

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 violento

OBSERVANDO que la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, debido a su carácter pluridimensional y dinámico, plantea desafíos significativos y en constante evolución que también deben afrontarse en el ámbito judicial, en primer término por los Estados miembros, pero también, en su caso, con una ayuda coordinada a escala europea de conformidad con los Tratados;

RECORDANDO que, en el marco de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo^[1], el Consejo adoptó en junio de 2014 una versión revisada de la «Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas» y en diciembre de 2014^[2] y junio de 2015^[3] hizo referencia a la importancia de prevenir y combatir el fenómeno como prioridad de las futuras actuaciones;

RECORDANDO que, en su declaración de 12 de febrero de 2015^[5], el Consejo destacó la necesidad de poner en marcha iniciativas relativas a la rehabilitación en el contexto judicial a fin de afrontar los factores que contribuyen a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, también en las cárceles;

BASÁNDOSE en los debates de los ministros de Justicia relativos a una respuesta judicial eficaz a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, que concluyeron con la Declaración conjunta de Riga de los días 29 y 30 de enero de 2015, así como en los debates mantenidos con ocasión del almuerzo ministerial de 13 de marzo de 2015 y, más recientemente, en los resultados de la conferencia ministerial de 19 de octubre de 2015 dedicada a este tema;

TENIENDO EN CUENTA que la Comunicación de la Comisión titulada «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE»^[6], la Agenda Europea [...] de Seguridad [...] de abril de 2015^[7], así como las Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea de junio de 2015^[8] consideran las cuestiones específicas de la desmovilización, la rehabilitación y la desradicalización y lucha contra la radicalización como una prioridad de actuación en los próximos años;

El Consejo de la Unión Europea y los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo,

CONSIDERAN necesario adoptar un planteamiento intersectorial y multidisciplinario para combatir eficazmente la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, tomando en consideración sus diferentes aspectos: la prevención, la investigación, las acciones penales, las condenas, la rehabilitación y la reintegración.

CONSIDERAN necesario a estos efectos velar por una coordinación y unas sinergias adecuadas entre todas las partes interesadas públicas y privadas, en particular los jueces y fiscales, haciendo uso de los instrumentos jurídicos y de las medidas existentes y respetando plenamente el Estado de Derecho y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

TENIENDO DEBIDAMENTE EN CUENTA los riesgos para la seguridad pública,

SIENDO CONSCIENTES de la necesidad de establecer diferenciaciones dependiendo de las necesidades reales y de los riesgos específicos de cada situación local, de las especificidades nacionales de los sistemas jurídicos y la organización judicial, así como de las partes interesadas implicadas, y, por tanto, con un planteamiento específico para cada caso,

CONCLUYEN, por consiguiente, que las siguientes medidas contribuirán a la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, INSTAN a todas las partes interesadas pertinentes a aplicar las medidas apropiadas siempre y cuando sea posible y SUBRAYAN el papel fundamental de los actores locales.

1. Estructura y organización de los regímenes de reclusión

- Los Estados miembros aplicarán medidas estudiadas y específicas para prevenir la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento en las cárceles, adaptadas a las circunstancias nacionales y a las necesidades de las personas implicadas, lo que puede incluir elementos como por ejemplo:

- elaborar instrumentos de evaluación de riesgos para detectar los primeros síntomas de radicalización y reforzar la puesta en común de información entre los distintos actores de la cadena de la justicia penal
- dotar las cárceles con un número suficiente de representantes religiosos bien formados y prestar ayuda a los trabajadores y asistentes sociales
- ofrecer a los reclusos oportunidades de aprendizaje y de desarrollo de la capacidad de pensamiento crítico
- habilitar un entorno penitenciario seguro para acometer programas de rehabilitación y reintegración eficaces, prestando atención a los niveles de respeto y a la interacción entre el personal de prisiones y los reclusos
- en este contexto, seguir trabajando en la mejora de las condiciones de detención, en cumplimiento de las normas creadas y del trabajo en curso en este ámbito en el Consejo de Europa

- en este contexto, los Estados miembros se basarán en la experiencia adquirida, las buenas prácticas y las recomendaciones propuestas por la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), en particular por el grupo de trabajo «Prisión y libertad condicional» de la RSR, más recientemente en su documento de balance publicado en octubre de 2015 «Dealing with radicalisation in the prison and probation context» («Abordar la desradicalización en el contexto de la prisión y de la libertad condicional»)

- la RSR seguirá funcionando como plataforma para el intercambio de buenas prácticas en esta materia, y proporcionará material para la revisión de la Guía redactada en 2008 por Austria, Francia y Alemania sobre la forma de tratar la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento, en particular en las cárceles

- Los Estados miembros impulsarán, según corresponda, programas de desradicalización, desmovilización o rehabilitación en la cárceles, como preparación a la puesta en libertad, y programas posteriores a la puesta en libertad para promover la reintegración

- Los Estados miembros harán uso del Centro de Excelencia de la RSR y de la oferta de este último de proporcionarles ayuda para la puesta en marcha de programas cuando le sea solicitada.

2. Medidas alternativas o adicionales al enjuiciamiento y la detención

- los Estados miembros han de tratar la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros aplicando un planteamiento multidisciplinar y global, incluyendo, cuando proceda, el intercambio de información pertinente entre los servicios policiales, los de seguridad y los encargados del enjuiciamiento y, cuando sea aplicable, con las autoridades locales y los trabajadores sociales; podría lograrse creando órganos multidisciplinarios o aplicando métodos de trabajo, o de otro modo, velando por que el seguimiento de los casos se haga de forma integrada;

- los Estados miembros deben aprovechar todo el potencial del ECRIS, y la Comisión debe presentar una propuesta encaminada a ampliar el ECRIS a los nacionales de terceros países;

- los Estados miembros han de plantearse, en el marco de su organización judicial nacional y valiéndose de la flexibilidad de su sistema de justicia penal (de menores), el establecimiento de un sistema específico adaptado a cada caso, basado en una evaluación del riesgo adecuada que tenga debidamente en cuenta las consideraciones de protección y seguridad públicas, inclusive, cuando proceda, medidas alternativas o adicionales al enjuiciamiento o la detención en todas las fases del procedimiento, entre ellas la rehabilitación, también como condición para la libertad provisional o la suspensión de penas de prisión;

- los Estados miembros han de plantearse utilizar y seguir desarrollando un instrumento de evaluación del riesgo para el sector judicial que habrá de aplicarse al considerar las medidas alternativas o adicionales mencionadas, basándose en un enfoque individual, que incluya la posibilidad de reevaluación periódica del riesgo, teniendo en cuenta que la desradicalización es un proceso dinámico; en este contexto se habrá de aprovechar el trabajo ya realizado por el Consejo de Europa y el Centro Internacional de Lucha contra el Terrorismo.

3. Integración, rehabilitación y reintegración

- Los Estados miembros habrán de guiar los esfuerzos para afrontar los factores subyacentes a la radicalización que conducen al terrorismo y al extremismo violento por medio de medidas preventivas específicamente orientadas, impulsando acciones que lleven a la cohesión y programas, inclusive en el ámbito educativo, que promuevan los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia, y que fomenten unas sociedades integradoras, tolerantes y pluralistas;

- las autoridades locales, nacionales, europeas e internacionales, junto con la sociedad civil, habrán de desarrollar métodos y herramientas para combatir los estereotipos y elaborar discursos alternativos dirigidos a diferentes grupos objetivo, también mediante la creación de redes y espacios públicos para el diálogo;

- en este contexto, los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión y las agencias de la UE afectadas, habrán de abordar en particular el uso de Internet para la radicalización y la captación con fines terroristas y también para la incitación al odio en red que alimenta el miedo y propaga las concepciones erróneas y los estereotipos dirigidos contra grupos y comunidades determinados, e incita a la violencia y el odio, en concreto desarrollando, inclusive con los proveedores de servicios de Internet, la cooperación sobre la comunicación estratégica y, en su caso, las unidades de notificación de contenidos de Internet, por ejemplo continuando con el apoyo a la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet perteneciente a Europol y al Equipo Consultivo sobre Comunicaciones Estratégicas relativas a Siria;
- los Estados miembros habrán de aplicar medidas que hagan posible la rehabilitación, la desradicalización o la desmovilización tanto dentro como fuera de las prisiones y la reintegración a la sociedad de los combatientes extranjeros retornados y de aquellos a los que se impide viajar, adaptadas específicamente a la situación local y a cada caso individual;
- los Estados miembros habrán de implicar a las víctimas y a los antiguos combatientes terroristas extranjeros así como a los trabajadores sociales, las comunidades y las familias;
- los Estados miembros habrán de intercambiar experiencias y prácticas idóneas en materia de rehabilitación, desradicalización y desmovilización, dentro o fuera de las prisiones;
- Los Estados miembros harán uso de la pericia del Centro de Excelencia de la RSR y de la oferta de este último de proporcionarles ayuda para la puesta en marcha de programas cuando le sea solicitada.

