



Bruselas, 16 de mayo de 2019
(OR. en)

9366/19

CT 54
ENFOPOL 254
COTER 67
JAI 531
COPEN 221

NOTA PUNTO «I/A»

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. prec.:	8395/2/19 REV 2
Asunto:	Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la prevención y la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad – Adopción

1. El 9 de enero de 2019, la Presidencia remitió un cuestionario sobre las políticas para prevenir y contrarrestar la radicalización en los centros penitenciarios (CM 1068/19) con objeto de establecer un panorama de las políticas y estrategias que actualmente aplican los Estados miembros, así como de las medidas de apoyo pertinentes y de los desafíos que exigen una respuesta eficaz, para de ese modo generar una recopilación de buenas prácticas.
2. El proyecto de Conclusiones del Consejo adjunto sobre la prevención y la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y sobre el modo actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad se basa en las respuestas dadas por los Estados miembros al mencionado cuestionario, en los debates mantenidos en las reuniones del Grupo «Terrorismo» de los días 19 de marzo, 16 de abril y 7 de mayo de 2019 y en las observaciones presentadas por escrito por los Estados miembros.

3. Se ruega al Comité de Representantes Permanentes que confirme el acuerdo sobre el proyecto de Conclusiones sobre la prevención y la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad, recogido en el anexo, y que lo presente al Consejo para su adopción.
-

PROYECTO DE CONCLUSIONES DEL CONSEJO

sobre la prevención y la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad

RECALCANDO que la lucha contra el terrorismo es una cuestión de gran prioridad en el orden del día del Consejo.

TENIENDO EN CUENTA que el Consejo Europeo de octubre de 2018 pidió medidas para reforzar la capacidad de prevenir y responder eficazmente a la radicalización y el terrorismo, respetando plenamente los derechos fundamentales.

OBSERVANDO que todas las formas de radicalización, que conducen al terrorismo y al extremismo violento, siguen planteando retos importantes que exigen un planteamiento en el que intervengan varios organismos, en primer lugar en los Estados miembros, a continuación a escala de la UE y seguidamente en regiones vecinas prioritarias.

DESTACANDO que es especialmente importante y urgente que se adopten medidas eficaces para actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos, prevenir la radicalización en los centros penitenciarios y aplicar estrategias de rehabilitación y reintegración en vista del riesgo que presenta el creciente número de delincuentes terroristas y extremistas violentos o delincuentes radicalizados durante su estancia en prisión, y el hecho de que algunos de esos delincuentes serán puestos en libertad en los próximos dos años, tal como se señaló en la evaluación de amenazas en la UE en materia de lucha antiterrorista.

ACOGIENDO FAVORABLEMENTE los esfuerzos comunes realizados por los Estados miembros y la Comisión en este ámbito, en particular el informe final del Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización, la creación del Comité de Dirección sobre Radicalización y las orientaciones estratégicas sobre un planteamiento coordinado de la UE en materia de prevención de la radicalización para 2019, que señalan que actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos y prevenir la radicalización en los centros penitenciarios siguen siendo retos importantes en toda la UE, y que recomiendan que se fortalezca la capacidad de los Estados miembros para desarrollar, aplicar y evaluar herramientas de evaluación de riesgos y programas de desvinculación, para posibilitar la rehabilitación y la reintegración selectivas y eficaces de delincuentes terroristas y extremistas violentos.

ACOGIENDO FAVORABLEMENTE la iniciativa de los Estados miembros sobre la labor preventiva en centros penitenciarios, la rehabilitación y la reintegración a partir del planteamiento basado en proyectos, que figura como una de las recomendaciones del Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización.

TOMANDO NOTA de que en las conclusiones del informe de la Comisión Especial sobre Terrorismo del Parlamento Europeo también se subraya la necesidad de enfrentarse al reto creciente que supone la radicalización en las cárceles y desarrollar y aplicar medidas más eficaces en este ámbito.

RECONOCIENDO la labor realizada en este ámbito por el Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, el cual constituye una plataforma fundamental para el intercambio de buenas prácticas entre profesionales y el refuerzo del conocimiento en ese ámbito concreto.

RECORDANDO, en particular:

- las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea y de los Representantes de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre la mejora de la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento¹, adoptadas el 20 de noviembre de 2015, y en particular las conclusiones relativas a los regímenes de reclusión, la rehabilitación y la reintegración y la formación;
- las Directrices revisadas de la Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas², de 30 de junio de 2017;
- las conclusiones de la Conferencia sobre la Radicalización en las Prisiones, celebrada el 27 de febrero de 2018 y organizada por la Comisión junto con la Presidencia búlgara, en las que se hizo balance de los trabajos realizados en este ámbito desde 2015;
- el debate mantenido por los ministros de Justicia sobre la radicalización en los centros penitenciarios, celebrado durante el almuerzo de trabajo del 9 de marzo de 2018.
- el Plan de acción conjunto UE-Balcanes Occidentales en materia de lucha contra el terrorismo, firmado en octubre de 2018.

¹ Documento 14419/15.

² Documento 10855/17.

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

ES CONSCIENTE del posible riesgo que para los ciudadanos europeos representan los actos terroristas inspirados, organizados, facilitados o cometidos por delincuentes terroristas y extremistas violentos o individuos radicalizados durante su estancia en prisión.

RECONOCE la necesidad de seguir mejorando la cooperación y la coordinación de medidas a escala nacional y de la UE, y desarrollar las herramientas más adecuadas para abordar de manera eficaz el reto de la radicalización en los centros penitenciarios.

INVITA A LOS ESTADOS MIEMBROS A:

- seguir llevando a cabo intervenciones especializadas para actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos y los delincuentes considerados en riesgo de radicalización durante su estancia en prisión, incluida la posibilidad de intercambiar información entre distintos organismos, en particular, con miras a la rehabilitación, la reintegración y la gestión de riesgos tras la puesta en libertad;
- poner en práctica las conclusiones pertinentes del Consejo y, cuando proceda, las recomendaciones del Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización;
- aprovechar al máximo, siempre que sea necesario y cuando proceda, las buenas prácticas en el trato de la radicalización en los centros penitenciarios, extraídas del amplio ejercicio de consulta realizado por la Presidencia y que se especifican en el anexo;
- estudiar la posibilidad de adherirse a la Red Europea de Centros de Formación Penitenciaria (EPTA, por sus siglas en inglés) y fomentar la participación en el proyecto en curso cofinanciado por el Programa «Justicia» con el fin de desarrollar dicha red.

INVITA A LA COMISIÓN A:

- apoyar la labor realizada por los Estados miembros (utilizando, por ejemplo, los instrumentos financieros disponibles, como el Fondo de Seguridad Interior – Policía y el Programa «Justicia») para seguir desarrollando herramientas y prácticas de gestión de riesgos e impartir programas de formación dirigidos a los profesionales pertinentes (funcionarios de prisiones, agentes de libertad vigilada, poder judicial, etc.), programas de desradicalización, desmovilización y rehabilitación para delincuentes terroristas y extremistas violentos durante el internamiento y la rehabilitación, así como herramientas para la reintegración social tras la puesta en libertad;
- seguir facilitando el intercambio de información y la puesta en común de buenas prácticas y enseñanzas extraídas del trabajo dinámico de las numerosas iniciativas emprendidas en este ámbito, integrando las redes de los Estados miembros y los profesionales en los distintos ámbitos de actividad pertinentes, como la EuroPris, la Confederación de Libertad Vigilada Europea y la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización;
- seguir contribuyendo al desarrollo de conocimiento consolidado, investigaciones de base empírica y orientaciones prácticas a escala de la UE, con el fin de ayudar a los Estados miembros a abordar de manera eficiente la cuestión de la radicalización en los centros penitenciarios y la reintegración social de delincuentes terroristas y extremistas violentos o delincuentes radicalizados en los centros penitenciarios;
- seguir apoyando la labor realizada por los países terceros y los socios, especialmente las regiones vecinas, como los Balcanes Occidentales, Oriente Medio y Norte de África y el Sahel, con el fin de prevenir la radicalización en los centros penitenciarios y establecer programas de desradicalización y desmovilización durante el internamiento, así como programas de rehabilitación y reintegración tras la puesta en libertad;
- incluir los resultados de la consulta realizada por la Presidencia rumana en los futuros trabajos sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos y sobre la radicalización en los centros penitenciarios, y ayudar a los Estados miembros a llevar a cabo las prácticas y las intervenciones pertinentes;
- analizar los avances realizados y evaluar la necesidad de emprender medidas adicionales, junto con los Estados miembros, en el Comité de Dirección sobre Radicalización.

BUENAS PRÁCTICAS en materia de lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y de actuación en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad

Marco general

En aras de la coherencia y coordinación de la labor de los actores institucionales y sociales a nivel nacional y europeo, es necesario adoptar un enfoque multidisciplinar que tenga en cuenta las distintas dimensiones del proceso (la prevención, las sanciones/prisión, la rehabilitación y la reintegración).

La detección precoz de la radicalización y del reclutamiento en los centros penitenciarios y la formulación de las medidas oportunas podrían verse facilitadas por políticas nacionales eficientes de coordinación y cooperación en las que participen los actores pertinentes. Dichas medidas podrían consistir, entre otras posibilidades, en un rápido intercambio de información (con la participación de grupos de trabajo y redes de varios departamentos u organismos), instrucciones y estrategias por escrito o formación y orientación especializadas.

Las medidas podrían adaptarse y actualizarse de forma continua, de forma que se refleje el carácter variable del reto que suponen los cambios en el entorno radical o extremista.

Las unidades especializadas y multidisciplinarias encargadas de la lucha contra el extremismo violento y la radicalización en los centros penitenciarios podrían constituir una herramienta eficiente para llevar a cabo (en asociación con otras partes interesadas, algunas de ellas locales) la identificación, la desradicalización, la desmovilización y la reintegración en la sociedad de los individuos radicalizados, y para intentar prevenir la radicalización.

Podría efectuarse una evaluación que determine la necesidad de formular programas especializados para responder a las características y las necesidades específicas de las mujeres delincuentes terroristas o extremistas violentas.

Especial atención merecen los infractores jóvenes, que no solo han de considerarse autores de un delito o posibles amenazas, sino también (en función de su edad y de su etapa de desarrollo personal) víctimas, con pleno respeto de sus derechos fundamentales y con arreglo a la legislación nacional y de la UE pertinente en materia de internamiento de menores.

Formación

Podrían formularse y ejecutarse programas globales de formación del personal penitenciario y de libertad vigilada (como la inclusión, durante su formación inicial, de módulos específicos sobre sensibilización y prevención de la radicalización), especialmente en aquellos centros en los que haya reclusos que tengan un historial de terrorismo o radicalización.

Los programas podrían centrarse en la mejora de la comprensión, por parte del personal penitenciario, de los fenómenos del extremismo violento y la radicalización y de las ideologías extremistas (con instrucciones para detectar los primeros signos de conductas radicalizadas y para proporcionar discursos alternativos) o en la aplicación de medidas específicas de prevención dirigidas a los reclusos jóvenes y vulnerables que presenten factores de riesgo significativos. Así, el personal podría dotarse de los conocimientos y las herramientas necesarios para hacer frente a las situaciones que se les presenten durante la interacción normal con los reclusos, con lo que podrán desarrollar sus capacidades de respuesta situacional y facilitar su trabajo con los reclusos violentos. La formación ha de ajustarse a las necesidades de los distintos tipos de personal y sus responsabilidades concretas.

Para ello podría resultar útil contar con un conjunto de herramientas de asistencia al personal penitenciario y de libertad vigilada para que trabajen de forma constructiva con reclusos que pueden ser objeto de radicalización.

Las actividades formativas organizadas por agencias de la UE (como la CEPOL) o las redes de la UE pertinentes (como la RSR, la Confederación de Libertad Vigilada Europea, la EuroPris o la EPTA) o facilitadas por proyectos financiados por la UE (como DERAD) han dado buenos resultados. También resulta útil contar con manuales, directrices y otros tipos de apoyo.

Podrían promoverse a escala nacional, como medida consecutiva a las pruebas efectuadas en toda la UE de los módulos de formación de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), sesiones de formación para jueces y fiscales sobre radicalización.

PRISIÓN

Régimen

El régimen de internamiento aplicable a las personas condenadas por delitos de terrorismo suele decidirse en función de cada caso, una vez realizada una evaluación inicial del riesgo. No obstante, si fuese necesario, podrían aplicarse medidas de seguridad especiales (con carácter general o adaptadas a cada individuo), incluida la separación de otros reclusos.

Podría realizarse una evaluación inicial del riesgo que determine el régimen de internamiento adecuado para cada recluso.

Un equipo de especialistas, compuesto por personal penitenciario y profesionales (incluido un psicólogo o un psiquiatra) podría evaluar el riesgo de radicalización y la posible amenaza para la seguridad de otros reclusos. Para los casos más extremos podrían crearse módulos separados en centros de alta seguridad.

Otra solución es la dispersión de personas radicalizadas entre la población penitenciaria general (aunque impidiendo que dichas personas entren en contacto directo con reclusos vulnerables o entre sí) con el fin de impedir que difundan sus opiniones extremistas violentas o creen redes.

Evaluación de los posibles riesgos

Uno de los métodos que ha demostrado su eficacia a la hora de detectar las fuentes y los facilitadores de la radicalización es encomendar la vigilancia de la conducta y las afiliaciones de los reclusos a personal especializado (personas formadas para observar las diferencias interculturales y reconocer los signos de la radicalización). Dicho personal también podría intercambiar información periódicamente con otras partes pertinentes como, por ejemplo, otros funcionarios de prisiones, servicios penitenciarios y de libertad vigilada y otras autoridades competentes.

Hay herramientas profesionales de evaluación del riesgo (como VERA-2R o ERG 22) que, adaptadas a las necesidades de cada Estado miembro, pueden utilizarse para conformar una gestión de riesgos proporcionada, para aumentar la comprensión y la confianza del personal más expuesto y de los responsables de la toma de decisiones que trabajen con delincuentes terroristas y extremistas violentos y para facilitar y orientar una intervención selectiva eficaz.

Una evaluación eficaz, basada en indicadores claros y operativos, podría tener en cuenta, por ejemplo, tres dimensiones de la radicalización:

1. el grado de compromiso que tiene el individuo con la ideología radical;
2. la probabilidad de que ello conlleve el empleo de la violencia; y
3. su capacidad de causar daño;

La administración del centro penitenciario (en cooperación con otras autoridades nacionales, incluidas las judiciales y los servicios de seguridad) podría efectuar evaluaciones de riesgo periódicas que analicen los riesgos que comportan los reclusos radicalizados. Podrían realizarse al principio, durante y/o cerca del final de la reclusión de la persona. Antes de la puesta en libertad podrían elaborarse informes de seguimiento con un resumen de la información recogida durante el internamiento, que se remitirían a las partes implicadas en los programas posteriores a la salida del recluso.

Intercambio de información

Podría encargarse al personal especializado oportuno (o a las estructuras especializadas oportunas) dentro del sistema penitenciario que recoja, trate y comparta información sobre la radicalización en los centros penitenciarios, en estricto cumplimiento de las normas en materia de protección de datos y del principio de «necesidad de conocer».

La coordinación y la cooperación a nivel nacional entre las partes interesadas pertinentes (las autoridades penitenciarias y de libertad vigilada, los cuerpos y fuerzas de seguridad y demás autoridades competentes) podría abarcar el intercambio de información y conocimientos técnicos, reuniones al efecto y la designación de grupos especializados o grupos de trabajo para debatir casos concretos que entrañen riesgos de extremismo violento o dejen al descubierto vulnerabilidades.

Programas de desradicalización, desmovilización y rehabilitación

Podrían aplicarse caso por caso medidas que inciten a los reclusos a dejar de movilizarse en relación con actividades de extremismo violento. Conviene que el personal entable diálogos constructivos con los reclusos interesados en ideas de extremismo violento. Los profesionales que trabajan en los servicios penitenciarios y de libertad vigilada podrían recibir ayuda y apoyo de equipos de psicólogos, educadores, etc.

Los programas de desradicalización, desmovilización y rehabilitación podrían abarcar, en particular:

- el desarrollo de las competencias sociales y de las capacidades de comunicación de los reclusos;
- la educación y la formación profesional de los reclusos para favorecer su integración tras su puesta en libertad;
- la formación cognitivo-conductual (por ejemplo, para modificar el pensamiento impulsivo y egocéntrico);
- el asesoramiento, la terapia y la rehabilitación (p. ej., tratamiento por abuso de drogas, o por conducta violenta o delictiva);
- la participación en eventos culturales, sociales y deportivos;
- el estímulo dirigido a los reclusos para que renuncien a la violencia en todas sus manifestaciones.

Podrían definirse indicadores de rendimiento que sean medibles al objeto de evaluar la eficacia de los programas de desradicalización, desmovilización y rehabilitación.

Los representantes religiosos que prestan asistencia espiritual a los reclusos desempeñan un importante papel a la hora de dar un discurso alternativo a las ideologías religiosas violentas, ya que son capaces de comprender y, en caso necesario, cuestionar la visión del mundo y las interpretaciones teológicas del delincuente terrorista y extremista violento. Los representantes religiosos podrían recibir apoyo (p. ej. formación especializada) centrado en la comunicación constructiva y los discursos alternativos. Con el fin de evitar cualquier riesgo de mayor radicalización de los reclusos, los representantes religiosos que tengan contacto con ellos (que a veces son trabajadores del centro penitenciario) podrían ser objeto de un proceso de escrutinio y un procedimiento de selección exhaustivos antes de su nombramiento, con arreglo a la legislación nacional.

Las ONG y los trabajadores sociales podrían contribuir a la desradicalización y la desmovilización de los reclusos y apoyar ambos procesos. Podrían desarrollarse asociaciones con voluntarios u otras entidades no gubernamentales para ampliar las redes sociales de los reclusos.

DESPUÉS DE LA PUESTA EN LIBERTAD

La rehabilitación y la reintegración

La asistencia psicológica, el asesoramiento, la educación, la formación y el apoyo son factores determinantes para que prospere la reintegración profesional y social de las personas que pudieran haberse radicalizado antes o durante su estancia en prisión.

Para que los antiguos reclusos logren reintegrarse y no vuelvan a emprender actividades de extremismo violento o radical, es fundamental adoptar un planteamiento multiinstitucional, que podría incluir a los servicios de libertad vigilada, a las autoridades locales, a los trabajadores sociales y a las ONG, así como, en su caso, a los representantes religiosos.

Podrían desarrollarse programas destinados a facilitar la rehabilitación y la reintegración social de los delincuentes terroristas y extremistas violentos.

Vigilancia e intercambio de información

Es necesario facilitar el intercambio de información a nivel nacional entre los centros penitenciarios, los servicios de libertad vigilada y los interlocutores en materia de seguridad, por un lado, y los interlocutores sociales y locales, por otro, con el propósito de aplicar programas de reintegración y regímenes de vigilancia eficaces y de reducir el riesgo de reincidencia.

En función de cada caso podría reforzarse la vigilancia de las personas radicalizadas que, tras una evaluación de riesgos, se considere que siguen suponiendo una amenaza después de su puesta en libertad, con arreglo al Derecho nacional y respetando el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de la persona en cuestión.

A fin de evitar que los delincuentes terroristas o extremistas violentos o los delincuentes radicalizados durante su estancia en prisión emprendan actividades de extremismo violento una vez cumplida la pena, también podría resultar útil la adopción de medidas tras la puesta en libertad.

Podría seguir desarrollándose la puesta en común de información estratégica a nivel de la UE sobre la radicalización en los centros penitenciarios.

Además, el intercambio de información sobre reclusos radicalizados entre los Estados miembros de la UE (y, en su caso, sus Estados de origen o de residencia) de forma bilateral o multilateral, en la medida que lo permita el Derecho nacional, podría resultar de gran utilidad, por ejemplo, cuando la información que se comparta corresponda a antiguos reclusos que regresen a otros Estados miembros o viajen a otros Estados miembros. Podría ser beneficioso aprovechar mejor los sistemas de información existentes (incluido el Sistema de Información de Schengen).