

CONSIDERACIONES TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO DE REGISTROS DE DELINCUENTES SEXUALES (DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES)



Este documento fue escrito por:

Prof. Kieran McCartan

En colaboración con:

Sendrine Constant, Zahra Beg
(ECPAT International)

Y guiado por un Grupo Asesor de Expertos compuesto por

Prof. Kelly Richards, Escuela de Justicia, Universidad Tecnológica de Queensland – Australia; Inspectora Margaret-Anne Laws, Policía de Nueva Zelanda; Kelly M. Socia, Ph.D., Universidad de Massachusetts, Lowell; Alain Gagnon, Servicios de Investigación Sensible y Especializada (SSIS), de la Real Policía Montada de Canadá (RCMP).

Un agradecimiento especial a Michael Seto, Ph.D., C.Psych., Instituto de Investigación en Salud Mental de la Universidad de Ottawa en la Real Universidad de Ottawa, por sus aportes técnicos.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de ECPAT International y no reflejan necesariamente la posición de los expertos que forman parte del grupo asesor.

Cita sugerida:

ECPAT International. (2023). *Consideraciones técnicas para el desarrollo de registros de delincuentes sexuales (de niños, niñas y adolescentes)*: ECPAT International.

© ECPAT International, 2023

Se autoriza la reproducción, excepto con fines comerciales, siempre que se preserve la integridad del texto, el extracto no se utilice fuera de contexto, no proporcione información incompleta o no induzca a error al lector sobre la naturaleza, alcance o contenido del texto.

Todas las demás solicitudes relativas a la reproducción/ traducción de todo o parte del documento, deberán dirigirse a info@ecpat.org.

La realización de este trabajo fue posible gracias al generoso apoyo de Interfaith Alliance for Safer Communities. Las opiniones expresadas en este documento son únicamente las de ECPAT International. El apoyo no constituye respaldo a las opiniones expresadas.

Interfaith Alliance for Safer Communities (IAFSC) es una ONG registrada en Ginebra y establecida con el objetivo de proteger a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad a través de un compromiso más profundo con las comunidades religiosas. Nuestras iniciativas se centran en cuestiones como el abuso y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en línea, los crímenes y discursos de odio, el extremismo y la trata de personas, etc. Nuestro objetivo es facilitar la construcción de puentes entre diferentes religiones, ONG y expertos en diversos ámbitos, con el objetivo de desarrollar comunidades más seguras. Somos conscientes de la importancia de dotar de conocimientos a los líderes religiosos, tanto a nivel institucional como de base, y de movilizarlos para que desempeñen un papel activo en la seguridad de la comunidad.



Diseño y maquetación por: Manida Naebklang

Publicado por:

ECPAT International

28/1 Phaya Thai Road, Ratchathewi,
Bangkok, 10400 Tailandia

Tel: +662 215 3388 | www.ecpat.org | info@ecpat.org

ÍNDICE

CONTEXTO	2
RECONOCER LA REALIDAD DE REGISTRO DE DELITOS SEXUALES	4
PLANIFICACIÓN	6
PERCEPCIONES DEL PÚBLICO, JUSTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD	8
JUSTIFICAR Y RACIONALIZAR EL REGISTRO	10
EL MARCO DEL REGISTRO	11
PARTES INTERESADAS CLAVE (INCLUYENDO VÍCTIMAS/SOBREVIVIENTES)	12
FINANCIACIÓN Y CÁLCULO DE COSTES DEL REGISTRO	13
¿QUIÉN ENTRA EN EL REGISTRO?	15
INTERSECCIONALIDAD, PRÁCTICA INFORMADA SOBRE EL TRAUMA Y EL REGISTRO	17
TIPO DE REGISTRO	18
DATOS RECOGIDOS A TRAVÉS DEL REGISTRO	19
ACCESIBILIDAD DEL REGISTRO	20
DESARROLLO DE LA BASE DE DATOS	22
QUIÉN LLEVA EL REGISTRO (AUTORIDAD PRINCIPAL)	24
USO DE LA LEGISLACIÓN EXISTENTE O DESARROLLO DE LEGISLACIÓN NUEVA	25
DURACIÓN Y ESTATUS DEL REGISTRO	26
RESTRICCIONES Y CUMPLIMIENTO	29
RESTRICCIONES DE INSCRIPCIÓN Y DESPLAZAMIENTO	30
INTERCAMBIO TRANSNACIONAL DE DATOS	31
APELAR SOBRE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO	32
INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN	33
CONCLUSIONES	35

CONTEXTO

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) están expuestos al abuso y la explotación sexual en todo el mundo y ningún país es inmune. El abuso y la explotación sexual de NNA ocurren en todas las esferas de la sociedad, dentro del círculo de confianza del niño/niña/adolescentes, por extraños locales o por extranjeros que viajan y abusan y explotan sexualmente a los NNA, y también a través de diversas formas de explotación y abuso sexual contra la infancia y la adolescencia que ocurren en línea y /o facilitados por tecnologías digitales. Estas formas de violencia pueden dejar en los NNA un impacto físico y emocional a largo plazo. Prevenir y responder a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes es de suma importancia para ECPAT Internacional y muchos otros socios. Requiere enfoques multisectoriales y coordinación dentro de los países y a través de fronteras.

Aunque hay muchas herramientas diferentes disponibles para combatir la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, una herramienta importante es la comunicación y el intercambio de información. Durante los últimos 40 años, hemos visto el desarrollo y la difusión de registros de delincuentes sexuales que facilitan este intercambio de información. El concepto del registro es tener una lista centralizada de todas las personas conocidas condenadas por un delito sexual con información detallada y actualizada para ayudar a las autoridades a investigar los delitos de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes.¹ Los registros de delincuentes sexuales parecen apelar intuitivamente al público en general para prevenir la reincidencia de personas condenadas por delitos sexuales contra la infancia y la adolescencia, y su desarrollo debe considerarse cuidadosamente. Un registro es un posible mecanismo que un país puede adoptar como parte de su arsenal para combatir el abuso y la explotación sexual de NNA a nivel nacional y cuando el delito se extiende a nivel transnacional.

Esta guía técnica tiene como objetivo brindar orientación basada en prácticas y evidencia conocidas y debe leerse junto con el **“Documento de trabajo: Presentación general de diferentes tipos de registros de delincuentes sexuales (de niñas, niños y adolescentes)”** de ECPAT Internacional de 2023, que proporciona más detalles sobre los aspectos académicos, políticos y evidencia práctica sobre el impacto de los registros. El documento de trabajo le permite comprender las oportunidades y desafíos que plantean todos los aspectos del desarrollo y puesta en marcha del registro y las actividades relacionadas.

Los registros de delincuentes sexuales han sido atractivos para el público en general por motivos de seguridad pública. El registro de personas condenadas por un delito sexual es a menudo una cuestión muy política y emotiva, con mucho debate y consideraciones en torno a la víctima/sobreviviente y el apoyo comunitario, así como cuestiones vinculadas a la gestión de riesgos, la reintegración en la sociedad y los derechos humanos de las personas registradas.

El público a menudo apoya los registros de delincuentes sexuales bajo el supuesto de que: 1) la policía está monitoreando al delincuente convicto registrado, dando una sensación inapropiada de seguridad y 2) sabiendo de la presencia de un individuo condenado por un delito sexual de niñas, niños y adolescentes en la comunidad (mediante notificación sistemas), garantizaría que la comunidad pueda tomar medidas de protección de los NNA de la zona y 3) la existencia de un registro actuaría como medida disuasoria para prevenir la delincuencia o la reincidencia. Medir el impacto de la prevención es siempre un ejercicio delicado. Hasta la fecha, existe una falta de evidencia para demostrar que los registros de delincuentes sexuales son efectivos en la prevención de la reincidencia sexual. Existen varios desafíos metodológicos para medir la reincidencia de delitos sexuales.

¹ Es importante señalar que el término delito sexual es un término amplio y normalmente lo definen los órganos legislativos nacionales y/o internacionales. Esto significa que lo que es un delito sexual en un país puede no serlo, o denominarse con otro nombre, en otro país, incluso en la misma región geográfica. Por lo tanto, es importante considerar qué constituye un delito sexual en el país en cuestión, en lugar de pensar en un delito sexual como un término genérico.

Según un metanálisis de 25 años de hallazgos (1996-2020) en los EE. UU., el estudio encuentra evidencia completa de que las políticas de registro y notificación de delincuentes sexuales no tienen un impacto estadísticamente significativo en la reincidencia cuando se examina un modelo combinado y los estudios desagregados por delitos sexuales o no sexuales, o conceptualiza la reincidencia por detención o condena.

Zgoba, K. Mitchell, M (septiembre de 2021). *The effectiveness of Sex Offender Registration and Notification: A meta-analysis of 25 years of findings*. Journal of Experimental Criminology.

Esto tradicionalmente se hace mediante el arresto o el enjuiciamiento por un nuevo delito sexual, pero esta es una herramienta imperfecta ya que depende de que el delito sea denunciado y de que el sistema capture y procese al individuo. Aunque es probable que las tasas observadas de reincidencia por delitos sexuales proporcionen una subestimación del problema, varios estudios de hombres adultos con antecedentes de delitos sexuales no muestran una alta tasa de reincidencia. Actualmente, la investigación académica no es concluyente sobre el impacto real de los registros de delincuentes sexuales en la prevención de la reincidencia.

Este documento técnico resaltaré la importancia de aclarar el objetivo de los

registros de delincuentes sexuales que está intentando implementar.

El objetivo de este documento NO es apoyar ni prohibir el uso de un registro de delincuentes sexuales, sino más bien sugerir puntos de consideración para los países que contemplan desarrollar o revisar su propio registro. El desarrollo, implementación y mantenimiento de un registro de delincuentes sexuales no es una solución fácil y barata a un problema complejo. Nuestro consejo es siempre considerar plenamente el propósito, el uso y el impacto del registro antes de implementarlo, y para ello se recomienda observar la evidencia y hablar con colegas de diferentes países que ya tienen registros.

El Comité Internacional sobre Registros de Delincuentes Sexuales (ICSOR) es un grupo de países que han establecido o están considerando establecer un registro de delincuentes sexuales y facilita el intercambio de información sobre delincuentes sexuales transnacionales para mejorar la comunicación, la revisión y el progreso de las agencias de aplicación de la ley. Si desea conectarse con ICSOR, comuníquese con:

Lori McPherson (Asesora principal de políticas - Servicio de Alguaciles de los Estados Unidos/ SOIB). lori.mcpherson2@usdoj.gov.

Dado el enfoque internacional de protección, salvaguardia y reducción del daño a los niños, niñas y adolescentes, NO toleraríamos el uso de procedimientos de registro con los NNA que han sufrido daños sexuales. El proceso de registro de niños, niñas y adolescentes crea daño y trauma en las vidas de los NNA que ya están traumatizados por estar en el sistema de justicia penal y tendrá un impacto continuo en su salud, bienestar, inclusión social y desarrollo socioeconómico.

