

María Revelles Carrasco  
Universidad de Cádiz

## Intervención contra el yihadismo en prisión

### Sumario

*En la actualidad, el terrorismo yihadista es una auténtica amenaza global para las democracias occidentales. Su discurso radical cala de forma eficaz en sujetos aislados, que sin un apoyo organizativo relevante, son capaces de perpetrar ataques de gran envergadura. En esta tesitura, es indispensable la detección precoz de aquellos planteamientos radicales que desemboquen en actuaciones terroristas, sin que ello suponga una merma en los derechos fundamentales de las personas ni una relativización de las garantías penales. Conciliar este planteamiento supone diseñar unas estrategias que en ningún caso supongan la criminalización de convicciones o prácticas religiosas legítimas. El medio penitenciario constituye un entorno propicio para procesos de captación por parte de internos radicales de personas proclives a la utilización de la violencia. El proceso de radicalización en prisión presenta particularidades específicas, configurándose como un proceso que evoluciona desde una interpretación fundamentalista del Islam hacia idearios que, en una primera fase, justifican la violencia contra las sociedades que no comparten sus valores, y en una posterior etapa, su práctica, como la de la yihad. En este trabajo, se analizará la política penitenciaria en este contexto, que se fundamenta en la necesidad de controlar y detectar la captación de nuevos miembros para la yihad, así como de evitar el afianzamiento en sus postulados de aquellos internos no terroristas que puedan estar ya radicalizados y actuar como reclutadores.*

### Abstract

*Currently, jihadist terrorism is a real global threat to Western democracies. His radical discourse effectively penetrates isolated individuals who, without relevant organizational support, are capable of carrying out large-scale attacks. In this situation, the early detection of those radical approaches that lead to terrorist actions is indispensable, without implying a reduction in the fundamental rights of people or a relativization of criminal guarantees. Reconciling this approach involves designing strategies that in no case involve the criminalization of religious beliefs or practices. The penitentiary means an environment conducive to recruitment processes by radical inmates of people prone to the use of violence. The process of radicalization in prison presents specific peculiarities, configuring itself as a process that evolves from a fundamentalist interpretation of Islam towards ideals that, in a first phase, justify violence against societies that do not share their values, and at a later stage, their practice, like that of jihad. In this paper, the penitentiary policy will be analyzed in this context, which is based on the need to control and detect the recruitment of new members for jihad, as well as to avoid the consolidation in their postulates of those non-terrorist inmates who may already be radicalized and act as recruiters.*

**Title:** *Intervention against jihadism in prison*

**Palabras clave:** Centros penitenciarios, Detección, Evaluación del riesgo, Política penitenciaria, Programas de intervención, Radicalización, Yihadismo.

**Keywords:** *Prisons, Detection, Risk assessment, Penitentiary policy, Intervention programs, Radicalization, Jihadism.*

**DOI:** 10.31009/InDret.2020.i4.10

4.2020

Recepción  
20/01/2020

-

Aceptación  
14/07/2020

-

## Índice

-

### **1. Introducción**

### **2. Políticas penitenciarias**

2.1. Política de destino

2.2. Política de clasificación restrictiva

a. Primer grado

b. Fichero de Internos de Especial Seguimiento

2.3. Política de seguimiento e información

### **3. Lineamientos contra la radicalización**

### **4. Detección y medición de la radicalización**

4.1. Instrumento de seguridad y control

4.2. Instrumento de intervención y tratamiento

4.3. Instrumento de evaluación del riesgo

### **5. Conclusiones**

### **6. Bibliografía**

-

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional 

-

## 1. Introducción\*

La experiencia en años de lucha contra el terrorismo autóctono no es de gran ayuda para combatir el terrorismo yihadista, debido a las notables diferencias que existen entre ambos. En el caso de ETA, la banda no pretendía que todos los abertzales militaran en su organización. Sin embargo, en el caso del yihadismo la adscripción al extremismo violento es una obligación de todo “buen musulmán”. Así pues, el encarcelamiento no supone el fin de la adhesión al terrorismo, sino al contrario, sirve para incrementar su radicalización y buscar nuevos adeptos. El medio penitenciario constituye un entorno propicio para procesos de captación por parte de estos internos radicales de personas proclives a la utilización de la violencia. Por ello, desde la Administración penitenciaria se han habilitado y diseñado estrategias tanto en el ámbito regimental como tratamental para contrarrestar los procesos de radicalización. Desde el ámbito regimental se aplica: una política de dispersión, destinando o trasladando a este tipo de reclusos a centros penitenciarios alejados de su domicilio; una política de clasificación restrictiva, ubicándolos en primer grado por su pertenencia a una banda terrorista y además se les cataloga en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (en adelante FIES); y una política de seguimiento e información, para detectar la captación de nuevos miembros así como el afianzamiento en sus postulados de aquellos internos no terroristas que puedan estar ya radicalizados y actuar como reclutadores.

Así mismo, siguiendo los lineamientos contra la radicalización proclamados desde la Unión Europea (en adelante UE) y desde el Consejo de Europa, se han esbozado tres instrumentos: el primero de ellos es un instrumento de seguridad y control que se ha materializado en el Programa de Intervención con Internos Islamistas en Centros Penitenciarios, para prevenir los procesos de captación, reclutamiento y radicalización de internos musulmanes mediante la observación, detección y seguimiento de su comportamiento en prisión; el segundo, proyectándose en el ámbito tratamental, es un instrumento de intervención y tratamiento que se ha concretado en el Programa Marco de Intervención en Radicalización Violenta con Internos Islamistas; y el tercero es un instrumento de evaluación del riesgo plasmado en el Programa Instrumento de Evaluación del Riesgo de Radicalismo Violento, que constituye un análisis sistemático de distintos factores que permiten valorar el riesgo de violencia radical en sentido amplio.

## 2. Políticas penitenciarias

Con la irrupción del fenómeno terrorista en la sociedad, se construye una tecnología punitiva basada en el convencimiento de que es necesario emplear instrumentos extraordinarios para combatirlo. El contexto penitenciario no escapa a esta convicción, que pone en jaque a la piedra angular del mismo, la resocialización. En virtud de lo dispuesto en el artículo (en adelante art.) 25.2 de la Constitución Española (en adelante CE), “las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción

---

\* Autora de contacto: María Revelles Carrasco, [maria.revelles@uca.es](mailto:maria.revelles@uca.es).

social”. El medio para alcanzar dicha reinserción es el tratamiento penitenciario, que viene regulado en el Título III de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (en adelante LOGP), arts. 59 a 72 y en el título V del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (en adelante RP), arts. 110 a 153. El tratamiento consiste en “el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y la reinserción social de los penados y pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin, se procurará desarrollar una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general” (art. 59 de la LOGP).

Para desarrollar el tratamiento se requiere organizar la vida de los reclusos a través de un régimen, que se define como aquel “conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos” (LÓPEZ MELERO, 2014, p. 332). Por tanto, se desprenden dos funciones básicas del régimen penitenciario: lograr el ambiente adecuado para el desarrollo del tratamiento y garantizar la seguridad, orden y disciplina dentro de la prisión. Ahora bien, esta última función no puede suponer un obstáculo para el tratamiento de los internos, como así establece el art. 71 de la LOGP, que implanta un principio de sumisión del régimen a las necesidades del tratamiento. Sin embargo, no faltan voces que justifican que las necesidades de seguridad y orden implican que a veces haya que “someter” al interno a los estrictos requerimientos de la “seguridad en los centros”, en aras de salvaguardar el orden y buen funcionamiento del establecimiento (LÓPEZ MELERO, 2014, p. 353).

Las políticas de Instituciones Penitenciarias se ven determinadas por las directrices políticas dominantes en cada periodo. Así pues, en etapas de corte punitivista, la dimensión retributiva de la pena y su función inocuizadora prevalece sobre el fin reinsertador. Este endurecimiento repercute negativamente en la reeducación y reinserción de los internos, que ven recortados sus recursos tratamentales y sus opciones de alcanzar cotas más elevadas de libertad (SANZ MULAS, 2016, p. 7). Así mismo, afirma LEGANÉS GÓMEZ (2017, p. 1) que este modelo penitenciario por el que ha optado el legislador y el ejecutivo es de mayor dureza que el previsto para el resto de reclusos y ha dañado el sistema de individualización científica configurado por la LOGP. Esta tensión entre régimen y tratamiento se acentúa de forma superlativa en los internos condenados por delitos de terrorismo. La cuestión del tratamiento en este tipo de reclusos es ardua y controvertida por el “impacto social que generan estas tipologías delictivas” (DÍAZ GÓMEZ, 2018, p. 467). Además, el caso del terrorismo radical islamista tiene aspectos criminológicos específicos que gravitan en torno a la radicalización. No obstante, hay que desmentir el paradigma de inutilidad del tratamiento en este tipo de presos, pero sí es cierto que existen grandes dificultades al respecto, ya que son un colectivo cerrado e impermeable. En palabras de DÍAZ GÓMEZ (2018, p. 469) son delincuentes por convicción, de aquellos que “infringen la ley penal porque internamente consideran que no deben respetar la norma, ya que los fines que pretenden son opuestos a los que ampara el ordenamiento jurídico”.

Las políticas penitenciarias en torno al fenómeno terrorista se orientan hacia tres direcciones: una política de destino, la utilización sistemática de formas de clasificación que conlleven un cumplimiento más restrictivo (primer grado e inclusión en el régimen FIES) y, en tercer lugar, una política de seguimiento e información.

## 2.1. Política de destino

Cuando entró en vigor la LOGP sin que predeterminara un régimen de destino sobre los reclusos, la Administración optó por el régimen de concentración de presos por causas de terrorismo en centros penitenciarios específicos<sup>1</sup>, limitando sus destinos en la práctica a cuatro establecimientos: Nanclares de la Oca, Puerto de Santa María, Alcalá de Henares y Herrera de la Mancha (GARCÍA VALDÉS, 1989, p. 223). Las razones que motivaron la adopción de este modelo fueron: la prevención del contagio criminológico hacia los delincuentes comunes; la neutralización del proselitismo ideológico que realizaban durante este tiempo los activistas del GRAPO; evitar la derivación de estos grupos terroristas, cuya continuación era incierta hacia otros tipos de delincuencia común; razones de carácter humanitario, esto es, permitir el mantenimiento de un contacto del sujeto con su entorno y familia; y una razón de economía procesal, “ya que la existencia de un único órgano jurisdiccional con competencia para conocer, en primera instancia, de los actos de delincuencia terrorista, requería la concentración de esos presos para facilitar los traslados y las comunicaciones con la Audiencia Nacional” (GARCÍA VALDÉS, 1989, pp. 223-224).

Sin embargo, tras el fracaso de las conversaciones de Argel, entre el gobierno español y la banda terrorista ETA, que se produjo entre enero, febrero y marzo de 1989, el entonces ministro de justicia Enrique Múgica y el entonces Director General de Instituciones Penitenciarias Antoni Asunción, pusieron en marcha una política de dispersión dirigida hacia un colectivo específico, el de los presos etarras<sup>2</sup>. Fue anunciada el 4 de mayo de 1989 e iniciada el 15 de mayo de ese mismo año. Con este modelo se pretendía romper “el Frente de Makos”<sup>3</sup>; facilitar la reinserción de presos más proclives al arrepentimiento alejándolos de la fuerte disciplina de la organización, que podía tenerlos controlados; así como impedir la presión que un grupo concentrado de terroristas podían ejercer sobre el centro penitenciario e incluso podían llegar a amotinarse. Esta política de dispersión de los presos de ETA comenzó a gestarse en 1985 (y tomó forma en 1987) según cuenta JAÚREGUI ATONDO (1994, p. 195) cuando era Delegado del Gobierno del País Vasco: “Joseba Azcárraga me ofrece algunas ideas sobre la política carcelaria con los presos. A mi juicio interesante la idea de separar a los presos de ETA militar más proclives a la reinserción; sacarlos del contexto en el que se encuentran en las cárceles más duras, Herrera de la Mancha, Alcalá-Meco, etc., donde conviven con los presos más duros de

---

<sup>1</sup> Previamente, en mayo de 1979 los más de doscientos internos terroristas estaban distribuidos en los siguientes centros: Bilbao (ETA), Ciudad Real (extrema derecha), Complejo femenino (diversos grupos), Las Palmas (MPAIAC), Pamplona (ETA), San Sebastián (ETA), Segovia (diferente procedencia), Soria (ETA), Tenerife (MPAIAC) y Zamora (GRAPO) (GARCÍA VALDÉS, 1989, p. 223).

<sup>2</sup> “Treinta años de dispersión de presos de ETA y acercamientos parciales”. En *La Vanguardia*, 27/06/2018. Recuperado de: <https://cutt.ly/pyXK8eG>.

<sup>3</sup> El Frente de Makos es una estructura diseñada por ETA con ayuda de sus abogados para mantener la cohesión de sus presos.

ETA militar. Esta gente, condenada a muchos años, somete a los otros a una mordaza mafiosa de la que deberíamos sacarlos. Una nueva política carcelaria buscaría separar a estos presos, a los más blandos, para que en un ambiente de mayor libertad puedan dar los pasos necesarios para la reinserción. Para los otros mantendríamos el régimen todo lo duro que permita el reglamento”.

El alejamiento físico del interno, durante la ejecución de la pena de prisión, de su lugar de residencia conlleva la desestructuración familiar y el desarraigo social y cultural del mismo, todo ello contrario al fin resocializador de la pena. La línea judicial seguida por las resoluciones que (no) resuelven las quejas y recursos de los internos contra la decisión de trasladarlos o mantenerlos en un centro penitenciario alejado de su domicilio, gira en torno a varias cuestiones esenciales:

1ª) La mayoría de los recursos esgrimidos se sustentan en la vulneración del derecho a la vida familiar recogido en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH)<sup>4</sup>, se dirigen a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, y posteriormente al ser desestimados a la Audiencia Nacional y en algunos casos llegan al Tribunal Supremo, sufriendo todos el mismo destino de forma sistemática: la desestimación. Todas las resoluciones son unánimes en sus fundamentos. Por un lado, hacen hincapié, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 138/1986, de 7 de noviembre, en que la competencia en materia de destino inicial y traslado de penados corresponde a la Administración, sin perjuicio del control jurisdiccional ordinario a que están sometidos los actos administrativos; de tal forma que el Juez de Vigilancia Penitenciaria no puede interferir el ejercicio de aquella competencia, pero si puede anteponer a ella su jurisdicción para salvaguardar los derechos fundamentales y beneficios penitenciarios del interno afectado, todo ello según lo dispuesto en el art. 79 de la LOGP en relación con el art. 31 del RP. Por otra parte, se considera que no se vulnera ningún derecho fundamental de los internos como así dispone el Auto de la Audiencia Nacional (en adelante AAN) 199/2015, de 29 de octubre: “el derecho a la vida familiar del penado no existe como derecho fundamental autónomo en nuestro ordenamiento jurídico”. Y añade, citando la STC 186/2013, de 4 de noviembre (FJ 7), que dentro de nuestro sistema constitucional la protección a la vida familiar se encuentra “en los principios de nuestra Carta Magna que garantizan el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 de la CE) y que aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 de la CE) y de los niños (art. 39.4 de la CE), cuya efectividad, como se desprende del art. 53.2 de la CE, no puede exigirse a través del recurso de amparo, sin perjuicio de que su reconocimiento, respeto y protección informará la práctica judicial (art. 53.3 de la CE)”. Así pues, el derecho a la vida familiar del interno sería una manifestación del ejercicio de su autonomía personal en el plano de las relaciones personales y

---

<sup>4</sup> Art. 8 CEDH: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

familiares que constituye un interés jurídico invocable ante la jurisdicción ordinaria pero no un derecho fundamental.

