



Àmbit social i criminològic

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

### CONSEJO de EUROPA

# **Directrices para los servicios penitenciarios y de *probation* sobre la radicalización y el extremismo violento**

Traducción realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya

# **Directrices para los servicios penitenciarios y de *probation* sobre la radicalización y el extremismo violento**

*(Adoptadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2016 en la 1249ª reunión de los delegados de los ministros)*

## **I. TERMINOLOGÍA UTILIZADA A EFECTOS DE ESTAS DIRECTRICES<sup>1</sup>:**

La radicalización es un proceso dinámico por el cual un individuo acepta y apoya el extremismo violento de manera creciente. Las razones que motivan este proceso pueden ser ideológicas, políticas, religiosas, económicas o personales.

El extremismo violento consiste en promover, fomentar o cometer actos que pueden dar lugar al terrorismo y que aspiran a defender una ideología que preconiza una supremacía racial, nacional, étnica o religiosa o que se opone a los valores y los principios fundamentales de la democracia.

La seguridad dinámica es un concepto y un método de trabajo mediante el cual el personal prioriza establecer y mantener una comunicación y una interacción diarias con los detenidos que se basa en una ética profesional. Aspira a entender mejor a los detenidos y evaluar los riesgos que puedan presentar, y también garantizar la protección, la seguridad y el buen orden, y contribuir a su rehabilitación y a la preparación de su puesta en libertad. Este concepto debería entenderse en un sentido más amplio de seguridad que también incluye la seguridad estructural, organizacional y estática (paredes, barreras, cerrojos, iluminación y equipamiento utilizado para retener a los presos en caso de necesidad).

---

<sup>1</sup> A efectos de estas Directrices, el uso «debe» sigue la práctica redaccional adoptada por CDPC en el ámbito penitenciario. Esta práctica se estableció con la adopción de las normas penitenciarias europeas en 2006 (Recomendación Rec (2006)2 del Comité de Ministros de los Estados miembros). El uso «debe» en ningún caso debe interpretarse como que denota obligaciones existentes en virtud del derecho internacional o como que implica una regla imperativa u obligatoria para los Estados miembros.

## II. ALCANCE

Estas Directrices recomiendan medidas que deben tomar los servicios penitenciarios y de *probation* para prevenir que las personas que tienen bajo su responsabilidad se radicalicen y adopten posturas extremistas violentas que pueden llevar a acciones terroristas, y también para detectar, gestionar y reinserir a los individuos radicalizados.

Los detenidos, incluidos los acusados, así como las personas en *probation* y los delincuentes en libertad condicional, son los sujetos principales de las intervenciones recomendadas.

El personal penitenciario y de *probation* son los actores principales encargados de implementar estos principios directores. Estos principios también pueden concernir a los representantes de otros organismos y de instituciones religiosas que trabajan con presos y personas en *probation*, así como los asesores legales, los familiares y los grupos de iguales.

La radicalización es un problema político y social que preocupa a las autoridades públicas en su conjunto. Las cárceles son sólo una de las instituciones en que la radicalización puede manifestarse, pero sólo una aproximación social y política global a las causas fundamentales del problema puede abordarla con eficiencia.

Aunque los presos y las personas en *probation* que están en peligro de ser radicalizados o de convertirse en extremistas violentos representan un número pequeño en los Estados miembros del Consejo de Europa, es igualmente importante disponer suficientes recursos y esfuerzos para hacer frente a este problema con eficacia, dado el peligro potencial que representa para la sociedad.

Estas Directrices deben aplicarse de acuerdo con los instrumentos y las normas internacionales pertinentes del ámbito de los derechos humanos y de total conformidad con la Convención Europea de los Derechos Humanos.

Estas Directrices subrayan y amplían las normas existentes del Consejo de Europa y deben leerse junto con las recomendaciones pertinentes del Consejo de Europa, en particular la Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros sobre las normas penitenciarias europeas, la Recomendación CM/Rec(2010)1 del Comité de Ministros sobre las normas del Consejo de Europa relativas a la *probation*, la recomendación CM/Rec(2008)11 del Comité de Ministros sobre las normas europeas para los delincuentes menores sujetos a sanciones o medidas, la Recomendación CM/Rec(2012)12 del Comité de Ministros relativa a los detenidos extranjeros, la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros relativa a los delincuentes peligrosos y la Recomendación CM/Rec(2014)4 del Comité de Ministros relativa a la vigilancia electrónica.

Se centra especialmente la atención sobre algunas de las normas y algunos de los principios más pertinentes que contienen las normas penitenciarias europeas, y se hace una lista de ellos en el texto de las Directrices para recordar a los servicios penitenciarios y de *probation* que no deberían distanciarse de ellos cuando tratan con personas radicalizadas que se encuentran bajo su responsabilidad.