Para obtener más información sobre la posición de ECPAT al respecto, consulte www.ecpat.org

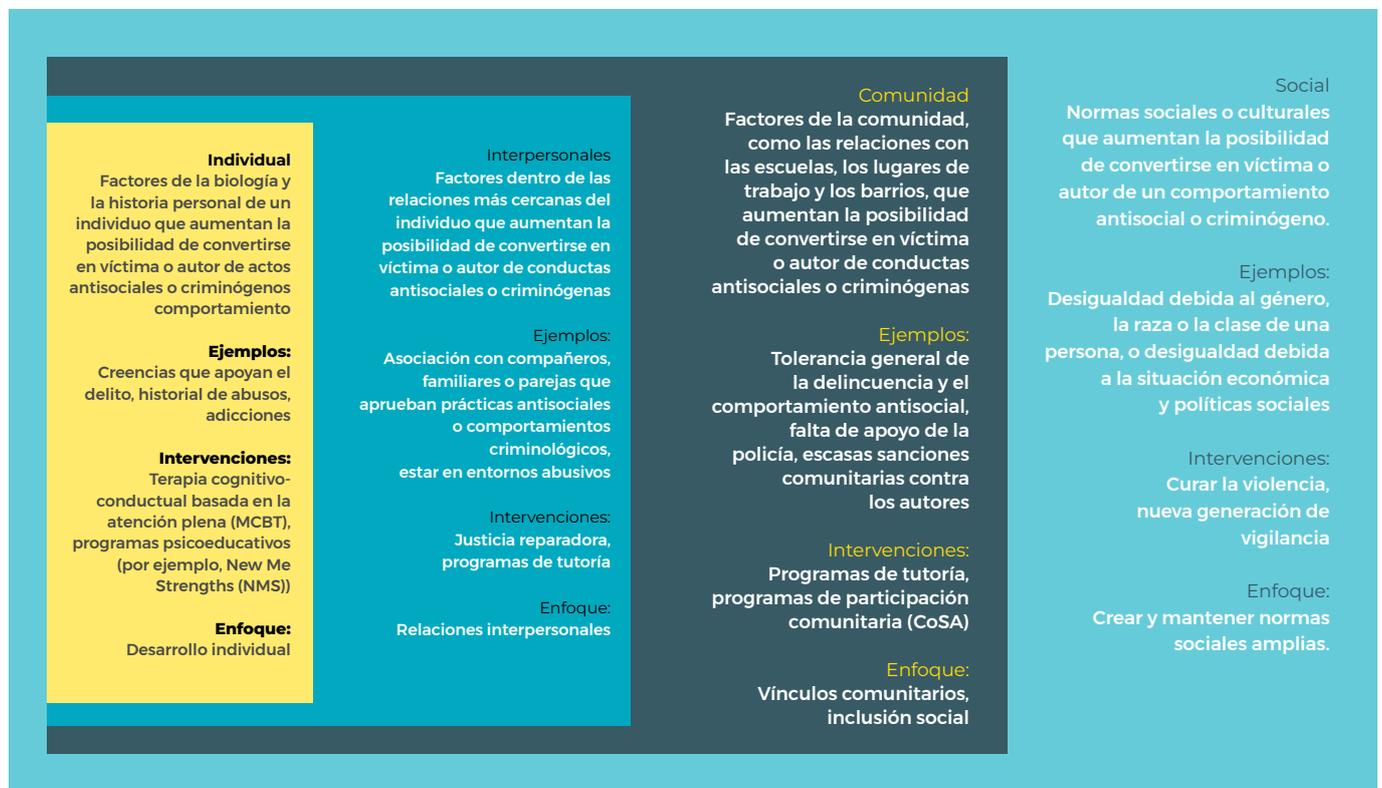
RECONOCER LA REALIDAD DE REGISTRO DE DELITOS SEXUALES

Este documento le guiará a través de algunas de las cuestiones clave que debe tener en cuenta a la hora de desarrollar, adoptar e implementar un registro de personas condenadas por delitos sexuales. Sin embargo, hay algunos puntos de partida y directrices clave que debe conocer.

1. El abuso y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes deben entenderse como una cuestión de derechos del niño,

salud pública y justicia penal con un fuerte enfoque en las víctimas, a través de un modelo socio-ecológico (véase más abajo). Esto significa que la explotación y el abuso de niñas, niños y adolescentes afectan a cuestiones comunitarias y sociales, así como a cuestiones individuales y estatales. Esto implica que prevenir y responder a la explotación y el abuso de niñas, niños y adolescentes es responsabilidad de todos.

Gráfico 1: Modelo socio-ecológico de comprensión y respuesta a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes²



2 Kemshall, H., McCartan, K. (2022, oct). *Desistance, recovery, and justice capital: Putting it all together*. HM Inspectorate of Probation.

2. El desarrollo y uso de un registro es una herramienta que debe utilizarse junto con otros en un enfoque multi-institucional y multisectorial para el éxito de la gestión de riesgos y la integración en la comunidad de las personas condenadas por un delito sexual. El registro no es la única solución en sí, sino más bien una pieza del rompecabezas.
3. Un registro nacional y específico de personas condenadas por delitos sexuales le informa sobre la población condenada por delitos sexuales en su país. Sin embargo, no le informa sobre las personas condenadas por un delito sexual que ingresan a su país desde otro país. Si necesita información sobre los extranjeros condenados por delitos sexuales que entran en su país, deberá establecer acuerdos bilaterales con otros países que le permitan acceder a sus registros y a ellos a los suyos, utilizar los mecanismos de intercambio de información de INTERPOL o asociarse para crear un registro internacional o transnacional.
4. Es importante reconocer que los registros se basan en datos de condenas, por lo tanto, solo las personas que han sido detenidas y condenadas se incluyen en el registro.³ Sin embargo, debido a la naturaleza de los delitos sexuales contra NNA, muchos casos nunca se denuncian ni se enjuician. Por lo tanto, el registro sólo ofrece una imagen muy limitada de la delincuencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en un país. Por lo tanto, el registro no es totalmente representativo de la población de riesgo. El desarrollo de su registro debe ser una oportunidad para discutir estrategias más amplias relacionadas con el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes y para situar esto dentro de esquemas de prevención más amplios de su sistema.
5. Para desarrollar e implementar un registro se necesita un enfoque multiinstitucional bien desarrollado para la gestión de riesgos y la protección comunitaria en su país, con diferentes regiones, sectores y equipos conectados y funcionando sin problemas. Existe el argumento de que no se debería intentar desarrollar un registro y actividades relacionadas si su sector de justicia penal no es apto para su propósito, a menos que sea parte de una mejora de las habilidades, el desarrollo y la evolución en la prestación de servicios.
6. El desarrollo, implementación y mantenimiento de un registro requiere una inversión significativa de recursos humanos, técnicos y financieros. Por lo tanto, es necesario tener un conocimiento claro de los recursos disponibles para su sector de justicia penal y social, así como la estabilidad financiera de su gobierno/país para sostener tal inversión. Es importante calcular de antemano los costes totales del registro para que alcance lo que necesita en lugar de quedarse sin recursos y tener un servicio de registro a medio desarrollar o no adecuado a su propósito.
7. Relación calidad-precio al considerar el desarrollo de un registro, así como los sistemas relacionados (es decir, base de datos, capacitación, mecanismos de divulgación) es un aspecto importante a tener en cuenta y las decisiones de desarrollar un registro deben sopesarse con las pruebas existentes, los puntos fuertes y las brechas identificadas en su país y ponderarse a la luz de otras acciones prioritarias en el marco de planes de prevención más amplios que serían necesarios para garantizar la protección de la infancia y la adolescencia.
8. El efecto de un sistema de registro que imponga una pena duradera y una restricción después de que una persona condenada por un delito sexual haya sido puesta en libertad también debe considerarse a la luz de las leyes de derechos humanos de su país.

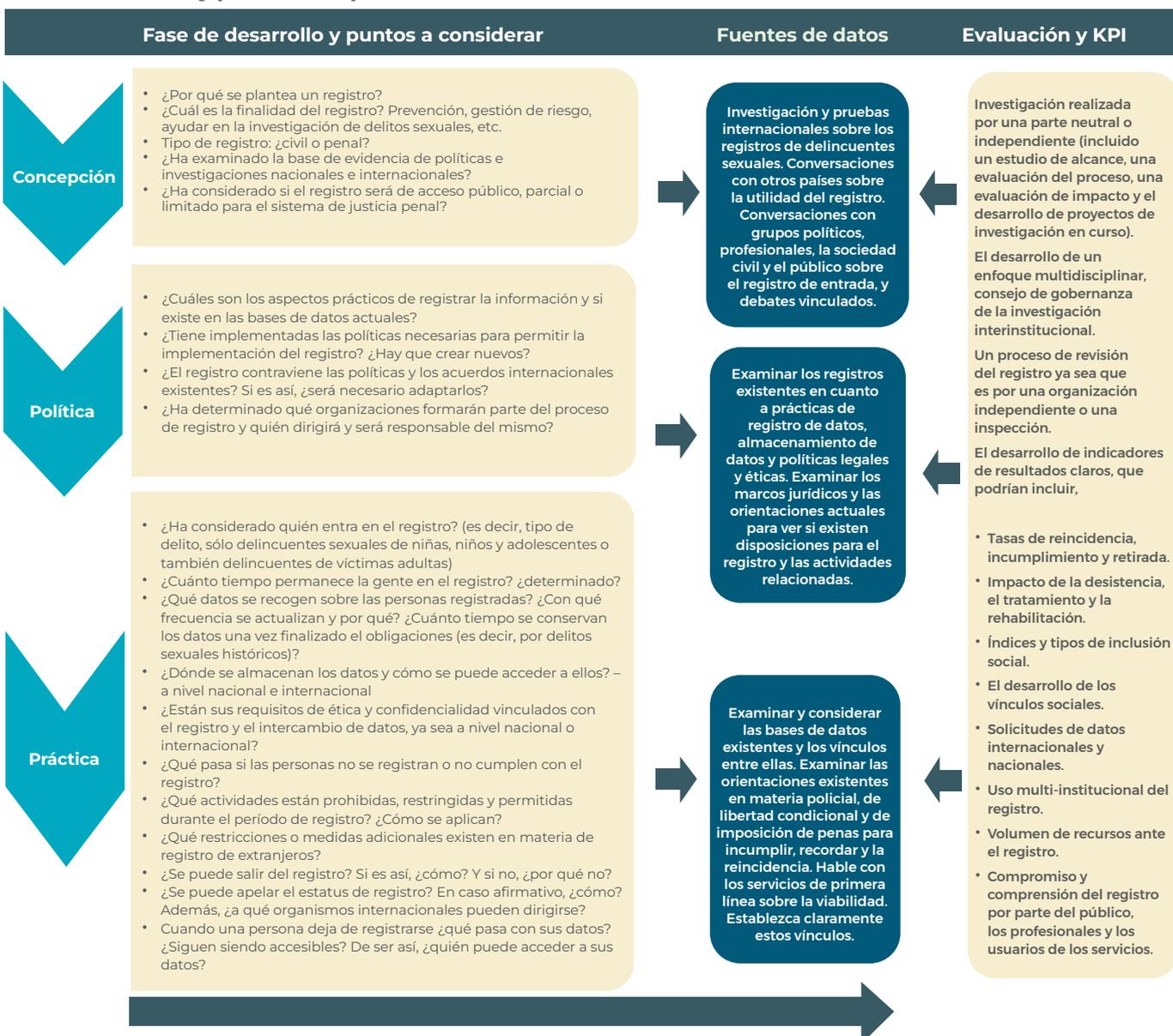
³ Sólo Nigeria fue identificada en la investigación de ECPAT como un país que coloca los casos encausados en una base de datos pública y este documento desaconseja colocar a las personas que no están plenamente condenadas para garantizar que se sigan los procesos judiciales.

PLANIFICACIÓN

El objetivo de esta consideración técnica es ofrecer una visión general de lo que hay que tener en cuenta a la hora de desarrollar un registro de delincuentes sexuales. Animamos a los países a que tengan en cuenta algunas de las enseñanzas extraídas de las pruebas y prácticas, recopiladas en el siguiente modelo, y sugerimos un período de desarrollo de 12-18 meses. Cabe señalar, no obstante, que, al iniciar el desarrollo de un registro, a menudo es útil y necesario retroceder un paso en el proceso de justicia penal y hacer un inventario de cómo se investigan/procesan los delitos sexuales, quién investiga/procesa, qué

sentencias son comunes, si ya se cuenta con un sistema de información de antecedentes penales, etc. Esto le permitirá hacerse una idea concreta de cuántas otras agencias/oficinas tendrán que participar en el proceso y del volumen de delincuentes que pueden existir potencialmente. Este trabajo preparatorio puede ser largo en función de lo que ya tenga en marcha. El plazo propuesto de 12 a 18 meses se calcula para países con un sistema de justicia penal bastante desarrollado, pero podría ser necesario ampliarlo dependiendo de cómo esté organizado su sistema.

Gráfico 2: Marco y proceso de planificación



Al trabajar con el plan anteriormente mencionado, le sugerimos que utilice la siguiente tabla para estructurar su pensamiento sobre cómo responder/considerar el desarrollo de un registro para personas condenadas por un delito sexual y actividades

relacionadas. La siguiente tabla debe usarse en las cuatro etapas clave identificadas en el marco anterior (es decir, concepción, política, práctica y evaluación) y debe realizarse de manera secuencial.