No obstante, la falta de anuencia de la Audiencia Nacional y del Tribunal Constitucional con respecto al reconocimiento al derecho a la vida familiar contrasta con las normas del espacio jurídico europeo. Así, el citado art. 8 del CEDH reconoce el derecho a la vida familiar, que en el ámbito penitenciario, según interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) significa que la ubicación de la población reclusa y el destino de los internos no puede quedar a la entera discrecionalidad de la Administración, porque la posibilidad de la familia de visitar a su pariente preso es un elemento esencial para el mantenimiento de la vida familiar (Decisión del TEDH sobre admisión caso Ospina Vargas contra Italia, de 6 de abril de 2000). De hecho, es básico que la Administración penitenciaria ayude al recluso a conservar el contacto con su familia (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante STEDH) caso Messina contra Italia, 28 de diciembre de 2000). Según el TEDH solo determinadas circunstancias pueden explicar, que no justificar, el alejamiento de un preso, tales como: evitar la superpoblación de los centros; mantener la disciplina en ellos o prevenir el crimen; desarrollar un programa individualizado de rehabilitación; o proteger los derechos y libertades de terceros (STEDH caso Vintman contra Ucrania, de 23 de octubre de 2014 y STEDH asunto Rodzevillo contra Ucrania, de 14 de enero de 2016). Destinar a un recluso a un centro penitenciario concreto puede eventualmente plantear un problema en virtud del art. 8 del CEDH si los efectos para la vida privada y familiar del demandante trascienden las dificultades y limitaciones “habituales” inherentes al concepto mismo de la reclusión (STEDH caso Khodorkovskiy y Lebedev contra Rusia, de 31 de mayo de 2011). Por tanto, tal y como afirma Sáez Valcárcel, en el voto particular que formula en el citado AAN 199/2015, el derecho a la vida familiar si existe y tiene autonomía propia en nuestro ordenamiento jurídico, que asume el derecho europeo con primacía sobre la ley, en virtud del art. 96.1 de la CE.

Así, en la Decisión Fraile Iturralde contra España, de 7 de mayo de 2019, el TEDH parte de la existencia del derecho a la vida familiar del interno, contenido en el art. 8.1 del CEDH, sin embargo, le da la razón al Estado español al considerar que este derecho no queda vulnerado, pues si bien hubo una injerencia en el mismo era proporcional y quedaba justificada al perseguir objetivos legítimos -garantizar la adecuada disciplina en las prisiones y aplicar su política con respecto a los reclusos de ETA- como requiere el art. 8.2 CEDH.

En el propio contexto del Consejo de Europa se establece que los reclusos deben estar repartidos, en la medida de lo posible, en prisiones situadas lo más cerca posible de su domicilio (Recomendación del Comité de Ministros, de 11 de enero de 2006, sobre Reglas Penitenciarias Europeas, apartado 17.1). Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre Condiciones y Sistemas Penitenciarios, en su apartado 29, condena la política penitenciaria de alejamiento ya que constituye un castigo añadido para las familias de los reclusos e insta a elaborar medidas que permitan el acercamiento de todos los reclusos que estén lejos de sus hogares, salvo si la autoridad judicial se pronuncia en contra por razones justificadas desde el punto de vista legal. Y en el ámbito de Naciones Unidas se pauta que, a solicitud de la persona detenida o presa, será mantenida, en la medida de lo posible, en

un lugar de reclusión situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual (art. 20 de la Resolución de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1988, sobre el conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión). Y también se contempla el deber de los Estados de velar, particularmente, por el mantenimiento y la mejora de las relaciones entre el preso y su familia (Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de Naciones Unidas, apartado 79, Consejo Económico y Social, Resoluciones 663C (XXIV) de 31 julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 mayo de 1977).

2ª) El recurso de amparo que interpone un interno de ETA va un paso más allá, aduce la vulneración de su derecho fundamental a la intimidad personal y familiar amparado en el art. 18.1 de la CE<sup>5</sup> en relación con el art. 8.1 del CEDH. El Auto del Tribunal Constitucional (en adelante ATC) 40/2017, de 28 de febrero, que inadmite este recurso manifiesta que el art. 18 de la CE regula la intimidad familiar como una dimensión adicional de la intimidad personal, que implica “la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario para mantener una calidad mínima de la vida humana (STC 231/1998, de 2 de diciembre, FJ 3); ámbito que igualmente alcanza a determinados aspectos de la vida de las personas con las que se guarde una estrecha vinculación familiar, porque lo que el derecho reconocido en el art. 18.1 de la CE protege es la intimidad misma, no las acciones privadas e íntimas de las personas (STC 89/1987, de 3 de junio, FJ 2), pero que en ningún caso guarda una identidad con el art. 8 del CEDH”. El Tribunal Constitucional niega que del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar del art. 18.1 CE pueda derivarse o contenerse ningún derecho a la vida familiar. Sin embargo, tal y como señala el magistrado Xiol Ríos en el voto particular que formula, hace ya tiempo que se ha iniciado una transición hacia una confluencia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el ámbito de aplicación del derecho a la vida familiar reconocidos en el art. 8.1 del CEDH y en el art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, superadora de la estrecha comprensión de la intimidad familiar como un mero ámbito de privacidad reservado del conocimiento de terceros. La jurisprudencia constitucional no puede mantenerse por más tiempo atrincherada en una comprensión de la intimidad familiar que ya no responde a los parámetros impuestos por la evolución de la realidad social.

3ª) También se desestiman los argumentos que esgrimen que el cumplimiento de la pena de prisión cerca de la residencia familiar es un derecho derivado del mandato resocializador contenido en el art. 25.2 de la CE. La STC 28/1998, de 23 de febrero afirma que dicho precepto no contiene un derecho fundamental, sino un mandato del constituyente al legislador para orientar la política penal y penitenciaria, mandato del que no se derivan derechos subjetivos. La Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de marzo de 2013, añade que: “no se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico un derecho subjetivo a favor de los internos y presos para el cumplimiento de sus condenas en centros penitenciarios cercanos a la localidad de su entorno familiar y afectivo; corresponde a la Administración Penitenciaria decidir en cada caso atendiendo a las circunstancias concretas

---

<sup>5</sup> Art. 18.1 CE: “Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen”.



de la organización penitenciaria y personales del penado”. No obstante, la regla general debería ser ubicar a los penados en el establecimiento penitenciario más cercano a su domicilio, siempre que se trate del establecimiento correspondiente a la clasificación del penado, y así se desprende del art. 12 de la LOGP cuando menciona la necesidad de evitar el desarraigo social de los penados, además de que es un requerimiento del mandato resocializador, cuyo auténtico sentido en el Estado de derecho es no potenciar la desocialización que genera el encierro. Porque la reinserción social “constituye un principio de actuación del derecho penal (...) que se erige como límite de su actuación en la ejecución de la pena para evitar sea utilizado para causar más daño a la persona que el derivado de su privación de libertad y que desatienda a las necesidades del interno. (...) obliga al legislador y aplicador del derecho a diseñar una política penitenciaria y a la interpretación de la misma, respectivamente, que tenga en cuenta que el interno deberá retornar a la libertad y no deberá ser aislado del contexto social, lo que satisfaría la reinserción” (STS 1667/1998, de 28 diciembre, que razona a partir de la pauta elaborada por la doctrina constitucional). Como afirma CANO PAÑOS (2012, pp. 41-42) aislar al recluso del medio social del que procede, impidiéndole o dificultándole la comunicación con su familia y su cultura, conduce a agravar de forma inadmisibile el contenido de la prisión preventiva o de la pena, produciendo “un efecto no deseado de justificación de las reivindicaciones de los colectivos afines a la organización ETA”.

Esta política de dispersión permanece hasta ahora y su aplicación se extiende a los internos yihadistas, “no en el mismo sentido que la utilizada con ETA, pero sí una política de separar a los personajes más influyentes dentro de la comunidad musulmana encarcelada por el yihadismo terrorista” afirma el Fiscal de la Audiencia Nacional Javier Zaragoza<sup>6</sup>. Se trata, con matices o no, de internarlos en centros penitenciarios alejados de sus lugares de residencia. Una política que emergió sin tener en cuenta el fenómeno de la radicalización pues tal y como afirma CAROU-GARCÍA (2019, p. 549) “el reclutamiento en prisión era algo residual dentro de la dinámica de actuación de ETA, ya que dicha organización criminal siempre se mostró altamente recelosa en relación con los delincuentes comunes”. Si la política de dispersión tal y como se propugnó de ETA sirvió para debilitarla, no sucede así con el yihadismo pues su mensaje es fácilmente accesible para cualquier recluso y el alejamiento de los internos de su lugar de residencia no influye en absoluto para lograr la transmisión y expansión de la narrativa salafista, por lo que dicha política además de carecer de cobertura legal y reglamentaria carecería de sentido si el objetivo es abatir este tipo de terrorismo.

## 2.2. Política de clasificación restrictiva

Frente al mandato del Tribunal Supremo de buscar fórmulas en la ejecución penitenciaria para evitar condenas asimilables a la cadena perpetua (Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 7 de marzo de 2001), la política penitenciaria en general, y en materia terrorista en particular, se ha orientado hacia una senda exacerbada y poco realista que se articula a través de sucesivas reformas que responden a exigencias preventivas generales negativas y positivas. Comienzan con la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas y culminan con la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de

---

<sup>6</sup> “España apuesta por una política de dispersión de presos yihadistas”. En Diario La Razón, 27/04/2015. Recuperado de: <https://cutt.ly/5iCN997>.

marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante CP), que introduce la prisión permanente revisable y la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del CP, en materia de delitos de terrorismo, que supone una reforma completa de los arts. 571 a 580 del CP. Es paradigmática, en particular, la Ley Orgánica 7/2003 que promulga el legislador bajo el amparo de la demanda social<sup>7</sup>, en cuanto emerge un sistema de ejecución de la pena privativa de libertad de mayor dureza para los condenados por delitos de terrorismo que para el resto de reclusos. Se les restringe el acceso al tercer grado, a la libertad condicional y se les elimina ésta en su modalidad de beneficio penitenciario. Su propósito era que los condenados por determinados delitos, considerados especialmente graves, permanecieran más tiempo en prisión y en condiciones más gravosas. Supone una quiebra total del sistema de individualización científica configurado por la legislación penitenciaria en su art. 72, caracterizado por sus notas de flexibilidad, individualización y dinamismo, es una vuelta a un rígido sistema progresivo construido a partir del cumplimiento de determinados periodos temporales (RODRÍGUEZ YAGÜE, 2009, p. 6).

En primer lugar, se reforma el artículo 36 del CP para introducir el período de seguridad. La legislación penitenciaria admitía la posibilidad de calificar en tercer grado desde el primer momento a un condenado en virtud de sus circunstancias personales, permitiéndole así pasar directamente al régimen de semilibertad sin necesidad de pasar por los anteriores. Este periodo podía ser excepcionado previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social, salvo para delitos de terrorismo y delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales. En segundo lugar, se reforma el artículo 76 del CP para modificar el límite máximo de cumplimiento de las penas, que en el caso en que se cometan dos o más delitos de terrorismo, estando alguno de ellos castigado con pena de prisión superior a 20 años, se eleva a 40 años. En relación con estos límites, referidos a la acumulación de condenas, se reforma el art. 78 del CP para que los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional, se refieran a la totalidad de las penas impuestas en las sentencias siempre que la pena a cumplir resulte inferior a la mitad de la suma total de las impuestas. En estos casos, el juez o tribunal podrá mantener el régimen general de cumplimiento, salvo en los delitos de terrorismo o de criminalidad organizada que podrá acordar la concesión del tercer grado cuando quede por cumplir una quinta parte del límite máximo de cumplimiento de la condena impuesta, y podrá acordar la concesión de la libertad condicional cuando quede por cumplir una octava parte del mencionado límite.

En tercer lugar, se modifican los arts. 90 y 91 del CP relativos a la libertad condicional. Se añade un nuevo requisito para la obtención de la libertad condicional, haber satisfecho la responsabilidad civil (lo que de todas formas es necesario para la obtención del tercer grado). Además, entre otras modificaciones, si se trata de condenados por delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales, para que haya un pronóstico favorable de

---

<sup>7</sup> Su Exposición de Motivos manifiesta: “La sociedad demanda una protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más graves, en concreto, los delitos de terrorismo, los procedentes del crimen organizado y los que revisten una gran peligrosidad”.

reinserción social es preciso que el sujeto haya colaborado con las autoridades y “muestre signos inequívocos” de haber abandonado la actividad terrorista (también requisito necesario para obtener el tercer grado en este tipo de delitos); y, de otro lado, no les es aplicable el régimen excepcional de libertad condicional, en el que basta haber cumplido dos tercios de la condena o incluso menos. En cuarto lugar, se introducen dos nuevos apartados en el artículo 72 de la LOGP, en cuya virtud la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por la ley, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito y “muestre signos inequívocos” de haber abandonado la actividad terrorista, colaborando activamente con las autoridades en la lucha contra el terrorismo.

En este contexto, el régimen de vida que llevan los internos por terrorismo viene determinado por la clasificación que se les asigna, que en general será en primer grado, y por su inclusión en el FIES.

*a. Primer grado*

Los condenados por terrorismo son clasificados de forma sistemática en primer grado, al que corresponde un régimen con mayores controles y refuerzos de seguridad y cuyo hábitat de cumplimiento son los departamentos especiales o establecimientos de régimen cerrado. El interno tiene que realizar su vida en prisión en celda individual, con limitación en el tiempo de convivencia con otros internos, sin permisos de salida ordinarios, sometimiento a cacheos y reducción de horas de patio, entre otras restricciones. El argumento esgrimido para esta clasificación sistemática se ubica en el art. 10 de la LOGP complementado con el art. 102.5 del RP. El primero de los preceptos citados contempla la existencia de establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o de departamentos especiales para aquellos penados -o excepcionalmente preventivos- calificados de peligrosidad extrema o para aquellos que demuestren su inadaptación para vivir bajo el régimen ordinario o abierto<sup>8</sup>. Por su parte, el segundo precepto, establece los criterios que deberán ponderarse para identificar estos internos calificados de peligrosidad extrema o de inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada. Y entre ellos, se señala expresamente la “pertenencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas, mientras no muestren, en ambos casos, signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de dichas organizaciones o bandas”<sup>9</sup>.

No obstante, como expone RODRÍGUEZ YAGÜE (2014, p. 11), “el sentido del art. 102 del RP es la de establecer una serie de criterios que deberán ser ponderados para averiguar si, individualizadamente, el condenado es una persona extremadamente peligrosa o incapaz de convivir en un régimen ordinario”. Y dada la subordinación del régimen al tratamiento, la

---

<sup>8</sup> Los antecedentes se hallan en el art. 525 de la LECrim que establecía la posibilidad de adoptar medidas extraordinarias de seguridad contra detenidos o presos en casos de desobediencia, violencia o rebelión; los arts. 25, 50f, y 113 del antiguo Reglamento de los Servicios de Prisiones; y la Orden Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 24 de julio de 1978 (GARCÍA VALDÉS, 1989, p. 202).

