacional de VE en 1996 incorporándolo a su servicio de *probation* y usándolo como forma de control dentro de un programa general de rehabilitación.

## Control Electrónico y Rehabilitación

**El Profesor Peter Van der Laan, (Facultad de Derecho, Universidad de VU, Amsterdam)** explicó en la conferencia que como joven académico en 1988 le habían intrigado los experimentos iniciales desarrollados por los hermanos Schwitzgebel en Harvard durante los años 1970, y los primeros usos prácticos de la VE implantados por el Juez Jack Love en New Mexico en 1982. Ya en ese momento Van der Laan creyó que la VE tenía potencial para añadir un elemento útil de control a la práctica de la *probation*. Sin embargo, en Europa pocos pensaban en ese momento de la misma manera; la VE era más bien percibida como un desarrollo indeseado al que resistirse. A finales de los noventa, el profesor Van der Laan participó en un Comité del Consejo de Europa que intentó imponer algunas cautelas sobre la VE en las Reglas europeas de *probation*. Este escepticismo se justificaba en la falta de evidencia científica sobre los supuestos beneficios de la VE en términos de reducción de la reincidencia o en la reducción del número de internos en centros penitenciario, mientras que, por el contrario, sí se constataba la posibilidad de una extensión de la red penal y un incremento de los costes económicos. Ni siquiera el metaanálisis efectuado a nivel mundial por la Campbell Consortium no logró evidenciar grandes resultados en este ámbito, debiendo concluir que se dispone de escasos estudios metodológicamente aceptables, por lo que permanece la confusión, la incertidumbre y el desacuerdo con respecto a como se podría utilizar mejor el VE.. El apoyo político y comercial a la VE puede que sea entonces superior al que

recomienda la evidencia científica, lo que podría llegar a preocupar a los servicios de probation. La contribución de la VE a la rehabilitación todavía permanece confusa, y de la ola más reciente de investigación sobre VE surgen mensajes poco esclarecedores:

- El GPS no es superior a la RF en términos de reducción de la reincidencia, pero funciona de forma diferente
- El control electrónico no es intrínsecamente superior a otros programas de derivación de la prisión.
- Existe cierta reducción de la reincidencia delictiva durante la monitorización, pero no a posteriori.
- Se detecta un aumento temporal de la seguridad pública
- La supervisión con control electrónico no parece que funcione como sanción intermedia entre la prisión y la supervisión en la comunidad
- Se dispone de pocos estudios en general, y su calidad metodológica es limitada.

### **Control Electrónico y Reinserción en la comunidad**

Esta parte de la conferencia comprendía dos intervenciones, una del **Dr. Ioan Durnescu (Conferenciante en Justicia Criminal)**, **Universidad de Bucarest** que proporcionaba una visión de conjunto del uso de la VE en Europa, y otra del **Profesor Hans-Jorg Albrecht, (Director del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional)** que dibujaba un estudio reciente del uso de la VE en el contexto de la reubicación del penado en la comunidad en Alemania. Precisamente el contexto del VE en Alemania fue desarrollado en una excelente presentación de la **Sra. Silke Eilzer (Ministerio de Justicia de Hesse)** que, aunque no se centraba propiamente en la reinserción, va a ser también objeto de referencia en este apartado.

El Dr. Ioan Durnescu empezó ofreciendo una definición de la VE:

"el uso de tecnologías de vigilancia remota para controlar la presencia, ausencia o movimiento de delincuentes durante el elemento comunitario de sus órdenes o condenas"  
 (Nellis, 2007: 115)

Es importante definir y caracterizar la VE como forma de control y vigilancia, en primer término, y no simplemente como un castigo. Cuándo se plantea su utilización con delincuentes, la pregunta clave deviene: ¿qué propósitos penales persigue la vigilancia? ¿En qué medida y como pueden contribuir los diversos tipos de VE (tecnología de RF, verificación de voz, o GPS) al castigo y al control, o incluso a la rehabilitación? El Dr. Durnescu indicó que a lo largo de Europa la VE era utilizada de formas distintas y en diversos momentos en el proceso de justicia penal. (Estas consideraciones pueden examinarse de forma más detallada directamente desde su propia presentación, disponible en el sitio web de CEP). Sin embargo, algunas

formas de empleo de la VE son más comunes que otras, no solamente en la reinserción de penados en la comunidad sino también en otros ámbitos como:

- alternativa a la prisión provisional,
- obligación vinculada a una sanción en la comunidad
- pena por el quebrantamiento de otras condiciones,
- alternativa a la prisión (modalidad de ejecución),
- obligación vinculada a un permiso penitenciario,
- condición para la concesión anticipada de la libertad condicional,
- obligación posterior a la libertad condicional,
- otros (por ejemplo, víctimas de violencia doméstica, solicitantes de asilo etc.)

El Dr. Durnescu concluyó de su análisis sobre la VE en diferentes países en Europa que la tendencia que se observa es a convertirla en una pena autónoma. Esta conclusión puede interpretarse de forma negativa por quienes desearían ver más integrada la VE con los sistemas de probation. Sin embargo, en la medida en que se evidencia cierto efecto de supresión de la delincuencia -incluso cuando se utiliza como única medida- no puede rechazarse de antemano su empleo como medida autónoma, por ejemplo, como medida cautelar previa a la celebración del juicio. El Dr. Durnescu apreció el uso experimental de la VE en el contexto de los programas de rehabilitación y en medidas de seguridad pública, a pesar de la falta de claridad respecto a una efectiva contribución a la rehabilitación. Si bien se mostró abierto a aceptar su uso como mera vigilancia (por ejemplo, como medida cautelar, con acusados no condenados que de otro modo hubieran sometidos a prisión provisional), mostró su preocupación respecto a un eventual empleo de la VE en términos puramente punitivos, como fórmula para ejecutar períodos muy intensivos de arresto domiciliario (durante todo el día). En su opinión ello no debería ser aceptado. También puso de manifiesto que en Alemania, como en Inglaterra y Gales, no se exige el consentimiento del delincuente lo que entra en contradicción directa con las Reglas Europeas de sanciones y medidas en la comunidad.

El Dr. Durnescu concluyó recomendando desarrollar la VE mediante proyectos piloto perfectamente implementados y en los que los objetivos han sido previamente cuidadosamente conceptualizados. Su utilización no debería quedar al azar. En cualquier país su introducción debería venir precedida por campañas de información dirigidas al ámbito judicial, político, los prácticos y el público en general, de tal modo que cada uno pudiera reflexionar sobre su propósito e implicaciones. El Derecho penal de cada Estado debería establecer la conexión, en la medida de lo posible, entre la VE y los fines resocializadores. La cooperación entre agencias estatales y el sector privado en la provisión de VE tendría que ser transparente y libre de corrupción. Elogió finalmente el uso de la VE en Bélgica, Dinamarca, Noruega, Portugal, Países Bajos, Estonia y Suecia como ejemplos de los que otros estados europeos podrían aprender.