Tabla 1: Estructura de desarrollo del registro

Actividad	Ejemplo/definición	Resultados
Identificación de un tipo de registro y actividades conectadas	<i>(Identifique el propósito y la función del registro y las actividades relacionadas. Debe incluir una justificación y un análisis de por qué es necesario un registro).</i>	
¿Qué hace la investigación, la política, y la práctica basada en la evidencia?	<i>(Realice una revisión bibliográfica de la política, la práctica y la investigación sobre el área de registro que está estudiando)</i>	
Recursos necesarios para intensificar y dirigir la actividad	<i>(¿Qué recursos financieros son necesarios para desarrollar la infraestructura y las implicaciones prácticas para la organización líder y la organización asociada? Deberá incluir una cifra financiera y un plan sobre cómo generar y mantener esa suma anualmente)</i>	
Elaboración de proyectos de políticas, procesos o prácticas	<i>(Elabore un documento de consulta sobre el tema del registro en el que está trabajando)</i>	
Cambios en la política, la práctica y el funcionamiento organizativo necesarios para aplicar el cambio.	<i>(Identifique qué cambios se llevarán a cabo en las prácticas de trabajo actuales, así como los recursos y plazos necesarios para ello - para la tarea actual. Esto también debería incluir una revisión de la formación actual del personal, teniendo en cuenta lo que debe cambiarse o desarrollarse a la luz del registro, así como un programa de desarrollo continuo que tenga en cuenta el crecimiento del registro y la rotación de personal.)</i>	
Análisis de costo-beneficio de la aplicación	<i>(Realice un análisis de costo-beneficio sobre el impacto de la implementación del área del registro que está estudiando).</i>	
Procesos alternativos que podrían adoptarse	<i>(Considere otros enfoques alternativos que podrían utilizarse en lugar del área de registro propuesta que está estudiando, teniendo en cuenta su contexto, sistemas y estructuras).</i>	
Comentarios de los socios y las partes interesadas	<i>(Desarrollar un circuito de retroalimentación de los socios claves, las partes interesadas y los grupos de víctimas y supervivientes)</i>	
Consideraciones para el despliegue y la aplicación	<i>(Elabore un plan de despliegue y aplicación que incluya un registro de riesgos y una respuesta a los principales puntos conflictivos. También debe incluir una estrategia de participación pública y de los medios de comunicación).</i>	
Decisión y próximos pasos		

PERCEPCIONES DEL PÚBLICO, JUSTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD

La creación de un registro de personas condenadas por delitos sexuales de NNA es tanto una cuestión de política pública como de relaciones comunitarias y de la justicia penal. Esto significa que hay que considerar cómo se situarán la política y la práctica en el ámbito público. Es importante tener en cuenta la respuesta del público, del sector de la sociedad civil y de los medios de comunicación a la puesta en marcha de un registro y de las actividades relacionadas, especialmente si también se está considerando la posibilidad de que el público pueda acceder total o parcialmente al registro (más información al respecto más adelante). La investigación ha demostrado que los registros de personas condenadas por delitos sexuales pueden ser delicados desde el punto de vista público y político, lo que a menudo da lugar a debates en torno a la seguridad pública, la gestión de riesgos, la reincidencia, el vigilantismo público y las amenazas a los registrados,⁴ así como a sus familias y vecinos.

Un estudio reciente examinó las percepciones de la opinión pública sobre las políticas de gestión comunitaria de personas condenadas por delitos sexuales para conocer los niveles de apoyo, los conceptos erróneos sobre las políticas y los factores que afectan las opiniones del público.⁵ Según este meta-análisis, el público apoya en gran medida estas políticas: el 76% las apoya, el 61% cree en su eficacia y el 63% se siente más seguro gracias a ellas.⁶ El 36% accedió al registro, el 38% adoptó medidas preventivas y el 40% estaba informado/preocupado sobre las consecuencias colaterales, como los derechos de los delincuentes a la intimidad y la dignidad, y el riesgo de que los delincuentes sean castigados dos veces por el mismo delito y sometidos a penas crueles e inusuales.⁷ Es importante que cuando se elabore un registro se garantice la existencia

de medidas educativas adecuadas sobre el registro, la reintegración de las personas incluidas en el registro y cómo mantener a salvo a los NNA para evitar dar al público una falsa sensación de seguridad.

Los delitos sexuales son un tema de alto perfil en los medios de comunicación, y la creación de un registro y actividades relacionadas provocarán una reacción de los medios; tanto en términos de medios tradicionales (es decir, prensa, noticias de televisión, programas de radio, etc.) como redes sociales (es decir, sitios de redes sociales orientados al público como Facebook, Twitter, etc.). Esto significa que es importante reconocer que la reacción de los medios de comunicación a los debates, el despliegue, la implementación y la evaluación del registro será significativa. La reacción de los medios de comunicación contribuirá a facilitar la introducción del registro o a obstaculizarla. Es importante no pensar en la participación de los medios como una ocurrencia tardía y, en cambio, pensar en formas y/o puntos del proceso en los que se pueden incluir los medios para resaltar las necesidades, el desarrollo y la implementación.

El sector de la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales, desempeñará un papel importante, junto con los medios de comunicación, en la formulación pública del registro. Sin embargo, a diferencia del público y de la reacción de los medios de comunicación, este sector puede matizar su respuesta, y lo hará. El sector de la sociedad civil suele estar formado por grupos de interés público y político, así como por organizaciones de la sociedad civil, cada uno con su propia agenda o causa, lo que significa que cada uno tendrá una reacción diferente ante el registro. En la sociedad civil, algunos pueden ser

4 El registrado es una persona inscrita en el registro

5 Sánchez de Ribera, O., Christensen, L. S., Trajtenberg, N., et al. (mayo de 2023). *Public Perceptions Toward Community Management Policies for Individuals Convicted of Sexual Offenses: A Systematic Review and Meta-Analysis*. Trauma, Violence, & Abuse.

6 Ibid.

7 Ibid.

partidarios de la misma (es decir, organizaciones benéficas de negligencia y abuso de niñas, niños y adolescentes organizaciones de crisis por violación, organizaciones de apoyo a víctimas/sobrevivientes, organizaciones de justicia comunitaria) afirman que protege a las víctimas/sobrevivientes. En cambio, otras pueden no ser favorables (por ejemplo, otras organizaciones de defensa de los derechos humanos organizaciones que apoyan y trabajan con personas que han cometido un crimen y sus familias, etc.) diciendo que contribuye a la exclusión social, que afecta potencialmente a las víctimas/sobrevivientes de los registrados⁸ y a sus familias, que contraviene la legislación de derechos humanos y no favorece la reinserción en la comunidad. Las distintas facetas de este debate se expondrán en foros públicos a través de los medios de comunicación, por lo que es importante conocer quiénes serán las voces más destacadas de ambos bandos para saber cómo responder mejor.

El desarrollo y la implementación de un registro y de las actividades relacionadas deben incluir la realización de algunas investigaciones de fondo, como una encuesta sobre las actitudes de la población, un examen de las causas más comunes de desórdenes públicos, un examen de las conductas antisociales dirigidas a personas condenadas por un delito sexual, un examen del contenido de los principales medios de comunicación y un debate sobre estas cuestiones. Al hacer esto, dispondrá de una base cultural para poder disuadir la probabilidad de malestar social que podría causar la creación de un registro.

Se recomienda que, si se decide seguir adelante con el registro, se desarrolle y ponga en marcha una campaña de sensibilización, para que los ciudadanos y la prensa comprendan perfectamente cuál es el proceso, los resultados y los límites del registro. Asimismo, que comprendan si hay consecuencias para utilizar los datos de forma inadecuada, ilegal o vengativa.

Por ejemplo, en el Reino Unido, el Esquema de divulgación de delincuentes sexuales de NNA (CSODS) constituye un ejemplo de colaboración entre las fuerzas del orden y el público. En efecto, el plan permite a los ciudadanos (incluidos padres, cuidadores y tutores) preguntar formalmente a la policía si alguien que está en contacto con un niño/niña/ adolescente tiene antecedentes por delitos sexuales contra NNA o supone un riesgo para el NNA por algún otro motivo.⁹ Este plan se centra en la revelación y gestión de riesgos cuando se identifica al sujeto como condenado (incluidas las amonestaciones, reprimendas y advertencias finales) y a los presuntos autores de delitos sexuales contra NNA condenados, proporcionando orientación al público sobre cómo solicitar y utilizar los poderes policiales existentes para compartir información sobre personas condenadas por delitos sexuales.¹⁰

En cuanto a campañas y medios de comunicación, Stop it Now! Reino Unido e Irlanda lleva a cabo desde 2015 una campaña de disuasión cuyo objetivo es evitar que las personas vean y compartan imágenes sexuales de NNA en línea y mantengan conversaciones sexuales con niños/niñas menores de 16 años en línea¹¹, hace hincapié en las consecuencias personales y jurídicas para los delincuentes y sus familias, como la posible detención, el encarcelamiento, la ruptura de la familia y la inscripción en el registro de delincuentes sexuales. La campaña ha recibido el apoyo del Ministerio del Interior, las fuerzas policiales, otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades locales y los socios del Servicio Nacional de Salud, y utiliza la participación de la prensa, seminarios web para el personal, medios sociales y publicidad impresa para sensibilizar a los adultos.



Sección 5 de **“ECPAT Internacional. Registros de delincuentes sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre el acceso público o restringido a los registros - para más información.

8 En caso de abuso sexual intrafamiliar, por ejemplo.

9 Policía Metropolitana. *Sarah's Law (Child Sex Offender Disclosure Scheme)*.

10 Gobierno del Reino Unido. (marzo de 2013). *Find out if a person has a record for child sexual offences*.

11 Stop it Now! Reino Unido e Irlanda. *Campaña de disuasión*.

JUSTIFICAR Y RACIONALIZAR EL REGISTRO

El desarrollo y la implementación de un registro, así como las actividades relacionadas (por ejemplo, restricciones de viaje, revelación de información, servicios de prohibición criminal, etc.) deben estar claramente pensados y basados en pruebas. Por lo tanto, lo primero que hay que hacer es examinar la base empírica existente. Los datos sobre el registro de personas condenadas por delitos sexuales son una mezcla de política, práctica e investigación. Aunque el interés por los registros está creciendo a escala internacional, gran parte de la investigación se basa en trabajos realizados en el hemisferio norte, concretamente en países anglófonos como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia.

Es importante señalar que es posible que no haya material cultural o socialmente relevante al que pueda acceder, lo que significa que tendrá que aportar su propia perspectiva para comprender los datos, las políticas, los procedimientos y las recomendaciones. Es importante tener una visión completa de la literatura académica y política, lo que significa que puede que tenga que solicitar información o material, ya que los países pueden haber desarrollado y puesto en marcha registros y realizado investigaciones sobre su eficacia, pero pueden no ser de dominio público o ser confidenciales. Una forma de acceder a este material, en caso de que no se facilite libremente, podría ser realizar algunas entrevistas de alcance con profesionales, responsables políticos e investigadores sobre la

viabilidad y eficacia del registro y de las actividades relacionadas. Aunque esto no siempre sea posible, puede que le interese estudiar registros de países equivalentes o con antecedentes culturales y patrimoniales similares, para ver qué funcionaría y qué no.

La Biblioteca del Congreso de EE.UU. ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de todos los registros del mundo que se publicó en 2022.¹² Según la Biblioteca del Congreso de EE.UU., en ese momento había 41 países, territorios o jurisdicciones identificados que habían adoptado una legislación que regulaba los sistemas de registro de delincuentes sexuales. Este informe de la División Federal de Investigación de EE.UU. puede permitirle identificar países que han desarrollado registros y pueden compartir sus prácticas y experiencias. También podría considerarse la posibilidad de dirigirse a ICSOR, el Comité Internacional sobre el Registro de Delincuentes Sexuales (lori.mcpherson2@usdoj.gov) para compartir experiencias.

Su proceso de toma de decisiones debe estar bien estudiado y fundamentado, lo que significa que debe existir un procedimiento documentado que sopesa claramente las oportunidades y los retos de tener un registro teniendo en cuenta su contexto, sistemas, estructuras y capacidades. Esto le ayudará a justificar y articular un registro y le permitirá comprender las críticas y los fallos de las iteraciones anteriores para que pueda construir un modelo más personalizado.



El **“ECPAT Internacional Registro de Delincuentes Sexuales de NNA. Documento de Trabajo”** sobre Acceso restringido o público a los registros - para más información.

¹² División Federal de Investigación. (abril de 2022). *Sex Offender Registration and Notification Laws around the World*. Washington: Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering, and Tracking (SMART).

