



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Manual de
**Seguridad Dinámica e
Inteligencia Penitenciaria**

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Manual de
SEGURIDAD DINÁMICA E INTELIGENCIA PENITENCIARIA

SERIES DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2015

© Naciones Unidas, Diciembre de 2015. Todos los derechos reservados. Esta publicación no ha sido editada oficialmente. Producción editorial: Inglés, Publicaciones y Sección bibliotecaria, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

© Naciones Unidas, Agosto de 2016 para la publicación en español. Todos los derechos reservados. La impresión de la presente publicación ha sido elaborada a través del Proyecto PANZ59 “Consolidando los avances de la reforma penitenciaria en Panamá” de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN). Traducción no oficial. La traducción para el español de la presente publicación fue elaborada por el Servicio Penitenciario Federal de la República Argentina. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto la delimitación de sus fronteras o límites.

Reconocimientos

Este Manual fue preparado para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por el Prof. Dr. Shane Bryan, consultor en reforma penitenciaria y justicia penal. Wayne Bastin (Regional Fusion and Law Enforcement Centre for Safety and Security at Sea) y John Wilcox (UNODC) hicieron una importante contribución al desarrollo del Manual, redactando materiales para su inclusión en los capítulos sobre inteligencia penitenciaria y proporcionando valiosos comentarios sobre los borradores del Manual.

Contribuyeron a lo largo del desarrollo del Manual las siguientes personas: Piera Barzano, Shanaka Jayasekara, Joanne Jousif y Philipp Meissner (UNODC). Algunos de los materiales incluidos en el Manual se basan en un trabajo anterior producido por Tomris Atabay y Danny McAllister. El Manual ha sido revisado por Loraine Rossati.

Contenido

Reconocimientos.....	iii
Introducción.....	1
Para quiénes fue hecho este manual.....	1
Lo que cubre el manual.....	1
¿Por qué un manual?.....	3
Tratar a todos los reclusos de manera humana	4
Medidas menos restrictivas necesarias.....	6
Cómo equilibrar los tipos de medidas de seguridad	7
Medidas especiales de máxima seguridad	8
La importancia de la inteligencia penitenciaria	9
Cómo aplicar el manual	9
Capítulo 1. Marco y funciones de la seguridad penitenciaria	11
Seguridad física	11
Seguridad procedimental.....	14
Evaluación y categorización.....	15
Evaluación de riesgos	16
Categorización y distribución	18
Recuento y control.....	19
Recuento de reclusos	19
Recuento de artículos que representan un riesgo	20
Control de desplazamientos.....	20
Registro.....	21
Comunicaciones y vigilancia.....	23
Marco de la seguridad penitenciaria.....	26
Gestión de la seguridad dentro del ámbito penitenciario	26
Auditoría de la seguridad	27
Evaluación encubierta	29
Círculos concéntricos de protección	29
Capítulo 2. Seguridad Dinámica.....	33
Elementos esenciales de la seguridad dinámica.....	33
Relaciones profesionales y constructivas con los reclusos	35
Capacidades interpersonales.....	36
Selección de personal y capacitación.....	36
Incorporación de la seguridad dinámica en las políticas operativas	38

Gestión de unidades dentro de establecimientos penitenciarios y supervisión directa	39
Recopilación de información	41
Prevención de actos de corrupción del personal penitenciario y de actos de manipulación	41
Actividades constructivas para los reclusos	43
Capítulo 3. Inteligencia penitenciaria: definiciones, administración y organización .	49
Importancia de la inteligencia penitenciaria.....	49
Definiciones	50
Normativa y organización de la inteligencia.....	54
Establecer mecanismos de salvaguardia efectivos.....	56
Enfoque basado en varios organismos.....	57
Funcionarios de inteligencia policial que trabajan en establecimientos penitenciarios	58
Vigilancia encubierta.....	59
Uso de reclusos informantes.....	61
Capítulo 4. Inteligencia penitenciaria: ciclo, proceso y elementos.....	63
Asignación de tareas (también denominado dirección)	64
Recopilación.....	65
Importancia del personal penitenciario en la recopilación de información.....	66
Áreas de recopilación dentro del contexto penitenciario.....	67
Planificación de la recolección de información	68
Canales de investigación.....	69
Documentos de Información de Seguridad	69
Evaluación.....	71
Cotejo	72
Análisis.....	73
Difusión	74
Informes de Inteligencia	74
Intercambio de Inteligencia	75
Acciones de Inteligencia	75
Reevaluación	76
Anexos	
1. Documento de Información de Seguridad: plantilla y guía para completarlo	77
2. Informe de Inteligencia: plantilla y guía para completarlo	85

Introducción

Para quiénes fue hecho este manual

Este manual integra un conjunto de herramientas que elaboró la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para colaborar con los diferentes países en la implementación de la ley y el desarrollo de la reforma de la justicia penal. Está diseñado para su utilización por parte de todos los actores involucrados en el sistema penitenciario, incluidos quienes formulan políticas, los legisladores, los administradores penitenciarios, los funcionarios de inteligencia penitenciaria y el personal penitenciario. También puede resultar útil para integrantes de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, organizaciones no gubernamentales y otras personas que tengan interés o participen activamente en el campo de la justicia penal y la reforma penitenciaria. Se puede utilizar en una gran variedad de contextos, tanto como documento de referencia o como herramienta de capacitación.

Lo que cubre el manual

El tema del manual es la seguridad penitenciaria, es decir, los medios mediante los cuales se previenen las fugas y otros delitos. Se concentra principalmente en los aportes de la seguridad dinámica y destaca un elemento particular, la inteligencia penitenciaria¹, que ofrece información de inteligencia importante para su utilización dentro de los establecimientos penitenciarios a fin de prevenir fugas y mantener el orden y el control. La justicia penal, las agencias y los organismos de seguridad y encargados de hacer cumplir la ley también pueden recurrir a la inteligencia penitenciaria más extensamente para prevenir que los reclusos dirijan actividades delictivas desde prisión que luego se pudieran materializar en el medio libre. Entre ellas, pueden mencionarse actividades relacionadas con el crimen organizado, actividades de bandas o grupos terroristas, el narcotráfico, y la intimidación o corrupción de testigos, jueces, abogados o miembros del jurado.

En el capítulo 1, se describen los tres elementos claves de la estructura de la seguridad penitenciaria: la seguridad física, la seguridad procedimental y la seguridad dinámica. Asimismo, se enmarca a estos tres elementos dentro del contexto de los instrumentos internacionales de derechos humanos. De este modo, queda claro que los derechos humanos y una seguridad efectiva son compatibles y que ambos pueden convivir en

¹Si bien el término “inteligencia” puede tener connotaciones negativas en algunas jurisdicciones, en la actualidad, las administraciones penitenciarias y los organismos encargados de hacer cumplir la ley de la mayoría de los Estados Miembros suelen utilizarlo de manera habitual.

un establecimiento penitenciario bien gobernado. A tal efecto, se describen las cuatro funciones principales de la seguridad de alto nivel (categorización y evaluación, contabilidad y control, registro, comunicaciones y vigilancia), a la vez que se identifican los puntos de referencia y los objetivos relacionados. Por otra parte, se analizan la importancia de la evaluación de riesgos de seguridad y los indicadores de riesgo para la seguridad.

La seguridad dinámica y la importancia del personal que supervisa y tiene relación directa con los reclusos integran el capítulo 2. Allí se destaca la necesidad de que el personal se comunique con los reclusos, tenga contacto habitual con ellos, establezca relaciones profesionales y pueda involucrarse en su vida cotidiana. Se estudia también la importancia de prevenir el condicionamiento y la manipulación del personal. En la segunda parte del capítulo, se hace hincapié en otro elemento de la seguridad dinámica: la implementación de un programa de actividades constructivas que ofrezcan oportunidades de cambio y desarrollo a los reclusos, para que puedan adquirir habilidades, así como mantener su salud y su actividad social e intelectual. Cabe destacar que tales programas contribuyen a la seguridad penitenciaria, dado que se mantiene a los reclusos activos y ocupados.

En el capítulo 3, se define qué se entiende por inteligencia, antes de pasar a explicar los fundamentos de la recopilación de información de inteligencia en los establecimientos penitenciarios. Así, se describen los tipos de información de inteligencia y se brindan definiciones de los términos claves que utilizan quienes practican actividades de inteligencia. Del mismo modo, se analizan la organización y las políticas que se requieren para que la aplicación de las actividades de inteligencia en los establecimientos penitenciarios resulte efectiva. A continuación, se detalla el rol y la función de la Unidad de Inteligencia Penitenciaria. Se destaca, además, la necesidad de contar con mecanismos de salvaguardia efectivos. Se analizan cuestiones de coordinación interna y externa y se subraya la importancia del trabajo conjunto entre diversos organismos. Por otra parte, se examinan el rol y los beneficios de contar con funcionarios de inteligencia policial en los establecimientos penitenciarios. El uso de reclusos informantes y de medidas de vigilancia encubierta implica encontrar un cauto equilibrio entre los derechos de los reclusos y la necesidad de investigar la criminalidad, lo cual se considera al final del capítulo.

En el último capítulo (capítulo 4), se detalla el ciclo de las actividades de inteligencia, sus componentes y los principios que las rigen. Se describen los elementos claves del ciclo de las actividades de inteligencia en detalle: asignación de tareas, recopilación de información, evaluación, constatación, análisis, difusión y reevaluación. En los anexos, se ofrecen ejemplos de diversos formularios modelos que se relacionan con las actividades de inteligencia.

En el manual, se tienen en cuenta los desafíos a los que se enfrentan los directores de los establecimientos penitenciarios para poder administrar establecimientos seguros, así como la importancia de la información de inteligencia de buena calidad para garantizar la seguridad y el ordenamiento adecuado de un establecimiento, y para que los reclusos no tengan la posibilidad de dirigir actividades delictivas que se concreten fuera de prisión. El objetivo de este manual es complementar las demás publicaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos (ACNUDH) que describen con mayor detalle temas específicos y grupos de reclusos². Se debe destacar que este manual no cubre específicamente las operaciones y la gestión de la seguridad penitenciaria y que, en tal sentido, no procura ser un manual de seguridad.

Para obtener mayor información sobre gestión de seguridad penitenciaria y reclusos de alto riesgo, se puede consultar el Manual de gestión de reclusos de alto riesgo de UNODC.

¿Por qué un manual?

La credibilidad de cualquier sistema penitenciario reside en la capacidad de mantener a los reclusos tras las rejas; en otras palabras, en prevenir la fuga y la comisión de más delitos durante su detención. Esta es una de las actividades fundamentales de la administración penitenciaria, ya que protege al público de otros actos delictivos, contribuye a generar la confianza del público, de los medios y de los actores políticos en el sistema de justicia penal y en la ley, y permite que los reclusos se beneficien de las actividades de rehabilitación que se ofrecen dentro del sistema penitenciario. Las consecuencias de los errores pueden ser graves. Hubo instancias en las que ciertos reclusos detenidos o que se habían fugado cometieron actos de terrorismo, asesinato o provocaron lesiones graves a miembros del público y personal encargado de hacer cumplir la ley, o que incluso participaron de otras actividades delictivas graves.

La seguridad penitenciaria se refiere no solo a los medios por los cuales se pueden prevenir las fugas, sino también a las medidas necesarias para evitar que los reclusos de alto riesgo dirijan actividades delictivas desde prisión para que se concreten en el medio libre. Entre ellas, pueden mencionarse actividades relacionadas con el crimen organizado, el liderazgo de bandas o grupos terroristas, la dirección de acciones vinculadas con el narcotráfico, y el intento de intimidar o corromper a testigos, jueces, abogados o miembros del jurado.

El hecho de mantener un equilibrio justo entre las medidas de seguridad y las obligaciones consagradas en el derecho internacional (es decir que los derechos humanos fundamentales de los reclusos deben ser respetados y que se los debe tratar según estas premisas) puede resultar un desafío para los administradores penitenciarios cuando deben enfrentarse a reclusos que están decididos a darse a la fuga o a cometer delitos.

²UNODC: Manual para administradores penitenciarios; Manual para la gestión de archivos de prisioneros; Manual sobre reclusos con necesidades especiales; Manual sobre mujeres y encarcelamiento. DOMP: Manual de la gestión de los incidentes en la prisión. ACNUDH: Los derechos humanos y las prisiones (Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones; Recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con la administración de justicia; Guía para el instructor en derechos humanos para funcionarios de prisiones; Manual de bolsillo de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de prisiones). Véase también en el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (ICPS): La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos (segunda edición).

“Es imprescindible contar con cárceles seguras para lograr que nuestro sistema de justicia se constituya en un arma efectiva contra el delito. Cuando los reclusos, ya sea que estén condenados o procesados, quedan bajo nuestra custodia, deben saber, al igual que el público, que no saldrán de ese lugar hasta que se los libere legalmente...”

La contribución directa que pueden hacer nuestras cárceles para la reducción permanente de la tasa delictiva en el país también reside en la forma en que allí se trata a los reclusos. Sin embargo, no podemos destacar como corresponde la importancia del profesionalismo y del respeto de los derechos humanos”.

- Nelson R. Mandela (En diálogo con el Departamento de Servicios Correccionales de Sudáfrica, 1998)

Tratar a todos los reclusos de manera humana

Uno de los principios fundamentales del derecho internacional y de los estándares internacionales relevantes en materia de tratamiento de los reclusos es que se los debe tratar de manera humana y respetando la dignidad y los derechos inherentes al ser humano³. En virtud del derecho internacional, se prohíben la tortura y el trato inhumano o degradante respecto de cualquier recluso, incluso respecto de aquellos que se consideran de alto riesgo. Las administraciones penitenciarias no pueden invocar circunstancia alguna como justificativo del empleo de tortura o malos tratos⁴.

El trato de los reclusos de manera humana no entorpece la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios. Por el contrario, resulta fundamental para garantizar que una cárcel sea segura. Las buenas prácticas en la gestión penitenciaria han demostrado que cuando se respetan los derechos humanos y la dignidad de los reclusos y cuando se los trata de manera justa es menos probable que estos provoquen disturbios y alteren el orden, además de aceptar la autoridad del personal penitenciario sin inconvenientes.

Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 10

Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

³Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Reglas 1 y 5(1) de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); Principios 1 y 6 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Reglas 1 y 72.1 de las Reglas Penitenciarias Europeas; Principio I de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas; Recomendaciones 1 a 3 de la Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África; párr. 3 de la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos, Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014 en la 1192ª sesión de los Delegados de Ministros.

⁴Artículos 2 y 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT); Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Regla 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela).

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 1

Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.

Regla 36

La disciplina y el orden se mantendrán sin imponer más restricciones de las necesarias para garantizar la custodia segura, el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario y la buena organización de la vida en común.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Artículo 2

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 49

Se mantendrá el orden en la prisión teniendo en cuenta los requisitos de seguridad y de disciplina, pero al mismo tiempo asegurando a los detenidos unas condiciones de vida que respeten la dignidad humana y ofreciéndoles un programa completo de actividades, de acuerdo con la regla 25.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio I

Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.

Se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona.

Sin embargo, puede resultar necesario y legítimo limitar ciertos derechos para mantener la seguridad. También es posible que se requieran medidas de seguridad adicionales para garantizar que los reclusos no se darán a la fuga y que no provocarán autolesiones

ni causarán daños a terceros dentro del establecimiento penitenciario. No obstante, estas limitaciones y medidas adicionales jamás deben llegar a socavar la dignidad y la condición humana de los reclusos.

Medidas menos restrictivas necesarias

Uno de los principios fundamentales de una buena gestión penitenciaria es que los reclusos deberían estar sujetos a las medidas menos restrictivas necesarias para la protección del público, de otros reclusos y del personal⁵. Las restricciones que se establecen respecto de los derechos de los reclusos deben respetar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, rendición de cuentas y no discriminación. Todas las limitaciones que se imponen a un recluso deben efectuarse conforme a la legislación nacional y tener un objetivo legítimo. Las medidas deben ser necesarias. En otras palabras, debe quedar muy claro que si se utilizaran medios menos restrictivos, no se cumpliría el objetivo de garantizar la seguridad. Todas las medidas restrictivas deben ser proporcionales al riesgo que implican y generar un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales del recluso y la interferencia legítima del Estado en el ejercicio de sus derechos. Dicha interferencia debe ser lo menos invasiva posible para cumplir el objetivo de garantizar la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios y debe imponerse durante el plazo más breve posible. Por último, las decisiones deberían ser objetivas e imparciales, y considerar únicamente los factores relevantes. No debería haber discriminación alguna respecto de ciertos grupos de reclusos, ya sea en razón de raza, color, religión, etnia, nacionalidad, género, orientación sexual, opiniones políticas o cualquier otro factor⁶. Las medidas de seguridad que se aplican a todos los reclusos se deben evaluar periódicamente y, si fuera necesario, estas deben ser actualizadas.

En general, la cantidad de reclusos que presentan un riesgo legítimo de fuga y que requieren de estas medidas adicionales es mínima y es importante que solo esos reclusos que fueron clasificados en esta categoría sean custodiados en condiciones de alta seguridad. Este principio requiere de una evaluación de riesgos adecuada al momento de admisión en prisión a fin de decidir el nivel de seguridad más adecuado para cada recluso. También se requieren evaluaciones periódicas para que aquellos reclusos, cuyos comportamientos ya no representen un riesgo, sean redistribuidos a condiciones menos restrictivas.

⁵Regla 36 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); Reglas 3 y 18.10 de las Reglas Penitenciarias Europeas; párr. 4 de la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014).

⁶Para obtener información sobre el debate de la prueba de la aplicación de los principios de proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas, necesidad y no discriminación (PLANN, por sus siglas en inglés) en relación con las decisiones relativas al régimen de aislamiento, véase el párr. 55 de los Estándares del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) de 2002 (Rev. 2013). Véanse también los párrs. 52 a 54 del Memorando Explicativo de la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos, Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014 en la 1192ª sesión de los Delegados de Ministros.

Cómo equilibrar los tipos de medidas de seguridad

Del mismo modo, debe haber un equilibrio adecuado entre los distintos tipos de medidas de seguridad. La seguridad en los establecimientos penitenciarios se garantiza a través de medios físicos de seguridad (como muros, rejas en las ventanas, puertas y cerraduras, sistemas de alarma y demás), de medios procedimentales (es decir, procedimientos que se deben seguir, como las normas vinculadas con los desplazamientos intramuros de los reclusos, las posesiones que ellos pueden conservar, y el registro de reclusos y de su lugar de alojamiento, entre otros) y de la seguridad dinámica (la cual requiere de personal alerta que interactúe con los reclusos de manera positiva y que se involucre con ellos en actividades constructivas, de modo tal que el personal pueda anticipar y prevenir problemas antes de que se presenten).

Se debe mantener un equilibrio adecuado entre los aspectos físico, procedimental y dinámico de la seguridad en el caso de todos los reclusos, incluso los de alto riesgo. Este correcto equilibrio para prevenir fugas y mantener el orden dependerá de una gran variedad de factores, como las condiciones de las instalaciones penitenciarias, el nivel de tecnología disponible, la cantidad de personal y el tipo de reclusos alojados. Por ejemplo, cuando la seguridad física es frágil (quizá en el caso de entornos de bajos recursos o posconflicto), la seguridad procedimental y dinámica cobran mayor relevancia.

En algunas jurisdicciones, se presta demasiada atención a los aspectos físico y procedimental de la seguridad en el caso de los reclusos alojados en establecimientos de alta seguridad, mientras que se descuida la importancia de la seguridad dinámica. En algunos sistemas penitenciarios, se desalienta activamente la interacción del personal con los reclusos de alto riesgo. En efecto, este manual destacará que los principios de la seguridad dinámica se aplican específicamente a los reclusos de alto riesgo para garantizar la prevención y el abordaje de eventuales fugas, incidentes y amenazas para la seguridad de terceros antes de que estas tengan lugar. En el caso de los reclusos de alto riesgo, el ejercicio adecuado de este equilibrio es una forma de medir el profesionalismo de la administración penitenciaria.

“El concepto de la seguridad dinámica implica que el personal penitenciario subalterno debe estar capacitado y motivado para desarrollar buenas relaciones personales con los reclusos, para entenderlos y comprenderlos como individuos, para ofrecerles ayuda en sus problemas personales con empatía y para involucrarse con ellos mediante un diálogo con un sentido particular.

Los reclusos se contactan con mayor frecuencia y de manera continua con el personal subalterno. La naturaleza de las interacciones diarias con estos integrantes del personal ejerce una gran influencia en las conductas y las actitudes de los reclusos. Las interacciones positivas tienden a reducir las actitudes y las conductas destructivas y favorecen el trabajo constructivo con los detenidos. Asimismo, la seguridad dinámica permite que el personal se dé cuenta con mayor facilidad de las conductas alarmantes por parte de un recluso, como tentativas de fuga, episodios de violencia entre reclusos o contra el personal, el contrabando de artículos prohibidos, etc.

La seguridad dinámica (...) ofrece la posibilidad de proporcionar información de advertencia antes de que se produzcan ciertos incidentes no deseados. Esto permite que el personal penitenciario tome medidas preventivas para desalentar que se produzcan potenciales incidentes peligrosos”.

Párr. 73 de la Recomendación REC (2003)23 (Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de octubre de 2003), relativa a la Gestión de las administraciones penitenciarias de condenados a cadena perpetua y a otras penas de larga duración.

Medidas especiales de máxima seguridad

En todas las jurisdicciones, suele haber una cantidad de reclusos que, según se considera, representan un alto riesgo en particular para la seguridad y, por lo tanto, deben ser alojados en condiciones de máxima seguridad especial. Si el sistema de evaluación funciona de manera efectiva, la proporción de los reclusos que deben ser alojados en estas condiciones especiales debería ser muy pequeña. En general, se suele alojar a tales reclusos lejos de otros reclusos, ya sea en establecimientos penitenciarios de alta seguridad o en unidades especiales dentro de establecimientos con distintos niveles de seguridad. En muchas jurisdicciones, se establecen restricciones importantes respecto de los derechos de esta clase de reclusos, además de su contexto de encierro altamente restringido, a menudo sin justificativo alguno. Tales restricciones pueden aplicarse, entre otras cuestiones, al acceso de los reclusos al ejercicio, a actividades, a la asociación con otros reclusos, a su comunicación con el exterior y a los efectos personales que se permiten en las celdas. En algunos países, a estos reclusos, se los encadena, esposa o sujeta con camisas de fuerza en forma habitual cada vez que dejan sus celdas, incluso cuando se los lleva a hacer ejercicio al aire libre en un patio de ejercicio seguro.

En algunas jurisdicciones y en evidente incumplimiento de los estándares internacionales, estos reclusos permanecen bajo un régimen de aislamiento durante años y potencialmente durante el plazo de su condena. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), en particular, prohíben el aislamiento prolongado o indefinido y restringen su utilización a situaciones excepcionales, como último recurso, por el menor tiempo posible y con sujeción a una evaluación independiente. Las reglas también aclaran que el régimen de aislamiento no se impondrá en virtud de la condena de un recluso, y que jamás se aplicará a mujeres y a niños⁷. Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su opinión sobre el hecho de que los períodos prolongados de aislamiento pueden constituir tortura, u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁸.

Los principios de la buena gestión penitenciaria requieren que los principios de legalidad, necesidad, rendición de cuentas, proporcionalidad y no discriminación se apliquen en las decisiones relativas al alojamiento de reclusos en condiciones especiales de máxima seguridad sobre la base de evaluaciones individualizadas y pormenorizadas. En los confines de sus unidades de detención, estos reclusos deberían disfrutar de un régimen relativamente laxo para compensar las restricciones adicionales de su entorno de encierro. Deberían poder asociarse con otros reclusos en su unidad, tener acceso a una serie de actividades en el establecimiento penitenciario y tener contacto con el exterior. El personal penitenciario debería poder mantener la seguridad y el control a través de medios distintos de la prohibición de todas las formas de actividades. A primera vista, esta opción siempre resulta más sencilla, pero se dificultan así las oportunidades de rehabilitación para los reclusos, a la vez que se violan sus derechos.

⁷Reglas 43(1), 44 y 45 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); véanse también el Principio 7 de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas; la Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos de la reclusión en régimen de aislamiento, adoptada el 9 de diciembre de 2007 en el Simposio internacional sobre el trauma psicológico en Estambul; y los párrs. 75, 76, 80, 81 y 84 del Informe del Relator Especial sobre la tortura, del 5 de agosto de 2011, A/66/268.

⁸Párr. 6 del Artículo 7 de la Observación General 20 del Comité de Derechos Humanos (1992).

Se deben emplear esfuerzos especiales para desarrollar un buen entorno dentro de las unidades de alta seguridad. El personal debe estar debidamente capacitado para establecer, en la medida de lo posible, relaciones positivas con los reclusos. Esto no solo a los fines de que se trate a los reclusos de manera humana sino para mantener la protección y el control efectivo de la seguridad del personal⁹.

La importancia de la inteligencia penitenciaria

La inteligencia penitenciaria constituye un elemento fundamental para que la seguridad dinámica sea efectiva. La recopilación de información de los reclusos, el monitoreo y la observación atenta de los reclusos y el análisis de tal información deberían conformar la base de la prevención de fugas, instancias de alteración del orden y actividades delictivas en los establecimientos penitenciarios. Siempre es preferible prevenir una fuga, un disturbio o la distribución de drogas que lidiar con las consecuencias de estos hechos una vez que se produjeron. La información de inteligencia penitenciaria puede servir como advertencia anticipada y permitir que los directores y el personal de los establecimientos puedan tomar medidas decisivas y proactivas para prevenir que esos actos se concreten según lo planificado o lo previsto. Este manual permite que el personal pueda comprender la necesidad de la función de la información de inteligencia en el entorno de encierro y conozca la utilidad de las herramientas y las técnicas de inteligencia a las que puede recurrir, así como los organismos asociados que hacen que los establecimientos penitenciarios sean un lugar seguro y protegido.