En otro orden de cosas, es bien conocido que Alemania se ha mostrado reticente a la utilización de la VE, y en este sentido, como expresó el profesor Albrecht, constituye una excepción en Europa. En el año 2000 se desarrolló un proyecto piloto en Frankfurt am Main, que se extendió al estado de Hesse en el 2007

-el único estado en Alemania que lo había utilizado hasta el momento. Un total de 864 delincuentes han quedado sujetos a VE, con una media de 95-100 sujetos en un momento dado. Se trata de un programa estrechamente integrado en el Servicio de *Probation*, utilizado para delincuentes (que habían prestado su consentimiento) a quienes los tribunales consideraban poco dignos de su confianza y con estilos de vida demasiado caóticos para beneficiarse de la supervisión en la comunidad. Entre los delitos cometidos por estos delincuentes se encuentran robos, agresiones físicas y delitos contra la seguridad vial. La VE puede emplearse en cuatro contextos legales – la orden de probation, una suspensión de una orden de arresto, la libertad condicional y lo que en Alemania se conoce como orden de supervisión de conducta. La mayor parte de casos –más de dos tercios- son supuestos de *probation*. Los delincuentes son controlados 24/7, y los quebrantamientos son gestionados de forma estricta. El coste de la VE es de 33.83 euros al día frente a los 96 euros al día en prisión.

En opinión del profesor Albrecht las razones por las que la VE no se ha utilizado más en Alemania son claras, dada la oposición ejercida desde el trabajo social y las organizaciones de *probation* en los años 1990, la falta de interés en los partidos políticos, y las reticencias entre los juristas. Entre los argumentos mayoritariamente empleados contra la VE y que se han mantenido hasta el tiempo presente encontramos los siguientes:

- si se contratara a más asistentes sociales para ejercer labores de supervisión no habría necesidad de emplear tecnología de VE.
- profesionales entrenados constituyen agentes de cambio más eficaces que la tecnología.
- la VE se vincula primordialmente con el control social y la vigilancia, y en consecuencia, tiene menos en común con el trabajo social.
- como vigilancia, la VE plantea cuestiones en materia de protección de datos.
- la población penitenciaria puede ser eficazmente gestionada mediante las medidas no privativas de libertad disponibles, incluyendo las multas.

En los últimos años se ha avanzado mucho en el conocimiento de lo que pueden considerarse buenas prácticas en la reinserción de penados en la comunidad, y ello gracias a estudios sobre: a) la trayectoria vital y el desistimiento, b) la motivación y la autoresponsabilidad, c) la adquisición de capital humano y social; d) las reflexiones sobre las medidas necesarias para proteger a la sociedad de los delincuentes peligrosos, y e) el impacto de un elevado número de penados en libertad condicional concentrados en determinadas áreas geográficas. La respuesta adecuada a los liberados condicionales incluye la preparación (iniciar la preparación para la libertad condicional mientras se halla todavía en prisión) y la asistencia práctica para la ocupación laboral, el alojamiento, el abuso de sustancias, los problemas financieros, los vínculos familiares y las relaciones con la comunidad y el vecindario.

La vigilancia ocupa también un lugar junto a todas estas medidas, en particular cuando se trata de delincuentes de riesgo altos.

El profesor Albrecht ha estudiado el impacto de la VE en la reincidencia en Hesse, comparando a) un grupo de delincuentes cuya pena de prisión fue suspendida bajo supervisión electrónica, y b) un grupo de delincuentes cuya pena fue asimismo suspendida y que fueron vinculados a probation, y finalmente c) un grupo de penados sujetos a una pena de prisión. La investigación concluyó que la VE había ayudado a los penados a estructurar su vida, contribuyendo en particular a:

- establecer rutinas espaciales y temporales estrictas
- permitir -a través de contacto continuado con redes sociales - la adquisición de capital humano y social (oportunidades que se perderían prisión)
- influir el sentido de autoresponsabilidad y motivación.

Estos hallazgos, aunque no deriven directamente de un estudio de reinserción propiamente, podrían ser también aplicados en este ámbito. Por su parte, la Sra. Eilzer explicó que próximamente se iniciará un nuevo proyecto piloto en la región de Baden-Württemberg, Alemania, utilizando tecnología RF y con una dimensión importante en la reinserción de penados en la comunidad. La VE se utilizará como posible alternativa a un internamiento en prisión derivado del impago de la multa, durante los permisos de salida de la cárcel, así como para supervisar el tránsito de los internos desde la cárcel a centros de reinserción. Además, dado que el Tribunal europeo de Derechos humanos ha resuelto en contra del uso de la detención preventiva para delincuentes sexuales peligrosos, está previsto introducir en Alemania un programa GPS para apoyar el retorno de estos delincuentes a la comunidad, sin que se requiera contar con su consentimiento.

### **La reincidencia durante y después de la aplicación del control electrónico**

Para los analistas políticos en muchos países, una de las preguntas cruciales sobre la VE es si esta contribuye o no a la reducción de la reincidencia. En efecto se trata de un tema de gran importancia (aun cuando no el único tema relevante). Tanto desde el punto de vista teórico como empírico, la disminución de las tasas de reincidencia es siempre una cuestión difícil de demostrar con precisión, y ello deviene especialmente complejo en relación con la VE, puesto que puede ser utilizada de muy diversas maneras. Diversos ponentes en el Congreso pusieron de manifiesto que, en la actualidad existen pocos estudios metodológicamente aceptables sobre reincidencia, aun cuando existe un creciente consenso en la existencia de un efecto de supresión de la criminalidad durante el tiempo de sujeción del penado a VE -si bien no necesariamente también posteriormente. En relación con la investigación realizada en Francia junto a sus colegas René Lévy y A. Benaouda, la **Dra. Annie Kensey, (Directora de Investigación y Estadística, Administración penitenciaria francesa)** presentó los hallazgos más recientes. Así, empezó clarificando las cuestiones conceptuales que deben siempre formularse antes de embarcarse en un estudio de reincidencia:

- ¿qué población estamos analizando (presos; penados a sanciones comunitarias; ¿todos los delincuentes)?
- ¿qué estamos midiendo (la tasa de nuevos arrestos, las tasas de reincidencia en prisión) ?
- ¿ cuál es la duración del periodo de seguimiento durante el que se evalúa la tasa de reincidencia (1 año?, 5 años?, 20 años?)?

La Dr. Kensey presentó sus resultados, midiendo la reincidencia desde diversas perspectivas, en una serie de gráficos que pueden observarse con detalle en su presentación disponible en la propia página web de la CEP. No obstante, trasladaremos aquí uno de los gráficos, que compara la tasa de reincidencia en prisión y de nuevos delitos para penados encarcelados y penados sometidos a una serie de penas comunitarias (incluida la VE) en un periodo de hasta cinco años.