EL MARCO DEL REGISTRO

El desarrollo, puesta en marcha y mantenimiento de un registro de personas condenadas por delitos sexuales. El control de los delitos sexuales no es una opción barata ni fácil; por lo tanto, debe haber una justificación clara para su desarrollo. Esta justificación debe considerar si las herramientas utilizadas para vigilar a las personas condenadas por un delito sexual son adecuadas para su propósito o, cuando se compruebe que son deficientes, si pueden desarrollarse de manera más eficaz. Históricamente, los registros se creaban a partir de llamadas de profesionales, del gobierno central o de reacciones a casos de gran repercusión. Por lo tanto, la creación de un registro debe responder a una necesidad de gestión de riesgos y protección pública, y no a un deseo político o una reacción a un caso individual. ¿Cuál es el marco de su registro?:

- Protección pública
- Gestión de riesgos
- Rehabilitación y reinserción
- Una extensión de la punición estatal
- Salud pública
- Prevención
- Desalentar los comportamientos sexuales ilegales.
- Una herramienta de investigación policial
- Una herramienta de análisis de datos

Nueva Zelanda es un caso único que utiliza un enfoque basado en los puntos fuertes para la gestión de las personas condenadas por delitos sexuales. El enfoque del registro se basa en el modelo riesgo-necesidad-respuesta. Este enfoque alinea con un creciente movimiento entre profesionales y responsables políticos para considerar el abuso sexual más como un problema de salud pública en lugar de justicia penal.¹³ Según un estudio de 2021, la adopción de un enfoque orientado a la salud pública que tenga en cuenta el trauma puede reducir la

reincidencia y promover el desistimiento de la población.¹⁴

En el Reino Unido, el Child Sex Offender Disclosure Scheme (CSODS) se enmarca como una herramienta de protección pública. Es una parte adicional de la gestión del registro de delincuentes sexuales del Reino Unido por la que el registro de delincuentes sexuales no está a disposición del público. Los padres, cuidadores y tutores pueden solicitar a un oficial de policía que verifique si alguien sobre quien desean información tiene antecedentes de delitos sexuales contra NNA en Inglaterra y Gales.¹⁵ También existen sistemas similares en Escocia e Irlanda del Norte. En el Reino Unido, las decisiones de revelación de información las toman los funcionarios del MAPPa (Multi-Agency Public Protection Arrangement), que está formado por diversas autoridades, como el National Probation Service y el HM Prison Service, que consideran una evaluación del riesgo y si la divulgación de esta información contribuiría a proteger a la comunidad.¹⁶ En el marco del MAPPa, la policía y los servicios de libertad condicional ya divulgan información sobre personas registradas condenadas por delitos sexuales y delincuentes violentos de forma controlada, incluso a directores de centros de enseñanza, directores de centros de ocio, empleadores, arrendadores y padres.¹⁷ El plan de divulgación se desarrolló para mejorar el acceso a la información y es una herramienta adicional que la policía utiliza para mantener seguros a los niños, niñas y adolescentes.

13 McCartan, K., & Laws, M. (diciembre de 2018). *Risk assessment and management of perpetrators of sexual abuse in New Zealand*.

14 McCartan, K., Richards, K. (julio de 2021). *The Integration of People Convicted of a Sexual Offence Into the Community and Their (Risk) Management*. *Curr Psychiatry Rep* 23, 52.

15 Gobierno del Reino Unido (septiembre de 2021). *Find out if a person has a record for child sexual offences*.

16 McPherson, L. (mayo de 2022). *Leveraging Information to Prevent Offending Abroad: International Megan's Law and Sex Offender Registration Systems around the World*. Revista de Derecho Gonzaga: Servicio de Alguaciles de los Estados Unidos.

17 MAPPa. *Child Sex Offender Disclosure Scheme*.

PARTES INTERESADAS CLAVE (INCLUYENDO VÍCTIMAS/SOBREVIVIENTES)

A la hora de desarrollar el registro y las actividades relacionadas él, es importante implicar a las principales partes interesadas, o al menos obtener su opinión, sobre el concepto, la estructura, la planificación, el despliegue y el mantenimiento del mismo. Aunque los registros suelen ser propiedad de una organización, por lo general de la policía, y son puestos en práctica por ella, se trata de un esfuerzo multiinstitucional que a menudo se nutre del trabajo interinstitucional y multidisciplinar. Esto significa que es importante identificar desde el principio a las principales organizaciones colaboradoras y trabajar con ellas en el desarrollo de la política y la estrategia, y practicar los aspectos prácticos del registro, lo que puede funcionar y lo que no.

Estas organizaciones serán principalmente organizaciones estatales (es decir, libertad condicional, atención social, trabajo social, asistencia social, etc.) y organizaciones del tercer sector (es decir, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones benéficas de vivienda, organizaciones benéficas de reforma penitenciaria también), pero es importante comprometerse y trabajar también con organizaciones benéficas de víctimas/sobrevivientes. Las organizaciones de víctimas/sobrevivientes tienen un papel importante que desempeñar en la comprensión y la aplicación del registro y las actividades conexas, ya que la necesidad de registrarse se deriva de un procesamiento y una condena relacionados con un caso presentado por ellas directa o indirectamente. Las víctimas/sobrevivientes a menudo se sienten invisibles y no escuchadas en el sistema de justicia penal, especialmente en lo que respecta a los casos de abuso sexual; por lo tanto, es importante comprometerse con ellas para que sus voces sean escuchadas y respetadas.

Es importante reconocer que los casos de abuso sexual son a menudo complejos, especialmente cuando hay niños, niñas y adolescentes implicados, ya que puede haber miembros de la familia o compañeros de confianza implicados en el abuso o la explotación. Esto añade una dimensión adicional a la denuncia de los abusos, a la recuperación de la víctima/sobreviviente de los mismos y a su vida [después de la condena], ya que pueden seguir teniendo contacto con la persona que les hizo daño, o facilitó el daño, o con personas cercanas a ellos. Esto significa que escuchar a las víctimas/sobrevivientes expresar los aspectos prácticos y las experiencias del registro vividas en el mundo real es esencial para construir un registro adecuado a su propósito. Evidentemente, esto requeriría unas prácticas de ética y de salvaguardia sólidas. Existen muchas orientaciones en este ámbito, y puede consultar el trabajo de ECPAT con los supervivientes de la explotación y el abuso sexual de NNA en [ECPAT International Survivors' Perspectives](#).

Por lo tanto, se recomienda que al desarrollar el registro se reúnan dos paneles, uno de partes interesadas y otro de víctimas/sobrevivientes, de modo que se pueda desarrollar en torno a las opiniones de los aspectos prácticos, los retos y las complejidades del registrante, y se construya un mecanismo que sea inclusivo y adecuado para su propósito.



El **“ECPAT International Registros de delincuentes sexuales de NNA. Documento de trabajo”** - para más información.

FINANCIACIÓN Y CÁLCULO DE COSTES DEL REGISTRO

El aspecto financiero del desarrollo e implementación de un registro es importante. Es importante realizar también un cálculo completo de los costos financieros, como un análisis de costos y beneficios. A la hora de considerar las implicaciones financieras que conlleva el desarrollo, la implementación y el mantenimiento de un registro, es esencial tener en cuenta cuáles son los costes del registro, cuánto hay que gastar y qué se puede conseguir con esos recursos. A la hora de considerar el coste y la inversión de recursos necesarios para mantener con éxito un registro adecuado, es importante examinar:

- En el desarrollo del registro, ¿hay que elaborar nueva legislación y políticas? En caso afirmativo, ¿cuánto tiempo llevará y cuánto costará? ¿Hay que tener en cuenta los costes de terceros, como dictámenes jurídicos, recursos judiciales, costos de apelación, formación de fiscales, etc.?
- ¿Cuáles son los recursos necesarios para construir, implementar, mantener y sostener un crecimiento potencialmente exponencial del registro?
- ¿Cómo es la actual infraestructura de almacenamiento y tratamiento de datos relativos a personas condenadas por delitos sexuales? ¿Es adecuada para los fines perseguidos? ¿Es suficientemente desarrollado y adaptado? En caso afirmativo, ¿cuál es el coste de esta actualización digital y de intercambio de datos? ¿Cuánto tiempo llevará desarrollarla?
- ¿Quién financia el registro? ¿Qué departamento gubernamental es el responsable? ¿Disponen de fondos en su presupuesto anual para financiarlo?
- ¿Qué financiación se necesita para formar a personas en el funcionamiento y mantenimiento de todas las funciones de registro, incluida la investigación? Esto incluye la formación del personal para gestionar el aspecto legal y de cumplimiento, así como la formación y el desarrollo profesional continuo del personal especializado si implementa un sistema de gestión de riesgos.
- ¿Qué marco es la organización titular? ¿Tienen la capacidad para desarrollar y administrar el registro o necesitan más recursos?
- ¿Quiénes son las organizaciones asociadas y las partes interesadas externas? ¿Cuáles son sus requisitos y responsabilidades? ¿Necesitan cubrir algún coste (ya sea en la práctica o en la infraestructura), ¿existe un coste asociado a la verificación de un posible registrado?, en caso afirmativo, ¿quién es responsable de dicho costo?
- ¿El registro y todas las actividades conexas corren a cargo del Estado o habrá que encargarlos? En caso afirmativo, ¿cuáles son los costes?
- ¿Existe un plan de costes a medio y largo plazo desarrollado de tres, cinco y diez años?
- ¿Se entiende lo que se financia (es decir, un estudio de alcance, la creación o puesta en común de bases de datos, la formación continua de personas para gestionar y llevar el registro)? (Especialmente si el número de registrados aumenta a lo largo de la vida del registro).
- ¿Quién cubierto por el registro y durante cuánto tiempo? Cuantas más personas se inscriban en el registro, más amplia será la gama de delitos y la duración de la inscripción también aumentará sus costes.
- ¿Existe una infraestructura física para almacenar los datos? ¿Unas instalaciones seguras con servidores seguros y expertos informáticos para gestionarlos?

¿Cuáles son los costes asociados a la digitalización: infraestructura, incluidos los equipos informáticos, la aplicación de base de datos y el mantenimiento anual, los costes de registro (en papel o electrónico para información recopilada de la persona inscrita en el registro), y cualquier coste de terceros como sitios de registro, recursos humanos, cámaras, ordenadores, etc.?

- ¿Existe algún mecanismo para que las personas salgan del registro? En caso afirmativo, ¿cómo? y ¿cuánto cuesta y quién lo financiará?
- Si el registro es público, ¿quién creará y mantendrá la plataforma correspondiente?

El coste de creación y funcionamiento de un registro es importante porque, si no se cubre adecuadamente, es poco probable que funcione con eficacia y podría verse desbordado rápidamente.

El coste de establecer y mantener un registro debe considerarse a la luz de los recursos disponibles en su país y del desarrollo de sus instituciones, no sólo en términos de los recursos financieros y humanos, y la capacitación continua y las capacidades de mejora necesarias para la rotación, sino también en términos de cuán efectivas son las estructuras y sistemas circundantes (es decir, policía, agentes de libertad condicional y sector benéfico).

Costes de implementación de un registro

El coste de la implementación y el mantenimiento de los registros de delitos sexuales suele pasarse por alto en los debates sobre su eficacia, pero requiere una consideración específica. Aunque los costes variarán obviamente según las distintas jurisdicciones, los gastos incluyen el personal y la formación continua, los costes de los programas informáticos, los coste administrativos y judiciales y, hasta cierto punto, los coste legislativos y el espacio penitenciario adicional en caso de incumplimiento. La implementación, el mantenimiento, la actualización y la supervisión de los grandes sistemas de registro pueden resultar enormemente complicados. Se necesita tiempo, esfuerzo y dinero para diseñarlos y gestionarlos de forma adecuada y eficaz.¹⁸

Pero, ¿cómo valorar el coste de la protección de la infancia y la adolescencia? Un estudio realizado en Estados Unidos recopiló una serie de estimaciones de valoración de las agresiones sexuales en pérdidas a lo largo de la vida por víctima individual (por ejemplo, los costes para la víctima y el Estado por los traumas sufridos, el tratamiento y la futura pérdida de productividad). Según este estudio, si los sistemas de registro de delincuentes sexuales redujeran estos costes en un 13%, Estados Unidos ahorraría unos 4.500 millones de dólares al año. Una reducción del 6,5% de las agresiones sexuales, aun comparada con los elevados costos de los sistemas nacionales de registro de delincuentes sexuales, generaría potencialmente cientos de millones de dólares más de beneficios que de costos cada año.¹⁹

Para matizar estos resultados, aunque la inversión adecuada es críticamente necesaria para garantizar una mejor protección de los NNA, muchos académicos y organizaciones de la sociedad civil están planteando la cuestión del impacto demostrado de estas políticas en comparación con sus costes, y en particular si no puede ser más eficaz invertir en otras medidas a lo largo de un continuo de servicios de prevención y rehabilitación.



Consulte

Sección 9 del **“ECPAT International Registro de Delincuentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Mantenimiento del sistema de registro de delincuentes sexuales - para más información.

18 Instituto Australiano de Criminología. (mayo de 2018). *What impact do public sex offender registries have on community safety?*

19 Bierie, D. (diciembre de 2009). *Cost matters: a randomized experiment comparing recidivism between two styles of prisons.* Journal of Experimental Criminology, 5(4): 371-397.

¿QUIÉN ENTRA EN EL REGISTRO?

La delincuencia sexual es un campo amplio y variado con muchos delitos diferentes que pueden cambiar de un país a otro, y no todos los países tienen el mismo alcance y escala de delitos en el registro. Por lo tanto, es importante tener una posición claramente definida sobre qué tipo de delito dará lugar al registro y por qué. Al considerar y construir la justificación del registro, se debe pensar en el propósito del registro y, por lo tanto: quién será registrado, será responsable del mismo y quién pagará por el registro. Los registros tradicionales se han utilizado como herramientas de investigación y mecanismos de gestión de riesgos para vigilar a delincuentes conocidos y condenados, lo que significa que tienen sus raíces en la protección pública, la mitigación de riesgos y están gestionados por las fuerzas del orden. Sin embargo, estamos empezando a ver versiones más nuevas y adaptables de los registros, como en Nueva Zelanda, que tienen sus raíces en el desistimiento y se centran en promover cambios externos positivos vinculados al entorno y cambios internos mediante un enfoque basado en los puntos fuertes de forma prosocial. El desarrollo de la finalidad del registro depende a menudo de quién crea y gestiona el registro, tanto si se creó para cubrir una necesidad como en respuesta a una serie de casos de gran repercusión. El registro en sí sólo es una herramienta policial si se utiliza correctamente, lo que significa que la autoridad responsable debe comprender su creación y finalidad.