4. Formación

- los Estados miembros habrán de proporcionar los recursos para la formación adecuada de todos los agentes (cuerpo penitenciario, agentes de libertad vigilada, poder judicial etc.) que trabajen en todo lo relacionado con los extremistas violentos radicalizados o los que están en peligro de radicalizarse, de forma constante y multidisciplinar y recurriendo al apoyo disponible a nivel de la UE e internacional;
- la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), la CEPOL, y valiéndose de la pericia de Eurojust y del Centro de Excelencia de la RSR, y, cuando proceda, de la Confederación Europea para la Libertad Condicional y de EuroPris, a fin de prestar apoyo a los Estados miembros con una variada gama de formación (cursos tradicionales, seminarios en línea, intercambios de personal, ...) dirigida a toda la cadena de agentes del ámbito de la justicia penal que se encargan de cuestiones de terrorismo; en este contexto debe prestarse atención especial a la metodología de evaluación del riesgo y a la creación de programas de rehabilitación, al uso de alternativas a la detención, así como a las posibilidades de formación similar para los agentes no judiciales encargados de tratar con personas radicalizadas.

5. Aprender del seguimiento y el intercambio de prácticas

- Eurojust ha de continuar vigilando de cerca las tendencias y la evolución del fenómeno, valiéndose de su seguimiento periódico de las condenas por terrorismo (Terrorism Conviction Monitor-TCM), del marco legislativo aplicable y de la correspondiente jurisprudencia de los Estados miembros en materia de terrorismo y radicalización violenta, sin olvidar el recurso a las alternativas al enjuiciamiento y la detención, y así contribuir al ulterior desarrollo de la actuación penal respecto de los combatientes terroristas extranjeros;
- Eurojust, la RSR (a través de sus grupos de trabajo y también de su Centro de Excelencia), la REFJ y, cuando proceda, Europol así como la Confederación Europea para la Libertad Condicional y Europris, habrán de fomentar el intercambio de las prácticas nacionales en vigor y de las enseñanzas extraídas de ellas, aprovechando también el trabajo realizado en otros órganos pertinentes (en particular el UNICRI^[9] y el GCTF^[10]) sobre la respuesta de la justicia penal a la radicalización que lleva al terrorismo y al extremismo violento, en particular las cuestiones mencionadas en los apartados 1 a 4:
 - la estructura y organización de los centros de internamiento
 - los instrumentos de evaluación del riesgo a disposición de los jueces y fiscales y del personal de prisiones para evaluar el nivel de amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros y los combatientes extranjeros retornados
 - los sistemas de clasificación, encaminados a evaluar la estrategia más adecuada para cada caso individual
 - las medidas alternativas o adicionales al enjuiciamiento y/o prisión, en particular, los programas de rehabilitación dentro y fuera de las prisiones
 - la cooperación entre los agentes más pertinentes, dentro y fuera del contexto judicial, con inclusión de la formación
 - la política penal respecto de los combatientes terroristas extranjeros
 - el uso de Internet y las plataformas sociales

6. Financiación

- la Comisión habrá de facilitar las acciones expuestas mediante la financiación de la UE destinada a los programas de formación para los diferentes implicados y para proyectos específicos, de acuerdo con las normas de los programas de financiación correspondientes;

- la Comisión habrá de proporcionar financiación para que los Estados miembros desarrollen programas de desradicalización o rehabilitación en las prisiones y en los procedimientos judiciales, en concreto reproduciendo ejemplos aprovechables de prácticas idóneas de los Estados miembros con carácter prioritario, y también apoyará la creación de tales programas por el Centro de Excelencia de la RSR;
- los Estados miembros habrán de realizar proyectos específicos encaminados a una mejor aplicación de la legislación sobre racismo y xenofobia, inclusive la formación de jueces, fiscales y cuerpos de seguridad; la Comisión facilitará la financiación disponible a tal efecto;
- los Estados miembros habrán de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la tolerancia y la lucha contra los delitos motivados por el odio y la incitación al odio, con inclusión de la elaboración de discursos alternativos en red, y la Comisión contribuirá a este esfuerzo;
- la Comisión habrá de fomentar la asunción de políticas de integración social a través del Fondo Social Europeo;
- los Estados miembros habrán de animar a los diferentes implicados, entre ellos la justicia penal, las autoridades locales y la sociedad civil a que hagan pleno uso de la financiación disponible;
- las acciones mencionadas deben realizarse en el marco de los recursos financieros establecidos en el marco financiero plurianual, y estas cuestiones se habrán de integrar en la revisión intermedia de este marco.

7. Dimensión exterior

- la UE habrá de promover medidas de reacción de la justicia penal a la radicalización conducente al terrorismo y al extremismo violento en el ámbito internacional y asistir a terceros a este respecto, teniendo en cuenta debidamente las circunstancias y problemas locales de seguridad y prevención públicas

INVITA a la Presidencia, a la Comisión y al Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE a que informen al Consejo, en la forma y el momento adecuados, sobre los progresos realizados en la puesta en práctica de las presentes Conclusiones.

[1] 14469/4/05

[2] 9956/14

[3] 16526/14

[4] 9951/15

[5] SN 10/15

[6] 5451/14

[7] 8293/15

[8] 9798/15

[9] Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia

[10] Foro Mundial contra el Terrorismo