Sanción inicial	Tasa de reencarcelamiento	Tasa de reincidencia (nueva condena)
Pena de prisión	<b>61%</b>	<b>72%</b>
Suspensión con trabajo comunitari	<b>41%</b>	<b>59%</b>
Trabajo comunitario	<b>34%</b>	<b>58%</b>
Suspensión condicional de la pena	<b>32%</b>	<b>52%</b>
Control electrónico	<b>23%</b>	<b>42%</b>
Suspensión completa de la pena	<b>19%</b>	<b>39%</b>

La tabla hace surgir nuevas dudas en relación con el uso que pueda darse a la VE. Usos diversos de la VE –diferentes combinaciones de VE con otras medidas y en diversos tipos de delincuentes- tendrán efectos diferentes en la reincidencia.

### El control electrónico y la seguridad pública

El uso de la VE en la "seguridad pública" no es estrictamente un tema de reincidencia, aunque, sin duda, si ésta fuera una consecuencia se trataría de un beneficio adicional. La VE aumenta de manera demostrable los niveles de control sobre delincuentes en términos que la mera supervisión humana no puede lograr, o por lo menos no sin costes masivos. **El Sr. Barry Snelgrove (Director de gestión de contratos, National Offender Management Service, NOMS) y la Sra. Clare Wiggins (Equipo de Protección del National Offender Management Service, NOMS)**, señalaron el uso extensivo en el Ministerio de Justicia de Inglaterra y Gales del concepto de "seguridad pública" y de la VE vinculada a este concepto. La preocupación por la protección del público surgió una década atrás ante la percepción de una gestión inefectiva de los delincuentes sexuales y peligrosos en Inglaterra y

Gales, y ello tras el secuestro y asesinato de una pequeña de ocho años cometidos por un conocido delincuente sexual, y como consecuencia de varios fallos en el intercambio de información entre las fuerzas policiales locales sobre el asesinato de otros dos niños. Las agencias de justicia penal en general – no solo la policía- parecían tener poco claros sus deberes y responsabilidades. El resultado de todo ello fue la creación del *Multy Agency Public Protection Arrangements* (MAPPA) en cada área local, reuniendo así las diversas agencias dedicadas a la gestión de los delincuentes sexuales peligrosos y violentos, con el fin de proteger a las víctimas y prevenir futuras victimizaciones. El MAPPA ha establecido tres niveles distintos de riesgo en su trabajo con los delincuentes, requiriendo para cada uno de ellos una concreta respuesta con distintos niveles de recursos.

Durante los doce años en que la VE ha funcionado en Inglaterra y Gales ha incrementado notablemente su utilización, desde un centenar de individuos en las áreas piloto hasta 23,800 casos monitorizados a la vez. En los diez años de existencia del MAPPA, la VE se ha utilizado en casos de elevado riesgo -si bien un 71% de los arrestos domiciliarios con VE continúan siendo supuestos de bajo riesgo (más un 14% de casos libertad condicional).

En la presentación se hizo referencia a un caso de uso más accidental que planeado de la VE en la ciudad de Bristol. En el supuesto relatado, un penado sometido a VE y en arresto domiciliario cometió un día un brutal asesinato, pudiendo abandonar el lugar del crimen en bicicleta sin ser identificado. Si bien el sujeto fue entrevistado como sospechoso, no se encontró inicialmente ninguna evidencia para conectarlo con el asesinato. Sin embargo, la compañía responsable de la monitorización pudo recuperar datos sobre los movimientos del sospechoso, puesto que la señal de su brazalete había sido recogida en diversas unidades instaladas en los domicilios de otros penados sometidos a monitoreo y residentes en el área próxima al lugar donde se cometió el delito. Este “rastreo accidental” logró probar que el sospechoso estaba efectivamente en la escena del crimen. El tribunal aceptó la evidencia electrónica, y el individuo fue condenado a quince años de cárcel.

Existe una amplia gama de métodos utilizados para la seguridad pública, entre los que se incluye otras tecnologías – como por ej. los polígrafos- y se entiende que ninguna de estas técnicas permite realizar tal cometido de forma autónoma. La atención a las necesidades y el apoyo al individuo resultan tan necesarios para la reducción del riesgo, como la vigilancia y el control. Inglaterra y Gales continuarán utilizando la VE en los supuestos de bajo riesgo –en los que la investigación ha demostrado que la VE es rentable-, y por otro lado, también para delincuentes reincidentes para los que la información compartida y la tecnología constituyen mecanismos adecuados para una gestión más eficaz.

.....

## Talleres

### **Taller 1. Integrando la Vigilancia electrónica en el Trabajo Social y la *Probation***

En este taller se compararon las experiencias de Portugal y Bélgica en la aplicación de la VE. La **Sra. Susana Pinto (Coordinadora de VE, Oporto, Servicio de *Probation* Portugués)** explicó los usos de la VE en Portugal, haciendo especial hincapié en la incorporación de los principios y las estrategias del servicio de *probation* al departamento responsable del control telemático. En este sentido se puso de manifiesto la importancia del factor humano en el empleo de la tecnología, resaltando que los resultados de la VE dependen en buena medida de la forma en la que los agentes de *probation* la utilicen. En otras palabras, se señaló que contar con una tecnología muy sofisticada no es suficiente para garantizar buenos resultados.

La VE fue introducida hace más de 16 años en Portugal mediante la reforma del Código procesal penal de 1998, con el fin de descongestionar las prisiones superpobladas. La VE puede ser actualmente empleada con carácter previo a la celebración del juicio penal –como medida cautelar- o bien en el ámbito de las penas de cumplimiento en la comunidad y en el contexto de la violencia doméstica. Como medida cautelar, el arresto domiciliario con supervisión telemática constituye una alternativa a la prisión provisional cuando la pena prevista para el delito sea inferior a tres años de prisión. La utilización de la VE en este ámbito ha experimentado un incremento notable desde diciembre de 2004, pero en los últimos años su utilización se ha estabilizado, alcanzando unas tasas de cumplimiento de alrededor del 92%.

En el contexto de las penas comunitarias, la VE puede utilizarse como sustitutivo de penas de prisión de hasta dos años. El arresto domiciliario con vigilancia electrónica cuenta en la actualidad con una menor aplicación que la que se computaba a mediados de 2008, si bien la tasa de cumplimiento resulta muy elevada (96%). En lo que a la violencia de género respecta, se ha desarrollado un programa piloto que utiliza tecnología de RF para supervisar las prohibiciones de contacto entre agresores y víctimas. Desde junio de 2008, la VE se ha utilizado en Portugal como forma para avanzar hasta un año el acceso a la libertad condicional. También en este contexto la ratio de cumplimiento es muy elevada (99%) y su utilización se ha mantenido bastante estable. En todos los casos, la utilización de la VE se orienta a la asistencia y el control, y el apoyo a las personas sometidas a VE es particularmente importante para evitar violaciones y quebrantamientos.