Cómo aplicar el manual

Aunque implementar algunas de las pautas y recomendaciones que aquí se consignan puede resultar difícil en países con pocos recursos y, especialmente, en el caso de países que atravesaron conflictos, el objetivo de este manual es fijar los principios fundamentales que se deben respetar para la aplicación de la seguridad dinámica. En la mayoría de los casos, se puede implementar con pocos recursos, en tanto se cuente con un liderazgo y un compromiso suficientes.

⁹Regla 76(1)(c) de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); párr. 32 de los Estándares del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) de 2002 (Rev. 2013).

PRINCIPIOS CLAVES

- Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros malos tratos. No se los deberá humillar y tendrán acceso a condiciones materiales apropiadas, a alimentación nutritiva, adecuadas instalaciones sanitarias, así como acceso al agua, atención médica y contacto con sus familias.
- La cantidad de reclusos que se encuentran alojados en condiciones de alta seguridad deberá ser la mínima indispensable, y deberá estar basada en evaluaciones de riesgo y necesidades individuales.
- Todos los reclusos, incluidos los de alto riesgo, deben estar sujetos a las medidas menos restrictivas necesarias para la protección del público, de otros reclusos y del personal. Toda restricción que se aplique a los reclusos de alto riesgo debe respetar los principios de necesidad, proporcionalidad, rendición de cuentas y no discriminación.
- Se debe mantener un equilibrio entre el uso legítimo de las medidas de seguridad y el respeto de los derechos humanos fundamentales de los reclusos. La limitación de ciertos derechos jamás debe socavar su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos.
- En el caso de todos los reclusos, se debe mantener un equilibrio entre los aspectos físico, procedimental y dinámico de la seguridad.
- La inteligencia penitenciaria constituye un elemento fundamental de la seguridad dinámica efectiva, y puede ayudar a prevenir fugas, disturbios y criminalidad en los establecimientos penitenciarios.

Capítulo 1

Marco y funciones de la seguridad penitenciaria

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 5

(1) El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.

Regla 89

(2) Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a lo que sea necesario para cada grupo.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 51

(1) Las medidas de seguridad aplicadas a los detenidos serán las mínimas necesarias para asegurar la seguridad de su detención.

Regla 53

(1) Sólo en circunstancias excepcionales se recurrirá al empleo de medidas de seguridad o de alta seguridad.

(2) Se establecerán procedimientos claros a seguir, cuando se apliquen dichas medidas a los detenidos.

(3) La legislación nacional determinará la naturaleza de estas medidas, su duración y los motivos de su aplicación.

(4) La autoridad competente aprobará, en cada caso y para un periodo determinado, la aplicación de dichas medidas.

Seguridad física

Uno de los aspectos fundamentales de la seguridad penitenciaria es la seguridad física de la institución. Entre los diferentes aspectos de la seguridad física, se incluyen la arquitectura de los edificios donde funcionan los establecimientos penitenciarios la solidez de los muros de esos edificios, las rejas de las ventanas, las puertas y las paredes de las unidades de alojamiento, así como las especificaciones de los cercos y las murallas perimetrales y las torres de vigilancia. Asimismo, se puede mencionar la disponibilidad de dispositivos de soporte para la coerción física, como cerraduras, cámaras y sistemas de alarma (internos y externos), escáneres de rayos X, detectores de metal, radios, esposas y similares.

La fijación de los estándares mínimos de seguridad física para cada tipo de establecimiento, así como para cada uno de los elementos que se encuentran dentro de cada uno de estos establecimientos, constituye una buena práctica. La especificación del perímetro de seguridad, por ejemplo, puede incluir un muro externo de concreto y un cerco de malla en el interior. Se deberán especificar la altura, el ancho, los cimientos, los materiales y el método de construcción, así como la distancia entre el muro y el cerco, el tipo y la ubicación de las luces perimetrales, el sistema de alarma perimetral y el sistema de televisión de circuito cerrado para que se habilite el funcionamiento de las cámaras ante la activación de una alarma perimetral.

Al diseñar los aspectos de la seguridad física, se debe encontrar un equilibrio entre la mejor manera de alcanzar el nivel de seguridad requerido y la necesidad de respetar la dignidad del individuo. Por ejemplo, es posible recurrir a diseños arquitectónicos que respeten los criterios de seguridad de las ventanas de los dormitorios y las celdas, a la vez que se cumple con los estándares de acceso a la luz natural y al aire fresco. Los dispositivos de soporte para la coerción física, como los sistemas de alarma, monitoreo y cámaras, por definición, se entrometen en la vida privada. Al tomar decisiones relativas al lugar de alojamiento, debe haber un equilibrio entre los requisitos legítimos de seguridad y la obligación de respetar la privacidad del individuo.

La utilización y la aplicación de instrumentos de coerción física (como cadenas, esposas y grilletes) directamente a los reclusos puede resultar controvertida. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) hacen especial referencia a los instrumentos de coerción física y prohíben el uso de cadenas, hierros y otros medios de coacción que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor. Las reglas también regulan el uso de otros medios de coacción que se aplican únicamente como medida de precaución contra la fuga durante un traslado, o bien, por orden del director de un establecimiento si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo, lesione a terceros o provoque daños materiales.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 47

(1) Se prohibirá el empleo de cadenas, grilletes y otros instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor.

(2) Otros instrumentos de coerción física solo podrán ser utilizados cuando la ley los autorice y en los siguientes casos:

- (a) como medida de precaución contra la evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en el momento en que el recluso comparezca ante una autoridad judicial o administrativa;
- (b) por orden del director del establecimiento penitenciario, si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo o lesione a terceros, o que produzca daños materiales, en cuyos casos el director deberá alertar inmediatamente al médico u otros profesionales de la salud competentes e informar a la autoridad administrativa superior.

Regla 48

(1) Cuando la utilización de instrumentos de coerción física esté autorizada de conformidad con el párrafo 2 de la regla 47 habrán de aplicarse los siguientes principios:

- (a) emplear instrumentos de coerción física únicamente cuando ninguna otra forma menor de control

resulte eficaz frente a los riesgos que entrañaría la libre movilidad;

- (b) optar por el menos invasivo de los métodos de coerción física que sean necesarios para controlar la movilidad del recluso y que puedan aplicarse razonablemente, en función del nivel y la naturaleza de los riesgos en cuestión;
- (c) aplicar instrumentos de coerción física únicamente durante el tiempo necesario, y retirarlos lo antes posible una vez que desaparezcan los riesgos planteados por la libre movilidad.

(2) No se utilizarán instrumentos de coerción física en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.

Regla 49

La administración penitenciaria tratará de utilizar técnicas de control para evitar la necesidad de imponer instrumentos de coerción física o reducir el carácter invasivo de esos instrumentos, y ofrecerá capacitación en esas técnicas.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 68

- (1) Estará prohibido el uso de cadenas y de grilletes.
- (2) Estará prohibido el uso de esposas, camisas de fuerza y otros tipos de instrumentos de inmovilización corporal, excepto que:
 - (a) sean necesarios para prevenir fugas durante un traslado, y siempre que se retiren cuando el detenido comparezca ante una autoridad judicial o administrativa, salvo que dicha autoridad decida lo contrario; o
 - (b) por orden del director, cuando hayan fracasado otros métodos de control, a fin de impedir que un detenido se lesione, lesione a terceros o provoque serios daños materiales, y siempre que en dichas circunstancias el director informe de inmediato al médico y mande un informe a una autoridad penitenciaria superior.
- (3) No se usarán los instrumentos de inmovilización más tiempo del que sea estrictamente necesario.
- (4) El modo en el que se usarán los instrumentos de inmovilización quedará recogido en la legislación nacional.

En los últimos años, se ha observado un aumento significativo en la cantidad de ataques a los perímetros externos de los establecimientos penitenciarios en la forma de tentativas de liberación de reclusos de alto riesgo. Estos ataques estuvieron tramados por grupos terroristas, carteles de drogas y bandas criminales. Los establecimientos penitenciarios deberían tomar una serie de medidas para estar preparados ante este tipo de ataques. Por ejemplo, la ubicación de reclusos de alto riesgo en el centro de un establecimiento penitenciario, en lugar de optar por un alojamiento cercano al perímetro, demoraría una fuga y le brindaría al personal la oportunidad de responder a la situación y buscar ayuda. La utilización de técnicas (en general, denominadas “técnicas de fortalecimiento de objetivos”) en el perímetro también servirán para prevenir o demorar una fuga. Entre ellas, se pueden mencionar las siguientes técnicas:

- Cavar fosos y zanjas.
- Generar zonas de explosión.
- Organizar cordones policiales.
- Colocar barreras de acero reforzado o concreto y bolardos de seguridad.
- Instalar trampas en el suelo (zonas plegables).

Estas medidas ayudan a garantizar que los vehículos que contienen explosivos no lleguen al perímetro. Asimismo, la zona que rodea el perímetro debe estar libre de vegetación y construcciones, a fin de posibilitar líneas claras de visión y un espacio susceptible de defensa.

Existe documentación confiable de tentativas de liberación de reclusos de alto riesgo a lo largo del mundo mediante el uso de helicópteros. Estas clases de fuga suelen involucrar breves aterrizajes de helicópteros en las áreas de ejercicio o en los techos, el uso de sogas o escaleras para que los reclusos que se fugan puedan ascender, así como la utilización de ganchos para intentar la evasión de los cercos de seguridad. Se pueden tomar diversas medidas para prevenir las fugas con el uso de helicópteros, como la colocación de cables tipo Kevlar para la prevención del sobrevuelos (cables electrificados suspendidos) o una malla de alambre sobre las áreas de deporte y ejercicio, la construcción de puestos de vigilancia armados en cada área de ejercicio y la instalación de dispositivos antiescalada, como cercos electrificados y alambres concertinas, para prevenir que los reclusos puedan acceder a los techos. La arquitectura de los establecimientos penitenciarios modernos incluye diseños de construcción que previenen que un helicóptero aterrice mediante el levantamiento de aire.

Los establecimientos penitenciarios pueden recurrir a una gran variedad de métodos de la tecnología física: por ejemplo, análisis digital de imágenes, visión térmica, microondas, campos electromagnéticos y presión física. Los establecimientos deberían asegurarse de no confiar en un único tipo de método de seguridad de la tecnología física a fin de prevenir que toda la tecnología de seguridad física se torne inutilizable con motivo de posibles desastres naturales, fallas humanas y averías técnicas. En general, el uso de tres sistemas diferentes ofrecerá resiliencia suficiente.

Seguridad procedimental

En muchas jurisdicciones, el patrimonio carcelario abarca un diverso conjunto de edificios, muchos de los cuales datan de siglos anteriores; otros constituyen antiguos campamentos militares y muy pocos de ellos son establecimientos penitenciarios modernos construidos para el fin perseguido. A menudo se descuida la estructura física de estas viejas cárceles, entre cuyas características se destacan la visibilidad deficiente y el bloqueo de las líneas de visión. El refuerzo de las estructuras internas no suele ser de los estándares más recientes. Por lo tanto, resulta imprescindible que la seguridad física se complemente con otras formas de seguridad.

La seguridad requiere de sistemas y procedimientos efectivos que se coordinen tanto a nivel nacional como a nivel local. Los procedimientos ejercen un rol importante en la prevención de fugas y por ello se los considera un aspecto fundamental de la seguridad penitenciaria. En general, los miembros del personal penitenciario aprenden (o se les recuerda) cómo desempeñar tareas vinculadas con la seguridad mediante el uso de procedimientos. Dado que nadie está exento de que la memoria humana pueda jugar una mala pasada, es muy probable que la mayoría de las personas se olviden de cómo realizar una tarea que no se repite con cierta frecuencia. Es por ello que los procedimientos son necesarios. Cada establecimiento debería contar con un conjunto de procedimientos de clara comprensión para describir el modo y el momento en que el personal debería ejercer ciertas funciones. Los procedimientos se están volviendo cada vez más críticos a medida que aumenta el uso de tecnología de avanzada, en especial

en el caso de los procedimientos para el monitoreo de sistemas de televisión de circuito cerrado, sistemas de seguridad perimetral y cierres electrónicos.

Un procedimiento se puede definir como la estandarización de un proceso con miras a alcanzar una determinada reglamentación, coherencia y legitimidad, y para facilitar las tareas de los directores y demás personal de los establecimientos penitenciarios. Muchas veces los procedimientos incluyen listas de verificación que ofrecen control adicional para garantizar que el trabajo se realiza de la manera adecuada. Los procedimientos también pueden proporcionar información detallada sobre ciertos problemas especiales que suelen producirse.

Los procedimientos establecen el mejor modo en se debe realizar una tarea y garantizan la aplicación coherente dentro de cada establecimiento penitenciario y a lo largo de cada uno de ellos. Los procedimientos son tan importantes como las políticas. Las políticas definen lo que se debe hacer. Los procedimientos (a) detallan cómo llevar a cabo las políticas; (b) constituyen una serie de medidas que se toman para llegar a una meta final; (c) definen los mecanismos para exigir el cumplimiento de una política y (d) sirven como guía de referencia rápida en tiempos de crisis. Constituyen la base de la capacitación del personal y ayudan a eliminar el problema de un único punto de fallo.

Los procedimientos de buena calidad cuentan con las siguientes características: son escritos y se presentan en un estilo y formato claro y accesible; se formulan de manera oportuna para su adecuada implementación, tan pronto como sea posible y sin excluir material relevante; son accesibles y están disponibles; se pueden reproducir y pueden estar sujetos a actualizaciones o ser eliminados.

El tercer elemento clave de una seguridad efectiva está dado por la seguridad dinámica, la cual se describe detalladamente en el capítulo 3.

Evaluación y categorización

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 89

(2) Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a lo que sea necesario para cada grupo.
Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 51

(3) Se evaluará, tan pronto como sea posible después de su ingreso, al detenido para determinar:
(a) el riesgo que supondría para la sociedad en caso de fuga;
(b) la probabilidad de que intente fugarse solo o con la ayuda de cómplices externos.

(4) Se someterá a los detenidos a un régimen de seguridad acorde con el nivel de riesgo identificado.

(5) Se reevaluará regularmente el nivel de seguridad necesario durante la detención.

Regla 52

(1) Tan pronto como sea posible después de su ingreso, se evaluará al detenido para determinar si supone un riesgo para la seguridad de los demás detenidos, del personal penitenciario o de las personas que trabajan en la prisión o la visitan regularmente, así como para establecer si supone un riesgo para sí mismo.

Regla 53

(5) Toda decisión de ampliación del periodo de aplicación deberá ser aprobada nuevamente por la autoridad competente.

A los reclusos no les gusta estar en prisión, pero la mayoría de ellos acepta la situación. Mientras se los someta a las medidas de seguridad adecuadas y se les brinde un trato justo, no procurarán darse a la fuga o alterar seriamente la rutina habitual del establecimiento penitenciario. Por otro lado, habrá una pequeña cantidad de reclusos que bien podrá hacer todo lo que esté a su alcance para intentar una fuga. Esto significa que las autoridades penitenciarias deben poder acceder al riesgo que presenta cada recluso en particular a fin de garantizar que cada uno de ellos cuente con las condiciones adecuadas de seguridad, para que ellas no resulten ni excesivas ni insuficientes. Los diferentes niveles de riesgo requieren diferentes niveles de seguridad.

Existen diversos motivos por los cuales las medidas de seguridad a las que se somete a los reclusos deberían ser las mínimas necesarias para lograr un entorno de encierro seguro. Según investigaciones, se ha llegado a la conclusión de que cuanto menor sea la cantidad de reclusos de alta seguridad, mayor será la conciencia del personal respecto de tales reclusos y las posibilidades de concentrar la atención en ellos. Asimismo, los niveles bajos de seguridad suelen ir acompañados de un trato más humano, en comparación con los niveles de mayor seguridad. Es por ello que mantener la menor cantidad posible de reclusos en condiciones de alta seguridad sería una buena práctica para respetar los derechos humanos. En realidad, la seguridad es costosa, por lo que a mayor cantidad de reclusos alojados en condiciones de alta seguridad, mayor será el costo para el Estado.

Evaluación de riesgos

La administración penitenciaria debe realizar una atenta evaluación de riesgos. Es imprescindible que la evaluación de riesgos distinga entre los cuatro tipos de riesgo predominantes:

- Riesgo de fuga.
- Riesgo de violencia hacia el personal, otros reclusos y visitas.
- Riesgo al orden debido.
- Riesgo de que los reclusos dirijan actividades delictivas desde dentro de los establecimientos penitenciarios para que se concreten fuera de prisión (por ejemplo, participar de actividades relacionadas con el crimen organizado, actividades de bandas o grupos terroristas, el narcotráfico, y la intimidación o corrupción de testigos, jueces, abogados o miembros del jurado).

El tipo de riesgo que pueda provocar un recluso ejercerá un profundo impacto en la estrategia de gestión de riesgos. Por ejemplo, en la gestión de riesgos de los reclusos cuya evaluación hubiera arrojado un riesgo de fuga importante, será necesario enfatizar las rutinas y las medidas de seguridad, mientras que posiblemente los internos que, según la evaluación, representen un riesgo al orden debido no requerirán que se acentúe la seguridad sino los esfuerzos de modificar actitudes y conductas.

La mayor consideración en la evaluación de riesgos es la protección del público. Quienes están involucrados en la realización de las evaluaciones de riesgos deben contar con la

satisfacción de que el riesgo de los reclusos se está reduciendo, a fin de sugerir el traslado progresivo hacia instituciones de menor seguridad y de que el riesgo se redujo a un nivel aceptable, compatible con la protección de la seguridad pública, para recomendar la liberación.

Se han identificado una gran cantidad de criterios para evaluar el riesgo de fuga, los cuales normalmente incluyen los siguientes:

- La amenaza que un recluso podría representar para la comunidad si este se diera a la fuga.
- La probabilidad de que la persona intentará fugarse, ya sea por su propia cuenta o con ayuda externa.
- Antecedentes previos de tentativas de fuga y acceso a ayuda externa.
- La naturaleza del delito por el cual se condenó al recluso.
- La cantidad y el tipo de delitos previos.
- La duración de la condena, la cual normalmente refleja la naturaleza del delito.
- La posibilidad de amenaza a otros reclusos y al personal.

La evaluación inicial de riesgos no debería concentrarse demasiado en la conducta observable, sino que debería fomentar la identificación de características menos obvias que podrían representar un riesgo. Entre los aspectos importantes que deberían incluirse dentro de las evaluaciones de riesgos, sin ser descuidados, se encuentran los siguientes:

- La existencia de un estilo de vida delictiva.
- La presencia de una desviación sexual (p. ej., antecedentes de violencia sexual, abuso de menores, etc.)
- Actitud del infractor hacia la víctima del delito.
- Carencia de habilidades del pensamiento, como dificultad de anticipar las consecuencias.
- Inmadurez emocional, como la dificultad de superar una pérdida, un rechazo o una situación de estrés.
- Análisis de los elementos que motivaron la violencia en el delito cometido.

La información de inteligencia, proveniente tanto de fuentes penitenciarias como de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, puede constituirse en parte imprescindible de cualquier evaluación de riesgos, dado que suele aportar una percepción que otras fuentes no pueden arrojar a la evaluación.

Según la jurisdicción en la que se efectúe la evaluación, se precisará incluir cuestiones específicas dentro de algunos de los criterios anteriores, como asociación a bandas, condenas por delitos vinculados con el terrorismo o bandas que participan del crimen organizado. Otras cuestiones importantes a observar dentro de la evaluación de esta clase de reclusos sería el rol que ejercen en el grupo o en la organización (es decir, si tienen una mayor o menor jerarquía) y el riesgo de que influncien, adoctrinen o recluten otros detenidos. Es por ello que estas amenazas deberán considerarse en la gestión de riesgos de estos reclusos.

En relación con los infractores condenados por delitos vinculados con el terrorismo o con aquellos que son excesivamente violentos, es muy importante comprender que no todas las personas son iguales. Las motivaciones, las circunstancias y los motivos por los

cuales los individuos cometen el mismo tipo de delitos suelen ser variados y complejos. La evaluación de riesgos en este tipo de infractores se debe informar mediante la compleja comprensión de las características de la organización a las que pertenecen y de sus motivaciones¹⁰.

Categorización y distribución

Luego de una evaluación de riesgos pormenorizada, los reclusos serán categorizados según el nivel de seguridad adecuado en el que deberán estar alojados. La categorización de reclusos también es imprescindible para decidir su distribución a un establecimiento penitenciario apropiado y, junto con los hallazgos relativos a la evaluación de riesgos y necesidades, constituye la base para el desarrollo de planes de condena individualizados.

En la mayoría de las jurisdicciones, se describe a los reclusos según la categoría de seguridad de los establecimientos, los cuales pueden ser de alta, media o baja seguridad. La categoría de seguridad de una cárcel está basada en el nivel de seguridad que existe en cada establecimiento penitenciario en particular. Una cárcel de alta seguridad debería contar con disposiciones importantes en materia de seguridad física, procedimental y dinámica para que ningún recluso pueda darse a la fuga. Por el contrario, es posible que un establecimiento de baja seguridad no tenga cerraduras en las puertas de las celdas y no cuente con un cerco perimetral.

Al decidir la distribución de los reclusos, se deben respetar siempre los principios de legalidad, necesidad, rendición de cuentas, proporcionalidad y no discriminación. Esto significa que se deberá alojar a todos los reclusos en el entorno menos restrictivo necesario para su custodia segura, según las evaluaciones de riesgos individuales. No debería haber discriminación alguna respecto de ciertos grupos de reclusos, ya sea en razón de raza, color, religión, etnia, nacionalidad, género, orientación sexual, opiniones políticas o cualquier otro factor.

La cantidad reducida de reclusos cuya evaluación y categorización arroje un alto riesgo, en general, será distribuida en establecimientos de alta seguridad o en unidades de alta seguridad dentro de un establecimiento penitenciario de una categoría de seguridad inferior (p. ej., una cárcel de seguridad media). Es posible que la aun menor cantidad de reclusos que son considerados particularmente peligrosos deban ser alojados en establecimientos de máxima seguridad, que podrán ser establecimientos penitenciarios especiales o unidades separadas dentro de otro establecimiento (p. ej., dentro de otro establecimiento de alta seguridad donde se alojan otros reclusos de alto riesgo). Asimismo, debería haber disposiciones diferentes para las internas mujeres y para los jóvenes adultos, quienes deberían ser alojados en entornos menos restrictivos¹¹.

Por otra parte, deberían aplicarse consideraciones especiales para los reclusos con

¹⁰Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización y la Violencia Política (ICSR): págs. 13 y 22 en *Establecimientos penitenciarios y terrorismo, radicalización y desradicalización en 15 países* (2010).

¹¹En el caso de las mujeres, véase la Regla 41(a) de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). En el caso de los niños, véanse el art. 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas 12, 28 y 30 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad.

enfermedades mentales, quienes deberían ser alojados en condiciones que consideren sus requerimientos para la salud mental y que deberían ser lo menos restrictivas necesarias, en equilibrio con la necesidad de una detención segura. Por ejemplo, esta clase de infractores deberían ser alojados en establecimientos psiquiátricos de seguridad o en secciones de hospitales destinadas a alojar personas que cometieron un delito y padecen una enfermedad mental tratable.

Los procesados también pueden estar sujetos a condiciones de alta seguridad, como reclusos de potencial alto riesgo. Este sería el caso si hubiera una alta probabilidad de que fueran evaluados como de alto riesgo en caso de ser condenados. La evaluación de riesgos preliminar se puede hacer sobre la base del delito del cual se los acusa y de los informes adicionales de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en cuanto a sus antecedentes, asociación a alguna banda criminal u organización terrorista y las circunstancias de los delitos, entre otras cuestiones.

La revisión y la reevaluación constituyen características importantes de cualquier sistema de clasificación de seres humanos que tenga como fin encontrar un equilibrio entre la seguridad y la rehabilitación. Es por ello que este tipo de actividades se deberían programar y realizar con una periodicidad razonable y teniendo en consideración el desarrollo de cada interno en particular.

Recuento y control

Recuento de reclusos

El sistema y los procedimientos para el recuento de reclusos resultan cruciales para la seguridad de los establecimientos penitenciarios, así como para la seguridad del personal y de los internos. Un recuento es la confirmación física de la cantidad de internos que se encuentran en determinadas ubicaciones. La cantidad de internos de cada área se compara con la cantidad asignada al mismo lugar. Los procedimientos deberían establecer:

- Cuándo contar a los reclusos.
- En qué lugar contar a los reclusos.
- Cómo contar a los reclusos.
- Quién debería contarlos.
- Disposiciones para el registro de los recuentos.
- Cuándo se debería prohibir el desplazamiento de reclusos.
- Procedimientos de recuento durante emergencias.

Por ejemplo, el personal penitenciario debería estar ejerciendo su función, al estar a cargo de un grupo de reclusos, de contar la cantidad de detenidos y asumir la responsabilidad de estar a cargo y supervisar a cada uno de los detenidos del grupo hasta que el relevo lo reemplace para hacerse cargo y supervisar a estos reclusos.

Recuento de artículos que representan un riesgo

Con frecuencia, los reclusos roban herramientas o equipos que pertenecen a los establecimientos penitenciarios. Luego, estos elementos pueden ser utilizados para facilitar las fugas. Es por ello que resulta imprescindible que cada establecimiento implemente procedimientos para el control de las herramientas y los equipos. El departamento de seguridad debería tener acceso inmediato a inventarios actualizados de todos los equipos y las herramientas que se encuentran en el establecimiento. Del mismo modo, se deben organizar verificaciones frecuentes e irregulares de los tableros, armarios y almacenes de herramientas que se encuentren en el establecimiento, como también registrar los resultados de tales verificaciones en un formulario auditable. Para la efectiva gestión de herramientas, equipos y bienes, se requiere de lo siguiente:

- Cada herramienta debe tener grabado un número único.
- Cada interno debe tener un número de identificación.
- El número se debe colocar en un tablero para indicar qué herramientas se entregaron.
- Todas las herramientas deben estar guardadas de manera segura en gabinetes cuando no se encuentran en uso.
- Las verificaciones de herramientas se deben efectuar al final de cada jornada de trabajo.
- No se deben efectuar desplazamientos de internos hasta que se verifique que las herramientas son las adecuadas.

Control de desplazamientos

“La gestión efectiva del desplazamiento de reclusos dentro de un establecimiento penitenciario depende de los siguientes factores:

- Niveles de personal proporcionales a la cantidad de reclusos.
- El nivel de aptitudes y competencia del personal.
- La disposición o la configuración del establecimiento.
- La efectividad de la infraestructura de la seguridad estática.
- La capacidad de clasificar y separar las categorías de reclusos eficazmente”.
- DOMP de las Naciones Unidas: Manual de la gestión de los incidentes en la prisión, 2013, pág. 26.

Se deben implementar procedimientos de control de desplazamientos a fin de que se evalúe el riesgo de las distribuciones de reclusos, así como de que estas puedan registrarse y controlarse desde un punto central. Se debería acordar rutas de desplazamientos designadas luego de las evaluaciones de riesgos y amenazas. Las rutas deberían ser seguras y ser fáciles de observar, especialmente mediante un sistema de televisión de circuito cerrado, cuando estuviera disponible. El personal que supervisa los desplazamientos debe tener la posibilidad de comunicarse por radio. En la medida de lo posible, las rutas deberían evitar las áreas abiertas o el acceso a los techos. El control de los órdenes de desplazamientos debería estar centralizado, aunque también debería ser impredecible. Es importante que se registre a los reclusos de alto riesgo cuando salen de alguna ubicación y se debe anotar su retiro. Asimismo, también se debe anotar cuando los reclusos llegan al destino aprobado.

No se permitirá desplazamiento individual alguno de reclusos de alto riesgo hasta que se haya completado el desplazamiento masivo y la lista de reclusos (la cantidad total

de reclusos que se computaron en el establecimiento) esté completa. Si no lo está, se recurrirá a una verificación de la lista en condición de paralización (es decir, con el congelamiento de la totalidad de los desplazamientos de reclusos) en el lugar específico en el que se observa la discrepancia. Si de este modo no se verifica la lista, habrá una nueva verificación en condición de paralización en todas las ubicaciones para identificar la discrepancia. Si tampoco se puede llegar a una verificación mediante este método, se deberá llevar a todos los reclusos a sus lugares de alojamiento para ejecutar una verificación de la lista en condición de encierro (es decir, de todos los reclusos que se encuentren en las celdas, salas o dormitorios).

Registro

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 50

Los registros se realizarán de un modo que respete la dignidad intrínseca del ser humano y la intimidad de las personas, así como los principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad.

Regla 51

Los registros no se utilizarán para acosar ni intimidar al recluso ni para inmiscuirse innecesariamente en su intimidad. A efectos de rendir cuentas, la administración penitenciaria dejará debida constancia de los registros que se lleven a cabo, en particular de los registros personales sin ropa, los registros de los orificios corporales y los registros de las celdas, así como de los motivos de esos registros, la identidad de quienes los llevaron a cabo y los resultados obtenidos.

Regla 52

(1) Los registros invasivos, como los registros personales sin ropa y los registros de los orificios corporales, solo se efectuarán cuando sean absolutamente necesarios. Se alentará a las administraciones penitenciarias a idear y poner en práctica alternativas adecuadas a los registros invasivos. Los registros invasivos se harán en privado y por personal calificado del mismo sexo que el recluso.

(2) Los registros de los orificios corporales solo los podrán hacer profesionales médicos calificados que no sean los principales responsables de la atención del recluso o, como mínimo, miembros del personal que hayan sido adecuadamente capacitados por profesionales médicos en cuanto a las normas de higiene, salud y seguridad.

Regla 60

(2) Los procedimientos de registro y entrada no podrán ser degradantes para los visitantes y se regirán por principios cuando menos tan protectores como los que figuran en las reglas 50 a 52. Se evitarán los registros de los orificios corporales y no se emplearán con niños.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio XXI

Los registros corporales, la inspección de instalaciones y las medidas de organización de los lugares de privación de libertad, cuando sean procedentes de conformidad con la ley, deberán obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los lugares de privación de libertad se practicarán en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello, los Estados Miembros utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados.

Los registros intrusivos vaginales y anales serán prohibidos por la ley.

Las inspecciones o registros practicados al interior de las unidades e instalaciones de los lugares de privación

de libertad, deberán realizarse por autoridad competente, conforme a un debido procedimiento y con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 54

- (1) El personal se ceñirá a un procedimiento detallado cuando realice inspecciones de:
 - (a) los lugares donde viven, trabajan y se reúnen los detenidos;
 - (b) los detenidos;
 - (c) los visitantes y sus bienes, y
 - (d) el personal penitenciario.
- (2) La legislación nacional establecerá las situaciones en las que se pueden llevar a cabo inspecciones y registros, así como su naturaleza.
- (3) Se formará al personal para que lleve a cabo estas inspecciones con objeto de detectar y prevenir cualquier intento de fuga o de ocultamiento de artículos de contrabando, pero respetando al mismo tiempo la dignidad de las personas y sus bienes personales.
- (4) No se humillará a las personas que están siendo registradas.
- (5) El personal encargado de registrar será del mismo sexo que la persona registrada.
- (6) El personal penitenciario no podrá examinar las cavidades corporales.
- (7) Un examen íntimo en el marco de un registro sólo podrá ser realizado por un médico.
- (8) El detenido estará presente cuando se registren sus efectos personales, a menos que las técnicas del registro o el daño potencial al personal lo impida.

Muchos de los artículos prohibidos que se infiltran en los establecimientos penitenciarios llegan a través de visitas sociales¹². El registro inicial de las visitas al momento de su llegada constituye la principal medida de seguridad frente al contrabando. Si el registro no se efectúa de manera eficiente, esta medida de seguridad se pierde. Los procedimientos para el registro de visitas se deben fijar con claridad mediante instrucciones por escrito. Se debe capacitar adecuadamente a personal idóneo en el uso de equipos de detección de metales y rayos X. Del mismo modo, no se deben dejar de lado los procedimientos con motivo de presiones temporales, de reclusos agresivos o para alcanzar objetivos estadísticos. Además, se debe monitorear atentamente la coherencia en la aplicación de los procedimientos. El diseño de las salas de visita y los procedimientos que en ellas se

¹²Otros medios de ingreso de artículos prohibidos en un establecimiento penitenciario incluyen la corrupción del personal, los reclusos que regresan a prisión (de grupos de trabajo, comparecencia a tribunales o salidas transitorias) y artículos arrojados al interior del establecimiento.

aplican también se deberían tener especialmente en cuenta.

Una vez que se infiltraron elementos en el establecimiento, la única defensa frente a su uso ilícito es la presencia de un programa de registros pormenorizados. Las estrategias de registro no deberían ser ambiciosas, sino estar basadas en una apreciación realista de lo que se necesita y de lo que es factible. La adecuada y profesional ejecución de políticas de registro locales y realistas ejercerá un efecto de disuasión en los reclusos. Hay diversas áreas de los establecimientos penitenciarios o situaciones en las que se requieren registros, con inclusión del registro de reclusos, visitas, personal, contratistas, vehículos, equipos, mercaderías, tiendas, correspondencia, bienes, talleres, campos de deportes y lugares de alojamiento.

Los reclusos pueden violar la seguridad física de la celda mediante la alteración de las rejas, las cerraduras u otras medidas de seguridad física, incluidos los muros, los techos y los pisos. Los establecimientos penitenciarios deberían contar con procedimientos implementados para efectuar verificaciones de las estructuras en los lugares de alojamiento con una frecuencia compatible con sus necesidades individuales.

El personal debe efectuar las actividades de registro con profesionalismo y garantizar que, mediante el proceso de registro, no se humille a los reclusos. Los registros invasivos, incluidos los registros sin ropa y los registros de orificios corporales, deberán efectuarse solo si resultaran absolutamente necesarios. Las instituciones deberían desarrollar y utilizar técnicas alternativas a los registros invasivos. Los registros invasivos se deben realizar en privado y por personal capacitado del mismo sexo que el recluso. Los registros de orificios corporales solo deberán estar a cargo de profesionales de la salud calificados distintos de aquellos que ejercen responsabilidad primaria del cuidado del recluso o, mínimamente, de personal debidamente capacitado en normas de higiene, salud y seguridad por un profesional médico. Contar con una “política para artículos ocultos” que establezca claramente las medidas que se deberían implementar cuando se sospecha que algún recluso tiene artículos ocultos internamente constituye una buena práctica.

Los reclusos deben estar presentes cuando se registran sus bienes personales, salvo que las técnicas de investigación o una potencial amenaza al personal lo impidan. El personal también debería asegurarse de que el registro se complete de conformidad con los procedimientos en cuanto a que no deben permitir que los reclusos los intimiden o los distraigan.

El personal debería tener especial sensibilidad en aquellas circunstancias en las que se registre a reclusas. En ningún caso, debería involucrarse a personal masculino en los registros de mujeres. La necesidad de observar la dignidad y la decencia se aplica especialmente en los procedimientos de registro de reclusas, por ejemplo, no solicitarle a una detenida que se desnude totalmente durante un registro corporal¹³.

Comunicaciones y vigilancia

Los reclusos conservan, dentro de ciertos límites, sus derechos humanos y libertades, incluyendo su derecho a la vida familiar y a no permanecer totalmente aislados de la

¹³Reglas 19 y 20 de las Reglas de Bangkok.

sociedad. En algunas circunstancias y por razones de seguridad, se les puede negar, a los reclusos el contacto físico con amigos y familiares. La obligación de la administración penitenciaria en cuanto a fomentarla comunicación con el mundo exterior debe ser equilibrada y a su vez considerar los riesgos asociados con la posibilidad que tienen los reclusos de comunicarse con personas del medio libre. La administración de la comunicación se debe efectuar con el objetivo de prevenir el delito, inhibir el tráfico de artículos prohibidos, asegurar la protección de la población para que no reciba comunicaciones no deseadas y asimismo evitar fugas.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 58

(1) Los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y amigos:

- (a) por correspondencia escrita y por los medios de telecomunicaciones, electrónicos, digitales o de otra índole que haya disponibles; y
- (b) recibiendo visitas.

Regla 43

(3) Entre las sanciones disciplinarias o medidas restrictivas no podrá figurar la prohibición del contacto con la familia. Solo se podrán restringir los medios de contacto familiar por un período limitado y en la estricta medida en que lo exija el mantenimiento de la seguridad y el orden.

Regla 63

Los reclusos tendrán oportunidad de informarse periódicamente de las noticias de actualidad más importantes, sea mediante la lectura de diarios o revistas o de publicaciones especiales del establecimiento penitenciario, sea mediante emisiones de radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o controlado por la administración del establecimiento penitenciario.

Regla 88

(1) En el tratamiento de los reclusos no se recalcará el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.

Regla 106

Se velará particularmente por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia que redunden en beneficio de ambas partes.

Regla 107

Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinsertión social y el interés superior de su familia.

Véanse también las Reglas 24.1 a 24.12 de las Reglas Penitenciarias Europeas y el Principio XVIII de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Los contactos externos de los reclusos deben ser considerados como derechos y no como privilegios. Por lo tanto, no deben ser utilizados ni como recompensa ni como sanciones. De este modo, no resulta aceptable privar a los reclusos de sus contactos como método de sanción disciplinaria, excepto cuando el delito tenga que ver con el

abuso específico de un contacto determinado. La sanción nunca debe incluir la total privación de contacto con su familia.

Existen cinco formas básicas de contacto con el exterior: cartas, visitas, llamadas telefónicas, salidas del establecimiento penitenciario, y libros, diarios e internet. Cualquier contacto con el mundo exterior puede generar algunas preocupaciones relacionadas con la seguridad, particularmente en el caso de los reclusos de máxima seguridad. Por lo tanto, es importante encontrar formas en que se puedan mantener niveles adecuados de contacto, sin poner en riesgo la seguridad del establecimiento. En general, esto resultará posible siempre que el personal comprenda que tanto la seguridad como el contacto con el mundo exterior son elementos igualmente importantes en el desempeño de su difícil tarea.

La interferencia en las comunicaciones de los reclusos solo debe producirse de conformidad con la legislación nacional y en respuesta a una amenaza. Deberían existir procedimientos con los siguientes fines:

- El monitoreo y la interceptación de las comunicaciones de los reclusos.
- La proporción de información a los reclusos sobre las disposiciones locales con respecto al correo y las llamadas telefónicas.
- Los procedimientos para el manejo de material adjunto ilícito.
- El manejo de correspondencia legal privilegiada.
- Otra correspondencia confidencial autorizada.
- La divulgación de información.
- La cantidad de correspondencia que será habitualmente leída y las llamadas telefónicas que serán escuchadas.
- Como se responderá ante las solicitudes de la policía u otra autoridad a cargo de las investigaciones, incluida la divulgación de información ad hoc.
- La retención de material.

Asimismo, se debe disponer de acuerdos para controlar el acceso de los reclusos a las tecnologías de la información y a internet.

En algunos sistemas penitenciarios, se dispone de visitas virtuales a través de videoconferencias para que los reclusos puedan mantener un contacto visual y verbal con sus familias en el caso de que vivan lejos del establecimiento penitenciario y les resulte imposible realizar visitas de forma regular. Tales acuerdos son especialmente pertinentes para los reclusos extranjeros. Las autoridades penitenciarias deben garantizar que estas visitas sean monitoreadas de cerca, con una supervisión adecuada cuando existan riesgos adicionales (por ejemplo, en el caso de reclusos que hayan cometido delitos sexuales).

Todos los establecimientos penitenciarios deben contar con sistemas que permitan, dentro de un ámbito seguro, la recopilación y la evaluación de información relacionada con la seguridad y temas afines, que guarden conformidad con la legislación nacional, con el fin de cumplir los objetivos de seguridad e inteligencia. Todo el personal debería tener la responsabilidad de recabar información de seguridad de manera activa para luego informarla al Departamento de Seguridad. El tema de la recopilación de información de inteligencia penitenciaria, en forma manifiesta y encubierta, así como su respectivo análisis está desarrollado en detalle en los capítulos 3 y 4.

Marco de la seguridad penitenciaria

Todas las administraciones penitenciarias deben tener un documento marco nacional, estatal o federal relacionado con niveles altos de seguridad penitenciaria para proporcionar a los establecimientos la información y la orientación necesarias para mantener elevados niveles de seguridad y cumplir con el objetivo de evitar fugas y prevenir que los reclusos de alto riesgo puedan desarrollar actividades delictivas que se concreten fuera de prisión. El marco de seguridad se debe aplicar de igual manera a todas las áreas correspondientes a la totalidad de las categorías de prisiones.

El objetivo del marco de seguridad debería ser la disposición de estándares mínimos de seguridad comunes en todos los establecimientos penitenciarios, pero no debería ofrecer lineamientos demasiado centrales. Los directores de las prisiones deberían tener cierto nivel de autonomía en el manejo del establecimiento a su cargo y a su vez contar con la flexibilidad de adaptar los estándares mínimos principales a las circunstancias locales. El marco debería presentar la información de manera que a los establecimientos penitenciarios les sea posible aplicar los procedimientos de seguridad de la manera más adecuada y de acuerdo a sus necesidades y recursos individuales. De igual modo, debería resultar de fácil acceso y actualización. En caso de resultar necesario, las oficinas centrales deberían registrar y destacar las reformas.

En muchas jurisdicciones, el marco de seguridad penitenciaria se centra en cuatro funciones principales correspondientes a un nivel de seguridad alto, a saber:

- Evaluación y categorización.
- Recuento y control.
- Registro.
- Comunicaciones y vigilancia.

Gestión de la seguridad dentro del ámbito penitenciario

El marco de seguridad penitenciaria debería contar con el respaldo de una estrategia de seguridad local acordada que refleje las necesidades de cada establecimiento penitenciario y respete los requisitos que figuran en el marco de seguridad. Es de buena práctica poner a disposición de todo el personal del lugar la estrategia de seguridad local.

La estrategia de seguridad local debería establecer los arreglos necesarios para cumplir con los requisitos de cada una de las cuatro o más funciones comprendidas en el marco de la seguridad nacional.

Este documento, elaborado por la dirección del establecimiento local, debería especificar los procedimientos que puedan cumplir con el marco nacional y, a su vez, reflejar las necesidades de seguridad particulares de cada establecimiento penitenciario.

En forma particular, los procedimientos establecidos en la estrategia de seguridad local deberán:

- Tomar debida nota del análisis del riesgo local.
- Reflejar la seguridad local física y procedimental.
- Considerar las categorías de reclusos alojados en el establecimiento penitenciario.
- Identificar al personal, equipamiento y recursos necesarios para llevar a cabo cada emprendimiento.

El equilibrio entre los diferentes tipos de seguridad (física, procedimental y dinámica) llevado a cabo dentro de cada establecimiento penitenciario se debería basar en dispositivos tales como patrullas externas, torres, barreras de seguridad o mecanismos de detección; el tipo de alojamiento dentro del establecimiento penitenciario, dispositivos de seguridad internos, y la proporción personal-reclusos.

En el ámbito penitenciario, resulta crucial para la gestión asegurar que todo el personal sea consciente de los conceptos de seguridad física, procedimental y dinámica, así como crear las estructuras necesarias para que el personal se sienta respaldado en el ejercicio de la autoridad. La buena práctica indica que deberían existir cuatro componentes a ser tenidos en cuenta para la estructura de gestión de la seguridad local: el director del establecimiento penitenciario, quien tiene la responsabilidad operacional total de la seguridad del establecimiento; un comité de seguridad, para asesorar al director de todos los aspectos relacionados a la seguridad; una persona encargada de la seguridad y un departamento de seguridad responsable; y el personal penitenciario que es colectiva e individualmente responsable de mantener niveles de seguridad apropiados de forma constante. Con frecuencia y de manera acertada, se suele leer en carteles dispuestos dentro de los establecimientos que la “seguridad es responsabilidad de todos”.

Auditoría de la seguridad

Las investigaciones llevadas a cabo con referencia a fugas de establecimientos penitenciarios revelaron que solo en pocas ocasiones, el mal funcionamiento de los sistemas de cierre o de detección electrónica, alambres de púa insuficientes, u otras deficiencias en las estructuras físicas o tecnológicas, resultaron ser la razón de dichas fugas. Las fallas más serias en cuanto a seguridad resultaron estar relacionadas con un miembro del personal o con varios de ellos, quienes habían “simplificado” su trabajo, no sabían que se esperaba de ellos, o simplemente no cumplieron con los procedimientos de seguridad establecidos. Aunque las deficiencias en las estructuras físicas pudieron haber contribuido con el problema, el hecho de que el personal no cumpliera con actividades relacionadas a temas de seguridad resultó ser la raíz del problema. En otras palabras, las causas de los mayores fracasos del sistema de seguridad fueron las deficiencias resultantes de la relación “personal-sistema”, y no aquellas de la relación “estructura física-sistema”.

Esta realidad señala la necesidad de establecer un programa integral de auditoría de seguridad. La auditoría de seguridad es un proceso destinado a determinar hasta qué punto se combina la política, los procedimientos, los estándares y la práctica para ofrecer un entorno penitenciario seguro y protegido. Se incluye en este proceso una evaluación detallada de cada aspecto del programa de seguridad de los establecimientos penitenciarios. La auditoría de seguridad se centraliza en las operaciones de seguridad. Aunque los estándares y políticas son aspectos importantes de dichas auditorías, el foco primario se centra en los sistemas de seguridad y la implementación operativa diaria. La auditoría es una experiencia práctica que, cuando es conducida de manera apropiada por personas que están íntimamente familiarizadas con principios relacionados a la seguridad, identifica las deficiencias en los mecanismos de seguridad del establecimiento penitenciario que puedan implicar un riesgo para la seguridad y protección del personal y para la comunidad.

Son muchos los beneficios de las auditorías de seguridad llevadas a cabo en administraciones penitenciarias y cada uno de los establecimientos: se identifican

falencias, deficiencias, procedimientos inadecuados y áreas de vulnerabilidad en la operación institucional; se evalúa el cumplimiento con lo dispuesto en el marco de seguridad nacional y en los estándares, políticas y procedimientos penitenciarios; se identifican equipamientos, mecanismos de cierre, sistema instrumental y de cierre, etc. que se consideren inoperables, inapropiados o inadecuados para su uso; se verifica la eficiencia y eficacia de la aplicación de los recursos de seguridad; y se identifican las buenas prácticas para ser compartidas en la administración penitenciaria.

En algunas jurisdicciones, es obligatoria la combinación de auditorías internas con auditorías externas. En algunas oportunidades, se requiere que se lleven a cabo auditorías internas (aquellas llevadas a cabo por el personal dentro establecimiento penitenciario) y auditorías externas (auditorías llevadas a cabo por un equipo o por personal externo a la institución). En otras jurisdicciones, las auditorías internas son auditorías preliminares y son llevadas a cabo por personal de la institución en forma previa a la auditoría externa.

No se recomienda que la auditoría interna sea la única actividad de control. Se observa frecuentemente que a los auditores les resulta difícil señalar objetivamente las deficiencias provenientes de amigos, compañeros de trabajo y supervisores. Además, no pueden identificar riesgos o vulnerabilidades por estar auditando ciertas condiciones en las cuales se desempeñan todos los días, debido a que están muy familiarizados con ellos y no pueden ser imparciales. En algunas jurisdicciones, existen auditorías “entre pares” (donde el personal de un establecimiento audita otro establecimiento), lo que ayuda a superar algunos de estos problemas.

Las auditorías externas tienden a ser más objetivas y exhaustivas. Pueden ser comunicadas previamente o no. La ventaja de no ser comunicadas reside en que la institución es observada en una condición operativa más aproximada a la condición normal. La ventaja de las auditorías comunicadas con anterioridad reside en que la institución cuenta con la oportunidad de preparar y corregir las condiciones que presentan deficiencias antes de llevarse a cabo la auditoría. Algunas jurisdicciones han observado que resulta efectiva la combinación de ambos tipos de auditorías, con un cronograma aleatorio para realizar auditorías sin comunicación previa.

Varias jurisdicciones utilizan un listado de auditorías de seguridad, el cual representa generalmente los objetivos y lineamientos de seguridad establecidos en el marco de seguridad nacional. Se registra la información de cada lineamiento y se suministra un espacio para el comentario del auditor. El auditor debería realizar una evaluación de cada lineamiento e identificar si el establecimiento cumple o no con cada uno de ellos. Se debería otorgar un puntaje final de la evaluación realizada, que refleje el nivel de cumplimiento de los lineamientos de seguridad del marco de seguridad nacional.

La experiencia ha comprobado que el desarrollo y la implementación de un programa integral de auditoría de seguridad implican un avance importante a fin de reducir riesgos de seguridad que puedan resultar endémicos para las operaciones en establecimientos penitenciarios.

Evaluación encubierta

La evaluación encubierta es una prueba planeada, organizada, realista, pero no comunicada, de los procesos, procedimientos y equipamiento de seguridad. El objetivo principal de la política de la evaluación encubierta es:

- Evaluar la prestación de procesos y procedimientos designados para mantener la seguridad y prevenir fugas.
- Evaluar la asistencia técnica diseñada para mantener la seguridad y prevenir fugas
- Prevenir el ingreso de elementos no autorizados.
- Identificar áreas vulnerables/equipamiento inadecuado.
- Identificar falencias de gerenciamiento y de los sistemas que necesiten ser mejorados.
- Premiar y reconocer las buenas prácticas.
- Responder y evaluar las cuestiones relacionadas con la inteligencia y/o riesgos identificados.
- Identificar necesidades de capacitación.
- Identificar deficiencias y asegurar un abordaje apropiado.
- Ofrecer garantías acerca de la capacidad del establecimiento penitenciario para cumplir con las responsabilidades básicas en temas relacionados a la seguridad.

La evaluación encubierta es una herramienta utilizada para garantizar a los directores de establecimientos que el personal se encuentra alerta y que los procedimientos de seguridad se llevan a cabo de acuerdo a los procedimientos. La evaluación encubierta, utilizada de manera apropiada, resulta ser una evaluación dinámica y realista de los mecanismos de seguridad. Por ejemplo, la evaluación encubierta puede incluir:

- Solicitar a un miembro del personal que trate de introducir al establecimiento un elemento no permitido y verificar luego si es detectado.
- Desplazar a un interno desde su lugar de trabajo sin informar a un miembro responsable del personal y verificar cuanto tiempo le toma identificar la falta del recluso en el lugar.
- Solicitar a un recluso de confianza o a un miembro del personal que retire algo fuera del sector de cocina y luego verificar si logra llevarlo a cabo.
- Dejar una puerta sin cerrar y monitorear de cerca para verificar cuánto tiempo lleva su detección.