### **III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **a. Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales**

1. La prevención y el tratamiento del problema de la radicalización y del extremismo violento deben basarse siempre en el Estado de derecho, y deben establecerse de conformidad con las normas internacionales en materia de derechos humanos, dado que el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho es una parte esencial de un esfuerzo eficiente de contraradicalización. Su incumplimiento es uno de los factores que puede contribuir a una radicalización creciente.

2. La tortura y los castigos o tratos inhumanos o degradantes están prohibidos. Se deben respetar la libertad de expresión y la libertad de religión.

**b. Respeto por la protección de los datos y de la vida privada**

3. Cualquier vigilancia y restricción de los contactos, de la correspondencia y de las visitas de los detenidos a causa de una sospecha de radicalización deben ser proporcionados al riesgo evaluado y han de efectuarse respetando las normas internacionales en materia de derechos humanos y las leyes nacionales relativas a las personas privadas de libertad, y deben establecerse de acuerdo con la norma 24 de las normas penitenciarias europeas relativas a los contactos de los detenidos con el mundo exterior.

4. En caso de intercambios de información relacionados con la radicalización y el extremismo violento entre los servicios penitenciarios y de *probation* y las fuerzas del orden y los servicios secretos nacionales, deben acordarse procedimientos claros y rigurosos, que se deben respetar, en cuanto a la vida privada y la protección de datos.

5. Las personas que trabajan en la readaptación de los detenidos deberían poder operar con la autonomía y la independencia adecuadas respecto de quienes se dedican a recopilar datos de los extremistas violentos. En efecto, el éxito de la readaptación depende de la confianza que se deriva de esta autonomía.

**c. El encarcelamiento como una medida de último recurso**

6. Para poder aplicar de forma efectiva el principio de que la prisión sólo debe ser una medida de último recurso, deben aplicarse toda una gama de sanciones y medidas individualizadas, en la medida de lo posible, a fin de mantener a los delincuentes dentro de la comunidad y mejorar sus perspectivas de una vida sin criminalidad. En este sentido, la cooperación con otros organismos podría contribuir al intercambio de buenas prácticas en cuanto a las medidas de prevención generales relacionadas con la radicalización y el extremismo violento.

7. Los delincuentes jóvenes pueden ser especialmente vulnerables a la radicalización. Para evitar los efectos negativos del encarcelamiento, es conveniente considerar primero las medidas y las sanciones aplicadas a la comunidad. También deben destinarse recursos y esfuerzos suplementarios para trabajar con estos delincuentes.

#### **d. La buena gestión de las prisiones**

8. La buena gestión y el buen orden de las cárceles deben respetar la diversidad, la tolerancia y la dignidad humana tanto de los presos como del personal, ya que esto contribuye a evitar situaciones propicias a la radicalización y el extremismo violento.

9. Aunque forzosamente, por sí solos, no son suficientes para erradicar la radicalización; la violencia, el racismo, la islamofobia y otras formas de discriminación generan resentimiento y dan pie a discursos de radicalización. Las condiciones de detención inadecuadas y la superpoblación carcelaria también pueden ser factores que incrementen el riesgo de radicalización en las cárceles. Por lo tanto, el hecho de abordar estos problemas debe considerarse como una parte integrante de los esfuerzos para combatir la radicalización.

10. Del mismo modo, los procesos de radicalización pueden acentuarse e intensificarse cuando la administración penitenciaria aplica medidas desproporcionadas. Por consiguiente, las medidas punitivas, el uso de la fuerza y los medios de coacción deben ser proporcionados a las amenazas graves y directas de la alteración del buen orden, la seguridad y la protección en una prisión determinada para preservar, en la medida de lo posible, las relaciones de confianza y de apoyo que contribuyen a la reintegración del delincuente.

11. La gestión de las cárceles debe implicar consultar al personal y, en función de las necesidades en cuanto al buen orden, la seguridad y la protección, tener en cuenta la opinión de los detenidos sobre las preocupaciones relacionadas con las condiciones generales de detención.

12. El sentimiento de seguridad y de confianza de los detenidos en la legitimidad de las acciones del personal penitenciario pueden originar una evolución positiva y facilitar su

readaptación y la reinserción. Por lo tanto, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para preservar y sacar provecho de estas relaciones de confianza con el fin de ayudar a los delincuentes a salir de la delincuencia.

13. En la medida de lo posible, los servicios penitenciarios y de *probation* deben seleccionar y contratar personal con competencias lingüísticas y sensibilidad cultural. Las formaciones de sensibilización intercultural e interreligiosa deben ser una parte integrante de la educación y la formación de los miembros del personal para poder promover la comprensión y la tolerancia a la diversidad de las creencias y las tradiciones.

14. El personal debe ser seleccionado, asistido y formado para desarrollar y conservar su ética profesional y resiliencia a una posible presión que lleve a su radicalización.