En la segunda presentación el **Sr. Pedro Ferreira Marum (Director del NCEM)** describió el rol de las *Maisons de Justice y del Centre National de Surveillance Electronique (NCEM)* en el desarrollo de la VE en Bélgica. La VE fue introducida con el fin de reducir el encarcelamiento y contribuir a mantener los lazos sociales, familiares y profesionales del penado. Con ello se pretende favorecer la reinserción social y la justicia reparadora, luchar contra la reincidencia y contribuir a disminuir los costes económicos. En Bélgica, cuando el juez se plantea la aplicación de la VE solicita generalmente la elaboración de un informe (*la enquête sociale*) que contiene información relativa a las condiciones de vida del sujeto, su actitud hacia la VE, el consentimiento de las personas que conviven con él, así como su ocupación diaria y su contexto familiar. La *enquête sociale* también toma en consideración la

opinión de las víctimas, la naturaleza del delito y el riesgo de reincidencia. Una vez el juez aprueba la utilización de la VE, la *Maison de Justice* envía un informe al CNSE para que el agente de *probation* pueda iniciar el contacto con el penado para diseñar su plan de cumplimiento.

Los participantes en el taller discutieron las cuestiones éticas y legales relacionadas con la VE, el periodo de tiempo en el que un penado puede quedar en arresto domiciliario, la percepción de control por parte del penado, cuestiones relativas al cumplimiento, así como las repercusiones jurídicas de los informes de quebrantamiento

## **Taller 2. LaVE y la gestión de los delincuentes sexuales**

La gestión del proceso de reinserción y reubicación de los delincuentes sexuales en la comunidad ha suscitado un interés creciente entre el público y las autoridades penales. Este taller, dirigido por la Sra. **Soraya Beumer (Directora de Área, Servicio de Probation Holandés)**, el Sr. **Andy Homer (Serco)** y la Sra. **Linda Johnson (Serco)** comparaba el empleo de la VE para delincuentes sexuales en Holanda y en Inglaterra y Gales. Aunque las estructuras administrativas son diferentes en ambos países las agencias implicadas tienden a ser las mismas, y el debate público y mediático es también muy similar. Una diferencia clave viene determinada por el hecho que los recientes cambios políticos en los Países Bajos posibilitado el recurso al seguimiento mediante GPS tanto para delincuentes de riesgo medio como alto. Por el contrario, el sistema GPS no se utiliza en Inglaterra y Gales para delincuentes sexuales, donde la vigilancia de delincuentes de riesgo alto es dirigida por los equipos de Multi Agency Public Protection (MAPPP) (véase, no obstante, el informe sobre el taller 3). Los ponentes se centraron en el desarrollo y uso de la VE con delincuentes sexuales, los diversos tipos de sistemas disponibles y los beneficios que estos dispositivos pueden aportar. La tecnología de RF todavía se considera útil para controlar las zonas de inclusión (el domicilio del penado) y el GPS permite además vigilar las zonas de exclusión.

Por otro lado, los ponentes pusieron especial énfasis en la importancia de una buena coordinación entre los agentes implicados para gestionar de forma eficaz el riesgo que presentan los delincuentes sexuales. En Holanda, la cooperación entre la Policía, el servicio de *probation*, el Ministerio fiscal, y otros servicios de la administración pública constituye la estrategia esencial para la gestión del riesgo. El principal cometido es el de crear una red fuerte y estrecha entorno al delincuente, con el fin de asegurar una mejor valoración de los riesgos inmediatos así como identificar los métodos más adecuados para gestionarlos en cada caso particular, lo que puede incluir el uso de la VE. El Ministerio Fiscal no tiene atribuida ninguna competencia en la gestión de delincuentes en Inglaterra y Gales, mientras que en Holanda se encargan en mayor medida que los propios agentes de *probation* de tomar las decisiones en los supuestos de quebrantamiento.

La gestión intensiva de los delincuentes más peligrosos sólo es posible en relación con unos cuantos de ellos, pues los recursos son limitados. Por ello resulta importante detectar y evaluar los delincuentes sexuales que presentan mayor riesgo de

cometer nuevos delitos graves, así como supervisar los progresos y los cambios que aquellos pueden experimentar mientras se hallan bajo supervisión -de tal modo que los niveles de riesgo puedan modificarse en consecuencia. También es necesario el diseño de estrategias de salida así como de mecanismos para rebajar el nivel de intensidad de las intervenciones. La evaluación de los efectos del programa es siempre imprescindible.

### **Taller 3. El Uso de GPS en establecimientos de salud mental y policiales.**

**La Sra. Sara Murray, CEO de Buddi,** explicó que inició su empresa de tecnología de seguimiento por GPS, tras vivir la experiencia de perder temporalmente a su hija en un supermercado y ver la escasa respuesta del personal para encontrarla. Murray había previsto inicialmente utilizar la tecnología en el ámbito de la protección de menores y de la asistencia sanitaria - pacientes con Alzheimer. En términos de justicia penal, Buddi adquirió un contrato con el South London and Maudsley (SLaM) National Health Service Trust para la supervisión de los permisos de salida otorgados a delincuentes de alto riesgo sometidos a tratamiento psiquiátrico en hospitales de seguridad. Algunos años antes, un paciente que había escapado durante un traslado efectuado para recibir tratamiento médico en otro hospital cometió un asesinato mientras estaba en libertad. El seguimiento continuado permitía ofrecer a SLaM una solución para estos casos, si bien únicamente cuando los delincuentes portaran una pulsera segura y de la que no pudieran desprendérse -algo que Buddi ofrecía utilizando como materiales el cuero y el acero. Esta pulsera difiere notablemente de las pulseras de plástico susceptibles de ser cortadas y que se utilizan en el resto de programas de VE en Gran Bretaña. Las pulseras de Buddi también incorporan un vibrador que emite señales al delincuente ausente cuando debe retornar al hospital. La introducción de estas pulseras ha reducido el número de fugas, y en aquellos supuestos en que los pacientes han desaparecido o se han demorado, los dispositivos han demostrado ser métodos más eficientes y efectivos para encontrar a los sujetos – incluyendo también los gastos de utilizar helicópteros de la policía.

Buddi dispone de otro contrato con la Policía de Hertfordshire, que, como describió el **Detective Inspector Stuart Campfield**, utiliza tecnología GPS en el contexto de un proyecto especial de *probation* policial para delincuentes persistentes y prolíficos (principalmente robos en viviendas y vehículos). Estos delincuentes presentan un elevado riesgo de reincidencia, e incluso un riesgo alto de *provocar un daño grave*. Los delincuentes quedan sujetos a una orden judicial que requiere su participación en el proyecto (y que comprende una diversidad de programas de rehabilitación). En realidad el seguimiento continuado no es formalmente una parte de esta orden, sino que fue introducida a discrecionalidad de la propia policía. A los delincuentes se les pide que lleven los dispositivos GPS voluntariamente - para demostrar a la policía y a sus familias que su compromiso de desistimiento es serio, y también para protegerse a si mismos de la sospecha y la frecuente atención de las patrullas policiales. Un número sorprendentemente elevado de individuos se ofrecieron voluntarios- 40 de entre 60. Sus movimientos se siguen constantemente, aunque no en tiempo real, y luego pueden utilizarse para establecer

concordancias en relación con lugares donde se han cometido delitos, lo que puede servir para incriminarlos o exonerarlos de responsabilidad, mostrando su proximidad o distancia respecto del lugar de delito. En el pasado, sin dispositivos GPS, la policía simplemente revisaba de forma aleatoria a los sospechosos habituales cada vez que se cometía un delito. En la actualidad la policía dispone de esta herramienta para excluir algunos sospechosos, lo que supone un ahorro en recursos. Una vez llegan a convencerse de que algunos delincuentes están efectivamente desistiendo de la criminalidad, los someten a un menor grado de supervisión.