Círculos concéntricos de protección

Siempre existe el riesgo de que se produzca una deficiencia en el funcionamiento de los elementos de seguridad física y procedimental. Los mecanismos de seguridad física pueden ser vulnerados, el suministro de energía eléctrica puede interrumpirse y el equipamiento puede sufrir desperfectos técnicos. El personal puede no cumplir con los lineamientos, puede estar sujeto a condicionamientos y a manipulaciones, y pueden ocurrir actos de corrupción o errores humanos. Con el objetivo de reducir los riesgos asociados con las deficiencias en la seguridad física y procedimental, se podría aplicar un principio básico para obtener buenos resultados en cuanto a seguridad, que introduce el concepto de “círculos concéntricos de protección”. Este concepto comprende el uso de múltiples “capas” o “barreras” de seguridad. La aplicación de este concepto asegura que, aún si una barrera o elemento de seguridad sufre una deficiencia, los reclusos

necesitaran pasar un número de medidas de seguridad para llevar a cabo una fuga. El hecho de contar con varias barreras disminuye la posibilidad de que el recluso pueda escaparse o que una persona no autorizada pueda ingresar al establecimiento.

La primera barrera se encuentra en el muro perimetral del establecimiento penitenciario, y las barreras adicionales se encuentran ubicadas a medida que una persona ingresa al establecimiento y se dirige hacia el área de máxima seguridad. A mayor cantidad de barreras existentes entre el mundo exterior y el recluso, mejor será el nivel de seguridad. En cada barrera, esta la posibilidad de disuadir, detectar, impedir y demorar el acceso de un recluso o una persona no autorizada. Por ejemplo, los reclusos o personas no autorizadas que intenten violar una barrera podrán ser detectadas e interceptadas por algún elemento de seguridad apropiado. Es posible disminuir la posibilidad de éxito de un recluso/persona no autorizada mediante la utilización de mayor cantidad de barreras, o mediante el aumento de la efectividad de cada barrera, o llevando a cabo ambas acciones. El hecho de confiar en la seguridad de una sola barrera no suele ser efectivo, porque requiere un nivel de perfección que resulta inalcanzable. Mientras que la posibilidad de violar una sola barrera puede resultar factible, la posibilidad de violar tres o más barreras sucesivas se convierte en algo exponencialmente difícil de llevar a cabo.

Las barreras de seguridad pueden tener diferentes formas. Las barreras físicas (paredes, alambrados, puertas, rejas) y los sistemas de detección y vigilancia (cámaras CCTV, sistemas de detección de movimiento, puntos de vigilancia, puestos de guardia, sistemas de rastreo) pueden suministrar barreras primarias de seguridad. Los procedimientos simples pueden ofrecer barreras de seguridad adicionales a bajo costo o sin costo alguno. El hecho de que el personal tome consciencia de la seguridad también puede crear una barrera de seguridad invisible, pero muy efectiva. Se puede considerar que los mecanismos de intervención son una barrera de seguridad, ya que la intervención rápida y efectiva del personal puede impedir intento de fuga.

El concepto de barreras múltiples también ofrece un mecanismo de respaldo en el caso de que se produzcan fallas en los procedimientos. Por ejemplo, un miembro del personal puede cometer un error en el procedimiento establecido, que consiste en no guardar una pieza del equipamiento en un lugar bajo llave, y por el contrario, dejar dicha pieza expuesta sobre un escritorio. Si el área se encuentra cerrada y el acceso a dicha área (taller) se encuentra bajo control, el equipamiento aún sigue protegido. Mientras que la probabilidad de que se produzca una falla en un procedimiento puede resultar factible, la posibilidad de que ello ocurra en tres o más procedimientos sucesivos es mucho menos probable. Debería existir un mínimo de tres barreras entre el medio libre y el recluso, si bien se debe tener en cuenta que lo ideal sería que existieran cinco o más barreras.

El concepto de protección de círculos concéntricos respalda la decisión de varias jurisdicciones de crear unidades de alta seguridad dentro del perímetro de establecimientos penitenciarios de mayor envergadura --un establecimiento penitenciario dentro de un establecimiento penitenciario--. Los reclusos de alto riesgo necesitarían atravesar la unidad de alta seguridad y luego pasar por las medidas de seguridad del establecimiento principal antes de poder perpetrar la fuga. Se deberían repetir los procedimientos de seguridad en la unidad de alta seguridad en vez de confiar en los procedimientos realizados en el establecimiento principal o de reemplazarlos por ellos. Por ejemplo, se debería registrar a todo el personal, a los reclusos y a todo el material que ingrese

a la unidad de alta seguridad, aunque ya se los hubiera registrado previamente en el establecimiento penitenciario principal.

PRINCIPIOS CLAVES

- Todo recluso debería ser alojado con mecanismos de seguridad acordes a los niveles de riesgo de fuga que presenta.
- Se deberían implementar mecanismos de seguridad apropiados con el fin de asegurar que los internos de alto riesgo no puedan perpetrar una fuga y, al mismo tiempo, los derechos humanos deben ser siempre tenidos en cuenta y respetados.
- Se deberá disponer de la suficiente seguridad física con el fin de disuadir y evitar la fuga de reclusos.
- Se debería implementar un sistema sólido de procedimientos de seguridad, los cuales se deberían aplicar de manera coherente.
- Se debería alentar al personal para que construya relaciones profesionales efectivas con los reclusos como parte de los mecanismos de seguridad dinámica.
- Se debería alojar y considerar a los reclusos de forma apropiada a lo largo de su detención y también se debería contar con un manejo eficiente del ingreso y los desplazamientos dentro del establecimiento, así como de los elementos que pudieran representar un riesgo para la seguridad.
- Se deberían llevar a cabo procedimientos de registro para detectar y desalentar amenazas que afecten la seguridad o el control del establecimiento penitenciario.
- Se deberían utilizar los círculos concéntricos de protección a fin de reducir los riesgos de fuga, dado que estos contribuyen a detectar, desalentar, demorar y responder ante posibles tentativas de fuga.
- Se debería implementar un marco de seguridad nacional como documento fuente para suministrar a los establecimientos la información y los lineamientos necesarios a fin de mantener altos niveles de seguridad y de cumplir con el objetivo de evitar fugas.
- Se debería implementar una estrategia de seguridad local en cada establecimiento penitenciario que tenga en cuenta el análisis de riesgos local, refleje la seguridad física y procedimental local, considere las categorías de los reclusos alojados en el establecimiento, e identifique al personal, el equipamiento y los recursos necesarios para llevar a cabo cada una de las principales tareas de seguridad (categorización y evaluación, recuento y control, registro, y comunicaciones y vigilancia).
- Se debería establecer un programa integral de auditoría de seguridad a nivel local y nacional para evaluar los sistemas de seguridad y su implementación operativa.
- Se deberían gestionar mecanismos para evaluar el equipamiento, los procedimientos y los procesos de seguridad.

Capítulo 2

Seguridad Dinámica

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 51

(2) Se complementará el uso de barreras físicas y otros medios técnicos con una seguridad dinámica ejercida por miembros del personal de vigilancia que conozcan bien a los detenidos a su cargo.

Recomendación Rec (2003) 23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, 18. a.

Se debería utilizar la seguridad dinámica para mantener el control del establecimiento penitenciario, lo cual implica el desarrollo por parte del personal de relaciones positivas con los reclusos, basadas en la firmeza y la ecuanimidad, en combinación con el entendimiento de la situación personal y de cualquier riesgo planteado por los reclusos en particular.

Elementos esenciales de la seguridad dinámica

La gestión de mecanismos de seguridad física y procedimental son aspectos fundamentales de cualquier establecimiento penitenciario, pero no resultan suficientes en sí mismos para asegurar que los reclusos no intenten darse a la fuga. La seguridad también depende de un grupo del personal que esté alerta y que interactúe y conozca a sus reclusos, personal que desarrolle relaciones positivas con los reclusos y que sea consciente de lo que ocurre en el establecimiento penitenciario; donde haya un trato justo y un sentido de “bienestar” entre los reclusos y el personal se asegure de que los reclusos se mantengan ocupados en actividades constructivas y productivas que contribuyan a su futura reinserción social. Este concepto se describe frecuentemente como seguridad dinámica y es cada vez más adoptado de manera global.

El enfoque amplio es un elemento importante de las actividades relacionadas con la seguridad, esto significa que no solamente se basa en varias clases de medios físicos y técnicos (seguridad estática), sino que también se basa en el contacto personal y el conocimiento general de lo que sucede en la institución (seguridad dinámica).

Prisiones y Probation en Dinamarca--Políticas penitenciarias, régimen penitenciario y derechos de los reclusos en Dinamarca; William Rentzmann, Director General del Servicio de Prisiones y Probation de Dinamarca, Actuaciones del Coloquio de IPPF, Stavern, Noruega, 25 al 28 de junio de 2008, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008, pág. 292.

El individualismo, las relaciones y la actividad están combinados en el concepto de seguridad dinámica. Este enfoque hacia la seguridad pública (prevención de fugas) y la seguridad en el establecimiento penitenciario (orden interno) reconoce que ambos son posibles solamente a través de la relación entre el personal y los reclusos. La seguridad dinámica implica el conocimiento de lo que ocurre en el establecimiento penitenciario, además de ofrecer un contexto de seguridad y protección con relación a todas las actividades que se llevan a cabo en el establecimiento penitenciario. El concepto de seguridad dinámica cuenta con el beneficio de abordar a los reclusos de forma individual, obteniendo perspectivas materiales e intuitivas de la gestión del establecimiento.

El concepto de seguridad dinámica se basa en los siguientes elementos:

- Relaciones positivas, comunicación e interacción entre el personal y los reclusos.
- Profesionalismo.
- Recolección de información relevante.
- Observación y mejora del clima social en la institución penal.
- Firmeza y ecuanimidad.
- Comprensión de la situación personal del recluso.
- Comunicación, relaciones positivas e intercambio de información entre todos los empleados.

Administración del Servicio Penitenciario, Ministerio de Justicia, República de Croacia, La seguridad dinámica en los establecimientos penitenciarios, Presentación en la 7ª Conferencia de las Academias de Capacitación Penitenciaria Europea, 25 al 27 de junio de 2014, Barcelona, España.

Cuando se la implementa de manera efectiva, la seguridad dinámica permite que los reclusos se sientan cómodos a la hora de dirigirse al personal penitenciario antes que los problemas sean mayores. Es importante, de esta manera, que el personal tome cada oportunidad para interactuar directamente con los reclusos y evitar la permanencia detrás de las puertas, en los pasillos o en las oficinas, a menos que la situación así lo amerite.

El concepto de seguridad implica mucho más que barreras físicas para evitar una evasión. La seguridad también depende de que el personal que tiene relación con los reclusos esté alerta, esté al tanto de lo que sucede en la prisión y vele para que los reclusos se mantengan activos de forma positiva. Esto a menudo se describe como “seguridad dinámica”.

Los oficiales que se encuentran en las torres de vigilancia del perímetro de la prisión probablemente sólo se darán cuenta de un intento de evasión cuando éste ya haya comenzado. Un oficial que trabaje cerca de los reclusos y sepa lo que están haciendo estará mucho más al tanto de posibles amenazas para la seguridad antes de que se produzcan. La seguridad dinámica no consiste simplemente en impedir que los reclusos escapen. Consiste también en mantener buenas relaciones con los reclusos y conocer su estado de ánimo y su temperamento.

Los derechos humanos y las prisiones: Manual en Derechos Humanos para la Capacitación de Funcionarios de Prisiones, vol. I, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, pág. 98.

La seguridad dinámica también puede resultar beneficiosa cuando un sistema penitenciario tiene sus recursos limitados como para invertir en medidas de seguridad física.

“En varios contextos, luego de que se produce un conflicto, los establecimientos penitenciarios, generalmente no cuentan con elementos de seguridad estática esenciales y el personal penitenciario compensa la situación mediante la restricción de los desplazamientos de los reclusos, encerrándolos en sus celdas durante extensos períodos. La implementación de los elementos efectivos de la seguridad dinámica, tales como el aumento del contacto e interacción entre el personal y los reclusos, puede contrarrestar la cantidad limitada de componentes de seguridad estáticos en un establecimiento penitenciario”.

DOMP: Manual de la gestión de los incidentes en la prisión, 2013, pág. 21.

Relaciones profesionales y constructivas con los reclusos

El personal penitenciario debería desarrollar y sostener relaciones profesionales con los reclusos. Muchos indicadores de éxito en la gestión de sistemas penitenciarios se basan en los esfuerzos que realiza el personal penitenciario para trabajar de manera constructiva con los reclusos, así como en el criterio utilizado para la toma de decisiones al respecto.

La seguridad dinámica tiene lugar cuando el personal penitenciario interactúa y se relaciona con los reclusos durante el desempeño de sus tareas mediante las siguientes actividades:

- Caminando continuamente por el área donde deben encontrarse apostados;
- Hablando con los reclusos, ganando su confianza y entablando un vínculo;
- Evaluando el bienestar físico de los reclusos durante reuniones y controles;
- Manteniendo un constante abordaje de conductas inapropiadas;
- Participando en el proceso de gestión de casos;
- Haciendo un seguimiento de las solicitudes en un tiempo prudencial; y
- Permaneciendo calmo durante los incidentes.

Territorio de la Capital de Australia, Política de Gestión Penitenciaria (Gestión de la Población Penal), 2011.

La seguridad dinámica involucra medidas más cualitativas, en lugar de físicas y estáticas o de seguridad procedimental. Cuando existe un contacto regular con los reclusos, un miembro del personal a cargo de la alerta responderá ante aquellas situaciones que resulten diferentes a las normas establecidas y que representen una amenaza para la seguridad. De esta manera, el personal que se involucre con los reclusos podrá prevenir fugas e incidentes.

Poner énfasis en la necesidad de que el personal del establecimiento establezca relaciones positivas con los reclusos es fundamental para la seguridad dinámica. Este concepto se basa en la noción de que la vinculación con los reclusos y el hecho de conocerlos puede hacer que el personal se anticipe y esté mejor preparado para responder de forma efectiva ante cualquier incidente que ponga en riesgo la seguridad del establecimiento penitenciario, del personal y de los reclusos.

La naturaleza del vínculo establecido entre el personal y los reclusos también representa un punto clave dentro de la seguridad dinámica. La manera en que el personal se dirige a los reclusos, cómo se llevan a cabo los registros y su frecuencia, si se respeta la privacidad de los reclusos cuando se les solicita que se quiten la ropa, si las medidas de sujeción son utilizadas de manera innecesaria y humillante, si se respeta la privacidad

en los baños y en las duchas, si se requiere a los detenidos que usen uniformes, por ejemplo, son todas formas que pueden llevar a que no se respete la humanidad y la dignidad de los reclusos. La utilización de lenguaje irrespetuoso o el hecho de someter a los reclusos a rutinas humillantes o prácticas sin ninguna justificación de seguridad constituye una violación del derecho fundamental de ser tratado de forma humanitaria y con respeto a su dignidad intrínseca.

Capacidades interpersonales

Las capacidades interpersonales representan un elemento importante para la aplicación efectiva de la seguridad dinámica. Resulta necesario que el personal que trabaje con reclusos tenga un alto nivel de capacidades interpersonales: su trabajo puede resultar demandante e intenso, pero al mismo tiempo gratificante. El personal debe ser capaz de mantener el profesionalismo y la ecuanimidad en todo momento. Si el personal se muestra confiado y firme en su accionar, verá que el conflicto es limitado y que es capaz de abordar las situaciones de inestabilidad que pudieran surgir.

El personal debe familiarizarse con los diferentes grupos (incluidos los religiosos, étnicos, culturales) que se pueden encontrar en el establecimiento penitenciario en el que trabajan y comprenderlos. Los miembros del personal deben ser sensibles a las necesidades de quienes se encuentran a su alrededor, pero no por ello comprometer la seguridad del establecimiento. El personal debería saber y entender de qué manera el comportamiento, la comunicación y las habilidades interpersonales afectan las expectativas individuales. Del mismo modo, debería ser consciente de las barreras que pueden interferir en la comunicación y de la manera en que los reclusos interpretan las conductas no verbales durante las comunicaciones.

La comunicación verbal y no verbal constituye un proceso bidireccional. El comportamiento del personal penitenciario puede afectar positiva y negativamente las expectativas de los individuos y de los grupos. Las diferentes formas de comunicación no verbal pueden provocar un impacto (por ejemplo, un movimiento exagerado de las manos o la invasión de un espacio personal) y, de esta manera, agravar una situación. Aunque el personal no siempre puede vencer barreras, puede minimizar sus efectos. La conducta puede prevenir conflictos dentro de un establecimiento: por ejemplo, la accesibilidad del personal, la generación de confianza o la creación del sentido del orden y la seguridad/protección. El personal debe recibir instrucción para la aplicación de técnicas de resolución de conflictos, tales como mantener la calma y asumir el control de la situación.

Selección de personal y capacitación

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 74

(1) La administración penitenciaria seleccionará cuidadosamente al personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de dicho personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

Regla 75

(2) A todo el personal penitenciario se le impartirá, antes de su entrada en funciones, una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas, que refleje las mejores prácticas contemporáneas de base empírica en el ámbito de las ciencias penales. Solo los candidatos que superen satisfactoriamente las

pruebas teóricas y prácticas al término de la capacitación recibirán autorización para ingresar en el servicio penitenciario.

(3) La administración penitenciaria impartirá de manera continua cursos de formación en el empleo con miras a mantener y mejorar los conocimientos y la capacidad profesional del personal después de su incorporación al servicio y durante su carrera profesional.

Regla 76

(1) La formación mencionada en el párrafo 2 de la regla 75 comprenderá, como mínimo, los ámbitos siguientes:

(a) la legislación, los reglamentos y las políticas nacionales pertinentes, así como los instrumentos internacionales y regionales aplicables, cuyas disposiciones deberán regir la labor del personal penitenciario y su interacción con los reclusos;

(b) los derechos y deberes del personal penitenciario en el ejercicio de sus funciones, incluido el respeto de la dignidad humana de todos los reclusos y la prohibición de determinadas conductas, en particular de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

(c) la seguridad, incluido el concepto de seguridad dinámica, el empleo de la fuerza y de instrumentos de coerción física, y el control de delincuentes violentos, con la debida consideración al uso de técnicas preventivas y de distensión, como la negociación y la mediación;

(d) primeros auxilios, las necesidades psicosociales de los reclusos y la dinámica correspondiente en los entornos penitenciarios, así como servicios de asistencia y atención sociales, incluida la detección temprana de problemas de salud mental.

(2) El personal penitenciario encargado de ciertas categorías de reclusos, o el que sea asignado a otras funciones especializadas, recibirá la capacitación especializada que corresponda.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley

Artículo 18

Los gobiernos e instituciones encargadas de hacer cumplir la ley garantizarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean elegidos a través de procedimientos apropiados de selección, posean atributos de moral, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio efectivo de sus funciones y recibir capacitación continua y profesional. La continuidad de la aptitud para desarrollar estas funciones debería estar sujeta a revisiones periódicas.

Los sistemas penitenciarios deberían garantizar la implementación de relaciones efectivas entre el personal y los reclusos, a través de la selección de personal y la capacitación. La seguridad dinámica resulta ser más efectiva cuando existe un grupo profesional, correctamente capacitado. El personal debe ser seleccionado y capacitado especialmente para trabajar con reclusos. Cuando el personal no recibe apropiada capacitación para establecer y mantener relaciones con los reclusos, resultará ser más vulnerable al condicionamiento y manipulación por parte de los mismos (ver más abajo).

La importancia de construir y mantener relaciones con los reclusos debería estar reflejada y fomentada a través de la forma en que el personal penitenciario es evaluado, capacitado y seleccionado. Asimismo, este lineamiento debería ser reforzado mediante los mensajes transmitidos por los directores. Durante la capacitación regular, se debería enfatizar el significado de las capacidades interpersonales, tales como las herramientas de comunicación y la construcción de vínculos interpersonales.

La capacitación debería permitir que el personal sea capaz de comprender las diferentes categorías de reclusos. Dicha capacitación tendría como objetivo la comprensión de los componentes que conforman la seguridad y la aplicación de medidas de seguridad requeridas por los principios procedimentales y de seguridad dinámica. Deberían ser capaces de hacer un balance de los requerimientos de seguridad con las necesidades de respetar la dignidad de todos los reclusos e implementar regímenes positivos y constructivos. A su vez, deberían recibir capacitación para hacer frente a condicionamientos y actos de manipulación, como así también resistir a los intentos sutiles de los reclusos que pueden poner en peligro la seguridad del establecimiento. Deberían responder apropiada y profesionalmente frente a actos de violencia y comportamiento conflictivo, utilizando la mínima cantidad de fuerza necesaria.

Un número significativo de reclusos puede presentar una gama de riesgos y necesidades compleja y desafiante, la cual puede incluir la coexistencia de patrones o desórdenes de personalidad antisocial, psicopatía y problemas de drogodependencia. El personal necesita estar capacitado para trabajar de manera cercana con estos reclusos, respondiendo de manera apropiada a estos riesgos complejos y a las necesidades planteadas.

El personal penitenciario que desarrolle sus tareas de manera efectiva, debería ser capaz de desarrollar, gestionar y mantener relaciones complejas y variables con los reclusos. En muchos casos cuando el trabajo del personal penitenciario es llevado a cabo de manera eficiente, se utiliza exitosamente sus capacidades y criterios sutiles y sofisticados en el trato con los reclusos. La capacitación brindada al personal debería permitirles desarrollar y perfeccionar estas capacidades y a su vez ejercitar sus criterios de manera apropiada.

Incorporación de la seguridad dinámica en las políticas operativas

La seguridad dinámica necesita contar con el sustento del desarrollo de políticas y procedimientos apropiados, una contratación efectiva de personal, selección y capacitación por parte de la gestión del sistema penitenciario. El personal debería ser consciente de las ventajas de la implementación de la seguridad dinámica en la prisión y de cómo ello mejoraría la seguridad más allá de la estricta aplicación de las normas y reglamentaciones propias del establecimiento penitenciario.

Sistema Penitenciario de Rumania, Experiencias en la Gestión de Seguridad Penitenciaria – Presentación relacionada con la Seguridad Dinámica en la 7a Conferencia de Academias de Capacitación Penitenciaria Europea, 25 al 27 de junio de 2014, Barcelona, España.

Las administraciones penitenciarias deberían asegurarse a través de la capacitación del personal que el concepto de relaciones efectivas se vea reflejado en la vida real mediante la formación y aplicación de las políticas operativas correspondientes, como así también inculcar el concepto de relaciones efectivas entre el personal penitenciario y los reclusos.

Una disposición central de la política radica en promover el rol del personal penitenciario a fin de desarrollar y mantener relaciones constructivas con los reclusos, establecer criterios y abordar de manera efectiva situaciones simples y complejas. Esto debería resultar particularmente evidente al momento de brindar cuidados al recluso y abordar comportamientos delictivos (por ejemplo, al prevenir auto-lesiones y muertes auto-

infringidas).

Las políticas deberían proporcionar asistencia al personal, suministrándoles marcos y herramientas definidas para desarrollar sus tareas; no obstante, el éxito de cada miembro del personal reside en las decisiones, criterios y en las acciones llevadas a cabo por ellos.

Gestión de unidades dentro de establecimientos penitenciarios y supervisión directa

A través de la gestión por unidades se puede observar un ejemplo de seguridad dinámica integrada a una política operacional que también se sustenta en la seguridad dinámica.

La gestión de unidades refleja un enfoque descentralizado de la administración de un establecimiento penitenciario y juega un rol integral en la seguridad “dinámica”. La seguridad “dinámica” se refiere al control constante de la seguridad en la prisión, a través de la interacción del personal/recluso, teniendo como objetivo la creación de un contexto más seguro.

Departamento de Justicia, Servicios Correccionales, Tasmania – Rompiendo el círculo: Plan Correccional de Tasmania (2010-2020), Las Mejores Prácticas en la Rehabilitación de Reclusos, pág. 4.

Históricamente, los sistemas penitenciarios contaban con personal de custodia dentro de la prisión y en el perímetro, que en raras ocasiones mantenía contacto directo con los reclusos y por otro lado el personal encargado del tratamiento que tenía un trabajo más positivo con los reclusos. Este abordaje tiene un número considerable de desventajas, basadas en la profunda dicotomía que se produce entre estos dos distintos grupos de personal y en el hecho que el personal de custodia obtenía poca información e inteligencia de los reclusos. El concepto de gestión de unidades ha sido implementado en varias jurisdicciones y se basa en la utilización de personal penitenciario de primera línea como principal nexo para ambas actividades, la relacionada con la custodia y con el tratamiento. En varios aspectos, la gestión de unidad representa un giro desde un enfoque despersonalizado y centralizado hacia un abordaje personalizado y descentralizado.

Bajo la gestión de unidad, un establecimiento penitenciario se divide en unidades específicas, cada una de ellas puede contener un número de secciones para el alojamiento de reclusos y también puestos estáticos. Equipos multidisciplinarios compuestos por oficiales a cargo de la disciplina, personal del área de educación, trabajadores sociales, psicólogos, profesionales de la salud, del área de religión y enfermeras prestan servicios en cada unidad específica. Cada uno de los miembros del equipo tiene la responsabilidad de la seguridad del recluso, como así también del resultado de la evolución del mismo y se espera que dichos profesionales desarrollen relaciones constructivas con los reclusos.

Beneficios asociados con la supervisión directa y la gestión de unidad

- A un miembro del personal (oficial del caso) se le asignan reclusos específicos y a su vez este oficial es el punto primario de contacto entre los reclusos y la administración.
- Incrementa la frecuencia y la calidad de las relaciones establecidas entre los reclusos y el personal.
- Mejor planeamiento de comunicación y de programas.
- Incrementa la flexibilidad de los programas.
- Se toman decisiones rápidas referidas a los reclusos ya que estas son decididas por personal de menor jerarquía que realmente conoce a los reclusos.
- Una observación más efectiva de las actividades del recluso que da como resultado una temprana detección de los problemas para su oportuna intervención.

- Información de buena calidad recibida por parte de los reclusos, y la relacionada con éstos, para prevenir fugas y controlar problemas.
- Desarrollo de las capacidades correccionales y de gestión por parte del personal.
- La participación de un equipo multidisciplinario mejora la cooperación entre las varias disciplinas desarrolladas por el personal.
- Un mejor abordaje y una mayor coordinación de los programas de rehabilitación y desarrollo.

El concepto de gestión de unidad se basa en un establecimiento penitenciario organizado en pequeñas y descentralizadas unidades de alojamiento, con personal penitenciario trabajando en contacto directo con los reclusos, y no solo en lugares de control o torres de vigilancia. Un estudio comparativo ha demostrado que sin tener que gastar en la construcción de establecimientos o en un mayor número de empleados, este tipo de infraestructura reduce los niveles de hechos de violencia y otras infracciones serias y también ofrece lugares de alojamiento con un índice menor de estrés y de mayor accesibilidad para el desarrollo de los programas de asistencia y rehabilitación.

Las rutinas de seguridad diarias, tales como el recuento de internos, registro, y el traslado de internos, brindan oportunidades para que el personal mantenga un contacto básico con los reclusos. A través de la interacción y el trato humanitario del personal penitenciario con los reclusos, se refuerza la seguridad y el buen orden del establecimiento penitenciario.

Los servicios correccionales en Sudáfrica han sido administrados de acuerdo a directrices de una organización que le presta poca atención a la condición de ser humano del recluso. En muchos casos, la gestión de unidad puede ser utilizada para facilitar un abordaje más personalizado y descentralizado. El Departamento confía que el enfoque de la gestión de unidad integrará de forma adecuada los programas de rehabilitación y de seguridad, lo que a su vez representa una manera de ofrecer un servicio, que se espera esté a la altura de los Servicios Correccionales modernos.

“Las unidades de gestión: Un abordaje para la gestión penitenciaria aplicada a los reclusos”, Departamento de Servicios Correccionales de Sudáfrica, Conferencia para Directores de Servicios Correccionales de África del Este, Sur y Central (Conference for Eastern, Southern and Central African Heads of Correctional Services, CESCA) durante septiembre 2001.

Los miembros del personal afectados a una gestión de unidad llevan a cabo roles duales e importantes, relacionados a la seguridad y a los programas. Ellos “caminan y hablan” con los reclusos y se familiarizan con personalidades e identifican determinados temas. Pueden ofrecer una mejor vigilancia, interviniendo activamente en la prevención de incidentes. De esta manera, una gestión de unidad suministra a cada unidad, el sentido de la identificación con el grupo e incrementa los contactos del personal con los internos y enfrenta a los problemas menores antes que se conviertan en mayores.

La supervisión directa y la gestión de unidad se encuentran inexorablemente conectadas. Una gestión por unidad efectiva no puede funcionar sin una supervisión directa, que maximice el contacto y ayude a adquirir accesibilidad, comunicación, inteligencia y vigilancia, como así también la capacidad de respuesta del personal. Con la supervisión directa, el personal se ubica dentro de la unidad de alojamiento y no en una ubicación remota. De esta manera, pueden manejar las operaciones de la unidad sin mayores inconvenientes, tratando con los reclusos, estableciendo y fortaleciendo normas y abordando desafíos de forma inmediata. La supervisión directa ha sido comparada con el buen ejercicio de ser padres. Siguiendo con esta analogía, los padres exitosos,

son aquellos que se involucran de forma activa con sus hijos. La comunicación con sus hijos es más un intercambio de expectativas, que el hecho de impartir órdenes o instrucciones, sin sustento ni significado alguno.

La utilización de la gestión de unidad y supervisión directa mejora las operaciones, crea un ambiente más seguro y protegido y a su vez brinda oportunidades para el desarrollo del liderazgo.

Recopilación de información

Un aspecto fundamental de la seguridad dinámica es que coopera con el sistema de inteligencia del establecimiento penitenciario. El personal penitenciario que se mezcla con los reclusos observa y escucha lo que está sucediendo y a su vez obtiene información de los reclusos. Son capaces de volcar esta información al sistema de seguridad y de esta manera se desarrolla un importante trabajo de inteligencia. A través del uso efectivo de la seguridad dinámica y la recopilación de información se han prevenido un gran número de fugas, desordenes y actividades delictivas dentro del establecimiento y en la comunidad.

El personal penitenciario experimentado puede desarrollar un sexto sentido de lo que se “percibe” en ciertos contextos carcelarios. Saben cuándo algo no está bien o no es normal. La recopilación de información de inteligencia es justamente mejorar esos atributos, a través de informes y documentación de tales observaciones, conversaciones, asociaciones, cambios de las acciones y conductas de los reclusos, etc.

Radicalización y Recopilación de Información de Inteligencia (2015).

Cuando se opera la seguridad dinámica de forma efectiva, el personal controlará e interpretará su contexto laboral y los reclusos involucrados en el mismo. La efectividad de la seguridad dinámica reside en que puede resultar efectiva al momento de reconocer el comienzo de una amenaza a la seguridad. Los principios de seguridad dinámica se aplican especialmente en las prisiones de máxima seguridad. El personal acompañará a estos reclusos siempre que se encuentren fuera de su lugar de alojamiento o cuando se desplacen de un sector de alojamiento a otro. La supervisión de estos reclusos requiere mucho más que la simple función de custodia. El personal debería interactuar con ellos de la manera más positiva posible.

El tema de inteligencia aplicada a sistemas penitenciarios se desarrolla en detalle en los capítulos 3 y 4.

Prevención de actos de corrupción del personal penitenciario y de actos de manipulación

Generalmente, los reclusos buscan controlar al personal y hacer que realicen actos prohibidos. Existen numerosos ejemplos internacionales de personal que ha sido condicionado y manipulado permitiendo fugas de reclusos. Cuando la seguridad dinámica es ejercida de manera efectiva, existe un contacto frecuente entre el personal y los reclusos, por lo que habría un elevado riesgo de manipulación del personal por parte de los detenidos.

Sin embargo, un problema en particular se suscita al considerar el grado de distancia que el personal penitenciario debe mantener con los internos. Por un lado, las exigencias en las rutinas de seguridad hacen que el personal ejerza un alto grado de control formal sobre los reclusos, manteniendo una distancia excesiva con ellos. No obstante, lo opuesto a esta situación resulta igualmente perjudicial. Con el paso del tiempo, y luego de intentos bien intencionados de mantener una buena relación entre el personal y los reclusos, el personal penitenciario puede tener un acercamiento muy marcado con los reclusos, con el resultado que estos últimos manipulan a los primeros con propósitos inadecuados...

Es responsabilidad del personal superior de supervisión asistir al personal subalterno para mantener un equilibrio adecuado.

Párr. 77 de la Recomendación REC (2003)23 (Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de octubre de 2003), relativa a la Gestión de las administraciones penitenciarias de condenados a cadena perpetua y a otras penas de larga duración, e Informe.

Además de accionar para perpetrar una fuga, los reclusos pueden intentar manipular al personal con el propósito de conseguir objetos ilegales, por ejemplo drogas o teléfonos celulares desde el exterior de la prisión u obtener privilegios especiales y poderes dentro de la prisión. Pueden surgir dificultades en el caso de internos condenados por crimen organizado o terrorismo. Tales reclusos pueden buscar manipular al personal para llevar a cabo actos delictivos serios.

La apropiada capacitación del personal puede contrarrestar tales riesgos. También existe la necesidad de asegurar posibilidades de traslado y rotación del personal para evitar la exposición a este tipo de internos por largos períodos de tiempo. Los procedimientos para disuadir y detectar actos de corrupción del personal, inclusive el control de rutina y aleatorio de todo el personal que ingrese al establecimiento penitenciario y un sistema de medidas disciplinarias para el personal, que se involucre en actos de corrupción u otras actividades ilícitas, resultan ser componentes claves de las estrategias a seguir para la prevención de la corrupción y manipulación de personal.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el trabajo con los reclusos siempre se verá debilitado, cuando éstos puedan sacar ventaja de los conflictos que pueda tener el personal, los que surgen comúnmente por los diferentes abordajes y acciones con relación al tratamiento de los internos. Lo ideal es prevenir conflictos que puedan surgir entre miembros del personal antes de que ellos causen un desequilibrio perjudicial entre las diferentes estrategias para abordar los tratamientos de los internos, generalmente se dan entre las relaciones empáticas y otras de mayor firmeza y control. Se deberían articular encuentros y debates regulares entre las diferentes categorías de personal con el fin de adquirir y mantener un equilibrio adecuado entre estas dos formas de abordar la prevención de conflictos visibles.

Otra medida importante para prevenir actos de corrupción tal como el soborno del personal penitenciario, es asegurarse que el personal penitenciario que este en contacto con los reclusos reciba un nivel de sueldo satisfactorio y buenas condiciones laborales. Un buen sueldo también asegura que el personal se encuentre satisfecho y cumpla sus tareas y obligaciones de una forma más efectiva, dentro de dichas tareas se podrían incluir la prevención de fugas, el mantenimiento del orden y la disciplina dentro del establecimiento penitenciario.

El personal penitenciario que tenga razones suficientes para creer que se ha producido una violación del código de ética o que sospecha que podría producirse, informará el hecho a sus superiores y, cuando resulte necesario, a otras autoridades correspondientes¹⁴. Frecuentemente, esta acción se la denomina “denuncia”. Al hacerlo, el personal puede quedar en una posición vulnerable, donde puede ser intimidado o marginado por sus pares o por sus propios jefes. Se debería implementar medidas apropiadas, con el fin de alentar las denuncias de conductas indebidas por parte del personal. Esto puede incluir garantía de confidencialidad, apoyo del director, seguridad para “denunciantes” potenciales, considerando que su información será valorada y que no serán tratados de forma adversa en el caso que tengan la valentía de presentar la denuncia. Todo documento de información de seguridad (SIR, según sus siglas en inglés)¹⁵ presentado con relación a actos de corrupción por parte del personal o casos de manipulación deberán ser tratados como un “documento de información de seguridad cerrado” (“SIR cerrado”) con circulación restringida.

Actividades constructivas para los reclusos

Otro aspecto de la seguridad dinámica es asegurar que los reclusos se mantengan ocupados haciendo actividades constructivas durante el cumplimiento de la condena. Involucrar a los internos en actividades constructivas implica contar con dos beneficios de la seguridad dinámica. En primer lugar, mantener a los reclusos totalmente ocupados reduce el tiempo que puede ser empleado para desarrollar conductas disruptivas o planear fugas.

Esto también asegura que los internos canalicen sus energías de una manera constructiva y se encuentren cansados al final del día, reduciendo su participación en situaciones de conflicto. En segundo lugar, el personal tiene la oportunidad de vincularse con los reclusos mientras estén desarrollando alguna actividad, lo que contribuye a establecer relaciones positivas y recolectar información de inteligencia.

El hecho de suministrar una amplia gama de actividades constructivas a los reclusos juega un importante rol en... la “seguridad dinámica” de la prisión. Esto significa que, si los reclusos se encuentran participando productivamente en actividades constructivas, es muy probable que el establecimiento penitenciario sea más seguro y se encuentre más protegido.

Derechos Humanos y Prisiones: Un Manual de Derechos Humanos, Capacitación para Funcionarios Penitenciarios, vol. 1, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, pág. 98.

¹⁴Véase, por ejemplo, Consejo de Europa – Recomendación CM/Rec(2012)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Código Europeo de Ética del Personal Penitenciario, artículo 35.

¹⁵Los documentos de información de seguridad (SIR) son tratados en el capítulo 4

Un elemento básico de la seguridad dinámica es el de canalizar la energía de los reclusos a través de actividades productivas. Se debe brindar a cada individuo la oportunidad de desarrollarse a través de herramientas laborales y educativas, entre otras; mientras se le ofrece una oportunidad de abordar cuestiones psicológicas que pudieron haber influido en su actividad delictiva. De esta manera, es de gran importancia que se le ofrezcan a los reclusos actividades y programas constructivos como componente esencial del plan de condena.

Los regímenes constructivos incluyen un programa equilibrado de actividades, tales como trabajo, formación profesional, educación, recreación, actividades religiosas, culturales y deportivas, como así también programas que aborden necesidades crimino génicas y de salud mental específicas de cada recluso, lo que puede incluir cursos, trabajo grupal u orientación individual.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 10 (3)

El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 4

(1) Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

(2) Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencias apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.

Véanse también las Reglas 91 y 92.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio XIII

Educación y actividades culturales

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna, y tomará en cuenta la diversidad cultural y sus necesidades especiales.

...

Los lugares de privación de libertad dispondrán de bibliotecas, con suficientes libros, periódicos y revistas educativas, con equipos y tecnología apropiada, según los recursos disponibles.

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a participar en actividades culturales, deportivas, sociales, y a tener oportunidades de esparcimiento sano y constructivo. Los Estados Miembros alentarán la participación de la familia, de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales, en dichas actividades, a fin de promover la reforma, la readaptación social y la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Principio XIV

Trabajo

Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar

la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

...

Los Estados Miembros promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional; y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de la empresa privada.

Las actividades ofrecidas deberían ser interesantes y exigentes. Las tareas poco exigentes y aburridas incrementarán y no reducirán la sensación del paso del tiempo sin sentido. Las actividades desarrolladas con un propósito ofrecen un estímulo intelectual y emocional, resultando ser prácticas para que los reclusos se sientan cansados y con una menor posibilidad/inclinación de perpetrar una fuga.

Ofrecer a los reclusos un programa de actividades personalizadas y productivas puede ser una tarea difícil de llevar a cabo en jurisdicciones donde los recursos resulten escasos. Sin embargo, las administraciones penitenciarias necesitan trabajar en la implementación de regímenes constructivos, utilizando sus recursos de manera creativa, y para lograrlo, pueden obtener beneficios importantes asociándose con organizaciones sociales civiles y con instituciones académicas con el propósito de ofrecer actividades y programas.

Muchos reclusos pudieron haber cometido delitos debido a sus bajos ingresos, la falta de un trabajo estable, y por falta de educación. La prisión les puede ofrecer la primera oportunidad de adquirir nuevas capacidades laborales y acostumbrarse a la disciplina de un trabajo regular, lo que contribuirá de manera significativa al desarrollo de una vida en libertad sin involucrarse en hechos delictivos.

Principios básicos para el tratamiento de los reclusos

Principio 6

Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana.

Principio 8

Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.

Véanse también las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), desde la Regla 96 a la 103; las Reglas Penitenciarias Europeas (2006), desde la Regla 26 a la 28, y los Principios XIII y IIV de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas.

La organización y los métodos de trabajo en las instituciones deben aproximarse lo más posible al mismo tipo de trabajo realizado en el medio libre, para proteger los derechos fundamentales de los reclusos en lo que respecta al trabajo y a las condiciones laborales, y para prepararlos para las condiciones normales de la vida profesional. Esto también significa que el trabajo penitenciario no debe verse como castigo, y no se le puede exigir a ningún recluso que trabaje para el beneficio propio del personal penitenciario. Los reclusos deben recibir un salario por su trabajo que, en la manera de lo posible, sea equivalente al salario que se recibe por el mismo tipo de trabajo en el medio libre.

No muchos reclusos poseen formación académica. Una parte significativa es analfabeta o posee bajos niveles de alfabetización. Generalmente, su participación en los delitos está relacionada con su bajo nivel de educación. Esta puede ayudar a dichos reclusos a superar sus necesidades básicas y vitales, y puede llegar a ser una vía esencial para renovar el respeto por sí mismos y la esperanza de reinserirse positivamente en la sociedad. Se concibe a la educación como una ayuda clave para la reinserción social, y existen varios estudios que muestran que es esencial para reducir la tasa de reincidencia luego del egreso. Los estándares internacionales exigen que se les ofrezca a los reclusos la posibilidad de mejorar su nivel de educación, como elemento fundamental de las estrategias que apuntan a posibilitar su reinserción social. De acuerdo con las necesidades de los reclusos, la educación que se les provea debe incluir desde cursos de alfabetización hasta cursos de estudios superiores.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 23

(1) Todo recluso que no desempeñe un trabajo al aire libre dispondrá, si las condiciones meteorológicas lo permiten, de al menos una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre.

Véanse también las Reglas Penitenciarias Europeas (2006), Regla 27, y los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, Principio XIII.

Las normas internacionales establecen claramente que todos los reclusos deben disponer de al menos una hora al día de ejercicio físico al aire libre, en un lugar con espacio suficiente para llevar a cabo esta actividad. Los deportes y el ejercicio físico son muy importantes para el mantenimiento de la salud física y mental, especialmente para aquellos reclusos que están alojados en ámbitos de encierro restringidos. Si bien dicho lugar debe ser seguro y de fácil observación por parte del personal, debe ser lo suficientemente amplio y al aire libre. A su vez, debe tener lugares para descansar y para protegerse de las condiciones adversas del clima. Idealmente, debería contar con un baño y con acceso a agua potable. Los reclusos deberían tener la posibilidad de ejercitarse en grupo con otros reclusos de la misma unidad, o con otros reclusos seleccionados según su clasificación de riesgo. Se les debe suministrar el equipamiento deportivo y, si los recursos lo permitieren, un gimnasio y las instalaciones para llevar a cabo diferentes actividades deportivas. Al igual que se toman precauciones de seguridad en el caso del trabajo, se debe registrar y supervisar a los reclusos, y se debe describir detalladamente el equipamiento deportivo una vez finalizada cada sesión.

El hecho de ofrecer equipamiento recreativo y deportivo no debe suponer una carga excesiva para las prisiones. Si bien tener acceso a un espacio al aire libre es importante, una pelota puede ser la base de la recreación y del ejercicio para un grupo de reclusos. Este tipo de actividad es buena para la salud, para disminuir las tensiones y para

mantener las buenas relaciones en la cárcel, especialmente si el personal participa. En algunas prisiones, también puede darse el caso de que haya algunos integrantes del personal que sean preparadores físicos calificados y que puedan organizar actividades con los reclusos.

Las administraciones penitenciarias van a tener que tomar las precauciones de seguridad adecuadas, lo que puede implicar que algunos de los reclusos de alto riesgo deban ser excluidos de determinados tipos de actividades debido a su clasificación de riesgo. Sin embargo, se les debe ofrecer a todos los reclusos alguna actividad que pueda realizarse en un entorno seguro. Los riesgos se pueden reducir si se toman medidas tales como el registro de los reclusos, aun mediante el uso de detectores de metales; la contabilización de las herramientas; la supervisión por parte del personal y de las cámaras CCTV; y la organización de la actividad en grupos pequeños en unidades seguras, que va a depender de la naturaleza y del nivel de riesgo. El principio que debe imperar es que se obtenga un equilibrio adecuado entre el nivel deseado de participación en la actividad y la seguridad.

PRINCIPIOS CLAVES

- La seguridad también depende de contar con miembros del personal que estén alertas, quienes conozcan a los reclusos e interactúen con ellos; miembros del personal que desarrollen relaciones positivas entre los reclusos y ellos; miembros del personal que sean conscientes de lo que ocurre en el establecimiento penitenciario; y miembros del personal que se aseguren de que los reclusos se mantengan ocupados realizando actividades que tengan una finalidad y que sean constructivas.
- El personal penitenciario debe desarrollar y mantener relaciones productivas y de apoyo con los reclusos.
- Las disposiciones de la política central deben promover el rol del agente penitenciario como encargado de desarrollar y mantener relaciones constructivas con los reclusos, emitir juicios y manejar eficientemente las situaciones dinámicas y complejas.
- Es muy importante que el personal que trabaje con los reclusos posea un nivel alto de habilidades interpersonales.
- La seguridad dinámica resulta más efectiva cuando el personal está integrado por un grupo de profesionales que están bien preparados.
- La supervisión directa y la gestión de la unidad mejora las operaciones, crea un ámbito más seguro, y ofrece oportunidades de desarrollo del liderazgo.
- Un aspecto fundamental de la seguridad dinámica es que contribuye al sistema de inteligencia penitenciaria. El personal penitenciario que convive con los reclusos observa, escucha lo que ocurre y obtiene información de ellos.
- La posibilidad del riesgo de manipulación del personal por parte de los reclusos aumenta cuando existe un contacto frecuente entre dichos grupos. Por lo tanto, se deben tomar las medidas adecuadas para evitar la corrupción y la manipulación del personal.
- Un elemento esencial de los principios de seguridad dinámica se basa en canalizar la energía de los reclusos en actividades positivas. Por lo tanto, se les deben ofrecer programas y actividades constructivas a todos los reclusos.

Capítulo 3

Inteligencia penitenciaria: definiciones, administración y organización

Importancia de la inteligencia penitenciaria

La información de inteligencia es un elemento fundamental en todas las organizaciones. Dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los directores superiores utilizan la actividad comercial y militar, la información de inteligencia y el análisis en el proceso de toma de decisiones. La información de inteligencia ayuda a reducir la incertidumbre y a concentrar los recursos en las áreas adecuadas¹⁶.

La pena de prisión no actúa necesariamente como un factor disuasorio para la conducta delictiva continua. Algunos reclusos continúan con sus actividades delictivas mientras están en prisión. Estas pueden consistir en dirigir negocios ilícitos, intentar radicalizar a otros reclusos, y realizar actividades de bandas dentro del establecimiento penitenciario. Por otro lado, los reclusos también pueden tener la intención de mantener sus actividades delictivas en el medio libre, por ejemplo, dirigir operaciones terroristas, bandas de traficantes de drogas o bandas criminales importantes.

Las tendencias internacionales muestran que las redes criminales continúan existiendo dentro de los establecimientos penitenciarios. Los detenidos obtienen contactos mientras están en prisión y, en algunos casos, extienden su delincuencia más allá del sistema penitenciario. A su vez, algunos reclusos planean fugas e inician actividades que tienen la finalidad de socavar el orden de la prisión, mientras que otros buscan corromper o manipular al personal e intentan contrabandear cosas dentro de ella.

Con el propósito de asegurarse de que las autoridades del establecimiento penitenciario puedan identificar este tipo de actividades, todas las prisiones deben contar con un sistema de inteligencia penitenciaria estructurado, para que se pueda recopilar y evaluar la información relacionada con la seguridad en un ambiente seguro. Dicho sistema debe ser coherente con la legislación nacional para cumplir con los objetivos de seguridad

¹⁶Por ejemplo, para sostener un debate sobre lo importante que es la información de inteligencia dentro de las actividades policiales, véase el Manual de Instrucciones sobre los Sistemas Policiales de Información y de Inteligencia de UNODC.

y de inteligencia. Todo el personal penitenciario debe tener la responsabilidad de recopilar activamente la información sobre seguridad y remitirla al departamento de seguridad. Este es un aspecto fundamental de la seguridad dinámica, y requiere que el personal entable conversaciones de forma activa con los reclusos y mantenga relaciones profesionales con ellos, para que puedan obtener información de buena calidad.

Los sistemas de inteligencia penitenciaria existen desde hace muchos años. De hecho, si bien el concepto se ha formalizado recientemente en varias jurisdicciones, muchos de los enfoques básicos (e intuitivos) de la labor de inteligencia son los mismos. Por ejemplo, el personal penitenciario siempre ha tratado de descubrir el hilo conductor que une las ideas de lo que está ocurriendo en la prisión, ha tomado nota mental de las costumbres de los reclusos, o ha cultivado relaciones especiales con ciertos detenidos que podrían proporcionar información privilegiada. Siempre se ha considerado que todos estos elementos son simplemente parte de la buena labor penitenciaria.

Beneficios de una labor de inteligencia penitenciaria eficiente

- Contribuye a evitar fugas, desorden y disturbios.
- Identifica y previene la actividad delictiva y la contravención de las normas penitenciarias.
- Identifica y previene la actividad delictiva en el medio libre.
- Detecta actos de corrupción y de contrabando por parte del personal.
- Identifica a los grupos terroristas y/o de delincuencia organizada, y la naturaleza de sus actividades dentro del sistema penitenciario. Asimismo, también identifica a los individuos dentro de esos grupos que lideran o facilitan la actividad delictiva.
- Evalúa la influencia ejercida por los grupos de delincuencia organizada y su interrelación en el sistema penitenciario, además de evaluar su influencia en el medio libre.
- Identifica las vulnerabilidades en el sistema penitenciario.
- Identifica la radicalización y el extremismo en el sistema penitenciario.
- Protege a los reclusos vulnerables mediante su identificación y la de aquellos que los acechan.
- Apoya la toma de decisiones informadas en la prevención y gestión de incidentes.

En los últimos cincuenta años, se ha ido refinando sistemáticamente el uso de la información y de la inteligencia penitenciaria. Los sistemas de información penitenciaria han ido evolucionando, ya que al principio se basaban en el cotejo de fichas a cargo de un miembro del equipo de seguridad penitenciaria. En algunas jurisdicciones, se introdujo la tecnología de la información en los departamentos de seguridad penitenciaria a través del uso de programas informáticos avanzados específicos y de las competencias de los analistas capacitados del personal penitenciario. También se ha refinado la aplicación de la información. Se han desarrollado técnicas y metodologías de inteligencia con el propósito de detectar las amenazas hacia la seguridad y el orden, o con el fin de analizar y describir actividades en curso o reclusos de alto riesgo. En muchas jurisdicciones, los sistemas de inteligencia basados en las prisiones reproducen aquellos que respaldan el trabajo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Definiciones

Si bien la palabra “inteligencia” tiene varias acepciones, la mejor definición es la siguiente:

Hipótesis oportuna, relevante, precisa y predictiva que resulta de un análisis con valor adicional de toda la información relevante disponible y de su recopilación,

evaluación y cotejo realizados en base a objetivos.

Información + Análisis = Inteligencia

En este sentido, inteligencia criminal puede también definirse como:

El producto (o servicio) que resulta del análisis de las actividades pasadas y presentes para predecir actividades futuras, y que sugiere la implementación de acciones alternativas que pueden tomarse para interceptar y minimizar el impacto de una actividad o de un grupo de delincuencia peligroso.

Esta definición explica la inteligencia criminal de acuerdo con el análisis de información previa y actual para predecir el comportamiento futuro. Ese tipo de servicio es de utilidad para los investigadores, debido a que tiene la capacidad de mejorar la investigación a través del aporte de pistas y de la definición de lagunas en la información.

Todo lo que el proceso de inteligencia procura hacer es reducir el elemento de probabilidad. Nunca se debe confundir con algún tipo de habilidad “mágica” para adivinar el futuro.

Dentro del contexto penitenciario, la inteligencia se puede definir de la siguiente manera:

A través de la recopilación planificada en forma objetiva, estratégica y operativa, la función de la inteligencia penitenciaria pretende detectar a los reclusos, las visitas, el personal y las organizaciones que planean involucrarse en una actividad (o que están involucrados en alguna actividad) que pueda considerarse una amenaza al orden y a la seguridad de un establecimiento penitenciario, antes de que ocurra el hecho.

La inteligencia penitenciaria se concentra en determinados individuos (como por ejemplo, reclusos, sus visitas y el personal contratado por la administración penitenciaria) y en grupos de individuos (como las bandas de reclusos), con el propósito de detectar tanto la actividad delictiva como las amenazas al orden y a la seguridad del establecimiento penitenciario.

El objetivo es detectar las amenazas antes de que se manifiesten en forma de acciones, a través del análisis de la información y de la reducción de la incertidumbre, con la finalidad de que los directores puedan tomar decisiones apropiadas. Un ejemplo podría ser detectar la posibilidad de la fuga de un recluso, en cuyo caso, se lo puede trasladar a un establecimiento más seguro, se le puede modificar la clasificación de riesgo, o se pueden tomar medidas adicionales para gestionar el riesgo. Otro ejemplo podría ser el caso de un recluso que recibe drogas de una visita, lo que llevaría a que el recluso tuviera que cumplir con un régimen de visitas limitadas (contacto restringido) o a que dicha visita tuviera que atravesar un proceso de registro minucioso antes de pasar a la visita en sí. En los casos donde la policía comparte información de manera eficiente, esta tiene la posibilidad de registrar a las visitas con anterioridad y de arrestarlas en caso de tenencia de drogas.

Por otro lado, se puede utilizar la inteligencia penitenciaria para asistir durante el hecho

y luego de este, que es cuando más interactúan los funcionarios y los investigadores encargados de la inteligencia. Por ejemplo, la inteligencia táctica puede exigir una respuesta inmediata para hechos tales como disturbios o un ataque grave dentro del establecimiento. De acuerdo con el tipo de hecho, la información de inteligencia puede tomar varias formas. En el caso de un incidente con toma de rehenes, la estructura de la inteligencia podría incluir:

- (a) Inteligencia sobre el incidente – toda la información sobre el incidente para establecer si es necesario intervenir. Esta incluye el “bastión” de incidentes tales como la toma de rehenes (lugar del incidente), el tipo de incidente y toda la información relevante relacionada con el problema.
- (b) Información táctica – toda la información relacionada con el incidente que sea necesaria para los grupos tácticos (tales como el grupo de intervención ante la toma de rehenes) y para que los mediadores planifiquen sus opciones y estrategias.
- (c) Inteligencia sobre la persona (o biográfica) – toda la información relacionada con las personas involucradas, como el encargado de la toma de rehenes, los rehenes y las personas lastimadas. Esta información se usa para desarrollar un perfil sobre el tipo de personalidad, con el fin de que los jefes de incidentes puedan tomar decisiones informadas basadas en estrategias y opciones.

Para poder entender adecuadamente las diferencias que existen entre los términos relacionados con la inteligencia, es importante entender cómo interactúan entre ellos (ver los términos y definiciones en el cuadro que sigue a continuación).

La información de inteligencia de calidad también se puede usar para justificar la toma de decisiones basadas en el riesgo. Por ejemplo, la inteligencia puede proporcionar pruebas del comportamiento para la toma de decisiones relacionadas con la clasificación, los informes de libertad condicional, las salidas transitorias y el egreso final.

Términos y definiciones más comunes relacionados con la inteligencia

Información	Datos y conocimiento sin procesar.
Inteligencia	Producto con valor adicional que proviene de la recopilación de la información relevante, su análisis y su proceso, lo que permite que los encargados tomen decisiones mejor informadas a partir de la concentración en la formulación de políticas. En los contextos de encierro, esta va a involucrar específicamente las decisiones de interés relacionadas con posibles amenazas a la seguridad y al buen orden de la institución.
Inteligencia penitenciaria	Toda información con valor adicional que puede utilizar el personal penitenciario o el personal encargado de hacer cumplir la ley.
Inteligencia táctica	Asiste al personal para que determine una actividad en forma directa en una situación local. La inteligencia que se procesa posibilita la distribución de recursos para enfrentar el riesgo detectado y localizado.

Inteligencia operativa	Apoya a los directores superiores al momento de planificar la actividad y de difundir los recursos para obtener una máxima eficiencia dentro del ámbito operativo.
Inteligencia estratégica	Apoya el desarrollo de la política a través de la percepción que otorga sobre nuevas amenazas y oportunidades que representen algún desafío. Esto ayuda a que los encargados de formular políticas desarrollen estrategias amplias destinadas a cumplir con los objetivos institucionales a largo plazo.
Inteligencia pasiva	Se reúne regularmente sin proponerse recopilar la información.
Inteligencia proactiva	Se reúne deliberadamente; el personal se propone recopilar información específica sobre un detenido determinado o sobre una situación específica.
Análisis	(de todo tipo de información o de inteligencia). La división de algo entre sus elementos constitutivos o su conversión en ellos; la identificación de esos elementos; el rastreo de cosas hasta su fuente de origen para descubrir los principios generales detrás de ellas; un gráfico o una declaración de los resultados de este proceso. En su forma más simple, el análisis de inteligencia se trata de recopilar información y utilizarla, evaluar su incorporación en el proceso de inteligencia, y luego, analizar dicha inteligencia para crear productos que respalden la toma de decisiones informadas. Cuando el análisis se lleva a cabo eficazmente, este va más allá de los hechos. Puede informar al personal penitenciario acerca de lo buena (o mala) que es la información/inteligencia; cosas de las que antes no se tenía conocimiento; cosas que se necesitaban saber para entender la situación; dónde buscar más información; cómo transmitir su entendimiento sobre una situación a otros colegas en la prisión y a organismos externos encargados de hacer cumplir la ley.
Evaluación	Los medios por los cuales los datos se transforman en inteligencia, que incluyen un proceso estructurado donde se considera la información teniendo en cuenta su contexto a través de su fuente y de su confiabilidad.
Productos de inteligencia	Incluyen informes, resúmenes de inteligencia en respuesta a las solicitudes de información, instrucciones (orales y escritas), clasificaciones de riesgo, perfiles (de los detenidos, las visitas, los grupos, los lugares), diagramas de asociación o alertas de inteligencia.

Normativa y organización de la inteligencia

El propósito de la recopilación de información sobre los reclusos mientras están detenidos no es que el Estado los “espíe” o viole sus derechos humanos básicos, sino asegurarse de que los reclusos no continúen cometiendo delitos penales durante su detención. Al desarrollar la inteligencia penitenciaria, la administración penitenciaria intenta que el ámbito de detención sea lo más seguro posible para el personal, los reclusos y, finalmente, para toda la comunidad.

El grado de compromiso en la recopilación de inteligencia que poseen las administraciones penitenciarias del mundo varía de sobremanera. Muchos de los establecimientos penitenciarios pueden contar con un departamento de seguridad, pero no siempre se comprometen a recopilar la inteligencia sistemática y proactivamente. Sin embargo, con el fin de controlar los grandes números de reclusos decididos e ingeniosos, y para reducir el riesgo que representan para cada uno de ellos y para el público en general, los directores de los establecimientos penitenciarios necesitan información de inteligencia de calidad.

A nivel nacional, deben existir normativas claras para la gestión, la recopilación y el uso de información e inteligencia penitenciaria, junto con los mecanismos de salvaguardia correspondientes. Deben estar respaldadas por los lineamientos y los manuales pertinentes. Para que la inteligencia penitenciaria se desarrolle y sea eficaz, se debe aceptar que la recopilación de información de inteligencia constituye un elemento esencial del funcionamiento de una prisión segura.

La administración penitenciaria nacional debe tener la responsabilidad de desarrollar un sistema integrado para gestionar e intercambiar información e inteligencia penitenciaria entre las prisiones y entre estas y los organismos externos encargados de hacer cumplir la ley. Puede implicar la creación de un órgano de coordinación central o nacional para la información e inteligencia penitenciaria. Asimismo, debe tener la responsabilidad de mejorar la infraestructura técnica para el manejo y la integración de datos (incluso, mejorar la seguridad de datos). Por otro lado, también debe mejorar las instalaciones técnicas disponibles para el personal que trabaja con la información y la inteligencia penitenciaria (incluso, apoyar la creación y el desarrollo de bases de datos claves y el acceso a ellas).

A pesar de que casi todas las prisiones tienen fuentes de información y archivos con información recopilada de un tipo o de otro, existe la necesidad de contar con una normativa estructurada y uniforme que establezca cómo combinarlos. Todo marco integrado de información e inteligencia penitenciaria es esencial para que los marcos de inteligencia penitenciaria puedan ser operados eficazmente.

Los estándares comunes de la inteligencia penitenciaria deberían incluir:

- La recopilación, la evaluación y el análisis de la información y de la inteligencia.
- Las entradas y los registros de la información y de la inteligencia.
- La posibilidad de recurrir a información ingresada y registrada con anterioridad para su uso y análisis.
- La seguridad de los estándares de inteligencia.
- Informes y sesiones informativas.

La recopilación de inteligencia debe estar integrada en las estructuras de gestión de las administraciones penitenciarias. La buena práctica consiste en tener una unidad en la sede central de la administración penitenciaria que coordine la recopilación de información de inteligencia a lo largo de todos sus establecimientos, y que cree unidades dedicadas a la inteligencia penitenciaria (UIP) en cada uno de ellos. La UIP puede estar compuesta por un solo funcionario de inteligencia penitenciaria o por un equipo a cargo de la gestión de la inteligencia local. Esta UIP debe formar parte del equipo de seguridad penitenciaria y debe rendir cuentas al director de seguridad penitenciaria. Asimismo, debe estar a cargo de la recopilación, la evaluación y la difusión de la información de inteligencia. La buena práctica consiste en crear una junta de gestión de inteligencia penitenciaria para supervisar el trabajo de la UIP mediante el establecimiento de prioridades y la verificación de que sus actividades son lícitas y proporcionadas.

Las unidades de inteligencia penitenciaria aportan:

- Consejos sobre los asuntos de inteligencia táctica, operativa y estratégica mediante el suministro de diferentes productos de inteligencia (por ejemplo, relacionados con los grupos que amenazan la seguridad, ciertos reclusos de alto riesgo, contrabando, incidentes graves dentro de la prisión, etc.).
- Asistencia a otros establecimientos penitenciarios, lo que contribuye a lograr un ambiente libre de incidentes.
- Información relevante y oportuna para lograr un ambiente de trabajo libre de corrupción.
- Áreas claves de seguridad con la información relevante para llevar a cabo operaciones de objetivos específicos.
- Un archivo central sobre inteligencia penitenciaria para ser utilizado por la administración penitenciaria y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- Capacitación para todo el personal sobre temas relacionados con la inteligencia.
- Productos de inteligencia y asistencia en las investigaciones para las administraciones penitenciarias y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Debido al carácter delicado de la información e inteligencia penitenciaria (especialmente, con respecto a la corrupción del personal), aquellos seleccionados para trabajar en esta área deben tener credenciales más estrictas en cuanto a la integridad que los que desempeñan otras funciones penitenciarias. Algunas veces, el personal que trabaja en las unidades de inteligencia es objeto de una investigación de seguridad más detallada mediante la que se analizan sus antecedentes y se evalúa el riesgo que puedan presentar.

El desarrollo profesional del personal especialista en inteligencia penitenciaria (especialmente, con respecto a las competencias del personal encargado de tareas analíticas y de los directores de inteligencia) es fundamental para las instituciones de capacitación de personal penitenciario. Tanto el personal de las UIP como todo el personal penitenciario deben ser capacitados e informados de sus responsabilidades para contribuir al proceso de recopilación de información de inteligencia.

Sin duda alguna, crear una estructura de inteligencia penitenciaria eficaz es un compromiso muy grande, pero, a largo plazo, la información de inteligencia de calidad permitirá que los recursos limitados se centren donde más los necesiten.

Requisitos esenciales para la función de inteligencia penitenciaria

- Personas: se debe reclutar al personal, seleccionarlo y asignarlo a donde sea más efectivo.
- Organización: la unidad de inteligencia penitenciaria (UIP) debe desarrollarse y ser flexible para permitir que se modifiquen las prioridades y los proyectos.
- Suministros: la UIP debe estar equipada apropiadamente con la mejor tecnología e infraestructura y con las mejores instalaciones.
- Capacitación: dentro de la UIP, debe existir un programa de capacitación especial para formar al personal de las UIP y de los establecimientos penitenciarios.
- Equipamiento: se relaciona directamente con la compra de equipos para el funcionamiento de la UIP, como por ejemplo, escáneres, cámaras digitales, equipos de comunicaciones, teléfonos celulares con lector.
- Doctrina: es el principio rector para el funcionamiento de una UIP, que incluye procedimientos operativos estándar y una estructura de mando definida, tanto dentro de la UIP como fuera de ella.

Establecer mecanismos de salvaguardia efectivos

La información e inteligencia penitenciaria puede estar bastante restringida por la legislación que regula el tipo de información que el personal puede tener, los fines para los cuales puede tenerla y la manera en que debe ser utilizada.

Existe la posibilidad de que haya leyes que impidan completamente que los terceros conozcan el contenido de las bases de datos del gobierno, incluso aquellas que pertenecen al sistema penitenciario. Por otro lado, puede haber leyes de libertad de información mediante las que, contrariamente, se permita un acceso importante a las bases de datos. Sin embargo, siempre va a haber una parte de la información que no se podrá difundir fuera de quienes están particularmente involucrados en ella, ya sea por las preferencias culturales para controlar la información o por razones operativas (por ejemplo, no hacerle saber a una persona que está bajo sospecha).

El carácter delicado de determinada información e inteligencia penitenciaria y las técnicas invasivas que a veces se utilizan para recopilarlas permiten que se le dé una importancia especial a los mecanismos de supervisión y que se establezcan medidas de seguridad. Por lo general, estas van a estar incluidas en la legislación o en los códigos de práctica y procedimiento. Por ejemplo, véase la Regla 24 de las Reglas Penitenciarias Europeas.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 24

(2) Las comunicaciones y las visitas podrán estar sometidas a la restricción y el control necesarios para el desarrollo de las investigaciones penales en curso, el mantenimiento del orden y la seguridad, la prevención de delitos penales y la protección de las víctimas de delitos, aunque dichas restricciones –incluidas las restricciones específicas ordenadas por una autoridad judicial– no impedirán que exista un grado mínimo aceptable de contacto.

(3) La legislación nacional especificará los organismos nacionales e internacionales, así como los funcionarios, con los que los detenidos podrán comunicarse sin restricciones.

Véanse también las Reglas 61(1) y 84(1)(c) de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), acerca del derecho de los reclusos a entrevistarse con carácter privado y plenamente confidencial con determinadas partes, tales como los asesores jurídicos y los inspectores penitenciarios.

El monitoreo debe ser proporcional a la amenaza que represente una forma de comunicación determinada, y no debe utilizarse como una manera indirecta para restringir la comunicación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que la inspección de rutina e indiscriminada de la correspondencia de los reclusos viola el Artículo 8.14 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. *Jankauskas vs. Lituania* [2005], Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 59304/00.

En todos los países existe algo que se llama “información clasificada”, que se considera delicada o secreta. Esta información se suele “marcar con rótulos protectores”, por ejemplo, “confidencial” o “secreta”. En los casos en que la información esté clasificada según alguno de estos rótulos, se van a establecer restricciones específicas sobre el manejo de la información, y solo se dará acceso a ella a las personas que tengan el nivel de autorización adecuado.

Las restricciones específicas sobre el manejo van a establecer quiénes pueden ver la información clasificada, y también las condiciones mediante las cuales pueden tener acceso a ella, el formato en el que se puede archivar, cómo se puede transmitir y cómo debe destruirse.

Enfoque basado en varios organismos

Es importante recordar que la inteligencia penitenciaria debe formar parte de un sistema de inteligencia para hacer cumplir la ley más amplio. El volumen y la cantidad de información que se intercambia y la rapidez con que se contestan los pedidos van a ser un indicador del nivel de cooperación. La inteligencia penitenciaria resulta fundamental en las operaciones para hacer cumplir la ley en el medio libre. De la misma manera, la información de inteligencia de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en el medio libre puede ser muy importante para entender lo que ocurre en la prisión. En los últimos años, se han producido algunas novedades importantes en cuanto al uso de información de inteligencia penitenciaria por otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Los establecimientos penitenciarios y las unidades de inteligencia penitenciaria no pueden existir en forma separada. Generalmente, los infractores son enviados a prisión una vez que la policía llevó a cabo la investigación y luego de haber sido sometidos a juicio. En el momento en el que se admite a los infractores en el establecimiento, ya existe un caudal de información importante sobre el individuo que está en manos de las autoridades policiales, el poder judicial, los servicios sociales y otros organismos. En este punto, es esencial que la unidad de inteligencia penitenciaria tome toda la información de inteligencia disponible acerca de un infractor y cree el perfil del detenido. Para realizar esto de una manera efectiva, es fundamental que sean buenas las relaciones de trabajo entre la unidad de inteligencia penitenciaria y sus contrapartes en la policía. La mayoría de los servicios de policía cuentan con un departamento de inteligencia que recopila y procesa la información de inteligencia relacionada con los detenidos.

Con frecuencia, la relación entre las unidades de inteligencia policial y penitenciaria se ignora o se deja de lado. Sin embargo, es algo fundamental si el Estado pretende gestionar y rehabilitar a los reclusos durante su detención y al momento de su regreso a

la comunidad. Esta relación central se establece y mantiene de mejor manera mediante la creación de puntos únicos de contacto dentro de cada organización, y mediante la incorporación de oficiales de policía en las dependencias penitenciarias o de funcionarios penitenciarios en las dependencias policiales. En estructuras más avanzadas, algunos servicios de policía tienen a su cargo unidades especiales de inteligencia conjunta para reproducir, mejorar y apoyar el trabajo de las unidades de inteligencia penitenciaria. Para más información sobre las unidades de inteligencia conjunta, ver la sección que sigue a continuación.

El objetivo de toda administración penitenciaria debe ser la reinserción de los detenidos. Los servicios sociales y los servicios de probation son fundamentales en este proceso y deben tener una buena relación laboral con las unidades de inteligencia, especialmente, en el momento de gestionar la liberación de los detenidos en la comunidad.

Tipos de uso de la inteligencia penitenciaria por parte de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley

- La inteligencia penitenciaria oportuna y susceptible de dar pie para la acción puede lograr un impacto significativo para la prevención, la reducción y la investigación del crimen organizado y los delitos graves, especialmente cuando son de carácter transnacional. (“Oportuna” significa que llega a manos del investigador en tiempo y forma, y “susceptible de dar pie para la acción” significa que por su nivel de detalle y fiabilidad permite proceder a la acción).
- La inteligencia penitenciaria puede ser de gran utilidad en la tarea de encauzar los recursos destinados a la prevención, la reducción y la identificación de todas las formas de delito, y asignarles prioridades.
- La inteligencia penitenciaria puede contribuir a la creación de un modelo de policía eficaz, con frecuencia denominado “policía guiada por la inteligencia”, donde la inteligencia es un elemento esencial para proporcionar una dirección estratégica y para determinar el despliegue de personal para todas las formas de actividad policial táctica, incluso la policía comunitaria y las patrullas de rutina.

La buena práctica consiste en establecer los procedimientos acordados para el intercambio de información y de inteligencia en un documento (ya sea un memorando de entendimiento, un protocolo o un acuerdo). Sin duda, se corre el riesgo de que la información y la inteligencia. En algunas oportunidades, las instalaciones destinadas a la vigilancia con el uso de tecnología, tales como la interceptación de llamadas y los dispositivos de escucha, suelen estar concentradas en los organismos de seguridad nacional. En ese tipo de casos, es fundamental la buena cooperación entre los organismos a la hora de compartir información.

Funcionarios de inteligencia policial que trabajan en establecimientos penitenciarios

En algunas jurisdicciones, los servicios de policía (a nivel nacional, federal y local) envían a un grupo de oficiales de policía a trabajar en los establecimientos penitenciarios. Estos oficiales tienen la responsabilidad de administrar la recopilación de información de inteligencia penitenciaria. Actúan como punto de contacto para toda la actividad policial relacionada con el establecimiento en el que están trabajando y supervisan las solicitudes efectuadas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley en lo que respecta a la inteligencia y a pruebas. Estos oficiales de policía también establecen enlaces con la unidad de seguridad penitenciaria para obtener asesoramiento, disponer

autorizaciones y facilitar el acceso a la información relacionada con los reclusos.

Los funcionarios de enlace policial que trabajan en los establecimientos penitenciarios pueden aportar:

- Información sobre la planificación de la condena de los reclusos, sobre los desplazamientos y la liberación.
- Actualizaciones sobre las redes del crimen organizado actuales y nuevas, así como sobre sus integrantes, con inclusión de las alianzas, las tensiones, las actividades continuas y las intenciones a futuro.
- Recopilación de información de inteligencia para apoyar el desarrollo de los perfiles de los sujetos.
- Apoyo logístico y en cuestiones de planificación para realizar sesiones informativas dentro de los establecimientos.
- Pautas para el uso de los productos de inteligencia penitenciaria.
- Asesoramiento y apoyo táctico manifiesto o encubierto para el traslado de los reclusos a los tribunales o a otros establecimientos penitenciarios.
- Acceso a información sobre grupos de reclusos de interés especial, tales como los reclusos extremistas violentos, los testigos protegidos, los reclusos con alto riesgo de fuga y los reclusos que necesitan de acuerdos de protección pública de varios organismos.

Vigilancia encubierta

La vigilancia encubierta es un método para recopilar información bastante invasivo. El uso de medidas de vigilancia encubierta supone el logro de un equilibrio delicado entre el derecho a la privacidad de los reclusos y la necesidad de investigar los delitos graves.

Vigilancia encubierta

En aquellas sociedades donde las autoridades ejercen un control estricto sobre la población, el uso de estas técnicas puede resultar indiscriminado. En otros sistemas, se exige la observancia de varios mecanismos de salvaguardias estrictas para prevenir el abuso, incluso la exigencia de que el delito sea grave, que el uso de la técnica sea vital para el caso, y que pruebas esenciales no puedan obtenerse por medios menos intrusivos. Las normas internacionales de derechos humanos establecen como requisito la supervisión judicial o independiente.

UNODC – Policía: Investigación criminal, Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, 2006, página 13.

Las disposiciones relativas a la vigilancia encubierta deben tener en cuenta los derechos de los reclusos de forma integral. Existen diversas decisiones adoptadas por tribunales y órganos internacionales de derechos humanos sobre el permiso para utilizar la vigilancia encubierta y los parámetros de estas medidas. Deben existir varios mecanismos de salvaguardias estrictos para prevenir el abuso. Es común, que las normas internacionales de derechos humanos establezcan como requisito la supervisión y aprobación judicial o independiente.

El caso de Inglaterra

La Ley de Regulación de las Facultades de Investigación (RIPA, según sus siglas en inglés), que entró en vigencia en el año 2000, confiere a los establecimientos penitenciarios la facultad de usar la vigilancia encubierta. La legislación y los Códigos de Práctica relacionados establecen el marco para el uso de la vigilancia encubierta y la aplicación dentro de los establecimientos penitenciarios.

- Todos los establecimientos penitenciarios pueden solicitar el uso de la vigilancia encubierta cuando sea necesario y adecuado para la prevención y detección de delitos/delitos graves, prevención del desorden, o para la seguridad del público en general.
- Todos los establecimientos penitenciarios van a contar con personal capacitado en las funciones clave para asegurarse de que la vigilancia encubierta se lleva a cabo de acuerdo con la ley.
- El uso de la vigilancia encubierta va a ser una parte fundamental del sistema de recopilación de inteligencia dentro de los establecimientos penitenciarios.
- La vigilancia encubierta va a contribuir con el mantenimiento del control en los establecimientos penitenciarios, y va a permitir que los directores tomen decisiones fundadas.
- Se debe cumplir con la Ley RIPA en todas las instalaciones penitenciarias y, a su vez, se debe tener la confirmación anual de la Oficina de Comisionados de Vigilancia (OSC, según sus siglas en inglés).

La vigilancia encubierta de la celda de un recluso (vigilancia intrusiva) debe estar autorizada por el órgano administrativo o judicial correspondiente. Si es consecuencia de un incidente de toma de rehenes en una celda, un funcionario de la administración penitenciaria debe autorizar la vigilancia. La vigilancia encubierta de un área pública (vigilancia dirigida) debe estar autorizada por la administración penitenciaria. En los casos en que la policía u otra agencia de investigación planifiquen el uso de la vigilancia encubierta en el establecimiento penitenciario, la administración penitenciaria debe considerarlo antes de que la operación pueda llevarse a cabo. Todas las actividades encubiertas deben registrarse en forma escrita.

Técnicas de vigilancia encubierta utilizadas en el ámbito penitenciario

- Grabación de llamadas telefónicas.
- Intercepción de correspondencia/correo.
- Uso de dispositivo de escucha.
- Uso de dispositivo de rastreo.
- Uso de grupos de vigilancia especial.
- Uso de vigilancia fotográfica.
- Uso de cámaras de video.
- Registro encubierto de cartas y paquetes.
- Uso de dispositivos de rastreo y de posicionamiento.

La vigilancia audiovisual no debe usarse para infringir el derecho de confidencialidad y el secreto profesional de las reuniones del recluso con abogados, o su derecho a la privacidad durante los exámenes médicos. La vigilancia realizada por cámaras de video, especialmente cuando se filma, debe estar acompañada por mecanismos de salvaguardia, incluso en relación al archivo del material filmado y el acceso a éste.

El uso de la vigilancia audiovisual también se puede extender a monitorear al personal para prevenir y detectar casos de corrupción y manipulación. Siempre se tienen que establecer los mecanismos de salvaguardia y los controles adecuados.

Uso de reclusos informantes

El uso de informantes o fuentes humanas para la recopilación de información e inteligencia data de tiempo inmemorial. Si bien los informantes pueden suministrar a la gestión penitenciaria información a la que no se tendría acceso de otra manera, el uso de informantes en prisión es muy peligroso para ellos en sí y también puede dar lugar a posibles abusos. Los informantes pueden obrar por muchos motivos diferentes. Por un lado, pueden ser detenidos que busquen algún tipo de recompensa (económica o el egreso anticipado de la prisión). Por el otro, pueden ser detenidos con muchos años en prisión, que buscan eliminar la competencia. La información puede ser proporcionada a modo de negociación para conseguir una ventaja personal (un trabajo específico dentro de la prisión, privilegios adicionales, salidas transitorias o el egreso anticipado) o a cambio de dinero. No todos los reclusos están son buenos informantes y sus motivos pueden ser cuestionables.

Existen enormes probabilidades de abuso, debido al secreto que rodea las operaciones con informantes, y a los privilegios o a las sumas de dinero que éstos pueden recibir. En términos generales, la confiabilidad y la fuente de cualquier información proporcionada por un informante deben ser cuidadosamente evaluadas y, de ser posible, corroboradas, con el propósito de asignarle una clasificación según su precisión y validez. Cada vez que un informante ofrece información, el funcionario debe cuestionar sus motivos y registrar la misma. Una serie de pautas para evaluar la confiabilidad de los informantes ayuda a facilitar la buena gestión. Al mismo tiempo, se debe reconocer que las autoridades penitenciarias tienen la responsabilidad de cuidar a sus informantes y deben protegerlos de represalias.

Mecanismos de salvaguardia exigidos para el uso de reclusos informantes

- Establecer cómo se deben gestionar.
- Establecer reglas con respecto a la interacción de los informantes y a las sesiones informativas.
- Registrar los detalles que suministran en un archivo confidencial guardado en un lugar seguro (por ejemplo, asignación de códigos numéricos en lugar de nombres, almacenamiento en la caja de seguridad de la oficina del director).
- Asegurarse de que los datos de los informantes solo sean conocidos por aquéllos que se encargan de ellos, por ejemplo, nombrar a un oficial de rango superior que tenga responsabilidad para supervisar el manejo de informantes.
- Proporcionar capacitación especial para el uso de informantes.
- Especificar los miembros del personal que tienen permitido el manejo de informantes.
- Procedimientos y sistemas de recompensa para los informantes.

Toda la información recopilada de las fuentes de inteligencia humana debe estar autorizada y ser llevada a cabo de acuerdo con la legislación nacional vigente. Todas las fuentes deben tener un encargado, y éstos deben presentar informes a un supervisor. A su vez, el supervisor debe presentar informes al director del sistema, quien se debe asegurar que todas las fuentes estén registradas.

PRINCIPIOS CLAVES

- La inteligencia aporta información sobre acciones en la prevención y detección de riesgos a la seguridad penitenciaria y a la comunidad en general.
- La inteligencia estratégica y operativa se desarrolla, evalúa y difunde adecuadamente.
- Las evaluaciones proporcionadas por la inteligencia identifican las prioridades y objetivos de seguridad locales, e informa a la administración sobre los riesgos.
- El personal es consciente de los estándares personales, de seguridad y profesionalismo que se esperan de ellos.
- La inteligencia de seguridad contribuye a la prevención de la corrupción.
- La información obtenida a nivel local o que se recibe de otros establecimientos u organismos se registra, se archiva, se le da acceso y se manipula de acuerdo con la ley, y de manera de asegurar un trato justo para todos.
- La inteligencia desarrollada como resultado de la interceptación de comunicaciones se comparte legal y adecuadamente.
- Los registros de seguridad se crean y actualizan según lo establecido por los establecimientos penitenciarios receptores/de almacenamiento.
- La información e inteligencia de seguridad se transfiere a los establecimientos penitenciarios receptores de manera segura, legal y oportuna.
- Es legal la interceptación de las comunicaciones y la retención y difusión del material obtenido.
- La interceptación de la correspondencia de un recluso en particular y la supervisión de las llamadas telefónicas de un recluso con fines de inteligencia de seguridad se autorizan cuando son proporcionales al riesgo presentado.
- La vigilancia encubierta intrusiva y dirigida siempre está autorizada, gestionada y registrada.
- El uso de fuentes de inteligencia humana encubierta (informantes) está autorizado, gestionado de forma segura y registrado.
- La información obtenida a través de los informantes y de la vigilancia se comparte de manera segura con las partes interesadas identificadas.

Capítulo 4

Inteligencia penitenciaria: ciclo, proceso y elementos

La inteligencia es una información a la que se le ha agregado ‘algo’. Ese ‘algo’ es el proceso de inteligencia. Éste reduce el elemento de probabilidad. No se debería confundir con la habilidad ‘mágica’ de adivinar el futuro. Solamente asesora. Se trata de interpretar información para darle significado. En su forma más simple, se puede describir a la inteligencia como información procesada. Dentro del contexto de los establecimientos penitenciarios y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la inteligencia se puede describir como información que ha sido procesada –adquirida, aprovechada y protegida – para tomar decisiones en base a ella y apoyar la investigación penal o disciplinaria o la intervención del personal para prevenir/eliminar los riesgos al orden y a la seguridad del establecimiento penitenciario.

Es importante recordar que, cuando se trata de información analizada como parte del proceso de inteligencia, la carga de la prueba es diferente de la que se exige en los tribunales penales de muchas jurisdicciones. Toda persona que utiliza la inteligencia debe tener en mente que las conclusiones a las que se llega a través del proceso de inteligencia son presunciones por parte del autor hasta que se prueben fehacientemente mediante más hechos.

El proceso de inteligencia está compuesto por varias funciones que, en su totalidad, validan y proporcionan un significado más amplio a la información en bruto. Según la secuencia, las funciones son asignación de tareas, recopilación, evaluación, cotejo, análisis, difusión y reevaluación. Esta secuencia de funciones también se denomina el ciclo de inteligencia, mediante el cual la información en bruto se convierte en información de inteligencia útil que puede utilizarse para el proceso de toma de decisiones.



Asignación de tareas (también denominado dirección)

La primera fase del ciclo de inteligencia supone la asignación de tareas e impartir directivas. El análisis de inteligencia se guía por las necesidades del consumidor del producto analítico, o sea, en este caso, la administración penitenciaria. Por lo tanto, el esfuerzo analítico se dirige a través de la asignación de tareas por parte de la gestión penitenciaria, que toma la iniciativa en esta etapa del ciclo. Dicho esto, el principio de colaboración exige que tanto el consumidor como el proveedor compartan la responsabilidad de trabajar juntos para asegurarse de que los requisitos para el producto de análisis estén definidos claramente y sean comprendidos por ambas partes.

En consecuencia, la asignación de tareas (dirección) supone la formulación y la priorización de las necesidades de información de la administración penitenciaria; la identificación y organización del personal y de los recursos; el desarrollo del plan de recopilación; y la asignación de tareas a varios operadores penitenciarios y personal de

inteligencia. La administración penitenciaria debe tener un proceso de coordinación y de asignación de tareas global para la recopilación de inteligencia en todos sus establecimientos. Asimismo, debe nombrar a un funcionario superior para que esté a cargo de las cuestiones de inteligencia y seguridad. Este funcionario necesitará crear una subcomisión que incluya a los jefes de las juntas de gestión de inteligencia de cada establecimiento penitenciario, con representantes de la fuerza policial y del servicio de probation. Esta subcomisión es la que acuerda las prioridades estratégicas de inteligencia y seguridad para el departamento en su conjunto y para cada establecimiento en particular.

La administración penitenciaria también debe dejar en claro que toda persona que entre en contacto con un recluso y con la prisión “tiene la tarea” de informar y expresar cualquier preocupación que esté relacionada con la seguridad.

Información exigida por los departamentos de seguridad

La mayoría de los sistemas penitenciarios tienen requisitos similares y autorizan a su personal a recopilar y presentar la información de inteligencia que está relacionada con:

- Planes de fuga.
- Actividades relacionadas con bandas organizadas.
- Narcotráfico.
- Planes de ataque al personal o a otros reclusos.
- Comunicaciones prohibidas por teléfono móvil e Internet.
- Radicalización y actividad excesivamente violenta.
- Intimidación a reclusos vulnerables.
- Riesgos para la seguridad, el orden y el control del establecimiento penitenciario.

Además, algunos establecimientos penitenciarios pueden tener ciertos requisitos específicos en particular. En algunos países, los agresores sexuales están alojados en diferentes establecimientos o unidades, y puede existir la necesidad de concentrarse en ellos para evitar que hagan uso de las comunicaciones prohibidas para continuar cometiendo delitos mientras están detenidos. En los lugares donde hay un gran número de reclusos terroristas, inevitablemente, las autoridades se concentrarán en la radicalización y en el comportamiento extremista.

Una vez que se establecieron las prioridades de inteligencia y seguridad, la subcomisión de inteligencia y seguridad debe informarlas a sus unidades de inteligencia penitenciaria/ unidades de inteligencia conjunta y a los miembros del personal, con el propósito de que todos conozcan claramente los objetivos y que tengan un mandato correspondiente y de acuerdo con la ley.

Recopilación

Para considerar a un proceso de inteligencia como bueno se debe evaluar la información recolectada. Se considera recolección de información al proceso direccionado y centrado en la recopilación de información de todas las fuentes posibles, mediante medios abiertos y encubiertos. Entre las fuentes se incluyen las bases de datos de los establecimientos penitenciarios; los documentos judiciales; información que brinda el personal, los reclusos o terceros (por ejemplo: organismos encargados de hacer cumplir la ley); otras unidades penitenciarias (por ejemplo: unidades de seguridad o unidades de investigaciones o traslados); imágenes de videocámaras; el resultado de los registros;

las redes sociales y medios de comunicación; y cualquier otra fuente a la que la unidad de inteligencia pueda acceder legalmente.

Importancia del personal penitenciario en la recopilación de información

De alguna manera, el ambiente penitenciario se presta para la recolección de información básica de inteligencia dado que sus principales actores se encuentran encarcelados. Dentro del contexto de encierro, la recolección de información se realiza principalmente a través del personal penitenciario quien representa la fuente más importante de inteligencia penitenciaria (y muchas veces es infrautilizado) ya que el personal se encuentra en contacto directo con los reclusos y es el primero en responder ante incidentes. El personal puede recibir información de un recluso, o puede haber visto, leído u oído algo. Cuanto más desarrollado es el concepto de inteligencia penitenciaria, mayor es el volumen de información de inteligencia brindada por el personal. Uno de los principales beneficios de la seguridad dinámica, como ya se ha visto en el capítulo 2, es que el personal penitenciario puede recolectar información de los reclusos durante sus actividades de rutina. Todo el personal penitenciario debe estar alerta e informado y deberá reportar la información a través de la cadena de mando o al oficial de inteligencia a los fines de que la información sea considerada dentro del ciclo regular de inteligencia.

Rol del personal penitenciario en la recolección de información

El personal penitenciario recopila información estando atento en todo momento, informando cualquier hecho fuera de lo común y a través de las relaciones profesionales con el recluso, basadas en la confianza y el respeto. Por ejemplo:

- Escuchar una conversación.
- Observar el comportamiento de los reclusos.
- Observar con quien conversan los reclusos- patrones de asociación.
- Buscar patrones de comportamiento o acciones frecuentes.
- Identificar actividades inusuales o indicadores de comportamientos conflictivos.
- Detectar cambios físicos (vistas obstruidas debido a la colocación de objetos en la línea visual).
- Monitoreo de llamados telefónicos y cartas.
- Observar durante los registros- acumulación de objetos y ropa.
- Pedidos o incidentes inusuales.

El personal que reciba esta información deberá elaborar un documento de información de seguridad u otra documentación para incorporar al sistema de inteligencia; también un miembro del equipo de seguridad llevará a cabo una evaluación de la fuente.

La información también puede ser suministrada por organismos externos encargados de hacer cumplir la ley; departamentos gubernamentales; organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, organizaciones benéficas), o por un familiar o amigo de un recluso. Las fuentes potenciales de información son ilimitadas. Las fuentes disponibles dependen de los conocimientos generales y locales de los profesionales de inteligencia y también de los contactos que se han establecido y mantenido en el tiempo.

Áreas de recopilación dentro del contexto penitenciario

Existen cuatro áreas principales para recopilación de información dentro del contexto penitenciario con relación a los reclusos: información nominal; información de las visitas; datos de comunicaciones o información sobre comportamientos relacionados con la seguridad.

Información nominal—cuando un individuo es condenado o sometido a prisión preventiva, generalmente este ya ha sobrellevado un proceso policial o judicial. De esto se desprende que ya se ha recolectado información biológica básica del detenido y también se han realizado averiguaciones de antecedentes. Dentro de esta información se puede incluir fotos del detenido; huellas dactilares; ADN; fecha de nacimiento; documento de identidad o pasaporte; cicatrices y tatuajes; domicilios; nombres de los familiares; nombre de sus asociados; banda o afiliación de grupo; detalles sobre los contactos telefónicos y de correo electrónico. Tan pronto como un recluso entre al sistema penitenciario, se deberá elaborar un expediente personal nominal el cual deberá contener la mayor cantidad posible de la información arriba mencionada¹⁷. También se considera como buena práctica que cada recluso cuente con un expediente adicional de seguridad en el cual se deje asentado información o inteligencia sobre los riesgos a la seguridad o el comportamiento del detenido. Esta información deberá ser guardada en un archivo o carpeta separada la cual podrá ser en formato de papel o sistema electrónico.

Información de las visitas—la mayoría de los reclusos recibirá visitas de sus familiares, amigos y asociados. Algunos visitantes pueden representar una amenaza potencial al buen orden y la seguridad del establecimiento penitenciario ya que pueden introducir contrabando, asistir a los detenidos en fugas o remitir mensajes para intimidar testigos; destruir evidencia o entorpecer el normal desenvolvimiento de la justicia; por este motivo, los visitantes deben ser tratados cuidadosamente e investigados antes de permitirle visitar al detenido. Cuando la infraestructura jurisdiccional lo permita, es visto como una buena práctica que todos los visitantes presenten una solicitud en la cual establezcan cual es la relación que tienen con el detenido y que también presenten documentación de identidad original y un domicilio que pueda ser verificado antes de que se les permita la visita. También se deberá registrar la fecha y horario de todas las visitas.

Datos de comunicaciones—para mantener el buen orden y la disciplina en las cárceles y prevenir que los detenidos cometan delitos o que se fuguen, es vital monitorear las comunicaciones internas entre reclusos y también las comunicaciones externas entre los detenidos y sus contactos fuera de los establecimientos penitenciarios. En el pasado, la mayor fuente de comunicación de los detenidos se daba a través de líneas telefónicas fijas o correspondencia escrita las cuales eran fáciles de monitorear por parte de las autoridades penitenciarias. Sin embargo, debido a la rápida expansión del uso de teléfonos móviles, muchos de los cuales brindan acceso a Internet, los establecimientos penitenciarios alrededor del mundo han luchado para controlar las comunicaciones entre los reclusos y sus familias y, en algunos casos, entre los detenidos y sus contactos

¹⁷Véase el Manual sobre la Gestión de los Expedientes de los Reclusos (2008) de UNODC para una detallada descripción de la información que debe ser recopilada cuando un recluso es admitido en un establecimiento penitenciario.

delictivos. Los establecimientos penitenciarios solo podrán controlar las comunicaciones de los reclusos a través de un régimen estricto de registros tanto de los detenidos, como de las visitas y del personal penitenciario para así prevenir el contrabando de teléfonos móviles (y otros elementos ilícitos) dentro de la institución. Si los recursos y la tecnología lo permitieran, se debería considerar el uso de “inhibidores” de teléfonos móviles o trabajar en colaboración con los proveedores de servicios celulares para que estos desconecten los teléfonos móviles ilegales utilizados dentro de las cárceles. A menos que se implementen estas medidas, existen evidencias considerables que muestran que los detenidos utilizarán teléfonos móviles dentro de la cárcel para llevar adelante sus actividades delictivas: como por ejemplo la intimidación de los testigos, el tráfico de drogas o incluso un asesinato. Los teléfonos móviles pueden ser utilizados para orquestar fugas, disturbios o la toma de rehenes. Cuando se confiscan teléfonos móviles ilegales, el manejo adecuado y análisis de los llamados puede ayudar a los investigadores y prevenir delitos. El capítulo 1 (página 21) contiene un análisis más detallado sobre las comunicaciones y las cuestiones de vigilancia y salvaguardas.

Información sobre comportamientos relacionados con la seguridad—el personal de primera línea debe ser entrenado para observar e informar sobre el comportamiento de los detenidos que pueda tener injerencia en la seguridad. Durante su período de servicio, el personal penitenciario podrá identificar a los miembros de una banda y sus jerarquías, también sabrá quienes son los reclusos que habitualmente transportan armas, drogas o elementos ilícitos. Lo más importante es que podrán identificar el comportamiento individual o grupal que se encuentre fuera de las normas. Este tipo de actividades deberá ser informado mediante documentos de información de seguridad (ver la sección sobre documentos de información de seguridad en la página 62 y el anexo 1 para mayores detalles) o su equivalente a los fines de que la información sea formalmente registrada, evaluada y compartida.

Planificación de la recolección de información

Habrán ocasiones en las cuales la unidad de inteligencia penitenciaria querrá tener más información sobre algún asunto emergente o sobre algún recluso o grupo de reclusos en particular. La recopilación de información es un proceso que demanda mucho tiempo. El tiempo dedicado a la recopilación de información puede minimizarse o controlarse efectivamente a través de una planificación minuciosa, previa al comienzo del proceso. La planificación del proceso de recopilación de información centra su esfuerzo en la organización y la definición, también busca establecer límites y restricciones sobre el tipo y volumen de la información a recopilar. El plan también brinda información sobre costos, riesgos y también delinea las posibles fuentes de información y el uso de la información que será recolectada.

Beneficios del plan de recopilación de información

- Brinda una metodología para la recopilación centrada en la información.
- Define la cantidad de información a recopilar.
- Minimiza el tiempo de recolección de información irrelevante.
- Establece de donde y de quien será requerida la información.
- Determina a los responsables de recopilar información.

El plan de recopilación de información es un proceso disciplinado que se asegura que se utilicen fuentes relevantes de información que brinden datos para el desarrollo del producto de inteligencia. El plan puede dar lugar a una investigación coordinada y centrada ya que puede identificar claramente qué tipo de información es requerida y quien es el responsable de obtenerla.

Canales de investigación

Los canales potenciales de investigación disponibles para cualquier profesional del área de inteligencia, son prácticamente ilimitados. Algunas investigaciones son reguladas a través de políticas, mientras otras dependen de las redes que han sido establecidas y mantenidas a lo largo del tiempo. La cantidad de fuentes de información disponibles dependerá, en gran medida, del ingenio personal del profesional de inteligencia.

Un canal de investigación es el arte de saber cuál es la información requerida y saber de dónde y cómo obtenerla en el menor tiempo posible. Este conocimiento y habilidad puede simplificar una investigación y contribuir a la prevención de un delito u otro tipo de incidente dentro del establecimiento penitenciario. Esto no es una ciencia y simplemente depende del conocimiento personal y la experiencia de vida del profesional de inteligencia.

El alcance de los canales de investigación dependerá, en gran medida, de la naturaleza de la investigación que se está llevando a cabo. La naturaleza de la investigación se dividirá en (a) abierta y (b) encubierta (la diferencia radica en si el investigador está interesado en que el sospechoso o persona que está siendo investigada esté al tanto de la investigación por parte del departamento de seguridad). El asunto de la vigilancia encubierta dentro del contexto penitenciario fue abordado en el capítulo 3.

Documentos de Información de Seguridad

Si la información es documentada adecuadamente, esta puede ser invalorable. Si no se registra de forma apropiada, puede ser olvidada, citada erróneamente o exagerada- y, potencialmente, podría perjudicar más que beneficiar. Una buena práctica es contar con un formulario estandarizado en el cual el personal pueda volcar la información recolectada- a veces este formulario es llamado documento de información de seguridad o reporte de información.

Como el documento contiene información que podrá ser utilizada en el futuro, se deberá tener mucho cuidado en su elaboración a los fines de evitar que futuros lectores lleguen a falsas conclusiones debido a la mala redacción o falta de información. La mejor manera de asegurar mayor exactitud es detallando las circunstancias en las cuales la información ha sido recolectada: es decir detallar el qué, dónde, cuándo y cómo. Los miembros del personal que realicen el informe deberán incluir los pasos que siguieron para obtener su conclusión.

También se deberá poner especial cuidado en resguardar la confidencialidad de la fuente. A menudo, las buenas fuentes de información son escasas y aisladas. El violar la confidencialidad puede dar como resultado que la fuente se niegue a brindar mayor

información o, lo que es peor aún, que esta quede expuesta a futuros peligros. A los fines de evaluar la información, el departamento de seguridad deberá contar con la identidad de la fuente (salvo que sea una fuente encubierta de información-ver la sección sobre el uso de reclusos informantes en la página 54) pero se deberá poner especial cuidado en no revelar la identidad del recluso que está brindando información, a miembros del personal que no necesiten saberlo.

La responsabilidad de actuar basándose en el contenido del documento, generalmente recaerá en una persona diferente al autor, motivo por el cual es importante que este se encuentre lo más completo posible antes de su presentación y distribución. Los documentos de información de seguridad como su nombre sugiere, son una fuente de información y por este motivo deben ser utilizados al inicio del proceso de inteligencia. Los profesionales del área de inteligencia, especialmente aquellos dentro del contexto penitenciario, deberán aprovechar todas las oportunidades que se les presenten para fomentar la presentación de documentos por parte del personal de primera línea de las unidades y/o departamentos.

Toda información tiene un uso investigativo o de inteligencia potencial, pero solo luego de que el departamento de seguridad junta las diferentes piezas del rompecabezas de información es que ésta cobra sentido y se aprecia su valor real. Cualquier cosa que un individuo sienta que no es usual o que se encuentra fuera de lo normal deberá ser informarlo y el personal de seguridad deberá registrarlo y decidir si esta información es valiosa.

La información recibida de parte de cualquier fuente en formato digital deberá ser transcrita a un documento de información de seguridad. A todos los documentos, incluyendo los de seguridad se le deberá asignar una clasificación de seguridad. Cualquier información recibida que exceda el ámbito de la administración penitenciaria deberá ser enviada, lo antes posible, al organismo pertinente.

El anexo 1 contiene el formato sugerido para los documentos de información de seguridad junto con una guía para completar el SIR.

Pruebas clave de efectividad para la recopilación de información

- El personal penitenciario ¿Puede presentar un informe de inteligencia (ya sea en papel o vía electrónica) como cuestión de rutina?
- ¿Se los estimula para que lo hagan?
- ¿Existe algún tipo de medida de rendimiento relacionada con la presentación de información e inteligencia por parte del personal penitenciario?
- ¿Existe un estándar nacional común para el registro de información e inteligencia?
- ¿Se utilizan formatos y terminologías en común?
- ¿Existe una red de personal penitenciario especializado que se encargue de recopilar y desarrollar información de inteligencia penitenciaria? En caso afirmativo ¿cuántos son? ¿Cuál es la descripción de sus tareas y cómo son administradas?
- Luego de un incidente en un establecimiento penitenciario ¿cómo se evalúa formalmente al personal sobre las lecciones aprendidas? Esta información ¿es suministrada como información o como inteligencia? ¿Cómo y a quién?

Evaluación

La evaluación supone la valoración de confiabilidad de la fuente y de la calidad de la información. Toda información deberá ser examinada a los fines de evaluar la confiabilidad de la fuente y la exactitud de la información. Un miembro del personal penitenciario especialmente capacitado deberá evaluar la información tal cual como es recibida. Se deberá establecer un proceso para supervisar y asegurar la calidad de la información luego de que ésta sea presentada. Es importante brindar el feedback al miembro del personal que recopiló la información y al evaluador si se desea mejorar futuras evaluaciones.

Las buenas prácticas han evolucionado motivo por el cual la información o inteligencia presentada debe ser evaluada de acuerdo con (a) el historial previo de confiabilidad de la fuente, y (b) el grado de conocimiento directo que tiene la fuente sobre la información que está suministrando (por ejemplo: ¿la fuente adquirió la información en forma directa o la escuchó de un tercero?).

Existen en uso, diferentes sistemas para evaluar la información, pero, esencialmente la idea es la misma: brindar una estimación de confiabilidad de la fuente y de la exactitud de la información real suministrada.

Una fórmula utilizada internacionalmente y conocida como el Código de Almirantazgo, fue diseñada para asignar un valor alfanumérico a esta evaluación. Los componentes de este código representan una escala de medición numérica que varía entre la alta probabilidad a la probable inexactitud. Cuando debido a las circunstancias, no es posible realizar una evaluación, se debe incluir un código adicional. Cada componente deber ser considerado cuidadosamente y en forma independiente de los otros.

CODIGO DE ALMIRANTAZGO

A.	Completamente confiable	1.	Informe confirmado
B.	Usualmente confiable	2.	Probablemente informe verdadero
C.	Bastante confiable	3.	Posiblemente informe verdadero
D.	No usualmente confiable	4.	Veracidad dudosa del informe
E.	No confiable	5.	Informe improbable
F.	Confiabilidad desconocida	6.	No puede juzgarse su veracidad

Confiabilidad de la Fuente- evaluación de las características de la fuente para calcular el nivel de confiabilidad que se le asignará a la información proporcionada, de acuerdo con:

- Proximidad—Cuan cercana es la fuente al tema en cuestión, es decir: ¿la fuente se encuentra en una posición que le permite saber?
- Limitaciones sensoriales—tanto los observadores humanos como mecánicos tienen limitaciones para oír, ver, detectar y clasificar.
- Cansancio—los individuos responden de manera diferente cuando se encuentran

- cansados. Esto podrá ser el resultado de la ingesta de alcohol o drogas. La fuente puede estar cansada, estresada o estar padeciendo de agotamiento mental o físico.
- **Sesgo**—una fuente de información imparcial es la excepción en lugar de la norma. Los individuos pueden tener actitudes tendenciosas debido a sus experiencias previas, actitudes, intereses personales, deseos y capacidades. El sesgo puede ser intencionado o no.
 - **Conocimiento y experiencia**—si la fuente cuenta con un conocimiento especial o experiencia relevante sobre el tema en cuestión, esta información se considerará más confiable en ese contexto en particular.
 - **Desempeño Pasado**—si la fuente ha brindado información en el pasado ¿cuán exacta fue? Si fue inexacta o falsa ¿cuáles fueron las circunstancias?

Exactitud de la información—la primera determinación debe identificar si la información afirma ser un hecho, una opinión o un rumor.

Integridad de la información—siempre que sea posible, el contenido de los documentos de información debe permanecer exactamente como fue compilado por los autores. Sin embargo, de tiempo en tiempo, podría ser necesario reelaborar algunas partes del texto a los fines de eliminar ambigüedades, conclusiones no deseadas u otro tipo de información que pueda dejar en evidencia a una fuente confidencial o comprometer la investigación de alguna otra forma.

Junto con esta evaluación, se puede añadir un código de “manejo” o “difusión” que limite el alcance de la autorización para ampliar la distribución. Su propósito es proteger la información o inteligencia de una divulgación no autorizada.

Cotejo

Luego de la evaluación, todos los registros y documentos recibidos, tanto en papel como en forma electrónica, deben ser cotejados, archivados, cruzados y ordenados para estar listos para el análisis. El cotejo involucra la organización de los datos recolectados en un formato que pueda ser recuperado y analizado.

El cotejo requiere examinar la información a los fines de cuantificar su contenido y ordenar la información similar en grupos lógicos para convertir la información en bruto a un formato que pueda ser utilizado por analistas e investigadores. Independientemente de cualquier atributo específico de la actividad objeto de investigación, generalmente contendrá información relacionada con personas, lugares, objetos y eventos.

Categorías para el Cotejo

- Personas-tanto identificables como no, sin incluir su parentesco.
- Lugares-locaciones identificadas dentro de la cárcel, patios, alojamiento, talleres, etc.
- Cosas-números de teléfono, drogas, cuchillos, elementos para una fuga, armas de fabricación casera, alcohol elaborado en la cárcel.
- Eventos- que han ocurrido, que están ocurriendo o que pueden ocurrir y que se cuente con fechas específicas y todas las personas implicadas según su relación con el evento (por ejemplo: después de esto y antes de aquello).
- Actividades-específicas, presuntas, inferidas o tipos de actividades.

Análisis

El análisis tiene que ver con la examinación minuciosa de la información a los fines de descubrir su significado y sus características esenciales. La etapa de análisis del proceso de inteligencia es vital. Podemos describir el análisis como una examinación exhaustiva del significado y de las características esenciales de la información disponible. El análisis deja en evidencia la brecha de información, las fortalezas, debilidades y sugiere el camino a seguir.

Existen dos categorías básicas de análisis: el análisis estratégico el cual requiere un “helicóptero” que vuele alto y una perspectiva a largo plazo y el análisis táctico que se basa en lo inmediato, en los asuntos operacionales. La información estratégica y la inteligencia consideran las tendencias y las amenazas emergentes. La información táctica y la inteligencia observa la situación actual o la operación que se encuentra en marcha, generalmente en tiempo real.

El análisis considera a la información en contexto, saca conclusiones sobre su significado, resalta las brechas en los conocimientos existentes, sugiere qué puede pasar después y establece recomendaciones para futuras acciones. El trabajo puede ser inducido por anomalías, tendencias o conexiones que hayan sido divisadas por el analista durante la investigación general, pero, lo más común es que se inicie debido a un cuestionamiento de los directivos o que estos proporcionen temas específicos de referencia.

Los resultados del análisis pueden ser presentados en diferentes formatos dependiendo de los requerimientos de la persona que solicite el trabajo. Estos pueden variar entre informes exhaustivos sobre asuntos estratégicos complejos (como el tráfico de drogas) a pequeñas presentaciones orales sobre un asunto en particular (intento de fuga, detenido utilizando un teléfono móvil).

Los buenos productos de inteligencia penitenciaria son convincentes, concisos y accesibles, con recomendaciones claras e inequívocas que deberán estar justificadas por evidencia de peso. En los casos en que la información fluya y las fuentes sean débiles, el producto analítico también será débil.

La información puede ser comparada con un rompecabezas cuyas piezas son pequeños datos de información. Cuando se los une de manera correcta, surge una imagen; pero para que esta imagen esté completa, todas las piezas deben estar en el lugar correcto. No importa cuán insignificante pueda parecer una pieza, sin esta no habrá imagen. Lo mismo sucede con la información: cada fragmento que se une forma el proceso por el cual se recopila la información de inteligencia.

Si la información de inteligencia se encuentra altamente clasificada, podrían derivarse de ella acciones que podrían tener que ver con un cambio de procedimiento, cambios físicos en el área, designación de personal extra, o solicitarle al personal que se mantenga atento ante algo específico.

Un aspecto importante del análisis es el desarrollo de la hipótesis. El término desarrollo de la hipótesis simplemente se refiere al desarrollo de teorías alternativas en cuanto a lo que puede significar la recolección de información. Generalmente se pueden desarrollar más de una hipótesis de la misma información. Los elementos de la hipótesis son:

Elementos de la hipótesis

- Quién-individuos clave o individuo.
- Qué-actividades delictivas.
- Cómo-método de operación.
- Cuándo-locación geográfica.
- Porqué-móvil.
- Cuando-pasado, presente o futuro.

Difusión

La etapa de difusión involucra la comunicación del resultado del análisis al cliente, por ejemplo: autoridades penitenciarias. El proceso de difusión puede tomar diferentes formas, como, por ejemplo:

- Informes formales y estructurados.
- Presentaciones orales formales y estructuradas con documentación de apoyo.
- Resúmenes semanales en la forma de boletines.
- Sesiones informativas Ad-hoc para los equipos de inteligencia e investigación.

La etapa de difusión completa el ciclo inicial del proceso de inteligencia.

Informes de Inteligencia

Los informes de inteligencia presentan los resultados del análisis. El producto debe ser breve y debe contener solo los resultados que sean relevantes para un asunto específico o tendencia. Los profesionales de inteligencia deben evaluar en forma crítica su propio análisis a los fines de asegurarse que el producto final articule de manera clara toda la información crucial de inteligencia que les permita a las autoridades tomar decisiones fundadas.

Informes de Inteligencia

El propósito del informe de inteligencia es brindar un resumen sobre algún hecho y así permitir la asignación de recursos a tiempo. También puede ser utilizado para informar actualizaciones sobre productos existentes. El informe de inteligencia facilita el reporte eficiente y a tiempo de los asuntos emergentes debido a que reduce la carga de trabajo ya que es un resumen y no una evaluación exhaustiva del hecho.

El informe de inteligencia deberá basarse en los requerimientos iniciales establecidos por las autoridades carcelarias; por ejemplo: si el director del establecimiento penitenciario requiere un informe sobre el nivel de uso de estupefacientes dentro de la cárcel, el informe de inteligencia deberá basarse sobre ese tema. El autor deberá tener un entendimiento claro sobre lo que las autoridades penitenciarias quieren saber y cierto conocimiento sobre la finalidad que dichas autoridades le darán a ese producto. En los productos generados internamente (cuando no ha habido un encargo inicial por parte de un cliente), se deberá prestar atención al posible uso del producto. El profesional de inteligencia deberá anticiparse, a través del conocimiento del cliente, sobre qué aspecto de la situación en particular es de su interés o beneficio.

Una de las cosas a tener en cuenta es que el informe real no representará necesariamente el tiempo y esfuerzo invertido en su producción. Es difícil convencer a un cliente que

las dos o tres hojas del documento de inteligencia pueden haber llevado días, semanas o hasta (en algunos casos) meses de trabajo para su elaboración. El analista deberá evitar equiparar el esfuerzo realizado con la longitud del documento.

El punto fundamental de cualquier producto de inteligencia es responder a las preocupaciones de las autoridades penitenciarias. Idealmente, estas preocupaciones se definen en la etapa de “definición del trabajo” del ciclo de inteligencia. Aunque no se definan en esta etapa, el profesional de inteligencia deberá llegar a algún tipo de acuerdo sobre los intereses del cliente. Todos los datos del informe de inteligencia deberán contestar, en nombre de las autoridades penitenciarias, la pregunta “¿entonces qué?”.

Se adjunta en el anexo 2 un modelo de informe de inteligencia junto con una guía para completarlo.

Intercambio de Inteligencia

Se deberá decidir hasta qué punto se intercambiará la información de inteligencia. En algunos casos, quedará en el departamento de seguridad; en otros, se remitirá al director del establecimiento penitenciario o a la administración central de prisiones. En algunas ocasiones, la información de inteligencia será relevante y útil para otros organismos encargados de hacer cumplir la ley. El producto de inteligencia deberá ser marcado claramente con el código de manejo apropiado. La información de inteligencia penitenciaria nunca se compartirá con los reclusos.

En la mayoría de los casos, el informe de inteligencia se remitirá al director de seguridad o al director del establecimiento penitenciario para que estos tomen una decisión sobre las acciones a seguir y en tal caso, que tipo de acciones. Ellos también decidirán sobre quienes “deberán saber” la información de inteligencia.

Ejemplos de códigos de manejo de información de inteligencia

- Se permite la difusión entre organismos encargados de hacer cumplir la ley dentro del país de origen.
- Se permite la difusión a otros organismos nacionales.
- Se permite la difusión entre organismos internacionales encargados de hacer cumplir la ley.
- Se permite la difusión solo dentro de la agencia que originó la inteligencia.
- Se permite la difusión, pero la agencia receptora deberá cumplir con condiciones específicas.

Acciones de Inteligencia

Dentro de las posibles acciones se pueden incluir las siguientes:

- No hacer nada.
- No hacer nada, pero solicitar al personal que continúe recopilando información sobre el tema (como parte de los objetivos estratégicos u operacionales).
- Trasladar a un recluso o reclusos.
- Registrar a un recluso o un edificio.
- Registrar a un visitante o a un miembro del personal.
- Informar a la administración regional o nacional si este fuera un asunto estratégico.
- Informar al organismo local encargado de hacer cumplir la ley (según los protocolos establecidos).

Reevaluación

La reevaluación implica la revisión continua del ciclo de inteligencia a los fines de identificar de qué manera se puede mejorar cada etapa del ciclo. Para que sea más valiosa, la reevaluación se deberá llevar a cabo durante el proceso y no dejarla para la última etapa del ciclo. Muchas veces, la reevaluación implica volver a ejecutar todo el ciclo.

Anexo 1

Documento de Información de Seguridad: plantilla y guía para completarlo

Se pueden encontrar más detalles sobre el propósito y la función de los Documentos de Información de Seguridad (SIR, según sus siglas en inglés) en el capítulo 4, páginas 66-67

Observaciones Generales

- Cualquier actividad o situación inusual, fuera de lo común o sospechosa puede tener un valor potencial investigativo o de inteligencia tanto para la administración penitenciaria como para otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y por este motivo se necesita recabar información.
- La información que se recibe de cualquier fuente en formato digital deberá ser transcrita a un SIR.
- Cualquier información que resulte relevante para otros organismos encargados de hacer cumplir la ley deberá ser remitida, lo antes posible, a la agencia pertinente de acuerdo con los códigos de manejo.

Acciones a seguir por parte del personal penitenciario que complete el formulario

- Nombre del establecimiento penitenciario.
- Nombre y número del/los reclusos/s o de la/las persona/s sobre la/las cual/es se está efectuando el informe.
- Lugar del incidente/s.
- Tema/s tratado/s en el SIR—por ejemplo: drogas, alcohol, teléfono, pandillas.

Acciones a seguir por parte del departamento de seguridad/inteligencia al momento de la recepción.

- Dar al SIR un único número de referencia.
- Asentar el número en el formulario y el SIR en el libro de registros.

- Asignarle la clasificación de seguridad^a.

Sección 1

Para ser completada por el miembro del personal encargado de confeccionar el informe quien deberá consignar:

- Fecha y horario en que la información fue recibida.
- Fuente de la información (recluso, otro miembro del personal, fuente encubierta).
- Detalles sobre lo observado (visto) o sobre el tema de preocupación.
- Detalles sobre lo que se escuchó.
- Detalles sobre lo que se descubrió.

El lector deberá tener en cuenta que la información fue concebida por el autor del documento u otra persona o fuente, dichas fuentes pueden ser una agencia, organización o departamento de Estado. Puede haber varias razones por las cuales se podrá querer o no divulgar información sobre la fuente.

La persona que complete el informe también deberá indicar su punto de vista sobre la confiabilidad de la fuente^b y la exactitud de la información^c basándose en sus conocimientos personales y las investigaciones realizadas. Un SIR le otorga a su autor la oportunidad de expresar su opinión (o sospecha) sobre la exactitud de la información como así también sobre las motivaciones de la fuente o sobre cualquier otro dato que pueda incidir en la utilidad de la información. El autor deberá evitar las conclusiones engañosas y asegurarse que todas las conclusiones a las que se haya llegado estén debidamente respaldadas.

Esta sección solo tratará información relevante que deberá ser concisa y directa al punto. De ser necesario, se podrán usar hojas de papel adicional (ver abajo).

El miembro del personal que presente el SIR deberá incluir la siguiente información al final de la primera hoja:

- Nombre (letra de imprenta).
- Fecha y hora de la presentación.
- Firma.

^aLa clasificación de seguridad permite a aquellas personas que utilizan el documento entender el grado de sensibilidad y de este modo aplicar los controles de seguridad apropiados a los fines de proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad del documento. Si bien las personas encargadas de registrar la información deberán asignar la clasificación de seguridad a cada documento los profesionales de inteligencia deberán re-evaluar, de forma independiente, la sensibilidad de la información. El nivel de clasificación de seguridad adecuado debe ser asignado para identificar el riesgo, la naturaleza y gravedad de las consecuencias adversas que podría traer el acceso o divulgación no autorizada de dicha información. La naturaleza de la clasificación de seguridad dependerá de las regulaciones nacionales.

De existir una demora significativa entre la recepción de la información por parte del autor y la elaboración del informe, esta diferencia deberá ser remarcada y se deberá incluir una explicación sobre la demora al comienzo de la sección de información del documento a los fines de asegurarse que el lector no suponga que la fecha del documento es la misma fecha en que la información fue recibida.

Sección 2

El funcionario de seguridad/inteligencia que reciba el SIR deberá incluir lo siguiente:

- Nombre (letra de imprenta).
- Fecha y hora en que el SIR fue recibido.
- Firma.

Toda la información deberá ser evaluada por separado y también se deberá evaluar la confiabilidad de la fuente y la exactitud de la información. La confiabilidad de la fuente y de la información deberá ser examinada y evaluada de forma independiente a los fines de asegurarse que cada una sea examinada con exactitud.

Un miembro del personal de la oficina de seguridad/inteligencia deberá:

- Evaluar la confiabilidad de la fuente.
- Evaluar la exactitud de la información.
- Confirmar el manejo que se le deberá dar a la información contenida en el SIR.
- Evaluar la información de inteligencia relacionada o utilizada como soporte.
- Establecer recomendaciones basadas en el contenido del SIR.
- Identificar SIR relacionados.
- Dejar asentado su nombre, fecha y hora de la evaluación y firmar el SIR.

Sección 3

El oficial superior del área de seguridad/inteligencia deberá revisar el SIR como así también la evaluación y recomendación (es) realizada(s) y:

- Decidir qué acciones se requieren.
- Identificar cuando esas acciones se deberán poner en práctica (inmediatamente,

^bConfiabilidad de la Fuente- este es un examen de las características de la fuente a los fines de evaluar cuál es el grado de confianza que se le puede otorgar a la información suministrada.

Exactitud de la información- la primera decisión es determinar si la información se basa en un hecho, opinión, de oídas o rumor antes de llevar a cabo las investigaciones sobre su exactitud. Cuando sea posible, las afirmaciones deberán estar seguidas por investigaciones a los fines de determinar su veracidad o no.

24 o 72 horas).

- Dejar asentado su nombre, fecha y hora de la evaluación y firmar el SIR.

Sección 4

El jefe de la oficina de seguridad/inteligencia (de encontrarse, si no el oficial más antiguo que se encuentre cumpliendo tareas en la oficina de inteligencia) deberá revisar el SIR, su evaluación y acciones recomendadas y:

- Aprobar las acciones a poner en práctica.
- Rechazar las acciones propuestas y explicar las razones del rechazo.
- Identificar otras acciones necesarias.
- Dejar asentado su nombre, fecha y hora de la evaluación y firmar el SIR.

Sección 5

El director de la cárcel (oficial a cargo) o subdirector, deberá:

- Revisar el SIR y emitir los comentarios que desee.
- Decidir si la oficina central deberá ser informada y sobre qué hechos.

SECCION 2. SIR recibido en la Oficina de Inteligencia por:	
Nombre (letra de imprenta)	
Fecha:	Hora:
Firma:	

Evaluación (completada por la Oficina de Inteligencia)				
Fuente		Información		Manipulación
A. Completamente confiable	A	1. Informe confirmado	1	Difusión permitida entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley del país de origen.
B. Usualmente confiable	B	2. Informe verdadero	2	Difusión permitida a otros organismos nacionales.
C. Bastante confiable	C	3. Informe probablemente verdadero	3	Difusión permitida organismos internacionales encargados de hacer cumplir la ley.
D. No usualmente confiable	D	4. Veracidad dudosa del informe	4	Difusión solo dentro del organismo de origen.
E. No confiable	E	5. Informe improbable	5	Permite su difusión, pero el organismo deberá cumplir con las condiciones especificadas.
F. Confiabilidad desconocida	F	6. No puede juzgarse su veracidad	6	

Resumen de Información de Inteligencia de apoyo y recomendaciones (para ser completado por la Oficina de Inteligencia)

Nombre (letra de imprenta):

Firma:

Fecha:

Hora:

SIR anteriores relacionados

1)

2)

3)

4)

SECCION 3. Acciones establecidas por el supervisor de seguridad/inteligencia

(Marque)

 Inmediato 24 horas 72 horas

Nombre (letra de imprenta):

Firma:

Fecha:

Hora:

SECCION 4. Jefe de Inteligencia/Seguridad (para acordar o establecer otras medidas alternativas/adicionales)	
Acciones (s) aprobadas (Marque si están aprobadas) <input type="checkbox"/>	
Si no están aprobadas escriba las acciones alternativas o adicionales a llevarse a cabo.	
Nombre (letra de imprenta):	Firma:
Fecha:	
Hora:	

SECCION 5. Director de la Cárcel (Oficial a cargo) (Decisión Final o comentarios) (Especifique si la Oficina Central fue informada y cuál fue la información reportada)	
Nombre (letra de imprenta):	Firma:
Fecha:	
Hora:	

Anexo 2

Informe de Inteligencia: plantilla y guía para completarlo

Se pueden encontrar más detalles sobre el propósito y la función de los informes de inteligencia en el capítulo 4, página 67.

Finalidad del Informe de Inteligencia

El propósito del informe de inteligencia es brindar un pequeño resumen sobre un asunto y así permitir la asignación de recursos a tiempo. También puede ser utilizado para informar actualizaciones sobre productos existentes. El informe de inteligencia facilita el reporte eficiente y a tiempo de los asuntos emergentes debido a que reduce la carga de trabajo al brindar un pantallazo del hecho y no una evaluación exhaustiva. El producto debe ser breve y debe contener solo los resultados que sean relevantes para un asunto específico o tendencia. Los profesionales de inteligencia deben evaluar en forma crítica su propio análisis a los fines de asegurarse que el producto final articule de manera clara toda la información crucial de inteligencia que les permita a las autoridades tomar decisiones fundadas. Otros tipos de documentos tales como notas o documentos sobre cuestiones clave también pueden ser utilizados de corresponder.

El informe real no representará necesariamente el tiempo y esfuerzo invertido en su producción. Las dos o tres páginas con información de inteligencia contenidas en el informe pueden ser el resultado de días, semanas o hasta meses de trabajo. El analista deberá evitar equiparar el esfuerzo realizado con la longitud del documento.

El punto fundamental de cualquier producto de inteligencia es responder a las preocupaciones de las autoridades penitenciarias (lector). Idealmente, estas preocupaciones se definen en la etapa de “definición del trabajo” del ciclo de inteligencia. Aunque no se definan en esta etapa, el profesional de inteligencia deberá llegar a algún tipo de acuerdo sobre los intereses del cliente. Todos los datos del informe de inteligencia deberán contestar, en nombre de las autoridades penitenciarias, la pregunta “¿entonces qué?”.

Estructura del Informe de Inteligencia

La estructura exacta del documento dependerá de la naturaleza del análisis y de los puntos en los que el autor quiere que el lector centre su atención. La mayoría de los informes tienen varias secciones diferenciadas; es importante considerar a todas las partes juntas y no de forma individual.

Asunto—La línea del asunto deberá reflejar el contenido del documento y el enfoque inicial establecido durante la etapa de definición del trabajo.

Introducción—el comienzo del informe de seguridad presenta el producto al lector. Deberá indicar de forma clara el propósito del documento y cualquier otro antecedente que haya llevado a la necesidad del informe. Esta parte del documento deberá ser corta (probablemente un párrafo o dos serán suficiente en un informe de seguridad de dos hojas o tres de largo).

Hallazgos Principales—Deberá consignar el resultado del análisis y se deberá establecer luego de haber llevado a cabo el análisis. No se deberá incluir, involuntariamente, ninguna conclusión no compatible que no haya sido explicada en el análisis.

Análisis—es el cuerpo principal del informe y contiene el análisis y otros materiales a partir de los cuales se llegó a la conclusión. Es la parte más larga del documento-lo más común es dedicarle el 75 por ciento del producto de inteligencia a la sección del análisis y es la parte que lleva más tiempo de trabajo.

Conclusiones y recomendaciones—se establecen las conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos principales.

Elaboración del Informe de inteligencia

La oración principal de la introducción deberá establecer el foco o la afirmación principal. Presenta el mayor nivel de generalidad dentro del documento y sirve como guía general de los contenidos del informe. La síntesis y el título deberán encajar a la perfección.

Cada párrafo del análisis deberá comenzar con una afirmación principal-el punto más importante a tratar en el párrafo. La afirmación principal deberá ir más allá de los datos del resto del párrafo, deberá emitir un juicio sobre el futuro o brindar una percepción analítica basada o derivada de los datos existentes. El resto de la información en el párrafo deberá probar, apoyar o explicar el punto establecido en la afirmación principal.

El lector deberá poder extraer las afirmaciones principales de los informes y entender el sentido, flujo y lógica de lo que se está diciendo.

Muchos informes de seguridad son demasiado largos. En general, esto suele ocurrir cuando el profesional de inteligencia incluye demasiados antecedentes innecesarios. El informe de inteligencia debe dar una respuesta sucinta a la pregunta “¿entonces qué?” sobre un asunto en particular.

Solo porque se haya confeccionado un gráfico o cuadro sintético durante el transcurso del análisis no quiere decir que estos deban ser utilizados en el producto final de inteligencia. Los cuadros, gráficos, mapas y demás informan el conocimiento del autor (el analista) sobre el asunto y brindan una base para un análisis bien fundado. Estos no deben ser automáticamente incluidos en el informe.

PLANTILLA MODELO [XXXX] Servicio Penitenciario INFORME DE INTELIGENCIA
Las interpretaciones y conclusiones de este informe son realizadas sobre el balance de probabilidades, sobre información existente al momento de su elaboración. La información aquí contenida NO ES EVIDENCIA y su intención es brindar una base para futuras investigaciones.
ASUNTO:
INTRODUCCIÓN
HALLAZGOS PRINCIPALES
ANÁLISIS
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

DETALLES DEL DOCUMENTO	
Nombre (s) del autor:	
Unidad:	
Teléfono:	
Difusión autorizada por:	
Fecha:	
Referencia:	
Clasificación de seguridad:	



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, PO Box 500, 1400 Viena, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