<sup>9</sup> En esta línea LUJÁN (2018, p. 75) señala que la condición de peligrosidad extrema queda deducida del delito de terrorismo cometido.

clasificación o regresión a primer grado debe ser utilizada únicamente cuando ambas circunstancias imposibiliten la convivencia pacífica para conseguir esos fines de reinserción. “Todos ellos son aspectos que deben ser evaluados no *a priori* sino una vez que se ha iniciado esa convivencia”. Por tanto, la clasificación en primer grado debería de ser excepcional e individualizada, cuando se haya manifestado además la imposibilidad de la vida en segundo grado por parte del reo. En esta misma línea se pronuncia CAROU-GARCÍA (2019, p. 61) al afirmar que la prognosis de peligrosidad necesaria para la clasificación en primer grado, debe ir referida al sujeto concreto y no a la organización de la que forma parte. Es el propio art. 63 de la LOGP quien señala que la clasificación se realizará atendiendo al individuo, en concreto a su personalidad, historial familiar, individual, social y delictivo, duración de la pena y medio al que retornará; vetando así, cualquier clasificación de grado grupal.

*b. Ficheros de Internos de Especial Seguimiento*

El FIES es la premisa básica de las estrategias de la Administración penitenciaria contra el terrorismo. Tiene su origen en la Circular de Instituciones Penitenciarias de 13 de noviembre de 1989 sobre remisión de datos de internos de bandas armadas. Aunque la disposición que crea el FIES es la Circular de Instituciones Penitenciarias de 6 de marzo de 1991, que establece dos modalidades: régimen especial, referido a internos muy peligrosos y narcotraficantes. Se van dictando sendas circulares, hasta llegar a la Instrucción 21/1996 de 16 de diciembre, que las refunde. La STS de 17 de marzo de 2009 anuló por ser contrario a derecho el apartado primero de la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, referido a “normas de seguridad, control y prevención relativas a internos muy conflictivos y/o inadaptados”, considerando que la Instrucción contenía normas de carácter general que afectaban a los derechos y a los deberes de los internos, lo que excede del cometido y la finalidad de los reglamentos administrativos o de organización, adentrándose en un ámbito que debe quedar reservado a la ley y a sus reglamentos ejecutivos. Pese a que esta resolución se dicta y anula el apartado señalado cuando la Instrucción ya ha sido derogada y sustituida por la Instrucción 6/2006, de 22 de febrero, es trascendental, pues se inicia un proceso de revisión que culminará con la reforma del RP que otorgaría cobertura legal al FIES en su art. 6.4: “la Administración penitenciaria podrá establecer ficheros de internos para garantizar la seguridad, buen orden del establecimiento e integridad de los internos”. Tras esta reforma, la Instrucción 12/2011 de 29 de julio, de internos de especial seguimiento/medidas de seguridad, sustituirá la Instrucción 6/2006, conteniendo la vigente regulación sobre el FIES.

Conceptualizada como una base de datos de naturaleza administrativa surge “por la necesidad de disponer de una amplia información sobre determinados grupos de internos de alta peligrosidad -en atención a la gravedad de su historial delictivo o a su trayectoria penitenciaria- o bien, necesitados de protección especial” (Instrucción 12/2011). Esta base de datos incluye distintos grupos en función de los delitos cometidos y de la repercusión social de los mismos:

- Colectivo FIES 1 CD (control directo): se incluyen internos especialmente conflictivos y peligrosos, protagonistas e inductores de alteraciones regiminales muy graves que hayan

puesto en peligro la vida o integridad de los funcionarios, autoridades, otros internos o personal ajeno a la institución.

- Colectivo FIES 2 DO (delincuencia organizada): se incluyen aquellos internos ingresados en relación con delitos cometidos en el seno de organizaciones o grupos criminales conforme a los conceptos fijados en el CP en sus arts. 570 bis y 570 ter.
- Colectivo FIES 3 BA (bandas armadas): se incluyen aquellos internos ingresados por vinculación a bandas armadas o elementos terroristas, y aquellos que, a través de informes de las Fuerzas de Seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos.
- Colectivo FIES 4 FS (fuerzas de seguridad y funcionarios de Instituciones Penitenciarias): se incluyen los internos que pertenecen o han pertenecido a estos colectivos profesionales, al exigirse durante su internamiento determinadas cautelas conforme a lo previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Colectivo FIES 5 CE (características especiales): se incluyen internos que por sus características criminológicas o penitenciarias, precisan de un especial seguimiento, por razones de seguridad:
  - Internos con un historial penitenciario de alta conflictividad, evasiones o violencia grave.
  - Autores de delitos graves contra las personas, la libertad sexual o relativa a la corrupción que hayan generado gran alarma social.
  - Pertenecientes o vinculados a colectivos o grupos violentos.
  - Internos que sin estar procesados o condenados por terrorismo islamista, destaquen por su fanatismo radical, por su afinidad al ideario terrorista y por liderar o integrar grupos de presión o captación en el centro penitenciario.
  - Condenados por el Tribunal Penal Internacional.
  - Colaboradores de la justicia contra bandas terroristas u otras organizaciones criminales.

El Fichero almacena los siguientes datos: fotografías, filiación, datos penales y procesales, incidencias protagonizadas, actividad delictiva, comunicaciones con el exterior y datos procedentes de otras fuentes. El alta y la baja se producirán por decisión de la Dirección del centro a la vista de los informes, bien de oficio o a propuesta de los responsables de los centros; se informará al interno y se comunicará al Juez de Vigilancia Penitenciaria. La Instrucción 12/2011, establece así mismo, unas medidas de seguridad relativas al control de internos vinculados a grupos terroristas y a delincuencia organizada (FIES 2 y FIES 3). Estas medidas, advierte la disposición, se ejercerán en todo caso, de acuerdo con el grado de clasificación y al programa de tratamiento al que esté sometido el interno. Estas medidas concretas son:

- Destino a departamentos con medidas de seguridad adecuadas.
- Permanente observación y control durante actividades que desarrollen, emitiendo un informe mensual al grupo de control y seguimiento de la información.
- Valoración de la peligrosidad existente a la hora de salidas al exterior.
- Control sobre las salidas al exterior de los departamentos a comunicaciones, consultas, etc.
- Intervención de las comunicaciones.
- Cambios de celdas cada dos meses como máximo.

- Prohibición de compartir celda con miembros de su organización o estar en celdas contiguas.
- Rondas nocturnas de cada dos horas.
- Se procurará que no conozcan las fechas de salida a consultas en el exterior.
- Potenciación de medidas de seguridad interior como cacheos, recuentos, requisas, etc.
- En las solicitudes de comunicación de amigos o profesionales deberá recabarse informe previo de la coordinación de seguridad de Madrid.

El FIES crea un nuevo régimen más agravado que el primer grado si cabe, y se permitió que internos en régimen ordinario tuviesen uno similar al cerrado y que a los clasificados en primer grado se les añadiesen nuevas condiciones, más restrictivas, y todo ello sin cobertura legal ni reglamentaria, con vulneración de los principios de legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa (GONZÁLEZ COLLANTES, 2018, p. 478). En este sentido, RODRÍGUEZ YAGÜE (2014, p. 15) manifiesta que el FIES “supone una modificación del *status libertis* de la persona privada de libertad que podría vulnerar el art. 17 de la CE”. La Instrucción 12/2011 enmascara la agravación del régimen de vida del interno señalando que las limitaciones de derechos que sufren los mismos no se fundamentan en la inclusión en el fichero, sino por “la necesidad de proteger otros derechos o de preservar la seguridad o por el interés del tratamiento”.

Este preciso argumento es el utilizado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2/2016, de 16 de febrero, para denegar el amparo a un interno en el centro penitenciario La Moraleja (Dueñas, Palencia) en cumplimiento de condena por delitos de pertenencia a banda armada, atentados y tenencia de explosivos. Este recluso, en primer grado y catalogado como FIES 3, había solicitado la entrega de los números 1, 2 y 3 de la revista “Kale Gorria” que le fueron retenidos en un paquete que le fue remitido desde el exterior. Tras la negativa del Director del centro por “motivos de seguridad” y la posterior negativa del Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 2 de Castilla-La Mancha, por considerar que de acuerdo con el art. 51 y concordantes de la LOGP “la entrada de la revista en cuestión puede repercutir en la seguridad, buen orden del establecimiento o razones de tratamiento”; el interno recurre en amparo ante el Alto Tribunal. Considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la CE) como consecuencia de la incorrecta aplicación e interpretación de los art. 58 de la LOGP y art. 128.2 del RP porque, además de no existir una resolución motivada de la Junta de Tratamiento, las razones expuestas por el centro penitenciario para retener la revista adolecen de falta de motivación, puesto que no se concreta cuáles son los contenidos o artículos de la Revista “Kale Gorria” que afectan a la seguridad del centro ni en qué consiste esa supuesta afectación. En la medida en que esta revista tiene depósito legal y es de libre circulación en el exterior de la prisión, considera el recurrente que no existen razones objetivas para retenerla. Alega, además la vulneración de su derecho a recibir libremente información veraz (art. 20.5 de la CE) en relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 de la CE) y el art. 25.2 de la CE que reconoce el acceso a la cultura y el desarrollo integral de la personalidad de los reclusos. El Tribunal Constitucional, como se adelantó, deniega el amparo atendiendo a que “la restricción del derecho a recibir libremente información, consistente en la retención de unos números concretos de una determinada revista a un interno perteneciente a una organización terrorista que ha tenido y tiene, entre otros repudiables objetivos, el de atentar

contra la vida y la libertad de los funcionarios de prisiones, aparece como justificada para la preservación de derechos fundamentales y valores dignos de protección constitucional, como son los derechos a la vida e integridad física de otras personas (art. 15 de la CE) y a la libertad personal (art. 17.1 de la CE); así como el tratamiento de los recursos en orden a su reeducación y reinserción social (art. 25.2 de la CE) y la preservación de la seguridad y buen orden del establecimiento penitenciario (art. 58 de la LOGP).

### **2.3. Política de seguimiento e información**

Los grupos de control y seguimiento de las prisiones se crearon de forma experimental en 2008 para ser progresivamente implantados en la mayoría de los centros penitenciarios. La cobertura legal la adquieren con la reforma del RP, en su Exposición de Motivos afirma que: “el sistema penitenciario es uno de los instrumentos a disposición del estado para hacer frente a las amenazas y riesgos para la seguridad provenientes especialmente del terrorismo y de la delincuencia organizada. Junto a las acciones de persecución y protección, la prevención exige una estrategia de mejora de los servicios de información e inteligencia, así como la aprobación de normas organizativas de vigilancia, control e intervención ante intentos de los reclusos de dar continuidad a las actividades delictivas en los centros penitenciarios”. Por su parte, el art. 65.3 del RP señala que la administración penitenciaria podrá constituir grupos especializados de funcionarios.

Estos grupos de control y seguimiento de internos están integrados por personal de vigilancia específicamente preparado y sensibilizado con el fenómeno terrorista. Bajo la coordinación del Subdirector de seguridad y supervisión del Director, centralizan la información que por diversas fuentes obtienen, dando cuenta al Director y emitiendo los oportunos informes a los órganos correspondientes del centro directivo. También ejecutan labores de observación, cacheos, registros, entrevistas, etc. para obtener información de forma directa. Realizan junto con el Director y Subdirector de seguridad el análisis de la información obtenida para así poder diseñar planes o actuaciones. Las fuentes de información sobre internos terroristas las obtienen de: fuentes abiertas como internet o medios de comunicación; visitas de familiares y amigos; observación directa; intervención de comunicaciones; movimientos de peculio; expediente y protocolo; y otras instituciones. El problema que se plantea es que las muestras exteriores de radicalización cada vez son más veladas por los propios prosélitos, que para eludir el seguimiento practican una referencia cultural islámica, la *Taqiya*, u ocultamiento de la verdadera fe del musulmán en circunstancias peligrosas, para salvaguardar su vida, honor o pertenencias (GARCÍA REY, 2007, p. 5).

## **3. Lineamientos contra la radicalización**

La prisión, como institución total<sup>10</sup>, es un medio de privación de libertad, de aislamiento social y alta vulnerabilidad que constituye un entorno propicio para el fenómeno de la radicalización; si bien, no se trata del único medio ni del más utilizado, sí que es un entorno favorable, que no puede quedar al margen de la actuación de los Estados. La lucha contra la radicalización en el medio penitenciario se articula en torno a tres conceptos que deben ser delimitados: prevención, desvinculación y desradicalización). La prevención de la radicalización constituye “un conjunto de medidas políticas, sociales, educativas e incluso religiosas, dirigidas a un conjunto de individuos inespecíficos con el objetivo de evitar su radicalización” (VIDINO, 2013, p. 26). Por desvinculación (también desmovilización) se entiende “la mera retractación de ejercer la violencia por parte de un individuo, sin que en el mismo se produzca necesariamente una reorientación ideológica” (CANO PAÑOS, 2018, p. 6). Y desradicalización hace referencia “al efectivo abandono de la ideología extremista por parte de un sujeto, de tal manera que ese mismo sujeto lleva a cabo un proceso de moderación de las propias creencias de signo extremista” (NEUMANN, 2013, p. 7). Los programas dirigidos a la prevención de la radicalización y los orientados a la desradicalización se distinguen básicamente por el grupo de receptores a los que van dirigidos y por el cambio ideológico que se pretende, siendo en la desradicalización mucho más profundo.

La UE ha llevado a cabo una serie de instrumentos y estrategias para combatir el terrorismo<sup>11</sup>. En 2005 el Consejo adoptó la “Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el Terrorismo” y un plan de acción. La Estrategia se actualizó en noviembre de 2008 y posteriormente el Consejo alcanzó un acuerdo los días 6 y 7 de junio de 2013 sobre unas conclusiones en las que se pide una nueva actualización, que se llevó a cabo el 19 de mayo de 2014. Esta versión revisada tuvo en cuenta para su reelaboración el contenido de la Comunicación presentada por la Comisión el 15 de enero de ese mismo año titulada “Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento”. El principal objetivo de la Estrategia es evitar que las personas se radicalicen, sean radicalizadas y sean captadas para el terrorismo, y prevenir que surja una nueva generación de terroristas. Para hacerlo con eficacia, afirma que hay que reconocer que los medios y los patrones de la radicalización y el terrorismo están en constante evolución. Los terroristas autóctonos, las personas que apoyan la ideología extremista vinculada al terrorismo, los agentes solitarios, los combatientes extranjeros y cualquier otra forma de terrorismo, así como el potencial de movilización y comunicación de Internet y los medios de comunicación social representan posibles canales por los que pueden producirse la radicalización y la captación de terroristas.

---

<sup>10</sup> Las instituciones totales suponen una ruptura de la vida ordinaria, desarrollándose todos los aspectos de la misma -ocio, trabajo y descanso- en el mismo lugar, de forma programada y bajo la misma autoridad (GOFFMAN, 1972, pp. 19-20).

<sup>11</sup> Algunos ejemplos del trabajo actual en el ámbito de la lucha contra la radicalización violenta son: la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) (<https://cutt.ly/1ibm0Xa>); y el seguimiento del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre radicalización (<https://cutt.ly/HibOzKG>). Algunos ejemplos del trabajo actual en el ámbito de la lucha contra la radicalización en línea son: los avances realizados por el Foro de la UE sobre Internet (<https://cutt.ly/fibQVpb>), basados en la Recomendación sobre la lucha contra el contenido ilegal en línea (<https://cutt.ly/3ibWiMv>) que se centra específicamente en el contenido terrorista.



La Estrategia debía servir para ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus propios programas y políticas teniendo en cuenta sus necesidades, objetivos y capacidades. Las premisas básicas de la Estrategia son: la colaboración con la comunidad, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (en adelante ONGs) y el sector privado; el respeto a los derechos humanos y libertades públicas; y evitar la estigmatización de cualquier grupo particular de personas. Y define diez ámbitos de actuación: promover la seguridad, la justicia y la igualdad de oportunidades para todos; garantizar que la voz de la opinión mayoritaria prevalezca sobre el extremismo; mejorar las comunicaciones de los gobiernos; apoyar los mensajes de la lucha contra el terrorismo; luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en internet; formar, capacitar e involucrar a profesionales de primera línea en distintos sectores; ayudar a las personas y a la sociedad civil a mejorar su capacidad de resistencia; apoyar las iniciativas de desvinculación; apoyar una investigación más detallada de las tendencias y los retos de la radicalización y la captación de terroristas; y concertar los trabajos internos y externos contra la radicalización

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas, se pide a la Comisión que elabore con carácter prioritario un plan de acción para llevar a la práctica y evaluar la estrategia de la UE de lucha contra la radicalización y la captación de terroristas y se pide a los Estados miembros que coordinen sus estrategias y compartan la información y la experiencia de que disponen, apliquen buenas prácticas, a escala tanto nacional como europea, y cooperen con el fin de emprender nuevas iniciativas en materia de lucha contra la radicalización y la captación de terroristas sobre la base de los diez ámbitos de acción prioritarios definidos en la Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas. Destaca que las cárceles siguen siendo uno de los entornos propicios para la difusión de ideologías radicales y violentas y de la radicalización terrorista por lo que se anima a los Estados miembros a que emprendan acciones contra la saturación de las cárceles, que constituye un grave problema en muchos Estados miembros y que acrecienta considerablemente el riesgo de radicalización y reduce las oportunidades de reinserción. Así mismo, se propone a la Comisión, entre otras medidas, a que presente, sobre la base de las mejores prácticas, directrices en relación con las medidas aplicables en las cárceles europeas para prevenir la radicalización y el extremismo violento, respetando plenamente los derechos humanos; señala que los presos que ya se hayan adherido al extremismo violento o hayan sido captados por organizaciones terroristas deben ser separados de otros reclusos como una medida posible para evitar que se imponga la radicalización terrorista a los demás a través de intimidación y para frenar la radicalización en las cárceles; advierte, no obstante, que dichas medidas deben imponerse únicamente tras un examen caso por caso y sobre la base de una resolución judicial, quedando sujetas a revisión por las autoridades judiciales competentes.

A mayor abundamiento, la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios, incide en materia de prevención de la radicalización, que la superpoblación carcelaria pone gravemente en peligro la calidad de las condiciones de reclusión, y ello puede favorecer este fenómeno. Y solicita a los Estados miembros que luchen

contra la radicalización en prisión, salvaguardando al mismo tiempo la libertad religiosa y evitando toda discriminación relacionada con la práctica de un credo religioso en particular; subraya que los programas específicos destinados a un grupo determinado de reclusos, como aquellos considerados como radicalizados, deben respetar los mismos criterios de derechos humanos y las mismas obligaciones internacionales aplicables a cualquier otro recluso. Considera que la radicalización puede combatirse eficazmente por medios como la mejora de la detección de los signos tempranos del fenómeno (por ejemplo, formando al personal y mejorando la recopilación de información penitenciaria), la mejora de los mecanismos para hacer frente a comportamientos extremistas, el desarrollo de medidas educativas y el apoyo al diálogo y la comunicación entre las distintas confesiones; considera que un mejor sistema de tutoría, una mayor atención psiquiátrica y encuentros con personas desradicalizadas son elementos esenciales para luchar contra la radicalización. Además, recuerda que los jóvenes son particularmente vulnerables frente a la propaganda de las organizaciones terroristas. Y anima a los Estados miembros a poner en marcha programas de desradicalización y señalar los reclusos radicalizados más peligrosos a la atención de las autoridades judiciales o las autoridades nacionales competentes en materia de lucha contra el terrorismo.

No obstante, pese a las estrategias apuntadas, los resultados distan de ser óptimos, por lo que con fecha de 6 de junio de 2019, el Consejo de la Unión Europea adopta unas “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”. Se invita a los Estados miembros a que persistan en sus esfuerzos contra la radicalización. Para ello, se recomienda que se “fortalezca la capacidad de los Estados miembros para desarrollar y aplicar herramientas de evaluación de riesgos y programas de desvinculación, para posibilitar la rehabilitación y la reintegración selectiva y eficaz de delincuentes terroristas y extremistas violentos”. Supone una reiteración de lo antedicho, aunque con algunas particularidades. Se incluye un anexo con una guía de “Buenas Prácticas” en materia de lucha contra la radicalización, que aborda desde un enfoque multidisciplinar las distintas dimensiones del proceso: prevención, pena de prisión, rehabilitación y reintegración, haciendo especial énfasis en los menores (considerados a la vez autores y víctimas) y en las mujeres. Se aboga por la necesidad de formación<sup>12</sup> del personal del medio penitenciario en la comprensión de las ideologías extremistas. En cuanto al régimen tratamental, se contempla la necesidad de realizar una evaluación inicial del riesgo<sup>13</sup> proyectada en tres dimensiones: el grado de compromiso que tiene el individuo con la ideología radical; la probabilidad de que ello conlleve el empleo de la violencia; y su capacidad de causar daño. En caso de confirmarse, conllevaría la aplicación de medidas de seguridad especiales, entre ellas la dispersión de personas radicalizadas entre la población reclusa en general.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, se citan, las actividades formativas organizadas por agencias de la Unión Europea (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 Unión Europea (como DERAD).

<sup>13</sup> Se cita como herramientas de evaluación del riesgo VERA-2R o ERG 22.

Así mismo, las Conclusiones orientan a los países sobre los programas de desradicalización, desmovilización y rehabilitación, que podrían abarcar, en particular: 1) el desarrollo de las competencias sociales y de las capacidades de comunicación de los reclusos; 2) la educación y la formación profesional de los reclusos para favorecer su integración tras su puesta en libertad; 3) la formación cognitivo-conductual (por ejemplo, para modificar el pensamiento impulsivo y egocéntrico); 4) el asesoramiento, la terapia y la rehabilitación (por ejemplo, tratamiento por abuso de drogas, o por conducta violenta o delictiva); 5) la participación en eventos culturales, sociales y deportivos; y 6) el estímulo dirigido a los reclusos para que renuncien a la violencia en todas sus manifestaciones. Se recaba el apoyo de los representantes religiosos que prestan asistencia espiritual a los reclusos, ya que desempeñan un importante papel a la hora de dar un discurso alternativo a las ideologías religiosas violentas, así como se destaca el papel de las ONGs y de los trabajadores sociales.

Por su parte, El Comité de Ministros del Consejo de Europa adopta el 2 de marzo de 2016 “Las Directrices para los servicios penitenciarios y de *probation* sobre la radicalización y el extremismo violento”, donde se diseña un marco legal y ético general para crear políticas y respuestas que se ajusten a los estándares y principios del Consejo de Europa relacionados con el Estado de derecho y protección de los derechos humanos. Y a través del “Manual del Consejo de Europa para el tratamiento penitenciario y *probation* de internos radicalizados y extremistas violentos” de 1 de diciembre 2016<sup>14</sup>, se desarrolla de forma más concreta y específica – atendiendo a las Directrices generales- los sistemas para identificar los indicadores de radicalización, y proporciona ejemplos de herramientas y estrategias para prevenir y tratarla.

Las Directrices establecen unos lineamientos de actuación para los Estados miembros que se basan en el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como en el respeto por la protección de los datos y de la vida privada de los internos. Continúa, el documento, señalando que la pena privativa de libertad debe ejecutarse en unas condiciones óptimas, por lo que se aboga por una buena gestión penitenciaria; y es que, la violencia, el racismo, la islamofobia y otras formas de discriminación generan resentimiento y dan pie a discursos de radicalización. Así pues, en la medida de lo posible, los servicios penitenciarios deben seleccionar y contratar personal con competencias lingüísticas y sensibilidad cultural para poder promover la comprensión y la tolerancia a la diversidad de las creencias y las tradiciones. En este mismo sentido, el apartado 29 de la Recomendación del Comité de Ministros, de 11 de enero de 2006, sobre Reglas Penitenciarias Europeas establece que 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. Para ello, debe fomentarse que los servicios penitenciarios establezcan acuerdos con

---

<sup>14</sup> “Fue encargado por el Consejo de Europa en la 25ª Sesión de la Comisión de Ministros el 18 de mayo de 2015 en Bruselas. Se estructura en siete capítulos: 1) alcance y cuestiones principales; 2) delitos violentos extremistas y el proceso de radicalización; 3) evaluación de riesgos de los delincuentes extremistas y radicalizados; 4) gestión de la rehabilitación; 5) gestión de la seguridad; 6) conexión con amigos, familia y comunidad; y 7) creación de capacidad. Establece pautas sobre control, tratamiento y evaluación del riesgo.

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.

El citado Manual del Consejo de Europa para el tratamiento penitenciario y *probation* de internos radicalizados y extremistas violentos, articula y desarrolla tres mecanismos de intervención contra la radicalización en prisión: 1) control y seguridad; 2) evaluación del riesgo; y 3) programas de tratamiento. Con respecto al control y seguridad, se recomienda que los centros penitenciarios identifiquen a los internos extremistas de acuerdo con al menos tres categorías: aquellos que son ideólogos y líderes y que pueden ser agentes radicalizadores; quienes son seguidores y son vulnerables a la radicalización creciente; y aquellos que son criminales interesados en afiliarse a extremistas para personalmente beneficiarse de alguna manera. El personal que trabaja en las prisiones debe estar capacitado para diferenciar entre estos tres tipos de delincuentes radicalizados y delincuentes que simplemente practican su religión, cultura o tradiciones, ya que es posible que algunos reclusos expresen opiniones extremistas sobre políticas u otros problemas sin apoyar, incitar o cometer violencia.

En cuanto a la evaluación del riesgo, el Manual afirma que está destinada a proporcionar una estimación del riesgo presentado por un individuo, su naturaleza y el grado de seriedad. Esta información ayuda a la toma de decisiones sobre cómo intervenir y realizar el tratamiento adecuado. La evaluación del riesgo deberá identificar los elementos específicos de extremismo violento que son preocupantes y medir su gravedad. Estos elementos están relacionados con: creencias y actitudes (la ideología narrativa); el contexto social y la intención del individuo; la capacidad y habilidades del interno; y las necesidades personales e ideológicas que están impulsando el extremismo violento. Por su parte, en el ámbito de la intervención, para contrarrestar el extremismo se requiere un enfoque diferente en función de la finalidad perseguida, que la determinará la clasificación inicial del reo. Así, habrá un tratamiento para: eliminar el extremismo en sujetos condenados por primera vez por delitos violentos; prevenir que sujetos vulnerables desarrollen un interés en causas e ideologías extremistas; y cambiar la relación de un sujeto extremista violento con la concreta ideología que sustenta la violencia. Por último, cabe destacar la mención que realiza el Manual sobre los efectos positivos de la justicia restaurativa, señalando que la misma puede aplicarse en estos casos.

En el ámbito nacional, La Estrategia Integral contra el Terrorismo de 26 de febrero de 2019, sustituye a la anterior Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR), elaborada en el año 2012, y se adapta a la nueva situación de la amenaza en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017. Ha sido igualmente elaborada en consonancia con la Estrategia Contra el Terrorismo de la Unión Europea y la de Naciones Unidas. Tiene como objetivo “constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad”. Contempla que un fracaso en la prevención del radicalismo violento supondrá para el Estado un incremento sustancial del riesgo que, para la seguridad nacional, supone la legitimación y, sobre todo, “el uso de la violencia como método para imponer a la sociedad ideologías radicales”. Se asume la radicalización violenta

como uno de los principales riesgos para la seguridad nacional. Observa de forma prioritaria el tratamiento en centros penitenciarios, sobre todo en los casos de personas que ingresen en prisión por su vinculación con delitos de terrorismo; y también con internos que durante su estancia penitenciaria se concentren en la captación o adoctrinamiento extremista violento. Insta a las autoridades penitenciarias a realizar un seguimiento y valoración de su actividad dentro de prisión, así como a que se elabore un plan específico al respecto.

#### 4. Detección y medición de la radicalización

En España, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, y otros dos sucesos específicamente penitenciarios “suponen el despertar” ante la amenaza del terrorismo yihadista, que pasa a convertirse en uno de los principales objetivos en materia de seguridad penitenciaria (MARTÍNEZ MARTÍNEZ, 2018, p. 422). El primero de los sucesos fue la constatación de que parte de los integrantes del atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid eran delincuentes comunes radicalizados en prisión; y el segundo, la desarticulación de una célula yihadista creada en el centro penitenciario de Topas (Salamanca)<sup>15</sup>.

A partir de aquí, se puso de relieve la necesidad de luchar contra la radicalización en el medio penitenciario. Así desde Instituciones Penitenciarias se dictan las primeras disposiciones para intensificar las labores de observación, control e información sobre internos vinculados al terrorismo islamista, germen de la actual regulación, concretamente la Orden de Servicio de 2 de noviembre de 2004 del Subdirector General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria. Se distinguen por primera vez tres grupos o perfiles de internos: internos preventivos o penados por hechos relacionados con el terrorismo islamista; líderes radicales que ejerzan conductas de presión o captación; e integristas fanatizados. En virtud de la Instrucción 6/2006 de 22 de febrero, que regula el Protocolo de actuación en materia de seguridad, se incluyen a estos internos en el colectivo FIES, dentro del apartado características especiales. No obstante, hasta 2014 (10 años después de la primera Orden) no se diseñaría un plan estratégico para la detección y prevención de la radicalización yihadista<sup>16</sup>. La literatura alertaba de este vacío y señalaba las siguientes disfunciones del sistema penitenciario en esta materia: mezcolanza de internos yihadistas con internos comunes; escaso control sobre las personas que visitaban a los presos de origen musulmán, así como del correo y paquetería que recibían; carencia de un sistema informático que recogiera si los visitantes de internos radicales visitaban a otros internos de las mismas características en distintas prisiones; imposibilidad de realizar cacheos integrales a las personas que visitaran a este tipo de internos; insuficiente control sobre las ONGs que atendían a presos de origen musulmán; y falta de formación sobre terrorismo yihadista del personal funcionariado (GUTIÉRREZ, JORDÁN Y TRUJILLO, 2018, pp. 8-11).

---

<sup>15</sup> Gracias a la operación Nova, treinta personas acabaron procesadas al haber formado una célula yihadista que pretendía entre otras cosas, atentar con explosivos contra la sede de la Audiencia Nacional, el Partido Popular, la estación de Príncipe Pio y el Tribunal Supremo. Veintiuno eran argelinos, seis marroquíes, un español, un tunecino y un mauritano. Habían coincidido cumpliendo condena.

<sup>16</sup> Vid. *Infra* Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios, en Epígrafe 4.1.

En la actualidad, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (en adelante SGIP) participa en el Grupo de Trabajo “Prison and Probation (P&P)” de la Red Europea de Prevención de la Radicalización (Radicalisation Awareness Network, RAN). Así mismo, se asiste regularmente a distintos encuentros fuera de España donde se discuten estrategias de prevención y tratamiento del radicalismo violento islamista, a la vez que se mantiene un contacto fluido con profesionales de otras Administraciones Penitenciarias con el mismo objetivo (Proyecto JUPITER). Y en cuanto, a los instrumentos que se han desarrollado para luchar contra la radicalización en prisión, destacan: instrumento de seguridad y control; instrumento de intervención y tratamiento; e instrumento de evaluación del riesgo, que se repasarán a continuación.

El contexto en el que se pone en marcha todo el citado engranaje preventivo e interventivo es el medio penitenciario, cuya población reclusa a 31 de diciembre de 2018 ascendía a 50.521 personas, de las que 12.811 son extranjeras, lo que representa un 25,4% del total. Entre los internos de otros países, 4.467, el 34,84%, proceden de estados donde la religión musulmana es mayoritaria (SGIP, 2019, p. 24). Los datos sobre internos vinculados con delitos por yihadismo pertenecientes al grupo A (FIES características especiales), en los últimos 10 años, son los siguientes:

**Tabla 1. Internos del Grupo A**

<b>Fecha</b>	<b>Internos grupo A vinculados con delitos por yihadismo</b>
31/12/2009	62
31/12/2010	58
31/12/2011	50
31/12/2012	41
31/12/2013	42
31/12/2014	51
31/12/2015	93
31/12/2016	128
31/12/2017	150
31/12/2018	134

*Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de la SGIP*

La última cifra de reclusos, correspondiente al año 2018, supone triplicar los que había a comienzos de 2012. Un fuerte aumento que es especialmente significativo a partir de 2015, año en el que se produjo la reforma del CP, que incluyó el castigo penal a quienes se adiestran o adoctrinan de manera autónoma, sin necesidad de una organización, para perpetrar actos de terrorismo, entre otras conductas. De los 51 existentes a comienzo de aquel año, se pasó 12 meses después a 93. A finales de 2016 ya eran 126. A comienzos de 2018 llegaron a ser 150, que se redujeron a final de año a 134, de los cuales 83 hombres y 11 mujeres pertenecen al Estado Islámico, mientras que 40 pertenecen a al Qaeda, y existe un interno que milita en el Grupo Islámico Armado (GIA), de origen argelino. Se encuentran distribuidos en los siguientes centros penitenciarios: Alama, Albolote, Algeciras, Alicante II, Asturias, Ávila, Castellón II, Ceuta,

Córdoba, Huelva, León, Madrid II, Madrid III, Madrid V, Madrid VI, Madrid VII, Mallorca, Murcia II, Ocaña I, Puerto I, Puerto III, Segovia, Sevilla II, Teixeiro, Topas, Valencia, Valladolid y Zaragoza (SGIP, 2019).

En cuanto a los reclusos del grupo -IR<sup>17</sup>- B (FIES características especiales), los internos proselitistas que no han cometido delitos de terrorismo pero realizan labores de radicalización, la cantidad correspondiente a este grupo en las prisiones desde el año 2015 es la siguiente:

**Tabla 2. Internos del Grupo B**

<b>Fecha</b>	<b>Internos grupo B realizan labores de proselitismo y radicalización</b>
31/12/2015	30
31/12/2016	35
31/12/2017	37
31/12/2018	53

*Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de la SGIP*

Por su parte, los internos del denominado grupo de características especiales -IR- C (FIES características especiales), de los tres grupos que conforman el colectivo de internos yihadistas, recluidos por delitos comunes en centros penitenciarios, en los que se han apreciado indicios de que han comenzado un proceso de radicalización y que pudieran ser susceptibles de ser captados para su adoctrinamiento por líderes radicales, lejos de reducirse su número, se mantiene e incluso aumenta en el año 2017, lo cual es un dato importante para replantearse las estrategias utilizadas contra este fenómeno, ya que no son, al parecer, eficientes. Esta evolución queda reflejada en la siguiente Tabla:

**Tabla 3. Internos del Grupo C**

<b>Fecha</b>	<b>Internos por “delitos comunes” sometidos a radicalización</b>
31/12/2014	59
31/12/2015	59
31/12/2016	77
31/12/2017	85
31/12/2018	78

*Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de la SGIP*

En total son 265 internos en seguimiento -254 hombres y 11 mujeres-, grupos A, -IR-B y -IR-C, cuyos países de origen son: Afganistán 1; Arabia Saudí 1; Argelia 26; Argentina 2; Bangladesh 1; Bélgica 2; Bulgaria 1; Chile 1; Dinamarca 2; Egipto 3; España 84; Francia 4; Líbano 1; Libia 1; Mali 1; Marruecos 119; Países Bajos 1; Palestina 2; República Dominicana 1; Rusia 1; Senegal 1; Siria 8. Su situación procesal es de penados 202 y preventivos 63 (SGIP, 2019).

#### **4.1. Instrumento de seguridad y control**

<sup>17</sup> Siglas correspondientes a “Internos Radicalizados”.

La Instrucción 8/2014, de 11 de julio, reguladora del “Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios”, desarrollada por la Orden de Servicio 4/2014, de 1 de octubre, sobre actuaciones penitenciarias en evitación de la radicalización islamista y revisada por la Instrucción 2/2015, de 10 de febrero, establece un conjunto de medidas para la detección y prevención de procesos de radicalización de internos musulmanes. Se trata de recoger, analizar y sistematizar un conjunto de datos y variables relevantes para descubrir y acotar procesos incipientes o consolidados de radicalización. Los objetivos de este programa son: evitar procesos de captación, reclutamiento y radicalización de internos musulmanes en centros penitenciarios, mediante la observación, detección y seguimiento de su comportamiento en prisión; preservar la seguridad interior de los centros penitenciarios, prevenir actos violentos contra el personal al servicio de la Administración penitenciaria y ayudar al mantenimiento de la convivencia ordenada en los establecimientos; evitar la comisión de actos terroristas o de apoyo al terrorismo una vez en libertad; y potenciar una actuación integral contra el fenómeno de radicalización yihadista, destinada a crear una sinergia entre todos los actores que combaten el fenómeno terrorista. Para ello “debe englobar iniciativas e información obtenida tanto en el interior de las cárceles como las que se recabe en el exterior; y fomentar la capacidad y la voluntad de respetar la ley penal y los valores del país de acogida” (Instrucción 8/2014).

La disposición realiza una clasificación de los receptores del programa en tres grupos, que quedan incluidos en el FIES, como ya se ha venido anticipando. En principio, el grupo C quedaba excluido de este Fichero, con un tratamiento más normalizado, pero la Instrucción 2/2015, de 10 de febrero, modifica la categorización de los internos del grupo C, incluyéndolos en el FIES colectivos especiales. La motivación de este cambio, se encuentra, según expresa la propia Instrucción, en el mandato contenido en el Plan Estratégico Nacional de la lucha contra la radicalización violenta, que establece la necesidad de llevar a cabo “un tratamiento integral del fenómeno radical islámico” y de la necesidad de realizar un seguimiento de aquellos que hayan manifestado algún signo de radicalización islamista a fin de evitar cualquier célula de tales características en las prisiones. No obstante, este encaje resulta no menos que discutible, ya que la Instrucción 12/2011 exige para la inclusión en FIES 5 CE de este tipo internos que “destaquen por su fanatismo radical” y resulta que estos reclusos en su mayor parte están en proceso de radicalización por lo que su fanatismo no estaría consumado. En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2015 señala como medida para frenar la radicalización en las cárceles, la reclusión diferenciada, esto es, la separación de aquellos internos que se hayan adherido al extremismo violento de otros reclusos, no obstante, dicha medida debe imponerse únicamente tras un examen caso por caso; algo que contrasta abiertamente con lo señalado. En cualquier caso, los grupos quedan así:

- Grupo A: terroristas yihadistas, condenados por pertenencia o colaboración con grupos terroristas. Existe un riesgo elevado y una presencia de ideología radicalizada constatada que motiva el especial seguimiento al que están sometidos.
- Grupo -IR- B: eventuales reclutadores, enmarcados en una actitud de liderazgo y proselitista que facilita el desarrollo de actitudes extremistas y radicales entre la población



reclusa. Se trata de internos que llevan a cabo una misión de adoctrinamiento y difusión de ideas radicalizadas sobre el resto de internos, realizando incluso acciones de coacción y presión.

- Grupo -IR- C: internos radicalizados o en proceso de radicalización extremista, que incluye todos aquellas personas con un mayor o menor nivel de riesgo y vulnerabilidad hacia el proceso de captación, asumiendo un papel más pasivo pero que pueden protagonizar incidentes regimentales ligados a interpretaciones radicales de la religión islámica. Han manifestado actitudes de desprecio hacia otros internos no musulmanes o musulmanes que no siguen sus preceptos.

La Instrucción 8/2014 destaca que "en líneas generales, la gran mayoría de los internos musulmanes no tienen soporte cultural ni religioso suficiente para resistir interpretaciones radicales del Islam". Por ello, alerta de que ese proceso de radicalización puede venir por diferentes caminos. Así, se enumera a "imanes radicales" que puedan tener acceso al interior de los centros penitenciarios y otros líderes religiosos que se autoproclaman como tales entre los internos. También alerta de que este papel lo pueden realizar "internos influyentes".

El contenido más significativo de la Instrucción -su Anexo I- y de la Orden de Servicio -que actualiza el Anexo y establece medidas de ejecución-, se refiere a las estrategias de seguridad y control. El Anexo I, que contiene en su totalidad el Programa, establece treinta y cuatro indicadores para determinar si un interno se halla en proceso de radicalización. Los funcionarios que trabajan en tratamiento y seguridad son los más adecuados para poder detectar estos indicios comportamentales, así como los trabajadores sociales y educadores, al ser los profesionales que pasan más tiempo en contacto con los internos. A continuación se detallan estos indicios, que se clasifican en: generales; apariencia física y celda; comportamiento social y rutina cotidiana; actitud con sus familiares; y textos religiosos, medios de comunicación y política.

**Tabla 4. Indicios de radicalización**

<b>Variables</b>	<b>Características</b>
Generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comienzan procesos intensos de práctica religiosa individual, asumiendo de forma rigurosa y estricta el cumplimiento de las pautas, ritos y comportamientos propios de la religión musulmana, pese a que antes no eran practicantes.</li> <li>- Comienzan a considerar elementos impuros la televisión, la música, las representaciones gráficas de seres humanos, dejan de fumar.</li> <li>- Manifiestan críticas victimistas de la marginación y opresión que dicen sufrir proveniente de Occidente. Para ellos, Occidente representa la encarnación de politeísmo, del capitalismo, del deseo de acumular riquezas, donde prima la satisfacción del deseo frente al esfuerzo.</li> <li>- Demuestran interés por testimonios de operaciones con liderazgos militares que identifican con paladines de la yihad.</li> <li>- Suelen mostrar interés por la preparación física. Con este culto al</li> </ul>

	<p>cuerpo desarrollan destrezas y técnicas que pueden ser utilizadas más tarde en su lucha.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participan en actividades tendentes al aumento de la cohesión del grupo. Tratan de favorecer encuentros y charlas sobre religión y aspectos de actualidad del mundo musulmán.</li> <li>- Buscan ocasiones para promover la oración colectiva, seleccionando sus propios directores espirituales, de forma que, cuando el imán autorizado no les satisface, realizan maniobras para alejar a los internos del mismo, buscando sustituirle por uno de ellos.</li> </ul>
Apariencia física y celda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelo corto, bigote rasurado y barba larga.</li> <li>- Pueden presentar señal en la frente.</li> <li>- Utilizan ropa específica limpia para el rezo, que tratan de preservar del contacto con personas, lugares u objetos impuros. En su vida ordinaria visten indumentaria tradicional árabe, con pantalones por encima de los tobillos.</li> <li>- En la práctica deportiva, utilizan sus ropas tradicionales, eludiendo el uso de pantalón corto.</li> <li>- Mantienen sus celdas limpias, ordenadas, sin ornamentación en las paredes.</li> <li>- Conceden mucha importancia a la simbología religiosa. En la celda poseen una alfombra para rezar, que doblan y guardan de forma cuidadosa.</li> <li>- Utilizan útiles para el rezo que purifican, perfume, “musk” y pueden utilizar “kohl” para los ojos.</li> <li>- En las zonas habilitadas para ello colocan textos, mensajes, normalmente extraídos del Corán, utilizando caligrafías islámicas.</li> <li>- Poseen uno o varios ejemplares del Corán, que sitúan en lugar preeminente y protegido. Rechazan que otros lo toquen.</li> <li>- Manejan libros y publicaciones religiosas con tendencia “wahabista”.</li> <li>- Entre sus papeles pueden aparecer textos, fotografías y carteles de apoyo a grupos o líderes extremistas.</li> <li>- Poseen soportes de audio con cánticos y discursos extremistas.</li> <li>- Además del Ramadán, realizan otros ayunos.</li> <li>- Su reloj puede disponer de alarma para fijar las horas de rezo (cinco oraciones diarias).</li> <li>- Solicitan dieta vegetariana, al no fiarse de que la comida adaptada para los musulmanes no haya sido sacrificada conforme a sus ritos.</li> <li>- Exigen con vehemencia que su comida sea confeccionada y repartida por creyentes musulmanes.</li> </ul>
Comportamiento social y rutina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentan su aislamiento voluntario respecto de los internos no musulmanes.</li> </ul>

cotidiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Juzgan el comportamiento de otros musulmanes.</li> <li>– Aparentan y denotan sentimientos de superioridad.</li> <li>– No dudan en enfrentarse a otras interpretaciones de su religión.</li> <li>– Verbalizan y expresan conflictos con el personal femenino. Ignoran y desobedecen cualquier instrucción que provenga de las funcionarias.</li> </ul>
Actitud con sus familiares	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Instan de forma permanente a sus familiares a practicar el rezo.</li> <li>– Sugieren a sus familias que envíen a los menores a las escuelas coránicas para aprender el Corán y recomiendan a los adultos hombres acudir a la mezquita.</li> <li>– Obligan a sus familiares a recitar y escuchar el saludo musulmán en sus comunicaciones.</li> <li>– Expresan su deseo de que sus esposas no trabajen y no salgan solas a la calle.</li> <li>– En sus conversaciones, reiteran sus críticas a Occidente y su cultura.</li> </ul>
Textos religiosos, medios de comunicación y política	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Buscan en los medios de comunicación información, mensajes y contenidos referidos al islamismo radical, la violencia terrorista, armas, técnicas de combate y datos actualizados sobre los conflictos, guerras o atentados terroristas.</li> <li>– En sus cartas y en sus conversaciones, insisten en la degradación moral y la decadencia de Occidente, así como en la manipulación de los medios de comunicación occidentales, que se esfuerzan, a su juicio, por dar una imagen negativa del Islam y de los musulmanes.</li> <li>– Realizan comentarios victimistas “sobre la marginación de los musulmanes en el mundo.”</li> </ul>

*Fuente. Elaboración propia a partir de Anexo Instrucción 2/2014 y Orden de servicio*

En consonancia con la amenaza y peligrosidad que representan estos internos, según declara la propia Instrucción, el régimen que se les aplica tiene específicas particularidades: no podrán ubicarse en módulos de respeto ni podrán acceder a talleres y actividades fuera del departamento; tendrán intervenidas las comunicaciones; para la concesión de los permisos de salida ordinarios, progresión al tercer grado y libertad condicional, deberán contener una específica motivación y justificación; y se realizará un control y evolución de los procedimientos administrativos y judiciales de expulsión de forma que no se frustre la finalidad del Programa.

En cuanto a la ejecución del Programa, la Orden de Servicio 4/2014, de forma previa realiza un análisis del riesgo que representan estos reclusos, para posteriormente prescribir una serie de medidas relacionadas con el control de las comunicaciones del interno con el exterior, con las lecturas del recluso, con el control del peculio y sus movimientos contables, así como del seguimiento de los mismos a través de la realización de informes individuales. Con respecto a las comunicaciones con el exterior, la Orden manifiesta que "deberá extremarse el control de

las personas comunicantes", para ello los funcionarios deberán recoger todos los datos de la persona visitante, documento de identificación, domicilio, nacionalidad, país de nacimiento y relación con el interno, a fin de "detectar posibles focos de radicalización islamista promovidos desde el exterior". También se ordena extremar las medidas de control sobre los remitentes de los paquetes y cartas que reciba el recluso, de cuyo contenido se hará "una relación detallada". De hecho, especifica que los mismos deberán ser sometidos a un "minucioso cacheo prestando especial atención a los libros y/o publicaciones". Sobre las llamadas que realizan estos presos, se dispone que se efectúe "un mayor control y comprobaciones oportunas", sobre todo cuando el número de teléfono con el que se quiere contactar es "coincidente en varios internos". La Orden contempla que toda la información relativa a las comunicaciones y visitas de los internos, se encuentre debidamente actualizada en el programa informático de gestión de comunicaciones, siendo prioritaria la correcta grabación y registro de datos.

Por lo que respecta a las lecturas de los internos, los funcionarios que trabajan en el área de formación y cultura de la cárcel deben elaborar un informe detallado sobre los libros que han sido prestados a un interno para cotejar, en su caso, que los mismos cuentan con contenidos que facilitan la radicalización. Si, sistemáticamente, se tiene acceso a una publicación por varios internos, se debe valorar la adopción de medidas preventivas adecuadas respecto a la publicación y a los internos a los que les ha sido prestada. La Orden también determina extremar el cuidado sobre aquellos presos que trabajan en la biblioteca.

Así mismo, la vigilancia se extiende, al dinero que los internos reciben en su peculio, el fondo a través del cual adquieren productos en el economato del centro. Se requiere conocer quién ingresa las cantidades y sobre todo cuando una misma persona lo hace en los de varios internos. La Orden prescribe que se realice "un informe mensual de aquellos movimientos de peculio y de personas que practican la imposición que pudieran tener relevancia". Estas personas son aquellas que realizan ingresos "en cuentas de tres o más internos del establecimientos penitenciario sin razón de parentesco".

El documento, siguiendo con las medidas de control, señala la necesidad de examinar la actividad diaria de los internos por parte del personal de vigilancia de las prisiones. Éstos deberán dejar constancia e informe "tanto de la existencia como de la inexistencia de indicios de posibles conductas de radicalización islamista". Para ello fija como pautas observar las actividades que desarrolla el preso sospechoso a lo largo del día teniendo en cuenta los indicios de radicalización que se han establecido como indicadores citados *supra*. Semanalmente los Subdirectores de seguridad remitirán un detallado informe de la evolución de cada uno de los internos afectados con las propuestas que considere oportunas, se remitirá al Director del centro y a la Subdirección general de tratamiento y gestión penitenciaria a través del grupo central con sede en el centro directivo

La Orden hace especial hincapié en la necesidad de analizar el riesgo de que estos presos islamistas "lleven a cabo incidentes de naturaleza grave tanto en grupo como de manera individual". También se alerta de la posibilidad de que estos presos "se apoyen en internos de otros grupos terroristas en prisión o con miembros de organizaciones criminales". En este

sentido, constata la disposición que se puede seguir manteniendo el potencial delictivo de cuatro maneras distintas: con actividades para su célula o grupo, planificando atentados, controlando o colaborando en el mantenimiento de la actividad terrorista; por el riesgo de fuga o evasión, facilitado por el apoyo de la estructura criminal en el exterior; por la asunción de códigos internos que evidencian que fortalecen la cohesión y la seguridad; y por su capacidad para entorpecer los procesos judiciales mediante la amenaza y la presión hacia testigos, peritos o dificultando la obtención de medios y pruebas.

No obstante, todas estas medidas requieren de un componente imprescindible para llevarse a cabo, que el propio apartado VI del Programa contiene, y así mismo se establece en la Comunicación de la UE, de 15 de enero, sobre la necesidad de formación especializada de todo el personal penitenciario, a lo que la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 noviembre 2015 añade al personal religioso y de ONGs (apartado 12) para la detección precoz de procesos de radicalización así como para tener la capacidad de contrarrestar el discursos extremistas. Formación que no ha llegado a darse y son los propios implicados los que lo ponen de manifiesto<sup>18</sup>.

#### 4.2. Instrumento de intervención y tratamiento

La Instrucción 2/2016, de 25 de octubre, desarrolla el “Programa Marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas”. Para su elaboración se ha tomado en cuenta las Directrices para los servicios penitenciarios y de *probation* sobre la radicalización y el extremismo violento del Consejo de Europa, así como la incorporación de prácticas propuestas por la Red de Prevención de la Radicalización (RAN) de la Comisión Europea. Con el mismo, según expresa la propia Instrucción, se pretende “prevenir la captación para la causa radical islamista en los centros penitenciarios”. Por tanto, se implementa un programa de intervención que persigue la modificación de factores precursores de la actividad delictiva, así como la potenciación de elementos alternativos a la misma. No obstante, esta finalidad tratamental pivota de forma frontal con las alusiones constantes a la consecución de objetivos de seguridad estatal (CAROU-GARCÍA, 2019, p. 551).

El documento que contiene el Programa se adjunta como Anexo junto con la Instrucción, y tiene carácter confidencial. También se añaden otros tres Anexos con modelos de fichas que los funcionarios de prisiones que van a participar en el seguimiento de estos presos deben rellenar sobre aquellos que se acojan al Plan. El objetivo del programa es “la prevención, el desenganche y desradicalización de aquellos internos con una asunción arraigada de una ideología extremista”. Es voluntario, y como requisitos previos para acogerse a él incluye: la obligación de pedir perdón expreso a las víctimas; realizar actividades conducentes a la reparación del daño causado; y colaborar con las autoridades para disminuir los efectos del delito cometido. Además, se requerirá que cada uno de los presos que decida formar parte del mismo firme “un contrato conductual”. En este sentido, el documento recuerda que “aunque la participación sea

---

<sup>18</sup> “Los funcionarios de prisiones reclaman protocolos para poder detectar yihadistas”. En *Telemadrid*, 04/03/2020. Recuperado de: <https://cutt.ly/boEGq5w>.

en todo caso voluntaria, se habrán de respetar unas reglas mínimas que permitan un desarrollo adecuado y normalizado del Programa". Aquellos internos que participen serán evaluados antes de la puesta de funcionamiento del mismo. Esa evaluación deberá atender a los riesgos y las necesidades de dichos internos, ser llevada de un modo multidisciplinar, y debe incluir una entrevista inicial que debe determinar las áreas a intervenir, de forma que se pueda priorizar el tratamiento y cada una de ellas

Así pues, el Programa solo se aplicará a los internos que de forma voluntaria accedan a él. No obstante, desde Instituciones Penitenciarias se incentiva la participación en el mismo, pero siempre con "la pretensión de que sea percibido por los reclusos como un instrumento de apoyo y no como una imposición de la Administración penitenciaria". El Programa se realiza en español, aunque se admite la introducción de ajustes para permitir una integración de los participantes y una correcta comprensión del mismo. Se configura como "una estrategia de crecimiento personal e integración social". Es un programa estructurado y flexible, aunque existen pautas y unidades temáticas establecidas, que deben adaptarse al caso individual en dos sentidos: atendiendo al subtipo A, B o C; y a las necesidades personales.

La intervención con el grupo A -internos vinculados con delitos terroristas- se realiza de manera individual y está orientada al desistimiento delictivo. Comienza con un análisis de la trayectoria vital, para indagar sobre los puntos fundamentales de inflexión que supusieron cambios que pudieran tener significación en la vinculación con grupos radicalizados. Otros componentes de la intervención, se relacionan con la forma de entender la realidad, las autojustificaciones, los valores fundamentales, el conocimiento de sí mismo desde la esfera de las emociones, el papel del grupo constructor de la identidad personal y como eje de polarización (nosotros contra ellos), el sentido del comportamiento violento y el reconocimiento y consideración de la víctima. El programa se articula en dos fases con una serie de pasos que se detallan a continuación:

**Tabla 5. Programa de intervención con el Grupo A**

1ª Fase: Conciencia personal y alianza terapéutica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar al interno a hacer un análisis profundo de su historia personal.</li> <li>- Relatar la vivencia religiosa. Se insta a que el interno se plantee abiertamente su fe, su vivencia y su historia de afiliación al Islam, procurando una desmitificación.</li> <li>- Concienciar al interno de sus emociones y las de otras personas, referidas a injusticia, agravio, rencor u odio.</li> <li>- Concienciar al interno de su uso de esquemas mentales rígidos, inflexibles e impermeables, y de la relación existente entre pensamiento, emoción y conducta.</li> <li>- Reforzar la identidad y autoestima del interno, en base a grupos de pertenencia alejados de cualquier postura extremista.</li> <li>- Invitar al interno a pensar acerca de sus valores y de qué forma influye en los pensamientos y emociones, con especial alusión al valor de la religión en</li> </ul>
---	--

	sus vidas y a aquellos valores considerados sagrados.
2ª Fase: Estrategia de cambio personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar la empatía hacia las víctimas reales y potenciales del terrorismo.</li> <li>- Instar al interno a que acepte el pluralismo cultural y religioso para provocar el necesario desenganche del etnocentrismo.</li> <li>- Buscar una reestructuración cognitiva para que el interno sea capaz de distinguir entre pensamientos racionales e irracionales.</li> <li>- Proporcionar estrategias de autocontrol de la conducta violenta, presentando el terrorismo como un acto violento que atenta contra los derechos esenciales del ser humano.</li> <li>- Educar en valores prosociales en el que se pretende dar relevancia al respeto, fomentando la idea de igualdad efectiva entre hombres y mujeres.</li> <li>- Orientar hacia una nueva experiencia de vida, en el que se manifiesta el perjuicio personal e interpersonal que supone una lectura extremista de la propia religión, poniéndose de manifiesto las consecuencias y la perspectiva de vida que supone la adscripción a causas violentas y excluyentes.</li> <li>- Invitar al interno a que adopte un compromiso de cambio personal que se traduzca en un nuevo estilo de vida. Para ello, se crean expectativas realistas, metas a corto plazo y un refuerzo de cuantos avances y signos positivos se hayan producido durante el Programa.</li> </ul>

*Fuente. Elaboración propia a partir del Anexo de la Instrucción 2/2016*

La intervención con el grupo C -internos con un nivel de riesgo y vulnerabilidad hacia el proceso de fundamentalización y radicalización- se realiza de forma grupal y es eminentemente preventiva. El programa para ellos también parte de un análisis de la historia de vida y se incide en el contraste entre la identidad personal actual y la nueva identidad hacia la que podría dirigirse en caso de proseguir la senda de la radicalización. Se valoran los costes y la irracionalidad de determinados planteamientos. Se enfatiza en el aprendizaje y entrenamiento en habilidades para afrontar situaciones conflictivas, así como en la adquisición de estrategias para aumentar la autoestima y resistir las presiones de los otros, que cobra un peso fundamental. El Programa para el grupo B -internos que, si bien no entraron en prisión por delitos relacionados con el yihadismo, ahora llevan a cabo una misión de adoctrinamiento y difusión de ideas radicalizadas sobre el resto- se encuentra a medio camino de los otros dos grupos. La valoración de las necesidades individuales determinará sobre qué elementos de cada intervención se debe incidir en mayor medida.

El programa para el grupo B y C se estructura en tres fases, la primera de autoconocimiento personal, una segunda fase que aporta al interno competencias para compensar los déficits que se hayan podido detectar y una tercera fase sobre temas culturales que no tiene el grupo anterior. El contenido es el siguiente:

**Tabla 6. Programa de intervención con el grupo B y el grupo C**

<p>1ª Fase: Fomento del autoconocimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar la historia personal del interno.</li> <li>- Analizar su identidad personal.</li> <li>- Analizar su identidad social y pertenencia a grupos.</li> <li>- Aumentar la conciencia emocional propia y ajena.</li> <li>- Detectar distorsiones cognitivas, errores de pensamiento que generan creencias irracionales inflexibles.</li> <li>- Analizar la conducta violenta y las consecuencias adversas que van ligada a esta.</li> </ul>
<p>2ª Fase: Propuesta de cambio personal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autocontrol de la conducta violenta.</li> <li>- Proporcionar habilidades sociales y de asertividad.</li> <li>- Proporcionar habilidades para la resolución positiva de conflictos.</li> <li>- Provocar una reestructuración cognitiva para que modifique su pensamiento erróneo.</li> <li>- Instar la empatía hacia las víctimas reales y potenciales del terrorismo y a tomar conciencia de los daños y perjuicios que ocasiona.</li> <li>- Reforzar y aumentar la autoestima.</li> <li>- Invitar al interno a que reflexione sobre sus valores personales y a que entrene en valores prosociales, instándolo a que cambie su visión sobre la religión extremista.</li> </ul>
<p>3ª Fase: Mundo, cultura y religión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concienciar al interno sobre la existencia de un pluralismo cultural y religioso, para que muestre una actitud respetuosa y tolerante hacia otros credos.</li> <li>- Conocer la relevancia que concede el interno a la fe y a la práctica religiosa como elemento de identidad personal, para conseguir de él una apertura hacia distintas formas de realización personal.</li> <li>- Desmontar las estrategias de persuasión y presión utilizadas para radicalizar. Para que el adiestrador deje de utilizarlas y para que los captados las identifiquen y no se dejen convencer.</li> <li>- Buscar que el interno desautorice a aquellos que ejercen poder y liderazgo. Poner de relieve la tendencia narcisista y necesidad de dominio sobre otros que tienen éstos, con un análisis del engaño y la mentira en el discurso que utilizan para atraerlo a postulados yihadistas.</li> <li>- Proponer una nueva experiencia de vida, para ello se le dejará claro los efectos personales del radicalismo: marginalidad, ingreso en prisión, pérdida de relaciones sociales, no apoyo social, frustración, no realización personal, no capacidad de progreso personal o familia, pérdida de libertad, etc.</li> <li>- Establecer metas personales para reforzar lo que haya logrado tras el programa.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia a partir del Anexo de la Instrucción 2/2016



Para el grupo B y C se contempla la posibilidad de introducir internos de apoyo, musulmanes que actúen de sustento y protección hacia aquellos otros internos radicalizados o en riesgo de serlo. La utilidad reside en el modelado y en la mayor credibilidad que pueden presentar estos internos. En este sentido, el Programa Marco establece al respecto “que ha de asegurarse una nula influencia en sentido contrario al que se pretende” y para ello establece catorce criterios de inclusión<sup>19</sup>, así como cuatro medidas en cuanto al proceso de selección<sup>20</sup>; además de establecer las bases de un programa de formación para los internos de apoyo. Y común a todos los grupos, A, B y C, sería la asistencia de imanes moderados que puedan contrarrestar la desviación en la interpretación y vivencia de textos sagrados. Para ello, la SGIP ha firmado un Convenio de 5 de mayo de 2016 con la Federación Islámica a tal fin<sup>21</sup>. Esta asistencia, también podría ser perversa pues ministros de culto en apariencia moderados podrían emplear una ambigüedad que esconda una deslegitimación de valores cívicos no violentos (CAROU-GARCÍA, 2019, p. 558).

Una vez llevado a cabo el Programa con el interno participante, se propone la aplicación de alguna prueba de carácter psicométrico, dentro del marco de la medición de factores de riesgo. En el ámbito penitenciario se recomienda el test HCR-20 que valora los siguientes factores: ausencia de planes de futuro, carencia de apoyo social, alto nivel de estrés, factores desestabilizantes, entre otros. También, una vez finalizada la intervención, se considera necesaria la evaluación del aprovechamiento del programa, para lo cual se establecen indicadores referidos a: asistencia, rendimiento y esfuerzo; consecución de los objetivos propuestos; mejora en la capacidad empática de los internos; superación de elementos ideológicos; mejora del autocontrol y habilidades sociales del interno; y abandono de cualquier vinculación con el radicalismo.

Actualmente, el Programa Marco lo están realizando 12 internos en 8 centros penitenciarios y ya lo han realizado 32. Existe una valoración positiva sobre los internos que lo han finalizado desde Instituciones Penitenciarias, sin embargo se deja constancia de que esos internos han abandonado el uso de la violencia pero no la ideología que la sustenta; esto es, se han desvinculado pero no desradicalizado. De tal forma, que el Programa no habría sido efectivo aún con ningún interno. Además como limitaciones cabe señalar, que no tiene un presupuesto específico, faltan traductores de árabe, solo hay 17 para los 69 centros penitenciarios, y sobre

---

<sup>19</sup> Entre otros criterios de inclusión: internos con un apoyo social normalizado, que mantengan comunicaciones frecuentes y que dispongan de una red externa consolidada; internos que estén haciendo vida en módulos de respeto o en departamentos normalizados; internos que estén desempeñando destinos remunerados, siendo por tanto depositarios de confianza por parte del centro; internos sin consumo activo de tóxicos.

<sup>20</sup> Entre otras medidas de selección: se evitará la inclusión de internos recién llegados al centro o sobre los que no haya un conocimiento suficiente; habrán de ser entrevistados posteriormente, por los responsables del programa de formación, descartando los casos dudosos o que presenten criterios de exclusión.

<sup>21</sup> En este sentido, siguiendo las exigencias constitucionales del art. 16 de la CE, y el art. 9 del Acuerdo de cooperación del Estado Español con la Comisión Islámica de España, aprobado por Ley 26/1992, de 10 de noviembre, se garantiza la asistencia religiosa en igualdad de condiciones con otras religiones.

todo, los yihadistas son un colectivo enormemente recio, inflexible e impermeable a cualquier cambio en lo que a su ideología se refiere.

Este Programa se complementa con la intervención educativa con internos extranjeros, que recoge como prioritaria la Instrucción 3/2019, de 14 de febrero, de Instituciones penitenciarias. Según establece la disposición citada, se prestará especial atención al acceso a la educación básica obligatoria de los extranjeros que no la hayan obtenido, así como el acceso a los cursos de idiomas vigentes en cada centro penitenciario, dando prioridad a aquellos extranjeros que no hablen castellano, o en su caso, la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma. Esta intervención educativa se proyecta en una doble dirección: a) programas educativos generales, como alfabetización, educación primaria, formación profesional y enseñanzas superiores; y b) programas específicos, para contribuir al desarrollo personal de los internos extranjeros, y además su integración en una sociedad democrática, tolerante y pacífica.

Para ello, se considera necesario que todos los centros penitenciarios desarrollen un Plan Marco de Intervención con internos extranjeros. La SGIP publica este Plan Marco en el año 2006, el cual recoge las recomendaciones del Consejo de Europa en esta materia y contempla tres áreas de intervención: programa de idioma y educación primaria; programa de formación multicultural; y educación en valores y habilidades cognitivas. Con el programa de idioma y educación primaria, se pretende acabar con la barrera del idioma, paso fundamental para su posterior derivación hacia otro tipo de actividades. Por su parte, el programa de formación multicultural se justifica por el número creciente de internos extranjeros que necesitan conocer y adaptarse a la cultura española y para evitar posibles conflictos de convivencia entre distintas etnias, culturas, religiones o nacionalidades. Y por último, la estrategia de intervención en educación en valores y habilidades cognitivas, pretende desbloquear cualquier limitación y condicionante que impida una convivencia pacífica, participativa y exenta de discriminaciones.

Todas las estrategias e instrumentos facilitados a los internos para que adquieran habilidades personales y sociales son bienvenidas, pero edificar un Programa con la premisa de “procurar la prevención, el desenganche y desradicalización de aquellos internos con una asunción arraigada de una ideología extremista” –objetivo general del Programa- y “desactivar el fanatismo religioso, como fuente de radicalismo violento, a través de una interpretación moderada de la religión” –uno de los objetivos específicos del Programa-, resulta más que problemático, de hecho sería incompatible con el derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa amparado en el art. 16.1 de la CE. La Administración penitenciaria, parece arrogarse la potestad de establecer cuál es la interpretación correcta de la religión por considerarla moderada, y a partir de ahí, influir en el recluso para que la asuma (CAROU-GARCÍA, 2019, p. 559). La STC 141/2000, de 29 de mayo (FJ 4) señala “el derecho que asiste al creyente de creer y conducirse personalmente conforme a sus convicciones no está sometido a más límites que los que le imponen el respeto a los derechos fundamentales ajenos y otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente”<sup>22</sup>. En este sentido, y sirviendo de desarrollo al mencionado precepto constitucional, prescribe el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de

---

<sup>22</sup> En este mismo sentido, entre otras, STC 184/2002 de 18 de julio y STS 466/2019 de 14 de octubre.

Libertad Religiosa que “el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moral pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática”.

Por ello, la intervención de la Administración sería respetuosa con el derecho a la libertad religiosa de los internos en cuanto actuara en la esfera de extralimitación de este derecho, cuando se produce un cambio cualitativo relevante, esto es, cuando se traspasa la propia ideología y religión y se camina hacia comportamientos violentos que lesiones bienes jurídicos. Así, el objetivo del Programa no debería ser modificar la ideología de una persona, por considerarla extremista o fanática, en aras de lograr una concepción adecuada a criterios y valores ajenos, sino ofrecer a los internos alternativas y estrategias que amplíen sus perspectivas ante la vida y afiancen su autoestima y su desarrollo personal e intelectual. En este sentido, MORENO LARA (2018, p. 56) afirma que el modelo constitucional español de resocialización debe inspirar al tratamiento penitenciario que ha de configurarse en un sentido mínimo, no como intervención o manipulación de la personalidad, sino como oferta de medios y apertura de un camino hacia el desarrollo integral de la personalidad. Y desde una perspectiva criminológica el tratamiento debe aspirar a producir cambios personales que hagan a los delincuentes tratados lo más resistente posible frente al delito (LÓPEZ MELERO, 2019. p. 716).

Desde la UE, al menos aparentemente, se apuesta por la formación intelectual y laboral de los reclusos sin entrar en la modificación de pensamiento y valores que pretende el Programa Marco desarrollado por Instituciones Penitenciarias. De hecho, la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2015 (apartado 13) anima al establecimiento de programas pedagógicos que cuenten con una financiación adecuada para favorecer el pensamiento crítico, la tolerancia religiosa y la reintegración en la sociedad de los presos, y ello sobre la base del máximo respeto de los derechos humanos. Así como, la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de octubre de 2017, anima a los Estados miembros a organizar en prisión cursos de cualificación profesional e inserción laboral (apartados 7, 62 y 63). Además, esta misma norma (apartado 45) solicita a los Estados que en la lucha contra la radicalización se salvaguarde la libertad religiosa, evitando toda discriminación relacionada con la práctica de un credo religioso en particular; subraya que los programas específicos destinados reclusos radicalizados, deben respetar los mismos criterios de derechos humanos y las mismas obligaciones internacionales aplicables a cualquier otro recluso.

#### **4.3. Instrumento de evaluación del riesgo**

La herramienta de evaluación del riesgo violento en prisión se desarrolla y establece en la Orden de Servicio 3/2018, de 16 de febrero, de Instituciones Penitenciarias. Surge como complemento de la Instrucción 8/2014, su Orden de Servicio 4/2014 y la Instrucción 2/2016 y atendiendo a lo establecido por el Manual del Consejo de Europa para el tratamiento penitenciario y *probation* de internos radicalizados y extremistas violentos, que recomienda utilizar herramientas especializadas de evaluación de riesgos siempre que sea posible para

evaluar extremistas violentos, extremistas violentos potenciales y aquellos que se radicalizan a la violencia (apartado 48). Tiene como objetivo general la detección y valoración de variables que pueden indicar un riesgo real de comisión de actos relacionados con el radicalismo violento. Y como objetivos específicos: ayudar en la toma de decisiones en lo relativo al tratamiento penitenciario, reorientando la detección, seguimiento e intervención y señalando objetivos específicos; servir de instrumento de coordinación entre los distintos departamentos penitenciarios, en particular, las áreas de seguridad y tratamiento; y sistematizar el tratamiento sobre el radicalismo violento llevado a cabo en los distintos centros penitenciarios.

Los receptores de este sistema de evaluación son, al igual que en los dos instrumentos anteriores, los internos incluidos en la Instrucción 8/2014 como internos FIES en los grupos A, B y C. La evaluación se aplicará a cada interno una vez incluido en alguno de los tres grupos descritos, y se repetirá cada seis meses. Los informes de evaluación resultantes de la aplicación de dicho sistema serán elaborados por los Subdirectores de seguridad y tratamiento previo informe del Equipo técnico.

Este instrumento de evaluación del riesgo no es una prueba psicométrica baremada y estandarizada, sino un instrumento concebido como un primer punto de partida para visualizar variables significativas que ayuden en la prevención y el tratamiento del fenómeno yihadista en prisión. Se ha optado por un diseño propio y específico pero tomando como base herramientas tales como ERG-22 o VERA 2-R, de amplia implantación en Europa. Su contenido se basa, según expone la propia Orden 3/2018, en tres variables: riesgo, necesidad y responsividad<sup>23</sup>. El documento define el riesgo como “la probabilidad de que una persona reincida delictivamente o repita los comportamientos que le han llevado a prisión”. En esta faceta es necesario establecer distinciones entre factores de riesgo estáticos y dinámicos, esto es los relativos a las características del sujeto o a su pasado que no se pueden modificar frente a aquellas que sí se pueden modificar porque hacen referencia a actitudes o cogniciones (LÓPEZ MELERO, 2019, p. 719). La necesidad sería “la consideración de aquellos factores que han motivado directamente el acto delictivo (violencia interpersonal, impulsividad, drogodependencia, etc.). Y por responsividad entiende “la respuesta del sujeto hacia determinados estilos de intervención, ante los cuales puede responder más o menos satisfactoriamente de forma que se maximice la capacidad de la persona para aprender un tratamiento determinado”. No es una prueba de evaluación que prediga la conducta futura sino que indica una probable tendencia. Para valorar el riesgo de violencia radical e intencionalidad violenta, se utilizan doce indicadores que se denominan “Factores A”.

**Tabla 7. Factores A: Riesgo de violencia radical**

Factores A	
A1	Tendencia a la conducta violenta

<sup>23</sup> El modelo de RxNxR (riesgo-necesidad-responsividad) de ANDREWS y BONTA (2010) fue desarrollado en la década de 1980 y formalizado por primera vez en 1990. Este modelo intenta explicar las diferencias individuales en el comportamiento delictivo atendiendo a las influencias o refuerzos del más amplio contexto cultural y social, del comunitario y familiar más próximo y de las variables personales del sujeto (biológicas, cognitivas, conductuales, educativas, etc.).

A2	Antecedentes de violencia relacionada específicamente con el extremismo
A3	Medio social externo vinculado al radicalismo violento
A4	Intención de cometer actos en defensa de su ideología
A5	Identificación de un objetivo al que atacar
A6	Impulsividad conductual
A7	Riesgos psicopáticos
A8	Trastorno mental grave
A9	Justificación y afinidad con colectivos violentos
A10	Reciente entrenamiento físico
A11	Resistencia al cumplimiento de la normativa del centro
A12	Presencia o intervención de material extremista

*Fuente. Elaboración propia a partir de la Orden de Servicio 3/2018*

El riesgo de captación y de radicalización violenta se mide a través de veintisiete indicadores, que se denominan “Factores BC”, que miden un riesgo de conductas reclutadoras o coactivas, así como un riesgo de radicalización personal.

**Tabla 8. Factores BC: Riesgo de proselitismo-captación y radicalización personal**

Factores BC	
BC1	Necesidad de orientar a otros internos sobre la práctica religiosa
BC2	Necesidad de un mayor estatus personal
BC3	Tendencia a la organización colectiva de actos religiosos
BC4	No se tolera la existencia de árabes no creyentes
BC5	Presta apoyo a otros internos
BC6	Sentimientos de vulnerabilidad y/o debilidad personal
BC7	Sentimientos de agravio personal y/o trato injusto
BC8	Sentimientos de ataque al grupo que siente propio
BC9	Relaciones preferentes con musulmanes
BC10	Percepción de categorías sociales diferenciadas (“vosotros y nosotros”)
BC11	Sentimientos de rechazo a los funcionarios y la Institución
BC12	Rechazo a las funcionarias y al personal femenino
BC13	Rechazo del tratamiento y no percepción de necesidad de cambio personal
BC14	Tendencia al aislamiento
BC15	Repetición de hábitos y conductas diarias
BC16	No participación en actividades
BC17	Ausencia de planes de futuro
BC18	Constancia de conversión religiosa (en prisión o en cualquier otro lugar)
BC19	Sentimientos de indiferencia hacia las víctimas de actos violentos de tipo extremista
BC20	Existencia de una pobre autoestima
BC21	El interno se muestra influenciable
BC22	Existencia de cambios recientes en su rutina diaria
BC23	Persistencia conductual pese al etiquetamiento normativo

BC24	Movimientos de separación interior modular y/o celular
BC25	La religión es el pilar de su identidad y la interpretación dominante
BC26	Dificultad para admitir otras interpretaciones de la realidad
BC27	Necesidades personales básicas no cubiertas

*Fuente. Elaboración propia a partir de la Orden de Servicio 3/2018*

La puntuación de cada indicador no se cuantifica matemáticamente, sino que se prevé una valoración en términos de alto, medio o bajo, en función de la intensidad de la variable en el interno. Para ayudar en esta valoración, el instrumento también ofrece una guía, en la que para cada factor se ofrece unos criterios y/o un listado de preguntas sugeridas para la valoración de cada factor. Para su mejor comprensión, a continuación se ofrecen los criterios y/o preguntas y la escalara de valoración de dos Factores A y dos Factores BC.