En algunos países, los registros sólo se centran en un tipo de delito sexual, mientras que en otros se centran en múltiples tipos de delitos, y en otros no se trata sólo de delitos sexuales, sino también de otras formas de violencia y comportamiento antisocial, o en el tipo de víctimas, con especial atención a los niños, niñas y adolescentes, como en Nueva Zelanda. ¿Va a incluir a todas las personas condenadas por un delito sexual, o sólo a algunas? ¿Su

registro se centrará únicamente en los delitos sexuales contra la infancia y la adolescencia, por lo que las personas que cometan delitos sexuales contra adultos no entrarán en el registro? ¿Los delincuentes condenados en el extranjero que permanezcan en su territorio serán cubiertos por su registro? ¿Debería incluirse en el registro a las personas que descarguen y vean material de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes? ¿Cuánto tiempo permanecerá una persona en el registro? ¿Existirá un mecanismo para eliminarla? ¿Estará esto relacionado a los riesgos o a la infracción? La realidad es que el tipo de delitos que se inscriben en el registro repercute en el coste y la calidad del mismo, siendo los registros más grandes más difíciles y caros de gestionar que los más pequeños.

Es importante volver a su justificación para entender por qué está creando el registro, lo que debería ayudarle en su toma de decisiones, es decir, si está creando un registro basado en cuestiones de protección de la infancia y la adolescencia, puede que sólo esté considerando añadir a personas que tengan condenas contra NNA, etc. El desarrollo de un registro adecuado a su finalidad y con un mandato claro le permitirá financiarlo y dotarlo de los recursos adecuados, ya que así como regular y controlar más eficazmente a las personas que lo utilizan. Se trata de un reto elemento difícil de considerar, que también depende de los sistemas existentes y disponibles, como el sistema de registro, por ejemplo. Puede argumentarse que deberían incluirse todos los delitos sexuales. Hay que prever que se trataría de una actividad extensa y que llevaría mucho tiempo. También hay consideraciones relacionadas con el ámbito de aplicación del registro, es decir, ¿el registro será sólo prospectivo o, en caso contrario, hasta dónde se remontará el registro para integrar a las personas ya condenadas? En Estados Unidos, por ejemplo, algunos Estados

han optado por un enfoque prospectivo, pero incluyendo también a cualquier delincuente que haya estado encarcelado o bajo supervisión como consecuencia de su condena por un delito sexual en el momento de la implementación del sistema de registro.

Es importante tener en cuenta el contexto y la justificación presentes en la creación del registro, cuál es su finalidad y a qué se intenta prevenir o responder.

A la hora de considerar quién debe estar inscrito en el registro, es importante reconocer la escala y la naturaleza de los abusos sexuales en su país, el tipo de delitos que se producen y las respuestas actuales disponibles para dichas personas en relación con el género, la edad, la raza, la cultura, la salud mental y la neurodiversidad. ECPAT International recomienda que los niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) no sean objeto de registro y reciban un tratamiento y un apoyo diferentes y adaptados.

Esta posición se basa en las conclusiones del informe de Human Rights Watch de 2013, en el que se investigaron 517 casos de personas que cometieron delitos sexuales siendo niños/niñas/adolescentes en 20 estados de Estados Unidos y 281 entrevistas personales con los NNA afectados. El informe destaca el daño significativo y continuo creado por la inclusión de NNA en el registro²⁰ y en varios otros estudios²¹ que piden la eliminación de los NNA de los registros, afirmando que “los menores no deben ser etiquetados y definidos de por vida por la peor decisión que pudieron haber tomado cuando eran adolescentes”.²²



Consulte

Sección 6 de **“ECPAT International Registro de Delincuentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Clasificación de los delincuentes en el sistema de registro de delincuentes sexuales - para más información.

20 Human Rights Watch. (mayo de 2013). *Raised on the Registry – the Irreparable Harm of Placing Children on Sex Offender Registries in the US*.

21 Pickett M., Satifka E., Saha Shah R. con Wiener V. (agosto de 2020). *Labeled for life. A Review of Youth Sex Offender Registration Laws*. Centro de Derecho Juvenil.

22 Levenson J. S. (marzo de 2018). *Sex Offender Management Policies and Evidence-Based Recommendations for Registry Reform*. Informes actuales de psiquiatría, 20(3), 21.

INTERSECCIONALIDAD, PRÁCTICA INFORMADA SOBRE EL TRAUMA Y EL REGISTRO

Es fundamental reconocer la importancia de la interseccionalidad, los traumas y las historias pasadas de las personas inscritas en el registro, así como de las personas afectadas por el registro (es decir, las víctimas/personas afectadas), supervivientes, sus familiares y los familiares de las personas registradas). La investigación ha demostrado que el trauma pasado, ya sea a través de víctimas/sobrevivientes directas o indirectas, afecta a las personas que experimentan abuso sexual como víctimas/sobrevivientes y como perpetradores, lo que significa que ambos pueden tener traumas previos e historias de abuso que hacen que la recuperación y la desistencia sean más desafiantes. La función del registro no debe ser dificultar la recuperación de las víctimas/sobrevivientes y el desistimiento de las personas que han sufrido daños sexuales; por lo tanto, el registro debe desarrollarse de una manera inclusiva y basada en el trauma, que tenga en cuenta estos desafíos y se adapte a resolverlos.

Esto es especialmente importante en las cuestiones relacionadas con la raza, el género, la sexualidad, la cultura, la salud mental y la neurodiversidad, en las que se necesita una mayor reflexión y unos servicios mejor adaptados. Por ejemplo, en casos de raza, la adición de convertirse en un registrado se suma a los prejuicios y desventajas culturales ya existentes dentro del sistema. Si es así, ¿existe entonces una alternativa culturalmente

sensible y basada en fortalezas o un enfoque adaptado para el registro que produzca una gestión equitativa de riesgos y una estrategia de integración comunitaria? Además, dado que algunos aspectos de la interseccionalidad, como la clase socioeconómica, la cultura, la raza, la sexualidad y el género, pueden significar que la persona inscrita tiene una relación difícil con el sistema de justicia penal, la policía o las autoridades, el proceso de inscripción en el registro puede ser difícil para ella y puede dar lugar a un menor cumplimiento con el sistema de registro.

La necesidad de construir un registro que esté arraigado en la comprensión del trauma y la interseccionalidad es vital, lo que significa que es importante comprender la razón y la población de la comunidad de los condenados por un delito sexual para ver su composición cultural, social y demográfica y comprender sus riesgos y necesidades para que el registro pueda responder mejor a ellos. A la hora de desarrollar el registro y las actividades relacionadas con el mismo es importante comprender los retos que la actividad tendrá para las distintas poblaciones y ver si existe una alternativa o adaptación adecuada que pueda utilizarse con ellas en su lugar. Los datos desglosados integrados en el sistema de registro según estos factores de discriminación pueden contribuir a las oportunidades de adaptación y reducción del estigma.



Consulte !

“ECPAT International *Registros de delincuentes sexuales de NNA. Documento de trabajo*” - para más información.

TIPO DE REGISTRO

A partir de ahí, hay que plantearse qué tipo de registro se va a desarrollar: ¿será de naturaleza penal o civil? Un sistema de registro civil no tiene carácter punitivo. Aunque la obligación de registrarse se derive de una condena penal, la obligación de registrarse no forma parte del castigo. Esta es una determinación importante, ya que rige quién da la orden de registro, cómo se recogen los datos, quién lo hace y cuándo.

Además, dependiendo de si es penal o civil, esto tendrá diferentes consecuencias para la persona registrada. Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta decisión puede escapársele de las manos en función de las estructuras jurídicas de su país o del servicio estatal que esté creando y desarrollando el registro.



Sección 7 de **“ECPAT International Registros de delincuentes de NNA. Documento de trabajo”** sobre Procesos y prácticas en el registro - para más información.

DATOS RECOGIDOS A TRAVÉS DEL REGISTRO

El registro es un documento legal, una herramienta que puede ser utilizada por las fuerzas y cuerpos de seguridad y organizaciones afines para facilitar el intercambio de información detallada y actualizada con fines de investigación, reducir la reincidencia mediante el seguimiento y promover la seguridad de la comunidad. Es importante comprender cuáles son el registro y sus competencias, y qué herramientas y recursos adicionales pueden añadirse al registro. En su forma más pura, el registro debería incluir:

- Nombre completo;
- Domicilio;
- Fecha de nacimiento;
- Número de la Seguridad Social;
- Datos bancarios;
- Datos del pasaporte (si se posee);
- Nombre y dirección del empleador;
- Datos del proveedor de servicios de Internet;
- Matrícula del coche;
- Número(s) de teléfono;

- Historial delictivo y delito índice;
- Información sobre la condena: fecha del delito, fecha de la condena, sentencia, información sobre la víctima (sexo, edad);
- Evaluaciones de riesgos;
- Planes de gestión de riesgos.

La información adicional que suele conservarse incluye correo electrónico, descripción física (tatuajes, marcas, cicatrices), permiso de conducir, nacionalidad, fotos del delincuente, alias, todas las direcciones, información sobre la custodia, contacto de profesionales médicos relacionados con el tema, como p.ej. terapeutas.

Estos datos deben mantenerse actualizados, generalmente con periodicidad anual o en función de las necesidades. Sin embargo, hay otras actividades vinculadas que no forman parte del registro en sí, sino que son un complemento que debe tenerse en cuenta en el momento de la planificación y la adopción, ya que repercuten en la viabilidad, la dotación de recursos y la política del registro (es decir, estado de divulgación y notificación; órdenes de viaje al extranjero; restricciones de acceso a la tecnología).



Sección 8 de **“ECPAT Internacional Registro de delincuentes sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Información registrada y almacenada en la base de datos del registro - para más información.

ACCESIBILIDAD DEL REGISTRO

Es necesario considerar cuidadosamente la accesibilidad del registro para terceros, ya sea el público mediante acceso limitado o gratuito, o para profesionales. El registro será una base de datos que contendrá información sobre la persona en cuestión, pero hacer que esa base de datos sea de libre acceso significará considerar cómo se accede a ella, qué información está disponible (sólo datos limitados disponibles para el público o más detallados, como direcciones específicas, etc.), el impacto sobre la confidencialidad y la protección de datos, y qué aspecto tiene el sitio público/profesional. Aunque la información sobre condenas suele ser de dominio público y cualquier ciudadano puede acceder a ella, los registros pueden mostrar información posterior que requiere consideración. Además, hay que tener en cuenta las estructuras de apoyo al bienestar vinculadas a la accesibilidad para las personas registradas, sus familiares y las víctimas o supervivientes, así como para las propias personas que acceden a los recursos.

Diferentes formas de accesibilidad

- **Acceso abierto:** Se trata de un registro accesible y disponible públicamente, mediante el cual el público puede acceder a cierta información sobre las personas incluidas en el registro normalmente a través de Internet. Los registros de acceso abierto suelen estar disponibles de forma bastante libre. Existen riesgos cuando dicha información se comparte públicamente, por ejemplo en particular cuando terceros pueden descargar los datos del registro y ponerlos a disposición en aplicaciones de seguimiento. A continuación encontrará algunas pruebas de las consecuencias del acceso abierto a la información del registro.
- **Acceso limitado:** Un registro semicerrado, al que el público puede acceder a través de un

guardián que determinará a qué se accede y quién.

- **Acceso reducido:** Sólo se hace pública la información sobre los delincuentes considerados de alto riesgo.
- **Acceso cerrado:** Está cerrado al público y accesible sólo para los profesionales.

El apoyo público al acceso abierto al registro de delincuentes sexuales puede ser elevado. Aunque ampliamente debatido, el Reino Unido quiso considerar estas medidas de divulgación pública de la información.²³ Una evaluación del sistema, en Inglaterra y Escocia, sugirió que la divulgación controlada a menos miembros de la comunidad tenía un impacto más positivo que la divulgación general. Las evaluaciones de los proyectos pilotos del Reino Unido informaron que pocos delincuentes habían experimentado consecuencias adversas graves como resultado directo del plan piloto de divulgación limitada y los investigadores no tuvieron conocimiento de ningún incidente de vigilancia.²⁴ Esta fue una de las principales preocupaciones planteadas por la legislatura del Reino Unido en respuesta a la presión pública para introducir un sistema de notificación comunitaria generalizado y sin restricciones, tal como se implementa en los Estados Unidos. El Reino Unido inicialmente rechazó la divulgación pública completa por motivos de protección, por temor a que los condenados por un delito sexual “pasen a la clandestinidad”.²⁵

Cada opción tiene sus propios retos, pero es esencial señalar que el acceso abierto no es un requisito del registro, sino más bien una herramienta y un recurso adicional que se ha integrado en el sistema de registro, pero que puede tener un impacto significativo en todos

23 Whitting L, Day A, Powell M. (diciembre de 2016). *An Evaluation of the Impact of Australia's First Community Notification Scheme*. Psychiatr Psychol Law.