Algunos delincuentes en el proyecto ya se hallan sujetos a arrestos domiciliarios con VE como parte de su orden judicial. Ello implica que, si estos se ofrecen para someterse a seguimiento, deberían llevar dos pulseras en el tobillo. El coste del sometimiento voluntario a GPS es de £200 al mes, en contraposición con las £500 mensuales de delincuentes en el proyecto que no se prestan voluntarios.

Sin lugar a sorpresas, la discusión en el Taller se centró en la pulsera no manipulable, la voluntariedad del sujeto en el sometimiento a GPS y el hecho que ni el SLAM ni el proyecto de Hertfordshire son conducidos oficialmente por el Ministerio de Justicia. En relación con las pulseras, se ha entendido en general que estas deberían ser aptas para ser cortadas en supuestos de urgencia (por ejemplo, en caso de quedar atrapado en la maquinaria en el trabajo o en motores –situaciones que fueron expuestas en el debate en el taller). Las correas que emplea Buddi únicamente pueden cortarse si se utiliza una cortadora de metales pesados –de modo que, incluso si el penado tuviera una, le llevaría tiempo cortar la correa. En lo que al consentimiento afecta, se señaló que el consentimiento voluntario del penado a ser sometido a GPS le ayudaba a demostrar que estaba desistiendo de la criminalidad en términos que de otro modo no podrían probar. Sin embargo, los agentes de policía son reacios a aceptar que los delincuentes experimenten mejoras –y existe cierto malestar entorno a ello puesto que el seguimiento GPS se ha asociado tradicionalmente con las formas más exigentes de VE focalizadas en delincuentes de riesgo elevado. Se constató un acuerdo generalizado en la conveniencia de someter el proyecto a una investigación adecuada.

#### **Taller 4. Investigaciones sobre el cumplimiento de la VE**

En la sesión dedicada al cumplimiento de la vigilancia electrónica, **la Dra. Anthea Hucklesby (Profesora de Criminología, Universidad de Leeds) y la Sra. Claire Sims (Directora de Comunicaciones, de G4S Care and Justice)** revisaron algunos de los resultados más relevantes vertidos por la investigación en esta materia y describieron un proyecto actualmente en curso en Inglaterra y Gales orientado a incrementar los niveles de cumplimiento de los individuos monitorizados, resultados de investigaciones desarrolladas gracias a G4S. Se plantearon, entre otras cuestiones, la utilidad del castigo o la recompensa para incentivar el cumplimiento y la necesidad de establecer diversos grados de incumplimiento administrativo y judicial dependiendo de la severidad y tipo de quebrantamiento.

La investigación de la Dra. Huckleby ha determinado los factores vinculados al cumplimiento de la vigilancia electrónica. Metodológicamente la investigación se ha

efectuado recurriendo a la observación, el análisis de expedientes, y las entrevistas a penados y agentes de monitorización. Mediante la investigación se ha puesto de manifiesto que si bien las tasas de incumplimiento son, en general, bastante elevadas, muchas de estas violaciones son poco importantes (retrasos temporales o manipulación de equipos). Existen, sin embargo, supuestos relevantes en los que el sujeto estuvo ausente durante todo un periodo de arresto domiciliario o bien manipuló el dispositivo en, por lo menos, una ocasión. Curiosamente, la mayoría de las violaciones no eran previamente planeadas y fueron el resultado de estilos de vida caóticos. Las violaciones de menor entidad no deberían ser sobredimensionadas si se pretende mantener el cumplimiento a lo largo de la vigencia de la orden. Asimismo debe diferenciarse entre cumplimiento a corto y a largo plazo, pues en los primeros estadios de la orden el delincuente puede querer comprobar cuán efectivo es el dispositivo. La actitud hacia la VE puede verse influida no solamente por la opinión que merezca la propia tecnología sino también por actitudes más generales sobre el grado de respeto que el sujeto muestra hacia el sistema de justicia penal y también por el grado de desistimiento que presenta el individuo.

Tanto los ponentes como los participantes en el taller expresaron la necesidad de desarrollar mecanismos que motiven al sujeto a cumplir la VE, ya sea a través del apoyo familiar o mediante la colaboración y la proximidad de las agencias involucradas en la ejecución de la pena.

### **Taller 5. Nuevos países en el VE**

En varias sesiones durante el Congreso se hizo referencia al proceso de extensión y consolidación del control telemático. Ello supone, por un lado, que nuevos estados incorporan esta tecnología en su sistema de justicia penal, pero por otro lado también que, aquellos estados que ya contaban con cierta experiencia en su aplicación extienden su empleo a nuevos ámbitos, como el GPS.

En el taller dedicado a las nuevas experiencias concurrieron presentaciones de Latinoamérica (Colombia) y de la Europa Occidental (Bulgaria y Polonia) presentadas por **el Sr. Luis Alirio Olivares Quintero (Coordinador, CME INPEC)**, **la Sra. Nadya Radkovska (Ministerio de justicia, Bulgaria)**, **el Sr. Boris Goncharov (G4S)** y **el Sr. Milosz Franaszek (COMP - contratista privado)**. Como se pudo observar en la exposición que ofrecieron los ponentes, todos estos Estados comparten tasas de muy elevadas de población penitenciaria y desean que el control telemático pueda contribuir a disminuir estas cifras y, por extensión, también el impacto negativo que la prisión tiene en los individuos. En este sentido, la vigilancia electrónica fue defendida por los tres intervinientes en el taller como un mecanismo adecuado para lograr disminuir los costes sociales y humanos del encarcelamiento – procurando el acercamiento familiar y el acceso o el mantenimiento del trabajo o la formación- así como los costes económicos vinculados a la sobre población penitenciaria. Colombia ha implementado la VE de forma muy rápida para 45.000 delincuentes en menos de dos años, utilizando tecnología RF y GPS. Bulgaria desarrolló en 2010 un pequeño proyecto piloto y los ponentes expusieron los resultados sobre las experiencias y respuestas de los delincuentes, la gestión de las

partes implicadas y los medios de comunicación. La presentación de Polonia se refirió específicamente a la importancia de la arquitectura de las tecnologías de la información para facilitar la colaboración entre el sector público y privado.

La discusión se centró, primordialmente, en la necesidad de contar con un marco legal adecuado que determine los supuestos en los que la vigilancia electrónica puede entrar en juego. Y en la importancia de convencer a los jueces y tribunales de la idoneidad de estos dispositivos, así como contar con el apoyo de los medios de comunicación.

### **Taller 6: El uso de la VE con jóvenes delincuentes**

Este taller (realizado en francés) comparaba la experiencia de implementar la VE con delincuentes juveniles en Francia y en Inglaterra y Gales.