**Tabla 9. Criterios/Preguntas Factor A1: Tendencia a la conducta violenta**

<p>Criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudio documental: expediente y protocolo del interno</li> <li>- Tipología delictiva</li> <li>- Existencia de sanciones disciplinarias</li> <li>- Constancia de una carrera delictiva previa de carácter violento</li> </ul>
<p>Escala de valoración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo: el análisis documental del expediente y/o entrevistas mantenidas no evidencian antecedentes de comportamiento violento. Tipología delictiva no relacionada con la violencia. Contención de conducta en la actualidad.</li> <li>- Medio: el interno ha tenido comportamientos violentos en el pasado, sin que hayan sido de especial relevancia. Comportamientos desadaptados con tendencia al enfrentamiento interpersonal.</li> <li>- Alto: presencia de comportamientos violentos en el pasado, pudiendo cumplir condena por alguno de ellos. Precocidad delictiva. Tipología delictiva caracterizada por el uso de la violencia. Frecuentes problemas de conducta.</li> </ul>

*Fuente. Elaboración propia a partir de la Orden de Servicio 3/2018*

**Tabla 10. Criterios/Preguntas Factor A4  
Intención de cometer actos en defensa de su ideología**

<p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Serías capaz de desplazarte lejos de tu casa para unirte a grupos que defienden tu religión?</li> <li>- ¿Podrías llegar a cualquier cosa para defender las ideas que crees justas?</li> <li>- ¿Hay cosas tan importantes que merecen cualquier tipo de comportamiento por tu parte?</li> <li>- ¿Te gustaría seguir el ejemplo de aquellas personas que hacen cualquier cosa por defender su religión o su ideología?</li> <li>- ¿Te has planteado seriamente dar el paso e imitar a esas personas que cometen actos en defensa del Islam y la religión? ¿Podrías llegar a matar por defender tus ideas?</li> </ul>
--

## Escala de valoración:

- Bajo: no manifiesta ninguna intención de comisión de actos violentos en nombre de causas políticas, ideológicas o religiosas.
- Medio: en el discurso existen referencias difusas acerca de su intencionalidad violenta. Se expresa ocasionalmente un deseo por irse a zonas de conflicto, apoyar a ciertas personas, etc.
- Alto: hay un claro deseo de defender activa y violentamente su ideología. El fin perseguido o defendido justifica el empleo de cualquier medio

*Fuente. Elaboración propia a partir de la Orden de Servicio 3/2018*

**Tabla 11. Criterios/Preguntas Factor BC1  
Necesidad de orientar a otros internos sobre religión**

## Preguntas:

- ¿Crees necesario orientar a otros internos sobre algunas ideas que tú consideras importantes?
- ¿Qué ideas son?
- ¿Es bueno orientar a los demás sobre lo correcto y lo incorrecto?
- ¿Lo has hecho?
- ¿Te ha generado problemas?
- ¿Te sientes mejor cuando indicas a los demás lo que está bien y lo que está mal?
- ¿La gente suele hacerte caso?
- ¿Te interesa que los demás sientan o piensen sobre algunos temas? ¿Qué temas?
- ¿Qué crees que deberías hacer con un interno que tiene dudas sobre su fe religiosa?
- ¿Existe un camino correcto? ¿Cuál crees que es?

## Escala de valoración:

- Bajo: el interno no experimenta necesidad alguna de influencia, adoctrinamiento o reclutamiento. No manifiesta interés por las inquietudes religiosas de otros internos árabes o musulmanes. Se relaciona con varias personas. Suele rezar en solitario.
- Medio: el interno siente interés por el grado de religiosidad de otros internos. Cree que puede ser interesante orientarles y aconsejarles en el caso de que no sean creyentes o tengan dudas.
- Alto: el interno siente como obligación el hecho de orientar, aconsejar y mostrar lo que entiende como el camino correcto o la verdad.

*Fuente. Elaboración propia a partir de la Orden de Servicio 3/2018*

**Tabla 12. Criterios/Preguntas Factor BC20 Existencia de una pobre autoestima**

## Preguntas:

- ¿Qué imagen tienes de ti? Defínete en pocas palabras
- ¿Qué es lo mejor que tienes como persona? ¿y lo peor?
- ¿Crees que puedes mejorar algo en tu forma de ser? ¿el qué?
- ¿Te gusta cómo eres? ¿Estás orgullo de ti?

<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles han sido tus principales logros como persona?</li> <li>- ¿Cómo crees que te ven los demás?</li> </ul>
<p>Escala de valoración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo: el interno tiene un buen concepto de sí mismo, y es capaz de identificar diversas fortalezas y virtudes personales. Le gusta ser quién es.</li> <li>- Medio: No hay una especial apreciación positiva de él mismo. Sin embargo, es capaz de identificar alguna capacidad personal positiva.</li> <li>- Alto: el interno se considera una persona débil, incapaz y sin apenas virtudes o capacidades personales.</li> </ul>

*Fuente. Elaboración propia a partir de la Orden de Servicio 3/2018*

En una conferencia en Barcelona el día 29 de abril de 2019, el Director General de Ejecución Penal y Reinserción Social de Instituciones Penitenciarias, Javier Nistal Burón, confirmó que ya se habían realizado dos evaluaciones semestrales y se estaban analizando. No obstante, cabe señalar, tal y como recomienda el Comité Internacional de la Cruz Roja, que estas evaluaciones que categorizan a una persona como "radicalizada" o "en riesgo de radicalización" requiere una evaluación individual del riesgo que, a su vez, permita que la persona entienda por qué se la considera "radicalizada" o "en riesgo de radicalización" y recurra dicha categorización si se opone a ella. Sería arbitrario clasificar como "radicalizado" o "en riesgo de radicalización" a todos los internos que profesan una determinada religión o que tienen una historia semejante. Así mismo, no se puede someter a todos los reclusos que tengan patrones ideológicos similares a medidas de régimen restrictivas, sin unos criterios claros y concretos, en virtud de los cuales se considera a una persona como "radicalizada" o "en riesgo de radicalización".

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, como establece las Directrices para los servicios penitenciarios y de *probation* sobre la radicalización y el extremismo violento (directriz 32). Y sobre todo llama la atención, que ni en este Programa ni en el anterior se hable de la necesidad de facilitar programas de integración y asistencia para estos internos una vez que salgan de prisión, como indica la misma disposición (directriz 37): "se deben establecer vínculos con organismos comunitarios, a fin de asegurar que se siguen los programas especiales llevados a cabo durante el encarcelamiento después de la liberación; del mismo modo, los ex detenidos deben ser asistidos para que contacten con diferentes estructuras de apoyo dentro de la comunidad".

## 5. Conclusiones

Las políticas penitenciarias se orientan hacia el trato diferencial de los reclusos terroristas, proselitistas o en riesgo de radicalización. Dicho trato debe estar amparado por el principio de legalidad y consistir en el mínimo necesario para garantizar la seguridad y el orden en el centro penitenciario. Así como, se deben revisar periódicamente las medidas reforzadas aplicadas a



estos internos. De igual forma, si estas categorías de presos no pueden seguir un proceso de reinserción normalizado, la situación debe ser transparente y explicada. Además, la aplicación de un régimen restrictivo retrae al interno de la interacción social y de actividades positivas conducentes a su reintegración en la sociedad. La justificación de la política de dispersión que aplica la Administración a los internos terroristas constituye una auténtica paradoja axiológica que niega la mayor, esto es, la normativa europea que es de obligado cumplimiento en virtud del principio de primacía contemplado en el art. 96.1 de la CE. En cuanto a la política de clasificación restrictiva, resulta incompatible con el principio de legalidad la aplicación de un régimen de cumplimiento a todo un colectivo de presos de forma sistemática por la naturaleza del delito cometido.

Los instrumentos habilitados y diseñados por Instituciones Penitenciarias para luchar contra la radicalización no están resultando eficaces. El instrumento de control y seguridad plantea problemas de objetividad en cuanto a la realización de la observación y seguimiento a internos que pudieran responder a planteamientos de extremismo ideológico, puesto que la falta de formación del personal de los centros penitenciarios que llevan a cabo esta labor les impide conocer con certeza qué comportamientos son productos de ese extremismo violento. Por su parte, el instrumento de intervención y tratamiento, aunque se halla aún en una etapa incipiente, no está teniendo suficiente éxito, como muestra el poco número de participantes que se acoge. También hay que señalar que estos planes de desradicalización pueden tener consecuencias perversas si pretenden reformar creencias percibidas como incorrectas, más que influir en la motivación del comportamiento delictivo. Sobre todo, teniendo en cuenta, que estas herramientas se aplican en un centro donde la persona se halla privada de libertad, hay una desconfianza absoluta y puede entenderse como una práctica contra su derecho a la libertad religiosa e ideológica. En cuanto al instrumento de evaluación del riesgo, que categoriza a una persona como "radicalizada" o "en riesgo de radicalización", requiere una evaluación individual del riesgo que, a su vez, permita que la persona entienda por qué se la considera "radicalizada" o "en riesgo de radicalización" y recurra dicha categorización si se opone a ella. Sería arbitrario clasificar como "radicalizado" o "en riesgo de radicalización" a todos los internos que profesan una determinada religión o que tienen una historia semejante.

Es necesaria una definición de la narrativa yihadista sin acudir al pánico moral ni crear espacios de abyección, lo que en ningún caso supone otorgarles legitimidad ni categoría de par, sino dotar a la represión de la violencia un contexto de garantía y justicia. La respuesta penal no basta para luchar contra este tipo de violencia. La solución pasa por: identificar la amenaza, no crear una amalgama de enemigos, mezclando conceptos como islamista, islamista radical y yihadista; atacar directamente a los procesos de radicalización, educando en tolerancia y empatía, sobre todo en los focos de riesgo; y promoviendo las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas a largo plazo, para que determinadas personas no hallen la única solución en la violencia.

Las manifestaciones de justicia reparadora, como por ejemplo encuentros restaurativos o mediación penal en prisión, son altamente recomendables en estos casos, pues suponen una evolución de la resocialización, lo que se pretende no es ya solo que el reo no cometa más

delitos sino que se responsabilice de los hechos realizados, que comprenda el daño causado y que personalice a sus víctimas o potenciales víctimas buscando la alteridad y empatía. No es una fórmula desconocida en el marco de la victimización por terrorismo en España, donde se han llevado a cabo actividades de tipo restaurativo con estructura de carácter mediatorio entre víctimas de terrorismo de ETA y terroristas condenados ex miembros de la agrupación, en torno al año 2011<sup>24</sup>. Además, este tipo de justicia se centra sobre todo en la víctima, busca su empoderamiento a través de la posibilidad de expresar su relato de hechos desde un punto de vista emocional, que se encuentra vetado en cualquier tribunal de justicia, y no solo desde un punto de vista histórico y comprender lo sucedido, de tal forma que además puedan contribuir a la prevención de la radicalización. Otra iniciativa deseable sería el establecimiento de un Programa Puente o de Transición para internos que se hayan sometido a programas de intervención y tratamiento contra la radicalización y salgan de prisión, para poder facilitarles su integración en la comunidad y el alejamiento de un entorno favorecedor de prácticas violentas.

## 6. Bibliografía

Donald ANDREWS y James BONTA (2010), *The psychology of criminal conduct*, 5ª ed., LexisNexis Matthew Bender, New Providence.

Miguel Ángel CANO PAÑOS (2012), *Régimen penitenciario de los terroristas en España: la prisión como arma para combatir a ETA*, Dykinson, Madrid.

- (2018), “La lucha contra la amenaza yihadista más allá del Derecho penal: Análisis de los programas de prevención de la radicalización y desradicalización a nivel europeo”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, nº 2.

Sara CAROU-GARCÍA (2019), “Reclutamiento yihadista en prisión. Análisis de los instrumentos jurídicos destinados a su prevención”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 59.

- (2019), “Yihadismo y Derecho Penitenciario. La prevención del extremismo violento en prisión desde una perspectiva tratamental”, *ADPCP*, Vol. LXXII.

Andrés DÍAZ GÓMEZ (2018), “Novedades en el tratamiento penitenciario de presos terroristas” en Ana Isabel PÉREZ CEPEDA (Dir.), *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Marcos GARCÍA REY (2007), Del uso de referencias culturales islámicas para la acción yihadista en Europa. En *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 48/2007. Recuperado de: <https://bit.ly/2m2n0TW>. Fecha de consulta: 05/05/2019.

---

<sup>24</sup> Conocida como la “Vía Nanclares”, por el acercamiento de los reclusos que aceptaron la mediación al centro penitenciario de Nanclares de Oca. Según la Dirección General de Víctimas del Terrorismo del Gobierno Vasco se llevaron a cabo doce encuentros entre víctimas del terrorismo (ya fueran directas o indirectas) y victimarios que habían manifestado su arrepentimiento y cese en la banda terrorista ETA.

Carlos GARCÍA VALDÉS (1989), *Derecho penitenciario (Escritos 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Madrid.

Erving GOFFMAN (1972), *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires.

Tàlia GONZÁLEZ COLLANTES (2018), “Prisión y terrorismo yihadista: los FIES como medida penitenciaria de prevención de atentados, de adiestramiento y reclutamiento con fines terroristas”, en Alberto ALONSO RIMO; María Luisa CUERDA ARNAU y Antonio FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (Dirs.), *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

José Antonio GUTIÉRREZ, Javier JORDÁN ENAMORADO, Humberto Manuel TRUJILLO MENDOZA (2008), “Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 1.

Ramón JAÚREGUI ATONDO (1994), *El país que yo quiero*, Plantea, Barcelona.

Santiago LEGANÉS GÓMEZ (2017), “Los terroristas islamistas en las prisiones españolas”, *La Ley*, nº 8962.

Montserrat LÓPEZ MELERO (2014), “Cuestiones sobre el régimen y el tratamiento penitenciario”, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 67 (1).

- (2019), “Reeducación y reinserción social del recluso (terrorista)”, *Anuario de Derecho penal y Ciencias Penales*, tomo 72.

Borja LUJÁN (2018), “La situación del reo terrorista en las prisiones españolas”, Abel GONZÁLEZ GARCÍA y Daniel FERNÁNDEZ BERMEJO, *Cuestiones penitenciarias actuales: Criminología, Derecho y práctica*, Universidad a Distancia de Madrid, Madrid.

Miguel Ángel MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2018), “Estrategias contra el terrorismo islamista en prisión”, Alberto ALONSO RIMO; María Luisa CUERDA ARNAU y Antonio FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (Dirs.), *Terrorismo, sistema penal y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Christian MORENO LARA (2018), “Programa español en radicalización violenta con internos islamistas en centros penitenciarios”, *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, vol. 10.

Peter NEUMANN (2013), “Radikalisierung, Deradikalisierung und Extremismus”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nº 29-31 (<https://bit.ly/2m8vM2r>).

Cristina RODRÍGUEZ YAGÜE (2009), “El modelo penitenciario español frente al terrorismo”, *La Ley Penal*, nº 65.

- (2014), “Política penitenciaria antiterrorista en España: la dispersión de las prisiones de seguridad”, *I Congreso Internacional de Seguridad, Justicia y Sistema penal*, Valencia.

Nieves SANZ MULAS (2016), *Política Criminal. Actualizada a las reformas de 2015*, Ratio legis, Salamanca.

SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (2018), *Informe General 2017*, Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior, Madrid.

Lorenzo VIDINO (2013), “Deradikalisierung durch gezielte Interventionen”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nº 29-31 (<https://bit.ly/2kYIxfM>).