24 Whitting, L., Day, A., & Powell, M. (marzo de 2014). *The impact of community notification on the management of sex offenders in the community: An Australian perspective*. Australian & New Zealand Journal of Criminology, 47(2), 240-258.

25 McCartan, K., Kemshall, H., & Hoggett, J. (diciembre de 2017). *Reframing the sex offender register and disclosure: From monitoring and control to desistance and prevention*. En H. Kemshall, & K. McCartan (Eds.), Contemporary Sex Offender Risk Management, Volume II (205-230). London: Palgrave Macmillan

los implicados en el registro y, por tanto, debe estudiarse detenidamente.

Estas consecuencias pueden incluir que las personas registradas, sus familias y las víctimas/sobrevivientes se conviertan en objetivo de la comunidad, y que las personas registradas pasen a la clandestinidad, incumplan sus obligaciones o desaparezcan. Existen diversas implicaciones sobre el éxito y el impacto del tratamiento y el desistimiento, y las personas con aspecto e identidad similares pueden convertirse en objetivo, entre otras consecuencias. Estas consecuencias pueden acarrear una mayor carga para los servicios policiales y de asistencia social, y posiblemente reducir la eficacia general en la prevención de futuros delitos. La realidad es que hacer pública la información del registro tiene mayores consecuencias negativas para la seguridad de la comunidad (es decir, señalar y vincular a las personas en el registro, así como familiares y vecinos) que mantenerla limitada o restringida, lo que significa que se necesitarán más recursos financieros y operativos para gestionarlo.

Una preocupación importante de los daños colaterales es el riesgo de vigilantismo público que amenaza la seguridad física de las personas condenadas por delitos sexuales; un riesgo real a la luz de la evidente actitud pública negativa hacia las personas que han abusado sexualmente de NNA. Así lo documentan diversos estudios en los que, en el marco del sistema de notificación pública, las personas inscritas en los registros de delincuentes sexuales y sus familias han denunciado amenazas y acoso por parte de los vecinos y/o daños a su propiedad.²⁶ Se ha constatado que los familiares de personas condenadas por delitos sexuales sufren desesperanza crónica, ostracismo, amenazas y depresión y que cualquier asociación continua con una persona inscrita y condenada por delitos sexuales. Esto hace temer por la seguridad de sus familias, y los hijos de las personas registradas públicamente por delitos sexuales sufren

especialmente por ser tratados de forma diferente por amigos y profesores o son ridiculizados por sus compañeros.²⁷

Algunas reflexiones sobre la accesibilidad debe incluir:

- ¿Cuál es el objetivo y la estrategia en que se basa su decisión sobre la accesibilidad a la información de registro? ¿Informar sobre todos los tipos de delincuentes, o sólo sobre los de alto riesgo, o sobre los delincuentes sexuales de NNA, etc.? Esta decisión tiene que estar bien planificada e informada.
- ¿Qué información debe estar a disposición del público?
- ¿Podría limitarse el acceso al registro o tener acceso restringido?
- ¿Cómo debe acceder la gente al registro (por ejemplo, a través de un sitio web público de libre acceso o solicitándolo a la policía local o a un tercero, etc.)?
- ¿Qué información adicional (por ejemplo, planes de apoyo e información contextual) se facilita en el momento del acceso?
- ¿Se puede informar y proteger al público de otra manera?
- ¿Cuáles son las implicaciones de la divulgación pública para las fuerzas de seguridad y organizaciones afines? Especialmente en lo que respecta a la gestión de riesgos y la protección pública.
- ¿Cuáles son las consecuencias financieras y estructurales para las organizaciones de primera línea?

Ha habido ejemplos en Estados Unidos y Canadá, entre otros, de personas que han sido objeto de ataques por confusión de identidad (es decir, porque se parecían a la foto publicada de la persona condenada) o porque compartían el mismo nombre que una persona condenada.



Consulte !

Sección 5 de **“ECPAT International Registro de Delincuentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Acceso público o restringido a los registros - para más información.

26 Lasher, M.P. & McGrath, R.J. (febrero de 2012). *The impact of community notification on sex offender reintegration: A quantitative review of the research literature*. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology.

27 Tewksbury, R. & Levenson, J. (julio de 2009). *Stress experiences of family members of registered sex offenders*. Behavioural Sciences and the Law, 47(611).

DESARROLLO DE LA BASE DE DATOS

Dado que el registro es una base de datos, una de las principales cuestiones que hay que tener en cuenta es el aspecto de la base de datos, su funcionamiento (estabilidad, seguridad, resistencia, etc.), quién tiene acceso a ella y cómo funciona y quién supervisa su mantenimiento y vigilancia. En la era moderna, recogemos mucha información sobre nuestros ciudadanos procedente de diversas fuentes (por ejemplo, sanidad, justicia penal, trabajo social, empleo, educación, etc.). Por tanto, ¿es la creación de una nueva base de datos el uso más eficaz del tiempo y los recursos? ¿Existe algún argumento de que estos datos ya existen en el sistema y que se trata de unir las bases de datos existentes con un propósito más funcional y simplificado? Para saber si

se considera oportuno crear una nueva base de datos, recomendamos revisar las bases de datos existentes y los acuerdos de intercambio de datos para saber de qué se dispone actualmente y qué organización posee el material o los datos necesarios.

En cuanto a la simplificación y racionalización de las bases de datos, es importante reconocer que datos similares se registran bajo títulos diferentes y que los mismos datos pueden denominarse de diferentes maneras. Por lo tanto, es importante crear un léxico de la terminología utilizada en todas las organizaciones asociadas para que todo el mundo entienda lo que dicen las diferentes bases de datos, qué son los datos y cómo se pueden utilizar.

Orientaciones Terminológicas²⁸

A pesar de la existencia de definiciones legales para una serie de delitos sexuales contra la infancia y la adolescencia, sigue existiendo una confusión considerable en torno al uso de la diferente terminología relacionada con la explotación sexual y el abuso sexual de NNA. Esto ha creado importantes retos para el desarrollo y la programación de políticas, el desarrollo de la legislación y la recopilación de datos, lo que ha dado lugar a respuestas erróneas y a métodos limitados e ineficaces para medir el impacto o establecer objetivos. En el contexto de la explotación y el abuso sexual de NNA internacional/transfronterizo, estas dificultades se magnifican. La ausencia de consenso al nivel internacional sobre varios términos o el lenguaje que debe emplearse ha repercutido en los esfuerzos globales de recopilación de datos e identificación de las diferentes modalidades de explotación y abuso sexual de NNA.

A iniciativa de ECPAT International, y desarrolladas a través de un Grupo de Trabajo Interinstitucional, en 2014 se adoptaron unas directrices terminológicas. Estas directrices [terminológicas](#), también conocidas como directrices de Luxemburgo, están disponibles en varios idiomas y se revisarán y actualizarán a partir de 2023.

Si va a crear una nueva base de datos, necesita una justificación clara de por qué es necesaria y por qué y cómo la va a mantener en el formato que propone, ya que podrían plantearse

problemas de derechos humanos y de tratamiento de datos en función de su lugar de residencia.

28 Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (junio de 2016). [Orientaciones terminológicas para la protección de la infancia y la adolescencia contra la explotación y el abuso sexuales](#).

En un informe de evaluación de tres años del Marco de gestión de riesgos y Registro de delincuentes sexuales de NNA de Nueva Zelanda publicado en agosto de 2022, las conclusiones sugieren que el éxito de las relaciones interinstitucionales y el intercambio de información dependen en gran medida de las personas implicadas y pueden beneficiarse de una consideración de alto nivel para ser más eficaces.²⁹ También se recomendó el desarrollo de procesos de garantía de calidad (por ejemplo, desarrollo, supervisión e impartición de formación nacional), así como la modificación de la legislación para apoyar mejor las operaciones del registro y el Marco de Gestión de Riesgos.

Una cosa importante que hay que tener en cuenta, a la hora de integrar las bases de datos existentes y de plantearse su racionalización o la creación de una nueva, es buscar asesoramiento profesional sobre el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD para

la UE), el intercambio de datos y la gestión del mismo. Es importante tener en cuenta todos estos aspectos en las primeras fases, ya que podrían plantearse en apelación, en términos de intercambio internacional de datos o en relación con las violaciones de datos.



Sección 2 de **“ECPAT International Registro de Delinquentes Sexuales de NNA. Documento de Trabajo”** sobre Principales objetivos de los registros de delincuentes sexuales - para más información.

29 Policía de Nueva Zelanda. (agosto de 2022). *Child Sex Offender Register & Risk Management Framework: Findings from a 3 year evaluation*.

QUIÉN LLEVA EL REGISTRO

(AUTORIDAD PRINCIPAL)

Tanto si se trata de crear una nueva base de datos como de agrupar bases de datos existentes, este proceso implica contar con una organización líder clara. Es importante tener muy en cuenta quién es la organización líder más eficaz, no sólo en términos de su acceso a los datos, sino también de su capacidad para procesarlos y conservarlos, protegerlos y trabajar con socios en torno a ellos. Además, hay que tener en cuenta el papel y la responsabilidad de la organización poseedora con respecto a si el registro es de acceso abierto, limitado o cerrado. Diferentes organizaciones tienen distintas relaciones con la comunidad y las organizaciones asociadas, por lo que, si bien puede parecer apropiado convertir a la policía en la organización de control, puede que esta no sea la mejor práctica.

En estados federales como Estados Unidos, cada estado gestiona su propio registro, pero el gobierno federal dicta normas federales que no son obligatorias.

En Escocia, cuando la policía era responsable de administrar el registro e interactuar con el público en relación con el registro, la aceptación fue escasa, pero cuando Stop It Now Scotland, una organización de la sociedad civil, se hizo cargo del plan de divulgación, el aspecto de participación pública del registro mejoró, ya que la comunidad percibió que la organización era más accesible que la policía.

Es importante reconocer que los países que cuentan con registros suelen delegar la ejecución del registro y la recopilación de

datos y almacenamiento a nivel regional (es decir, estados, territorios y/o condados), lo que significa que puede haber diferencias regionales que pueden repercutir a nivel nacional en la recopilación de datos, los conjuntos de datos y una visión realista del éxito de los registros nacionales. Es importante considerar seriamente si se desea una base de datos nacional central y alineada con la que se alineen todas las áreas regionales.

A la hora de elegir a la organización controladora, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- ¿Cuál es la capacidad de la organización controladora para crear, procesar y gestionar el registro?
- ¿Dispone la organización controladora de los recursos tecnológicos e informáticos necesarios para conservar la información de forma segura?
- ¿Dispone la organización controladora del personal, los recursos o la capacidad necesaria para llevar y gestionar el registro?
- ¿Tiene la organización controladora una buena reputación en el ámbito de la cooperación para trabajar con otras organizaciones líderes o significativas?
- ¿Cuenta la organización controladora con la confianza del público y de la comunidad para colaborar con ellos en los casos en que el registro sea de acceso limitado o abierto?

Es importante contar con la organización controladora correcta en el desarrollo, mantenimiento y gestión del registro; por lo tanto, queremos subrayar que se trata de una decisión informada que debe haber sido claramente racionalizada y consultada.



Consulte

“ECPAT International *Registros de delincuentes sexuales de NNA. Documento de trabajo*” - para más información.

USO DE LA LEGISLACIÓN EXISTENTE O DESARROLLO DE LEGISLACIÓN NUEVA

Partiendo de la existencia de las bases de datos actuales, ¿dispone de las políticas y la legislación vigentes para permitir la recopilación, el almacenamiento, y el intercambio de información, ya sea a nivel nacional o internacional, de personas condenadas por un delito sexual? Es importante examinar la legislación vigente en materia de recopilación, almacenamiento e intercambio de datos, ya que podría ser necesario crear una nueva política y/o aprobar legislación que lo permita.

La creación de una nueva política dentro de un marco legal existente es un reto, pero la creación de nueva legislación, que necesita aprobación parlamentaria (o equivalente) es otro factor. Por lo tanto, es importante comprender el registro propuesto en el contexto del marco jurídico existente y trabajar con abogados y responsables políticos sobre lo que es factible en la actualidad, así como lo que habría que cambiar y el proceso y el calendario para hacerlo.