En relación con el programa de vigilancia electrónica en Francia, el **Sr. Eric Martin (Vicepresident Juge des Enfants)** revisó el sistema de responsabilidad penal de los menores de edad. A diferencia de otros países, la legislación francesa no contempla una edad mínima para asignar responsabilidad penal, lo que comporta que esta pueda exigirse a cualquier menor por la comisión de un delito. No obstante, la edad del menor sí será relevante para la determinación de las medidas y sanciones que pueden adoptarse. En este sentido, la vigilancia electrónica, únicamente puede aplicarse en el marco de una sanción de encarcelamiento, y por consiguiente solamente podrá ser impuesta a menores de más de 13 años.

A pesar de que la vigilancia electrónica está bastante extendida en Francia, en el ámbito de la delincuencia juvenil su utilización es menos relevante. No obstante, en estos últimos dieciocho meses, el Tribunal de Menores de Caen ha procurado evitar el ingreso de los menores en centros penitenciarios y potenciar un proyecto educativo de inserción social usando la VE. Para ello ha sido necesario vencer algunas resistencias ideológicas y establecer un programa operativo que involucre a los padres del joven. La participación de los padres resulta muy importante a los efectos de gestionar el cumplimiento de la pena y de las restricciones impuestas al menor, pero en muchos casos los propios padres presentan carencias educativas importantes que ponen en riesgo el éxito del programa. La evaluación del proyecto ha resultado bastante positiva: de los catorce menores que participaron en el programa en un periodo de doce meses, únicamente se computó un fracaso. La “Protection judiciaire de la jeunesse”, que actúa como un servicio de *probation* para los menores de 18 años, está más involucrada en esta medida que en otras, lo que ayudaría a explicar el éxito obtenido.

Aun cuando el taller se centró fundamentalmente en el proyecto francés, el **Sr. Heinz Schrey (Management consultant with Guidance Monitoring)** explicó que en Inglaterra y Gales la VE puede ser empleada para jóvenes de edades comprendidas entre los 10 y 17 años como alternativa a la prisión en el contexto de las medidas cautelares (un 30% de casos), así como durante la ejecución de un orden de cumplimiento en la comunidad (56% de los casos) e incluso durante la libertad condicional (14%). Cuando se utiliza con jóvenes, la VE se orienta no solamente a contener la creciente población penitenciaria y a restringir el coste económico, sino

también a reducir la reincidencia y el quebrantamiento de las medidas impuestas. La vigilancia electrónica permite asimismo, por un lado, introducir cierta estabilidad a estilos de vida caóticos que presentan los menores y, por otro lado, preservar aquellos elementos que actúan como factores protectores. En el taller se destacó que el programa ha reducido efectivamente la población juvenil en prisión (-14% entre 2005 y 2010), mientras que la población penitenciaria adulta ha incrementado en ese mismo periodo. No obstante, el número de quebrantamientos ha aumentado en el mismo periodo y el trabajo preventivo se ha visto limitado por falta de recursos.

La utilización de la VE en menores plantea cuestiones que no surgen en el ámbito de adultos. Así en las intervenciones en el taller los participantes discutieron si los jóvenes perciben el VE como una sanción o si más bien lo experimentan como un trofeo. Se planteó también cual es la mejor forma para combinar la protección al menor con la sanción, así como para disminuir la reincidencia. Se puso también de manifiesto que el éxito de la medida depende de la colaboración de los padres y la familia, así como de la madurez del joven. En todo caso, hubo cierto acuerdo en que el joven vulnerable debe recibir el apoyo y acompañamiento de trabajadores sociales, de modo que la vigilancia electrónica quede integrada en un programa más amplio de apoyo al menor.

### **Taller 7. VE, violencia doméstica, delincuentes y víctimas**

La utilización de los sistemas de vigilancia electrónica para ofrecer mayor protección a las víctimas de la violencia doméstica generó una notable expectativa en el Congreso. Si bien el tema surgió en diversas ponencias, se reservó uno de los talleres para discutir este ámbito de la monitorización. La experiencia española, desarrollada a partir del año 2006, tras la aprobación de diversas reformas legales orientadas a ofrecer una mayor protección a las víctimas de la violencia doméstica, y en particular a las mujeres víctimas de malos tratos por parte de sus parejas sentimentales, sirvió como punto de partida para la discusión.

**La Dra. Nuria Torres Rosell (Profesora de Derecho Penal, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona)** expuso los diversos ámbitos en los que desde la aprobación de la LO 1/2004 (*de medidas de protección integral contra la violencia de género*) y la LO 5/2010 de reforma del Código penal se posibilita la aplicación del control telemático para supervisar las órdenes de alejamiento del agresor respecto de su víctima. Las medidas que prohíben al maltratador aproximarse a la víctima –en particular, cuando esta es una mujer (esposa, pareja o expareja de aquél)– devienen en muchas ocasiones de aplicación obligatoria, sin posibilidad que el juez valore en cada caso concreto si la medida es necesaria y adecuada. Los cuerpos policiales en España se han encargado tradicionalmente de controlar el cumplimiento del elevado número de medidas y penas de esta naturaleza. Sin embargo, la introducción de la VE en este ámbito abre una nueva perspectiva para la supervisión del cumplimiento.

Actualmente, y después de una inicial experiencia en la Comunidad de Madrid, la VE para la protección de las víctimas de la violencia de género se ha extendido a todo el territorio español. Desde el punto de vista tecnológico se requiere de dispositivos de seguimiento continuado GPS bilateral (un dispositivo para el

agresor y uno para la víctima) que permiten detectar a tiempo real cualquier aproximación del agresor a la persona de la víctima, superando la distancia mínima establecida por el juez. El **Sr. Javier García (Telefónica)** y la **Sra. Tami Mazel (Elmotech)** explicaron en el taller que el sistema desarrollado permite detectar, no sólo la aproximación del agresor al domicilio o al lugar de trabajo de la víctima, sino también a su persona, pues el dispositivo permite conocer la ubicación de la víctima allí donde esta se encuentre. Así, cuando el agresor se acerca a la víctima más allá de lo permitido por resolución judicial, el dispositivo alerta al centro de control, el cual lo comunica inmediatamente al propio agresor (con el fin de que éste cambie su rumbo) así como a la policía y a la víctima, posibilitando una rápida intervención policial.

En el taller se puso de relieve que en los dos años que el proyecto lleva en activo no se ha producido ninguna agresión entre las parejas que han sido monitorizadas, lo que refuerza la idea que la vigilancia electrónica contribuye a evitar agresiones. No obstante, en las aportaciones de los asistentes al taller se puso de manifiesto que es necesario conocer con carácter previo el riesgo de los sujetos sometidos a monitorización para poder concluir que el dispositivo ejerce verdadero efecto disuasorio. Por otro lado, se reconoció que debería poder conocerse la valoración que de los dispositivos efectúan las víctimas, los agresores y otros agentes implicados, como los policías y jueces. En este sentido, se preguntó si las víctimas se muestran confiadas con estos dispositivos y si aumenta su percepción de seguridad o bien si, por el contrario, las alarmas les generan mayor ansiedad. Asimismo, resultaría de interés conocer la opinión de los agentes policiales, cuya actividad puede haber aumentado notablemente dado el elevado número de alarmas que a diario generan los dispositivos. En términos de investigación sería también interesante conocer la opinión de los jueces pues a ellos les corresponde decidir tanto la aplicación o no de los dispositivos como, por otro lado, la valoración de posibles quebrantamientos (que comportarían el reingreso del agresor en prisión). Finalmente se discutió la necesidad de compaginar la tecnología con una atención adecuada a las víctimas y con un programa de tratamiento para los agresores.