15. Las actividades educativas son indispensables para el proceso de readaptación de las personas de probation o de los presos que pueden haber adoptado puntos de vista extremistas violentos. No sólo proporcionan una estructura a las tareas cotidianas durante la detención sino que también ofrecen la oportunidad de desarrollar otras competencias que pueden facilitar la reinserción.

16. Abordar la radicalización en prisión requiere no sólo una buena gestión de las prisiones desde la perspectiva de la ética y las actitudes profesionales ejemplares, sino también recursos adecuados. Esto puede implicar la necesidad de dedicar fondos suplementarios para la contratación y la formación.

#### **IV. EL TRABAJO DE LOS SERVICIOS PENITENCIARIOS Y DE PROBATION**

##### **a. Evaluación**

17. La evaluación de los riesgos y de las necesidades deberían llevarla a cabo equipos multidisciplinares. Cuando se hace la evaluación inicial, y luego la posterior, de los riesgos y de las necesidades de los delincuentes, debe prestarse especial atención a identificar los delincuentes vulnerables a la radicalización. De conformidad con los procesos nacionales en vigor con respecto a la evaluación de riesgos, las opiniones que expresan

los delincuentes deberían registrarse, y estos deberían tener la oportunidad de impugnar estas evaluaciones.

18. Para establecer programas individuales con el objetivo de lograr una readaptación exitosa de los detenidos y de las personas en *probation*, deben concebirse herramientas de evaluación de las necesidades y de los riesgos para identificar los riesgos de radicalización y se utilizarán desde el inicio de la ejecución de una sanción o de una medida penal, y reutilizarse posteriormente, en caso de necesidad, a intervalos regulares si se cree que el detenido puede estar experimentando un proceso de radicalización.

#### **b. Admisión y distribución en el espacio carcelario**

19. Debe prestarse especial atención a los procesos de admisión de todos los detenidos, ya que el buen funcionamiento de estos procesos permite establecer un sentimiento de confianza y de seguridad entre los detenidos, una buena evaluación de su estado de salud en el momento de la admisión y contribuye a una buena evaluación de los riesgos y de las necesidades, la planificación de su pena, clasificación, distribución y ubicación.

20. Tanto si los detenidos condenados por infracciones relacionadas con el terrorismo son encarcelados en prisiones o alas separadas como si se distribuyen por todo el sistema penitenciario, el riesgo que son susceptibles de presentar, incluido el riesgo de radicalizar a otros presos, debe evaluarse individualmente antes de definir su ubicación, y debe revisarse a intervalos regulares.

#### **c. Prisiones o departamentos de alta seguridad y traslado a otros establecimientos penitenciarios**

21. La necesidad de mantener a los detenidos condenados por infracciones relacionadas con el terrorismo en prisiones de alta seguridad o de someterlos a un régimen de alta seguridad en prisiones ordinarias también debe evaluarse de manera individual, y estas decisiones deben volverse a examinar a intervalos regulares. En estos casos se aplica la norma 53 de las normas penitenciarias europeas, que regula el uso de las medidas especiales de alta seguridad y protección. Además, tal como dispone la

norma 70 de las normas penitenciarias europeas, cualquier detenido sujeto a esta medida debe poder presentar una reclamación y recurso a una autoridad independiente.

22. Los traslados regulares de detenidos condenados por infracciones relacionadas con el terrorismo pueden tener consecuencias negativas en sus expectativas de reintegración. Así pues, la necesidad de estos traslados debe evaluarse cuidadosamente, de manera individualizada, en relación con los riesgos que pueden presentar estos detenidos.

#### **d. Cultura y religión**

23. De acuerdo con la norma 29 de las normas penitenciarias europeas, deben tomarse en consideración las tradiciones culturales y religiosas en cuanto a la alimentación y también, en la medida de lo posible, la ropa, la opción de rendir culto y celebrar las fiestas religiosas. Siempre que sea posible, debe autorizarse a los detenidos a comer a las horas que estipulan sus exigencias religiosas.

24. Debe fomentarse que los servicios penitenciarios establezcan acuerdos con las confesiones para permitir a un número de representantes religiosos autorizados, proporcional al número de detenidos de la misma confesión en una prisión determinada, que acudan al centro. Los representantes religiosos deben estar bien formados sobre la manera de ejercer sus funciones en el entorno carcelario.

25. Para motivar un cambio personal positivo de los detenidos, se da preferencia a los representantes religiosos que conocen las normas y los valores culturales y las lenguas que hablan los detenidos. Hay que ofrecer tiempo suficiente, un espacio y los recursos adecuados para que se encuentren con los presos en privado y organicen los oficios colectivos.