Sección 6 de **“ECPAT International Registros de delincuentes sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Clasificación de los delitos en el sistema de registro de delincuentes sexuales - para más información.

DURACIÓN Y ESTATUS DEL REGISTRO

Una vez que haya decidido quién va en el registro, debe tener en cuenta la duración del mismo. Suele haber distintos tipos de consideraciones:

- ¿Cuánto duran las obligaciones de la persona inscrita en el registro? Por lo general, esto se basa en la sentencia por la que se condena a la persona o en la gravedad del delito de condena. Algunos países añaden algún sistema de gestión de riesgos para afinar los tipos o la duración de las obligaciones y, aunque esto se considera una buena práctica, requiere la disponibilidad de herramientas de evaluación de riesgos validadas científicamente y, en particular, una mano de obra bien capacitada.
- ¿Cuándo comienzan las obligaciones? ¿Desde el momento de la sentencia o cuando el delincuente sale de la cárcel?
- ¿Cuánto tiempo se conserva la información del registrado? Esto puede ser independiente de las obligaciones y restricciones impuestas al registrado.

Medir el riesgo de reincidencia

Si el objetivo del registro es apoyar el seguimiento de las personas condenadas por delitos sexuales contra NNA, como parte de una estrategia de gestión de delincuentes sexuales para prevenir la reincidencia, puede ser necesario y recomendable el uso de instrumentos de evaluación de riesgos para aumentar la eficacia. Según el foro estadounidense Sex Offender Management Assessment and Planning Initiative (SOMAPI), los expertos afirmaron que se necesitan enfoques adaptados (en lugar de un enfoque uniforme) para “adecuar los esfuerzos de tratamiento y gestión de los delincuentes sexuales a los niveles de riesgo y a las necesidades criminógenas de los delincuentes sexuales”.³⁰ Se ha informado de que otros aspectos distintos del delito en sí, como el historial del delincuente u otras características dinámicas, pueden ser un factor de predicción más preciso de una amenaza potencial para NNA y permitirían un enfoque más discrecional y específico de la inscripción en el registro y, en particular, del control y la supervisión posteriores que conlleva la inscripción. Son pocos los países que almacenan los antecedentes penales del delincuente en el registro.

Cuando se planifica el proceso de registro, hay que tener en cuenta dos aspectos: el primero es en qué momento las personas entran en el registro y el segundo es en qué momento salen del registro.

En cuanto a las personas que inscritas en el registro, la mayoría de los registros establecen que la obligación de inscribir comienza en el momento de la condena o tras la puesta en libertad. En Nigeria, por ejemplo, las personas que son procesadas son inscritas en el registro.

Pero esto no debe promoverse, basándose en los principios básicos del estado de derecho.

Además, es esencial tener una justificación clara sobre si su registro es histórico o contemporáneo. Los registros históricos establecen que todas las personas se inscribirán en el registro, independientemente de cuándo se cometió el delito, de si la condena ha finalizado o de si se han rehabilitado o reintegrado. Esto significa que todas las personas vivas con algún delito sexual se inscribirán en el registro y permanecerán allí.

30 Asociación nacional de justicia penal. (marzo de 2017). *Sex Offender Management Assessment and Planning Initiative*.

Esto es muy costoso y difícil de llevar a cabo. Significa que a partir de la fecha de inicio de su proceso de registro, también tendrá que revisar y añadir todos los casos históricos, a menos que haya una expiración de las obligaciones impuestas sobre la persona condenada o un indulto. Al hacer esto, es importante reconocer que puede haber derechos humanos relacionados, protecciones legales y sensibilidades de protección de datos. Si se decide desarrollar y poner en marcha un registro contemporáneo, éste no tendría carácter retroactivo y sólo afectaría a las personas que están actualmente en el sistema. Este modelo sería probablemente más barato y

más eficaz en términos de recursos, además de ser más sencillo de utilizar.

Además de los criterios para inscribirse en el registro en términos de delito y punto de partida (histórico o contemporáneo), es importante comprender durante cuánto tiempo se inscribirá a las personas en el registro. ¿Todos los delitos sexuales requieren la misma duración de inscripción? Si no es así, ¿durante cuánto tiempo deben registrarse los distintos delitos? ¿Se basa en el delito índice? ¿Se basa en el riesgo de reincidencia? ¿Ese riesgo se basa en factores estáticos o dinámicos? ¿Se basa en el juicio profesional? Es muy importante tener una justificación clara.

Periodo de riesgo de reincidencia

La investigación sobre el periodo de riesgo asociado a la reincidencia podría informar sobre la duración óptima de la permanencia en el registro. Un estudio canadiense³¹ analizó el riesgo de reincidencia sexual a largo plazo en una muestra combinada de más de 7.000 individuos y sostuvo que la probabilidad de reincidencia disminuía con el tiempo tras un cierto período de 10-15 años sin nuevos delitos sexuales. Sin embargo, el estudio no parecía explorar específicamente a las personas que habían abusado sexualmente de niñas, niños y adolescentes.

Si el objetivo del registro es la protección del público y la gestión eficaz del riesgo, probablemente sería más eficaz ajustar el tiempo que una persona permanece en un registro en función de una evaluación profesional del riesgo actual para el público o la sociedad en general. Sin embargo, la evaluación del riesgo de las personas inscritas en el registro es un enfoque caro y lento que requiere herramientas y recursos humanos formados. A menudo, un enfoque más sencillo, adoptado por los países, consiste en calcular el tiempo que las personas permanecen en el registro en función de la gravedad del delito índice, o del volumen y el alcance de los delitos por los que se les condena.

En este contexto, es importante comprender el papel del registro: ¿es paralelo a las respuestas de la justicia penal o una entidad separada? ¿Debe terminar el proceso de registro cuando termina el compromiso individual con el sistema de justicia penal, o debe ser de por vida, o al menos más largo que su condena? El registro continuo pone en tela de juicio las ideas de rehabilitación y desistimiento y

plantea cuestiones de derechos humanos y deber de asistencia.

Considere cómo las personas abandonan el registro al final de su estado de registro si no tienen un registro vitalicio. ¿Cómo es la finalización del registro? ¿Todos los registrados tienen una entrevista de salida que analiza su estatus? ¿qué sucede con sus datos (especialmente si se han puesto a disposición del público)?, ¿qué restricciones o impactos actuales (si los hay) existen para ellos, además de considerar el estado de su tratamiento y rehabilitación? Esta puede ser una oportunidad para reforzar la importancia del desistimiento y la gestión eficaz del riesgo. Sugerimos que esta también sea una oportunidad para informar a las personas qué recursos de apoyo adicionales existen en su país para ayudarles. No sugerimos que el registro termine sin compromiso profesional, ya que es importante que los registrados entiendan cómo han cambiado sus derechos y responsabilidades.

A partir de ahí, es importante considerar qué ocurre con los datos de los registrados una vez finalizado su periodo de registro.

31 Hanson, R. K., Harris, A. J. R., Letourneau, E., Helmus, et al. (octubre de 2017). *Reductions in risk based on time offense-free in the community: Once a sexual offender, not always a sexual offender*. *Psychology, Public Policy, and Law*, 24(1), 48-63.

Hay varias maneras de pensar qué hacer con los datos:

- Destruir todos los datos sobre la persona registrada. Esto puede ocurrir después de que la persona salga del registro, tras el indulto o en un plazo de tiempo tras su fallecimiento.
- Bloquear todos los datos sobre el registrados, de modo que pueda abrirse y accederse a ellos en el futuro, en caso necesario.
- Mantener viva la información, sin actualizarla.

Todas estas opciones tienen implicaciones para la protección de datos y los derechos humanos del solicitante de registro. Esto puede estar guiado por las leyes de privacidad y su vínculo con la ley de registro (es decir, si la ley de registro sustituye a las leyes de privacidad).

Es importante revisar y considerar claramente las implicaciones de su selección tanto para la autoridad principal como para el ex-registrado. Es importante tener en cuenta la responsabilidad de almacenar datos desactualizados e incorrectos, que pueden ser compartidos con otros socios o con el público. Al considerar estas cuestiones, también es importante comprender las implicaciones para el ex-registrado, si su registro es público. Cuando alguien abandona el registro, es importante que sus datos e información se eliminen de los sitios de acceso público. Es especialmente preocupante si los datos registrados han estado a disposición del público para su descarga masiva. Si se trata de un registro de acceso limitado, es importante que la información no se difunda más como respuesta a solicitudes públicas. Eliminación del registro debe significar que la persona en cuestión, y sus datos, no se comparten de forma inadecuada.



Consulte!

Sección 7 de **“ECPAT International Registro de Delinquentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Procesos y prácticas de registro - para más información.

RESTRICCIONES Y CUMPLIMIENTO

Uno de los retos constantes del registro es asegurarse de que las personas se inscriban y cumplan con las condiciones de su inscripción. La primera cuestión que hay que plantearse es: ¿todas las personas se registran y actualizan su información en los mismos momentos, quizá una vez al año, o determinados tipos de delitos o niveles de riesgo exigen que se registren con más frecuencia? Cada vez que una persona se registra, hay que considerar qué datos proporciona. ¿Se trata sólo de datos nuevos, de datos modificados o de todos los datos? ¿Cómo los verifica el sistema? A la organización controladora le llevará tiempo introducir, comprobar y procesar los datos de los inscritos. Este tiempo y estos recursos aumentarán en función del volumen de personas inscritas en el registro. Por lo tanto, es muy importante disponer de una comprensión clara de por qué se exige a las personas que se registren, con qué frecuencia deben hacerlo y durante cuánto tiempo.

Si las personas que deben registrarse no lo hacen o dan información falsa, ¿cuáles son las consecuencias? Si siguen bajo la tutela de la libertad condicional o de una organización afín, ¿constituye esto una infracción y un posible ingreso en prisión? ¿Constituye esto una oportunidad para que intervenga la policía o las autoridades? Si la persona sigue registrándose

tras su paso por el sistema de justicia penal (es decir, están registrados de por vida, pero han cumplido su periodo de prueba), ¿se considera un nuevo delito?

Es importante establecer claramente los criterios de no registro o incumplimiento, especialmente si tiene un registro grande y público, ya que estos incumplimientos serían más habituales en ambos casos. Además, el incumplimiento también supondría costes adicionales para el sistema si una persona vuelve a prisión o es procesada. ¿Merece la pena considerar el incumplimiento como un punto de intervención en lugar de un punto de procesamiento? En muchos casos, esto podría ser aceptable (por ejemplo, olvidó registrarse o material/información actualizada era incorrecta), pero en otros casos (por ejemplo, no notificar un viaje o la salida del país, la compra de un nuevo ordenador o tecnología relacionada) puede suponer un aumento del riesgo.

Es importante disponer de orientaciones claras sobre las consecuencias del incumplimiento de la obligación de notificar y cumplir la normativa, y creemos que éstas deben basarse en el riesgo y no en el procedimiento administrativo y siempre daría lugar a una investigación en persona.



Sección 3 de **“ECPAT International Registro de Delinquentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Requisitos impuestos a las personas inscritas en el registro - para más información.

RESTRICCIONES DE INSCRIPCIÓN Y DESPLAZAMIENTO

Algunos registros tienen notificaciones de viaje (es decir, exigen que el inscrito informe de sus viajes tanto dentro de un país como entre países) y otros también tienen restricciones de viaje vinculados. Estos registros indican que las personas inscritas en el registro deben notificar a la autoridad responsable si van a salir de su domicilio para un periodo de tiempo y facilitar información sobre adónde van, dónde se alojan y durante cuánto tiempo. Los requisitos varían mucho de un registro a otro informar a la autoridad responsable de los desplazamientos del registrado en función de la duración de la estancia fuera de su domicilio, así como de la distancia recorrida; no existe un acuerdo coherente. Por lo tanto, es importante que al hacer esto se tengan en cuenta la geografía y el clima sociopolítico de su país, es decir, tener en cuenta la geografía, la población, la infraestructura de transporte y los recursos policiales al desarrollar este proceso.

Los distintos países tienen enfoques diferentes en materia de viajes internacionales: algunos exigen la notificación de la intención de viajar al extranjero (por ejemplo, el Reino Unido, Estados Unidos o Canadá) y otros pueden decidir prohibir al solicitante de registro viajar al extranjero en caso de que se evalúe un alto riesgo (por ejemplo, Australia). Una vez más

no existe un enfoque coherente al respecto. La prohibición de viajar al extranjero a las personas inscritas en el registro funciona como una herramienta de gestión de riesgos y protección pública para el país de origen, mientras que la notificación hace recaer la responsabilidad de la protección pública en el país de destino al informarle de las personas condenadas en situación de riesgo que viajan a sus condados. Es importante señalar que la notificación (y no la prohibición), se basa sobre intercambio de información y cooperación internacional. Si va a adoptar este enfoque, es importante que revise y tenga en cuenta sus acuerdos internacionales y de intercambio de datos.