## El coste de la VE

El día de clausura de la conferencia, el **Sr. Peter Rogers (Líder de Proyecto, National Offender Management Service (NOMS), Inglaterra y Gales)** exploró un tema que durante tiempo no había sido debidamente abordado: el coste de la VE. De los datos extraídos de los cuestionarios recopilados se puso de manifiesto que resulta muy complejo determinar los costes de la VE en cada país, por lo que las comparaciones entre estados devienen todavía más difíciles. Resulta entonces importante determinar qué computamos como coste de la VE y qué ahorro puede derivar o no de su utilización.

NOMS había establecido un proyecto sobre el proceso de “especificación, *benchmarking* y costes” de una serie de sanciones en la comunidad, entre las que se hallaba también el VE. Estos términos se comprenden en los siguientes términos:

Especificaciones - ¿Cuáles son los resultados y los productos necesarios de un servicio específico?

*Benchmarking* – ¿Cuál es la forma más eficiente y eficaz para prestar el servicio?

Coste - ¿Cuál sería el coste de cada componente del servicio, y el coste total?

El análisis del Sr. Rogers hizo referencia a la cuestión de la integración. La VE se utiliza en Inglaterra y Gales como un castigo independiente para los delincuentes de bajo riesgo, la mayoría de los cuales no estarían en riesgo de ingreso en prisión. A nivel nacional, el 71% de la VE se impone en el arresto domiciliario, con variaciones en diez regiones que abarcan del 53% al 88%. Se trata en gran parte de una medida autónoma, y no de una herramienta utilizada por el servicio de probation. Probablemente, una parte importante del servicio de *probation* prefiere que ello sea de esta forma, pues siguen sin ver mucha conexión entre la VE y la *probation*. “La VE ha sido aceptada pero no abrazada por la *probation*” apuntó Rogers, añadiendo que en Inglaterra y Gales no puede decirse que se haya integrado con la *probation* de forma significativa, excepto en un número reducido de casos. Aun cuando ambas son administradas desde el mismo departamento gubernamental, la política y la práctica en la VE y la *probation* se desarrollan en caminos paralelos.

Sobre la base de su análisis, el Sr. Rogers concluyó que el coste de utilizar la VE en Inglaterra y Gales para un arresto domiciliario de 90 días es de 1199€. Esto resulta comparable con 110 días de servicio comunitario y significativamente más barato que una pena de prisión en un periodo comparable.

La VE resulta rentable si reemplaza el uso de prisión; su coste es neutro si desplaza al servicio comunitario, pero no es rentable si con ella se reemplazan las multas, que cuestan poco de administrar y constituyen un aumento de ingresos para el gobierno. Dada la elevada proporción de delincuentes de bajo riesgo sujetos a arresto domiciliario con VE en Inglaterra y Gales (que no estaban en riesgo de ingreso en prisión, y que además algunos hubieran recibido una pena de multa de no existir la VE), no se puede concluir que el uso a gran escala que se hace de la VE a nivel nacional sea rentable.

En relación con la cuestión relativa a la “especificación”, Rogers sostuvo la necesidad de plantearnos ¿qué queremos de la VE? Presumiblemente queremos cosas distintas cuando la VE se utiliza como castigo autónomo y cuando se utiliza como uno de los componentes en un programa de supervisión intensiva. De hecho, ante la cuestión relativa a si podemos utilizar la VE para ayudar a reducir la población de prisión, Rogers ofreció una serie de consejos para utilizar la VE de forma “más inteligente”, consejos que son especialmente relevantes para Inglaterra y Gales:

- apoyar la intención de dejar de delinquir mediante el sometimiento a arresto domiciliario durante las horas de mayor riesgo.
- introducir cierto grado de estabilidad a estilos de vida caóticos

- interrumpir patrones específicos de comportamiento delictivo como beber durante el fin de semana y ladrones nocturnos
- fomentar la asistencia a otros programas o a la prestación de un servicio comunitario mediante el sometimiento a arresto domiciliario en la noche anterior
- incorporar una medida intensiva de cumplimiento en la comunidad alternativa a la prisión
- como pena para delincuentes que son incapaces o están poco dispuestos a cumplir intervenciones que exigen su participación activa
- ..... emplear la VE como sanción para delincuentes que no requieren otras intervenciones

Recomendó asimismo los siguientes caminos:

- Implicar a los órganos judiciales en el uso de la VE para priorizar a aquellos delincuentes que están en mayor riesgo de ingreso en prisión.
- desarrollar propuestas más creativas y flexibles del personal de *probation* para utilizar el arresto domiciliario atendiendo a los motivos de la delincuencia
- mejorar la conexión entre el personal de *probation* y los proveedores de la VE basada en los principios de gestión integrada de delincuentes
- poner más énfasis en promover el cumplimiento con el fin de minimizar los quebrantamientos.

## **Control Electrónico y la Sociedad de Vigilancia**

En el último plenario se invitó a los asistentes a reflexionar sobre el futuro de *probation* y la VE. La **Dra. Kristel Beyens (Profesora de Penología, Universidad Libre de Bruselas)** planteó algunas cuestiones incómodas. Se refirió a la expansión global de la VE, su uso cada vez más extenso en un mayor número de países – pues en cada uno de ellos se prevé su aplicación en diversos ámbitos- y también a la diversificación de sus formas, especialmente en el seguimiento de GPS. Está "más solicitado y más aceptado", dijo. Sin embargo, en su opinión, el motivo de esta amplia aceptación no está claro. En efecto, como expuso Beyens, esta aceptación no se debía a que fuera más efectiva que las penas comunitarias basadas en la *probation*, ni tampoco a que hubiera conseguido disminuir la población penitenciaria en el sentido que sus defensores habían reclamado.

La Dra. Beyens nos invitó a reflexionar sobre el lugar que la VE ocupa en relación con los tradicionales fines de la pena –la retribución, la disuasión y la rehabilitación- poniendo de manifiesto que existe un cierto “vacío” intrínseco en la VE que es precisamente lo que la hace adaptable a una diversidad de filosofías penales. Así, puede ser utilizada de forma aislada como un castigo, como en Inglaterra, y podría ser usada como un componente de las condenas integradas por diversos elementos. La ponente expuso sus dudas sobre su valor como una medida

independiente - una "sanción al desnudo" -, así como en las condenas integradas por diversas medidas. ¿Se trata simplemente de un "elemento de castigo", o sirve efectivamente para reforzar los elementos rehabilitadores del propio paquete sancionador?

La Dra. Beyens nos llevó a considerar una imagen amplia de la VE y a no focalizarnos exclusivamente en sus efectos sobre la reincidencia. En su opinión es importante reflexionar sobre el contexto social y político en el que surgió y se desarrolló la VE hace veinte años –y considerar asimismo qué intereses servía entonces la VE y para quien suponía una amenaza. La ponente describió el contexto de aparición de la VE en los siguientes términos:

- la percepción de sobrecarga en el sistema penitenciario
- la crisis presupuestarias en el estado
- la perversidad de ideología de gestión
- los desarrollos tecnológicos
- la influencia del lobby de sector privado

Además del buen trabajo ya emprendido por Anthea Hucklesby sobre el cumplimiento de la VE y el trabajo del personal de control, se requiere más investigación sobre los aspectos organizativos y profesionales de la VE, y sobre la percepción de los propios penados, con el fin de comprobar si la realidad concuerda con las declaraciones efectuadas por sus patrocinadores comerciales y políticos. El estudio de los procesos de funcionamiento es tan importante como el estudio de los resultados. Así podríamos mejorar nuestro conocimiento de la VE a partir de recientes investigaciones de carácter teórico y empírico en el ámbito penitenciario (Ej. Ben Crewe) que muestran que el ejercicio del poder penal se ha tornado más complejo y sutil, con mayor énfasis en animar a los presos a que cooperen en su propio encarcelamiento. Sólo una mejor comprensión de las estructuras organizativas de la VE nos permitirá entender la forma en que la VE puede o no integrarse en *probation*. Aun admitir que la VE puede, como otras sanciones comunitarias, potenciar la adquisición de capital social entre los penados (lo que contribuye al desistimiento), el servicio de *probation* ‘debería actuar con prudencia’ cuando presta servicios junto al sector privado.

La profesora Beyens pidió a los asistentes que consideraran la VE como una forma de ‘control social virtual’ o como una ‘relación de poder virtual’. Esta imagen refleja los caracteres crecientes de ‘virtualidad’ en la vida ordinaria social y comercial, como la comunicación en tiempo real y el control mediante ordenadores que ejercen su influencia y permiten recopilar datos sin perjuicio de la distancia entre los sujetos. Esta forma de control social plantea cuestiones acerca de la vulneración de la intimidad de las personas. No obstante, en la edad de Facebook, la preocupación que ello genera es aparentemente menor que antaño; estamos perdiendo el miedo al ‘Gran Hermano’. Sin embargo, para un penado puede resultar más estresante ser controlado ‘virtualmente’ que por otros medios más tangibles como el encarcelamiento o medios rehabilitadores como la *probation*. En el contexto de la justicia penal, la VE le parecía a Beyens algo similar a una nueva permuta tecnológica de lo que el sociólogo Stan Cohen llamó “la dispersión de la disciplina”, pues crea

formas de control penal más incisivas y sutiles, difuminando los límites entre el encarcelamiento y las formas de confinamiento en la propia comunidad. La imposición de controles temporales demasiado estrictos en la vida cotidiana del penado puede convertir la comunidad en un régimen tan estricto como la cárcel, lo que en cierto modo vulnera los fines de las alternativas a la prisión.

Hasta que dispongamos de un mejor conocimiento sobre el significado de la VE como nueva forma de control penal, la Profesora Beyens propone una serie de recomendaciones prácticas, basadas en lo que ya conocemos sobre las buenas prácticas en la rehabilitación de delincuentes:

- Hacer escaso uso de la VE .... por lo menos hasta que sepamos más sobre su impacto y como podemos integrarlo mejor con la *probation*.
- Individualizar los programas a los penados según su nivel de riesgo y necesidad y no asumir que la VE es siempre un elemento necesario.
- Valorar prudentemente cuánto tiempo se tendría que utilizar la VE en cada caso individual - la duración excesiva puede resultar demasiado onerosa, o bien demasiada intrusiva, o incluso crear una dependencia que acabe resultando perjudicial.
- Evitar los controles intensivos en la comunidad ("las medidas cocktail") que mezclan elementos rehabilitadores, educativo, de control y punitivos- pues aumentan el riesgo de violaciones y quebrantamientos.

### **Concluyendo la Conferencia**

**El Sr. Leo Tigges, Secretario General de la CEP,** presidió la conferencia presentando a los ponentes, destacando los aspectos clave de sus presentaciones, y estableciendo puntos de conexión entre ellos. En su intervención de clausura, hizo referencia a dos aspectos básicos. En primer lugar, subrayó la importancia de prestar atención al trabajo de los académicos, incluso cuando su trabajo pusiera en situación incómoda a los profesionales y los políticos, por ejemplo, en relación con la escasa evidencia del impacto de la VE en la reincidencia, o la necesidad de cautela en las relaciones con las poderosas organizaciones comerciales. En segundo lugar, se refirió a la necesidad de establecer un diálogo entre todos los organismos - públicos y privados - involucrados en la prestación de la VE, para asegurar que se logran las mejores prácticas posibles. En este sentido, elogió el valor permanente de las conferencias del CEP sobre VE y apreció la colaboración de las empresas patrocinadoras. Leo Tigges manifestó su satisfacción por la participación en la conferencia de delegados de América Latina, y expresó su deseo de poder continuar el diálogo con ellos.

En el cierre de la conferencia, el Sr. Marc Cerón, Presidente del CEP, nos recordó que la "integración" fue el tema principal de la conferencia, y que había sido abordado en muchos sentidos, dándonos mucho en lo que pensar. El avance es evidente -la posibilidad de integrar la VE con la *probation* en el contexto de la

rehabilitación, la reinserción del penado en la comunidad y la seguridad pública es ahora mayor, y las conferencias de la CEP sobre VE han contribuido a ello. Sin embargo, todavía hay diferentes modelos de aplicación de la VE en Europa (y en otras partes del mundo) y probablemente también otras modalidades para reducir la reincidencia. Los países encontrarán su propio camino de acuerdo con sus estructuras y tradiciones y su percepción de lo que es necesario, pero siempre pueden aprender el uno del otro. Las transformaciones en la tecnología de VE son grandes, y existen formas para hacer un mal uso de ella, cuestión que las Reglas europeas sobre medidas y penas comunitarias han tratado de abordar. La necesidad de un diálogo entre las partes involucradas en la VE continúa siendo vital,

El Sr. Ceron agradeció al Departamento de Reinserción Social de Portugal que acogiera la celebración de la Conferencia en Évora, a las empresas les agradeció su patrocinio, y como Leo Tigres reconoció la oportunidad del diálogo con colegas de Latino América.

Debemos agradecer de forma especial el trabajo magnífico de cuatro personas en la planificación, organización y éxito de la conferencia: las Sras. **Martine Herschel y Sabine Buth de CEP**, las Sras. **Susana Pinto y Sandra Sampaio Silva del Servicio de probation** de Portugal.

La próxima conferencia de CEP sobre VE se celebrará en Estocolmo.