#### **e. Cooperación con otros organismos**

26. Los servicios penitenciarios y de *probation* deben cooperar, y también con otras fuerzas del orden en el ámbito local, nacional e internacional, ya que la lucha contra la

radicalización y el extremismo violento que conduce a ataques terroristas requieren una aproximación global basada en normas profesionales.

27. Los servicios penitenciarios y de *probation* deben cooperar con otros organismos públicos y privados, así como con la sociedad civil, a fin de ofrecer una ayuda a la readaptación y contribuir a la reinserción de los delincuentes.

28. Es de interés de los servicios penitenciarios y de *probation* recoger el conocimiento y las mejores prácticas, y compartirlos a escala internacional.

## **V. DETECTAR, PREVENIR Y HACER FRENTE A LA RADICALIZACIÓN Y AL EXTREMISMO VIOLENTO EN LA PRISIÓN**

### **a. Utilizar la seguridad dinámica**

29. El personal de primera línea debe estar formado y actuar de acuerdo con los principios de la seguridad dinámica para mantener la protección, la seguridad y el buen orden de la prisión, y contribuir a la readaptación de los detenidos. En concreto, deben estar formados para utilizar la mediación intercultural y en diferentes técnicas de intervención para gestionar las crisis.

### **b. Procedimientos de detección**

30. El personal de primera línea debe estar formado y ser asistido para poder distinguir entre las prácticas religiosas y la adopción de un comportamiento extremista violento, y debe estar autorizado a actuar rápidamente y de forma proporcionada en caso de riesgo real e inminente para la vida, la salud o la integridad personal de los detenidos o del personal. En particular, el personal debe disponer de herramientas que le permitan notificar su inquietud relacionada con indicios de radicalización hacia el extremismo violento y deben aplicarse procedimientos adecuados para evaluar estos riesgos de una manera rápida y profesional.

31. Cuando los servicios penitenciarios y de *probation* desarrollan y utilizan métodos y herramientas específicos que permiten identificar a los detenidos a fin de ayudar al personal de primera línea, estos deben basarse en las normas profesionales y éticas y ser reexaminados y actualizados de manera regular.

32. A la hora de elaborar indicadores que prueban una radicalización, conviene advertir al personal que estos indicadores no deben considerarse de manera aislada, sino en función de las características personales y de las circunstancias específicas de un caso determinado para evitar conclusiones arbitrarias.

33. Los miembros del personal penitenciario y de *probation* que hayan tenido una formación adecuada pueden, en caso de necesidad, ser designados, cuando la radicalización convierte preocupante en una prisión o un servicio de *probation* determinado, para asegurar que el personal sepa dónde obtener fácilmente consejos sobre las cuestiones de radicalización, y que los detenidos o personas de *probation* sepan cómo informar sobre las preocupaciones en materia de radicalización.

### **c. Programas especiales**

34. Se deben desarrollar y proponer a los detenidos y a las personas en *probation*, cuando sea apropiado, y en particular a quienes son considerados susceptibles de radicalización, programas especiales, incluida la utilización de tutores, para ayudarles a elegir una opción de vida libre de delincuencia y de extremismo violento. Se debe implicar en ello un personal formado especialmente en la aplicación o la supervisión de estos programas.

35. Los ex extremistas violentos que han renunciado a la violencia pueden ser actores legítimos en la readaptación de personas en *probation* o de detenidos.

36. También se puede estudiar caso por caso la implicación de representantes religiosos, voluntarios, iguales y miembros de la familia, ya que puede resultar muy benéfica para la reintegración eficaz de los delincuentes.

## **VI. ACTIVIDADES POSTERIORES A LA LIBERACIÓN**

37. Para que la integración sea un éxito, los servicios penitenciarios y de probation no deben trabajar de manera aislada sino que se han de comunicar y establecer vínculos con organismos comunitarios, a fin de asegurar que se siguen los programas especiales llevados a cabo durante el encarcelamiento o la *probation* después de la liberación o después del fin del periodo de probation cuando sea adecuado.

38. Del mismo modo, los ex detenidos deben ser asistidos para que contacten con diferentes estructuras de apoyo dentro de la comunidad. Debe examinarse caso por caso la participación de las familias y de las redes sociales, que pueden influir positivamente en el proceso de reinserción.

39. Los sistemas de vigilancia electrónica y otras medidas de control deben asociarse a otras intervenciones de profesionales y medidas de apoyo que tengan por objetivo la reintegración social de los delincuentes radicalizados.

## **VII. INVESTIGACIÓN, EVALUACIÓN Y COMUNICACIÓN**

40. Hay que destinar los recursos suficientes para elaborar investigaciones científicas y una evaluación de los programas existentes para combatir la radicalización. Todo programa de este tipo debe basarse en los conocimientos y debe revisarse de manera regular.

41. Con el fin de informar y tranquilizar al público, debe establecerse una comunicación regular con los medios de comunicación.