Además, es importante considerar su papel como país receptor. ¿Dispone de las políticas, procesos y prácticas necesarios para recibir y responder a los datos que adquiere, y de la capacidad para responder eficazmente a la información que se le proporciona en caso de notificaciones? ¿Dispone de policía especializada, o personal equivalente, para responder a estas notificaciones cuando lleguen? Es importante plantearse qué se espera que la gente haga con la información que se envía a otros países y plasmar estas prácticas en el propio trabajo.



Sección 4 de **“ECPAT International Registro de Delincuentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Notificaciones y Restricciones de viaje para personas inscritas en el registro - para más información.

INTERCAMBIO TRANSNACIONAL DE DATOS

Un aspecto de especial relevancia para examinar y debatir los registros para ECPAT International es el relativo a los viajes de personas conocidas condenadas por delitos sexuales contra NNA de un país a otro para delinquir. Esto significa que no se trata sólo de que su país tenga y acceda a su propio registro, sino de permitir que otros países, organizaciones internacionales y grupos afines accedan también a él. Esto puede suponer un reto. Es importante considerar qué acuerdos internacionales de intercambio de datos ya

existen, qué estaría dispuesto a compartir con naciones extranjeras sobre sus ciudadanos (considerando el impacto que esto puede tener en su caso, la investigación y su tiempo en ese país) y la mejor manera de acceder a los datos. Si se tiene un registro de acceso totalmente abierto, las fuerzas y organizaciones policiales extranjeras pueden acceder fácilmente a él, pero si se tiene un registro de acceso limitado o un registro de acceso cerrado, ¿cómo accederían las organizaciones internacionales a esta información?

Sistema de notificaciones de INTERPOL

Una de las funciones de INTERPOL es intercambiar información esencial relacionada con la delincuencia mediante notificaciones internacionales.³² Las notificaciones verdes son avisos internacionales de alcance mundial que alertan sobre las actividades delictivas de una persona. Se considera que la persona es un posible peligro para la seguridad pública, ya que es probable que repita estos delitos en otros países. Las notificaciones verdes de INTERPOL son un sistema mundial de seguimiento de personas con antecedentes penales cuyo principal problema es el intercambio de datos, sobre todo porque el sistema de notificaciones comparte instantáneamente la información sobre la persona con todas las oficinas de los miembros de INTERPOL. Muchos gobiernos se muestran reacios a utilizar este amplio sistema y prefieren recurrir a acuerdos bilaterales para el intercambio de datos. Algunos países se niegan a compartir información debido a problemas legales, como posibles violaciones de la privacidad o incluso sospechas de “fisqueo” por parte del gobierno.³³

Es importante volver a pensar en la justificación del registro, si el desarrollo de su registro es conocer el paradero y las actividades de las personas condenadas por un delito sexual en su país que son sus propios ciudadanos o tienen estatus de residencia. Sin embargo, si el objetivo del registro es conocer el historial delictivo de los extranjeros que visitan su país, se trata más de una ampliación de los registros internacionales existentes que del desarrollo de un registro propio registro. En este caso, es

importante considerar el papel de las organizaciones transnacionales (es decir, INTERPOL, Europol, la ONU, etc.) como organización intermediaria o segura.

En cualquier caso, también hay que tener en cuenta la seguridad de la persona registrada cuando se comparte información con terceros países que pueden tener políticas de derechos humanos limitadas o permitir la pena de muerte, por ejemplo.



Consulte !

Sección 4 de **“ECPAT International Registro de Delincuentes Sexuales de NNA. Documento de trabajo”** sobre Notificaciones y Restricciones de viaje para personas inscritas en el registro - para más información.

32 INTERPOL. *Acerca de las notificaciones.*

33 Peachy, P. (noviembre de 2014). *Green Notice: Interpol's paedophile tracking system 'compromised by privacy concerns' following Edward Snowden spying revelations.* The Independent.

APELAR SOBRE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO

Es importante estudiar vías de apelar para las personas inscritas en el registro. Las personas inscritas deben poder cuestionar su situación en el registro, especialmente si el registro se basa en evaluaciones de riesgo, si el registro es vitalicio y si es de cara al público. Por lo tanto, es importante disponer de un proceso de apelación y de indicaciones claras para que los registrados puedan entender en qué consiste y cómo utilizarlo. Además, los recursos también deben considerarse en función del contexto de su registro, ya se trate de penal o civil, ya que los procesos de apelación serían diferentes y requieren más inversión y recursos. Los recursos pueden preocupar y dar lugar a la finalización de las obligaciones en virtud

del sistema de registro, la reducción de la duración de las obligaciones o la supresión de los datos de la persona registrada, por ejemplo. Le recomendamos encarecidamente que examine los procesos de apelación de su actual sistema de justicia penal para asegurarse de que su proceso para las personas inscritas en el registro es conforme y, a continuación, compare el proceso de apelación propuesto con el de otros registros de su región o del mundo. La inclusión de un proceso de apelación también refuerza la importancia de los derechos humanos, la rehabilitación, el tratamiento y el desistimiento del registrado.

INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN

La investigación y la evaluación son esenciales para desarrollar buenas prácticas, especialmente en ámbitos difíciles y, a menudo, controvertidos como el registro. La investigación le ayudará a saber si su proceso de registro funciona, si es adecuado para su finalidad, si es rentable y si cumple sus indicadores clave de rendimiento (KPI). Le sugerimos que elabore y lleve a cabo varias evaluaciones de investigación a lo largo del proceso de desarrollo, implementación y mantenimiento de un registro. Por ejemplo:

► **Un estudio de alcance:** Se trata de un estudio para comprender las funciones, responsabilidades y acciones necesarias para crear un registro, lo que implicaría la investigación de políticas, prácticas y actividades de financiación. Es importante disponer de un estudio de costes completo para comprender los plazos realistas, las oportunidades y los retos necesarios para establecer un registro funcional. Además, es importante considerar usos alternativos para los fondos y recursos que se necesitarían en el desarrollo y puesta en marcha de un registro y para qué otros fines podrían emplearse en su lugar (por ejemplo, un mejor desarrollo de los enfoques de prevención, mejores modelos de tratamiento/rehabilitación para los delincuentes, mejores servicios de apoyo a las víctimas/sobrevivientes, etc.) y si éstos ofrecerían una mejor relación calidad-precio. Recomendamos que se lleve a cabo una revisión política, una revisión de la investigación internacional, una investigación con expertos internacionales y nacionales, un análisis coste-beneficio y un análisis del rendimiento social de la inversión. Recomendamos que lo lleve a cabo una parte neutral o independiente.

- **Una evaluación del proceso:** Se trata de un estudio que puede realizarse dentro de los tres primeros a cinco años de la implementación del registro para asegurarse de que funciona como es debido y de que se ajusta a su finalidad desde el punto de vista estructural y procedimental.
- **Una evaluación de impacto:** Se trata de un estudio que puede realizarse dentro del primer 5 - 10 años de la puesta en marcha del registro para comprender el impacto que el registro, y las actividades relacionadas, tienen en la gestión práctica del riesgo, la protección pública y la salvaguarda. Se examinaría el impacto del registro en reducción de la reincidencia, cambio de comportamiento y desistimiento.
- **El desarrollo de los proyectos de investigación en curso:** Es importante que el registro se adecue a su finalidad y se base en pruebas. Por lo tanto, las revisiones en curso deben presentar nuevas ideas y oportunidades de investigación para informar mejor la práctica de cara al futuro. Investigación y datos del registro también puede contribuir al análisis de inteligencia para la aplicación de la ley, la visualización de datos, las auditorías de cumplimiento, etc.

Es importante tener en cuenta cómo son las buenas prácticas y los buenos resultados, por lo tanto, ¿cuáles son sus Indicadores Clave de Rendimiento (KPI)

En el Reino Unido, el Servicio Nacional de Gestión de Delincuentes introdujo un sistema de supervisión a través de los KPI. Esto está relacionado con la revisión de los casos con una frecuencia definida, el examen de las denuncias y el registro de las decisiones, y la asistencia adecuada de los organismos a las reuniones como medio adecuado de rendir cuentas de los comportamientos y las acciones.³⁴

34 Gobierno del Reino Unido. (octubre de 2015). *A follow-up inspection of Multi-Agency Public Protection Arrangements*. HM Inspectorate of Probation and HM Inspectorate of Constabulary.

Le sugerimos encarecidamente que, además de desarrollar sus propios indicadores clave de rendimiento (los KPI) en el país también es importante examinar los datos internacionales para determinar qué puede adaptarse y utilizarse en su país. Algunos puntos de partida serían:

- Índices de reincidencia, incumplimiento y retirada
- Impacto del desistimiento, el tratamiento y la rehabilitación
- Índices y tipos de inclusión social
- Solicitudes y tratamiento de datos nacionales e internacionales
- Uso multi-institucional del registro
- Número de recursos presentados con éxito para abandonar el registro
- Compromiso y comprensión del registro por parte del público, los profesionales y los usuarios de los servicios.

Le sugerimos que cree una junta de gobernanza de la investigación multidisciplinar y multi-institucional que pueda informar y apoyar la investigación en curso, de modo que el registro se basa realmente en la práctica y la política.

Es importante que el registro cuente con un proceso de revisión, ya sea por parte de una organización independiente o de un organismo independiente de inspección. La organización principal no debe ser la única responsable a la hora de determinar si sus prácticas de trabajo y el papel, función e impacto del registro sea adecuado para su propósito. Uno de los argumentos es el desarrollo de un organismo transnacional de inspección de registros, que podría estar vigilado por INTERPOL o la ONU, además de uno nacional.

CONCLUSIONES

El proceso de creación de un registro de personas condenadas por delitos sexuales es complejo y matizado y debe ser considerado cuidadosamente. El objetivo de este documento no es aprobar o promover el registro como política, sino hacer que los países consideren la realidad, las implicaciones y el impacto del registro. Es esencial que el registro se enmarque como una cuestión de política pública y de relaciones con la comunidad dentro de un sector de la justicia penal que se adecue a su finalidad. Existe la preocupación de que los países desarrollen registros por las razones equivocadas y creen un registro que consume muchos recursos y que tenga poco impacto en lo que se propuso inicialmente. La creación de un registro es compleja, costosa y requiere una estrategia y un mecanismo de supervisión sólidos. Las preguntas clave sobre la creación de un registro son las siguientes: ¿cuál es la justificación para crear el registro? ¿se trata de vigilar a las personas condenadas por un delito sexual dentro de su propio país? ¿O apoyar la coordinación entre los distintos organismos encargados de la aplicación de la ley a escala internacional con fines de investigación? Todos los usos y propósitos de un registro son muy diferentes y todos requieren un enfoque y un marco diferentes.

También es importante reflexionar sobre la relevancia del registro para este país en este momento concreto. ¿Es necesario el registro y satisfará una necesidad de gestión de riesgos y protección pública? La decisión de crear un registro debe tomarse con conocimiento de causa, sopesando las oportunidades y los retos en función del contexto, los sistemas, las estructuras y las capacidades. Aunque hay abundancia de investigaciones basadas en trabajos realizados en el hemisferio norte, es posible que no existan materiales cultural o socialmente relevantes para comprender

los datos, las políticas, los procedimientos y las recomendaciones a la hora de crear un registro adecuado para su país. Con respecto a los diversos tipos de interseccionalidad (raza, género, sexualidad, cultura, salud mental y neurodiversidad), es importante considerar que el registro es un enfoque alternativo o adaptado al registro, culturalmente sensible y basado en los puntos fuertes, que produce una estrategia equitativa de gestión de riesgos e integración comunitaria.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los registros son principalmente una herramienta de apoyo a las investigaciones policiales, hay cuestiones clave que deben tenerse en cuenta antes de crear un registro, como qué información se almacenará, los acuerdos existentes de intercambio de datos, las decisiones sobre la accesibilidad al registro (¿limitada, de libre acceso, sólo para profesionales?), ¿Quién será responsable de mantener el registro? ¿Existe una inversión significativa en recursos humanos, técnicos y financieros para crear y mantener un registro? Es necesario un enfoque multi-institucional para la gestión de riesgos y la protección comunitaria con diferentes regiones, sectores y equipos colaborar en el desarrollo y implementación de un registro. Si bien la mayoría de las organizaciones que trabajarán en esta tarea son organizaciones estatales (por ejemplo, agentes de libertad condicional asistencia social) y organizaciones del tercer sector (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones benéficas de reforma penitenciaria), es necesario comprometerse y trabajar también con organizaciones benéficas de víctimas y supervivientes para crear un registro que sea inclusivo e incorpore todas las complejidades de un registrado.



328/1 Phaya Thai Road,
Ratchathewi, Bangkok,
10400, Tailandia

Teléfono: +662 215 3388
Correo electrónico: info@ecpat.org
Página web: www.ecpat.org

Para más información:

