



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
14 de mayo de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### **Carta de fecha 13 de mayo de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por la Presidenta del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo**

En nombre del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, tengo el honor de presentar al Consejo de Seguridad el documento titulado “Aplicación de la resolución del Consejo de Seguridad 2178 (2014) por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros” (véase el anexo).

El Comité agradecería que la presente carta y su anexo se señalaran a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y se publicaran como documento del Consejo.

(Firmado) Raimonda **Murmokaitė**  
Presidenta

Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo



**Anexo****Aplicación de la resolución del Consejo de Seguridad 2178 (2014)  
por los Estados afectados por los combatientes terroristas  
extranjeros***Resumen*

El presente informe es el primero de una serie centrada en la capacidad de los Estados Miembros de responder a los desafíos que plantea la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

Los combatientes terroristas extranjeros suponen una grave y creciente amenaza. Debido a ellos aumenta la intensidad, la duración y el carácter endémico de los conflictos, y pueden representar una grave amenaza para sus Estados de origen, los Estados por los que transitan y los Estados a los que viajan, así como para los Estados que lindan con zonas de conflicto armado donde los combatientes terroristas extranjeros tienen una participación activa, como Jordania. A consecuencia de ellos, esos Estados deben afrontar una pesada carga en materia de seguridad y a menudo deben destinar una enorme cantidad de recursos para hacer frente a las repercusiones de este fenómeno, y por ende son ellos mismos víctimas del terrorismo. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros puede afectar a todas las regiones y Estados Miembros, incluso a aquellos distantes de las zonas de conflicto. Los terroristas y las entidades terroristas han establecido redes internacionales entre los Estados, por conducto de las cuales se han canalizado en ambas direcciones combatientes terroristas extranjeros y recursos en su apoyo.

Al estudiar los principales riesgos que plantea el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, el informe parte de la base de que la amenaza de actos de terrorismo resultantes de un conjunto de organizaciones terroristas (incluyendo, entre otras, al Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL) y el Frente Al-Nusra) está sufriendo una rápida transformación y no se podrá contener totalmente desde un punto de vista geográfico; que no parece existir prácticamente ninguna posibilidad de poner fin a determinadas amenazas; y que los combatientes terroristas extranjeros “egresados” supondrán un significativo riesgo a más largo plazo cuando regresen a sus propios países o lleguen a terceros países.

En el informe se indica la urgente necesidad de establecer flujos de información eficaces a nivel nacional e internacional en la aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, tal como se señaló en las resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014), y se sugieren maneras de hacerlo. Se presta atención a los significativos riesgos que afrontan los Estados pequeños debido a las posibles consecuencias del regreso de los combatientes terroristas extranjeros y se analizan las consecuencias de las posibles respuestas en lo referente a los derechos humanos. En informes futuros se analizarán las formas de abordar la cuestión del reclutamiento, los retos que plantean la Internet y las tecnologías de las comunicaciones, el control de las entradas y las salidas, el regreso de los combatientes terroristas extranjeros, y otras cuestiones.

La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha identificado en principio a los 67 Estados Miembros más afectados por la grave y creciente amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros, a quienes la resolución 2178 (2014) define como personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados. Al examinar la aplicación de la resolución 2178 (2014) por el primer grupo de 21 Estados, la Dirección Ejecutiva ha determinado las siguientes medidas prioritarias que han de adoptar los Estados para prevenir la circulación de los combatientes terroristas extranjeros.

### **1. Prevenir los viajes internacionales de los combatientes terroristas extranjeros**

Es preciso adoptar medidas operacionales urgentes para prevenir los viajes al extranjero de ciudadanos y/o residentes de quienes se sospecha pretenden convertirse en combatientes terroristas extranjeros. Los agentes que están en la primera línea necesitan información actualizada periódicamente para realizar con eficacia la evaluación del riesgo y el control de pasajeros con base empírica. Los combatientes terroristas extranjeros suelen seguir pautas de viaje evasivas, o “viajes fragmentados”, para impedir que los agentes determinen con exactitud donde habían estado antes de su llegada. Existe una urgente necesidad de desarrollar técnicas viables que, de aplicarse, mejorarían sustancialmente la capacidad de los agentes de detectar los “viajes fragmentados”.

La mayoría de los Estados (todos menos uno de los que fueron objeto de estudio) no realizan el control de inmigración de los pasajeros en tránsito o correspondencia que permanecen en la zona internacional del aeropuerto. Las normas internacionales pertinentes tampoco requieren esos controles. Por lo tanto, un combatiente terrorista extranjero puede viajar por tres o más países sin tener que presentar documentos de viaje. La Dirección Ejecutiva considera que se trata de una deficiencia sistémica a nivel mundial que debe abordarse con carácter de urgencia.

Solo cinco de los Estados objeto de estudio solicitaban información por adelantado sobre los pasajeros o registro de nombres de los pasajeros. En regímenes donde no se pide visado o se concede el visado al llegar al país, dichos sistemas pueden constituir la única forma significativa de detectar a posibles combatientes terroristas extranjeros.

### **2. Fuerzas de seguridad**

Entre las prioridades para las fuerzas de seguridad cabe citar las siguientes: el intercambio de información centralizado y coordinado a nivel nacional; lograr que los organismos de seguridad dejen de pensar según un criterio de “compartimentos estancos”; y la urgente necesidad de un sistema de alerta operativa de funcionamiento continuo que permita a los usuarios intercambiar información de forma inmediata con los agentes de primera línea, incluidos los agentes de inmigración y las autoridades aduaneras.

### **3. Lucha contra la incitación al terrorismo, incluso por la Internet**

Casi todos los Estados que fueron objeto de estudio han tomado medidas para prohibir por ley la incitación a cometer actos de terrorismo, con arreglo a su legislación penal, tal como se pide en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. Esas medidas pueden contribuir significativamente a frenar el flujo de

combatientes terroristas extranjeros, que a menudo se ven empujados a actuar por los llamamientos a la violencia terrorista hechos por otros, ya sea en persona, por la Internet, o por otras redes sociales. Se podrá legítimamente aplicar ciertas restricciones al derecho a la libertad de expresión, con sujeción a requisitos estrictos, incluso en casos de incitación a actos terroristas. Los mecanismos jurídicos de algunos Estados no parecen contemplar limitaciones adecuadas para restringir la expresión, por lo que las restricciones no son permisibles. Varios Estados están realizando una activa labor dirigida a establecer vínculos más directos con dirigentes de la comunidad y autoridades religiosas a fin de presentar un frente unido contra aquellos que intentan reclutar a personas e incitar a la violencia terrorista.

#### **4. Tipificación como delito**

La Dirección Ejecutiva considera de la más alta prioridad tipificar las infracciones penales de forma amplia, a fin de entablar acción penal por actos preparatorios o actos accesorios realizados en el Estado con el objetivo de cometer actos terroristas fuera del territorio del Estado. Solo 5 de los 21 Estados examinados habían introducido legislación en ese sentido. Otra cuestión prioritaria consiste en asegurarse que existan leyes penales que permitan el enjuiciamiento de personas que viajen o intenten viajar a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. Muchos de los 21 Estados aún no han tipificado plenamente como delitos a dichos actos. Los Estados que fueron objeto de estudio generalmente han tipificado como delito el proporcionar adiestramiento, pero no el recibirlo. Tal vez ello se deba a que, mientras que la primera de esas acciones aparece contemplada en diversos instrumentos regionales, la segunda se introdujo por primera vez en la resolución 2178 (2014).

#### **5. Financiación de los combatientes terroristas extranjeros**

Aunque resulta prematuro esperar que los Estados hubiesen examinado los mecanismos vigentes e introducido mecanismos nuevos concebidos específicamente para obstaculizar y prevenir la prestación de apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros, la mayoría de ellos ha introducido mecanismos para obstaculizar y prevenir la prestación de apoyo financiero a los terroristas, y esos mismos mecanismos pueden aplicarse a los combatientes terroristas extranjeros. Sigue existiendo preocupación acerca de la capacidad de los Estados de congelar activos de los terroristas de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1373 (2001).

Existe el riesgo de que la amplia influencia del EIIL dé lugar a atentados cometidos por terroristas autoradicalizados que actúan por su propia cuenta o en células terroristas minúsculas. A este respecto, preocupa a la Dirección Ejecutiva el hecho de que solo 12 de los 21 Estados hayan tipificado como delitos de financiación del terrorismo aquellos que contemplan tanto la financiación de una organización terrorista como de un terrorista por sí solo. Debe considerarse una mejor aplicación de las medidas para detectar el transporte físico ilícito de dinero a través de las fronteras, ya que al menos uno de los 21 Estados han informado a la Dirección Ejecutiva acerca del reclutamiento de ciudadanos de su país por reclutadores terroristas extranjeros que prometían recompensas económicas y dinero en efectivo para financiar viajes al extranjero. Solo 10 de los 21 Estados tienen plena o mayormente en vigor medidas de ese tipo.

## Índice

I.	Introducción . . . . .	6
A.	Definición de combatientes terroristas . . . . .	6
B.	Identificación de los Estados afectados . . . . .	7
II.	Metodología del informe . . . . .	7
A.	Enfoque con base empírica . . . . .	8
B.	Gestión de riesgos . . . . .	8
III.	Combatientes terroristas extranjeros: cuestiones, tendencias y novedades . . . . .	9
A.	Factores demográficos . . . . .	10
B.	Riesgos asociados con los combatientes terroristas extranjeros . . . . .	11
C.	Regreso de los combatientes terroristas extranjeros . . . . .	12
D.	Intercambio de información . . . . .	13
E.	Estados pequeños . . . . .	14
F.	La dimensión de los derechos humanos . . . . .	15
IV.	Deficiencias sistémicas: análisis temático de los datos de la Dirección Ejecutiva . . . . .	17
A.	Medidas para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados . . . . .	17
B.	Aplicación de la ley . . . . .	20
C.	Lucha contra la incitación al terrorismo, en particular a través de Internet . . . . .	24
D.	Requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos . . . . .	26
E.	Financiación del terrorismo . . . . .	30
V.	Observaciones iniciales . . . . .	33

## **I. Introducción**

1. El presente informe es el primero de una serie que tiene por objeto apoyar la labor del Comité contra el Terrorismo consistente en detectar las principales deficiencias de la capacidad de los Estados Miembros a la hora de aplicar las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden entorpecer la capacidad de los Estados de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, así como determinar las buenas prácticas y contribuir a la facilitación de asistencia técnica, tal como lo solicita el Consejo de Seguridad en el párrafo 24 de su resolución 2178 (2014). Las conclusiones extraídas son de carácter preliminar y se basan en el análisis de un grupo inicial de 21 Estados. En los informes segundo y tercero se incorporarán datos provenientes de un número mayor de Estados, lo que permitirá un análisis regional y temático detallado y la formulación de recomendaciones con base empírica y en los riesgos, referentes a cómo afrontar las carencias sistémicas. En futuros informes se analizarán las formas de abordar la cuestión del reclutamiento, los retos que plantean la Internet y las tecnologías de las comunicaciones, el control de las entradas y las salidas, el regreso de los combatientes terroristas extranjeros y otras cuestiones. En los próximos meses, los informes generarán una hoja de ruta detallada que contribuirá a crear la capacidad de resistir la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

2. Los combatientes terroristas extranjeros representan una grave y creciente amenaza. Debido a ellos aumenta la intensidad, la duración y el carácter endémico de los conflictos, y pueden suponer una grave amenaza para sus Estados de origen, los Estados por los que transitan y los Estados a los que viajan, así como para los Estados que lindan con zonas de conflicto armado donde los combatientes terroristas extranjeros tienen una participación activa, como Jordania. A consecuencia de ellos, esos Estados deben afrontar una pesada carga en materia de seguridad y a menudo deben destinar una enorme cantidad de recursos para hacer frente a las repercusiones de este fenómeno, y por ende son ellos mismos víctimas del terrorismo. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros puede afectar a todas las regiones y Estados Miembros, incluso a aquellos distantes de las zonas de conflicto. Los terroristas y las entidades terroristas han establecido redes internacionales entre los Estados, por conducto de las cuales se han canalizado en ambas direcciones combatientes terroristas extranjeros y recursos en su apoyo.

3. Para hacer frente a la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros es preciso abordar de manera integral los factores subyacentes que favorecen la propagación del terrorismo, lo que incluye prevenir la radicalización que conduce al terrorismo, frenar el reclutamiento, dificultar los viajes de combatientes terroristas extranjeros, obstaculizar el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros, contrarrestar el extremismo violento, combatir la incitación a cometer actos de terrorismo, promover la tolerancia política y religiosa, el desarrollo económico y la cohesión social y la inclusividad, poner fin y dar solución a los conflictos armados, y facilitar la reintegración y rehabilitación de los combatientes terroristas extranjeros que regresan.

### **A. Definición de combatientes terroristas extranjeros**

4. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha nombrado a los 67 Estados Miembros más afectados por la grave y creciente amenaza que representan

los combatientes terroristas extranjeros, a quienes la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad define como personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados.

## **B. Identificación de los Estados afectados**

5. Los 67 Estados Miembros se priorizaron en función de si se trata de Estados de origen, de tránsito y/o de destino, Estados que lindan con zonas de conflicto armado donde los combatientes terroristas extranjeros tienen una participación activa, respecto a los combatientes terroristas extranjeros reclutados por entidades como el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL), el Frente Al-Nusra y todas las demás células, entidades afiliadas o grupos escindidos o derivados de Al-Qaida, entre ellos el Grupo Abu Sayyaf, Al-Shabaab, Boko Haram, Lashkar-e-Tayyiba, Jemmah Islamiya y otras organizaciones. El párrafo 14 de la resolución 2178 (2014) destaca en particular la difícil situación que atraviesan dichos Estados. Sobre la base de su diálogo continuo con los Estados, la Dirección Ejecutiva considera como “Estados de destino” a varios Estados ubicados fuera de la región donde tienen actualmente una participación activa el EIIL y el Frente Al-Nusra, ya que atraen combatientes terroristas extranjeros a otras organizaciones que figuran en la lista que estableció y mantiene el Comité de Sanciones contra Al-Qaida. Es probable que en futuros informes se nombre a más Estados con esas características, dado que en esos informes se abordará la situación de los combatientes terroristas extranjeros a nivel regional y subregional. Cabe asimismo señalar que varios Estados afectados quedan comprendidos en dos o más de las categorías mencionadas.

6. El presente informe se refiere a los siguientes Estados: Afganistán, Albania, Arabia Saudita, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Jordania, Líbano, Libia, Malasia, Maldivas, Malí, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Qatar, Túnez y Turquía.

## **II. Metodología del informe**

7. Utilizando las respuestas a las preguntas en sus herramientas de evaluación existentes, junto con otras elaboradas específicamente para esta tarea y que se focalizan en los combatientes terroristas extranjeros, en este primer informe la Dirección Ejecutiva ha señalado las principales deficiencias respecto a solo 21 de los Estados más afectados, detectadas a raíz del diálogo de la Dirección Ejecutiva con los Estados. Se prevé que las recomendaciones formuladas en el presente informe irán evolucionando a medida que se añadan más Estados al análisis. El segundo informe agregará al presente informe otros 25 Estados (de un total de 46 Estados) y el tercer informe, que se presentará en septiembre de 2015, completará el examen de los 67 Estados.

8. A fin de evitar la repetición en la recopilación del presente estudio, la Dirección Ejecutiva ha adoptado un enfoque “periódico”. Vale decir, la estructura de los informes será a grandes rasgos coherente, pero variará el contenido. En el presente informe se adopta un enfoque temático respecto a los Estados afectados, identificando y analizando las cuestiones jurídicas y normativas cruciales que

deben abordar los Estados para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros. El segundo informe se centrará en el análisis regional y examinará de forma más detallada las particularidades de cada región y las medidas necesarias. El tercer informe incluirá información que figura en los informes anteriores, añadiendo información y análisis de más Estados. También se centrará en las buenas prácticas identificadas a lo largo del proceso y formulará recomendaciones para la adopción de nuevas medidas que contribuyan a reforzar capacidades para hacer frente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

9. Cada informe tendrá asimismo una sección sobre cuestiones, tendencias y novedades, que la Dirección Ejecutiva señalará a la atención del Comité en cumplimiento de su mandato de conformidad con la resolución 2178 (2014) y el párrafo 5 de la resolución 2129 (2013). Se trata de conclusiones que la Dirección Ejecutiva considera dignas de mayor atención y acción, y comprenderán formas de abordar la cuestión del reclutamiento, los retos que plantean la Internet y las tecnologías de las comunicaciones, el control de las entradas y las salidas, el regreso de los combatientes terroristas extranjeros y otras cuestiones.

#### **A. Enfoque con base empírica**

10. El estudio fue realizado por expertos de la Dirección Ejecutiva con información recabada durante las visitas del Comité a los Estados y por medio de otras formas de diálogo con estos, incluidas las respuestas a las preguntas presentadas directamente a los Estados en el marco de este estudio, así como la información obtenida para la realización del estudio detallado de la aplicación y la sinopsis de la evaluación de la aplicación preparados para cada Estado Miembro. La Dirección Ejecutiva escribió también a todos los Estados afectados para solicitar su aporte. En fechas recientes el Comité visitó Malta (octubre de 2014), Francia (noviembre de 2014), Sri Lanka (noviembre de 2014), Filipinas (diciembre de 2014), Malí (febrero de 2015), Níger (febrero de 2015), Turquía (febrero de 2015), Camerún (marzo de 2015), Túnez (marzo de 2015), Uzbekistán (abril de 2015), Italia (mayo de 2015), y Omán (mayo de 2015). En los futuros informes figurarán los resultados de esas y otras visitas.

11. El estudio se basa también en el análisis de las amenazas proporcionado en el curso del diálogo de la Dirección Ejecutiva con sus asociados, incluido el equipo de vigilancia del Comité de las Naciones Unidas establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) y otros grupos de expertos del Consejo de Seguridad, el Consejo de Europa, el Grupo de Acción Financiera, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

#### **B. Gestión de riesgos**

12. En la realización de este análisis, la Dirección Ejecutiva adoptó por primera vez un enfoque basado en los riesgos, con el objeto de facilitar la creación de capacidad adaptada a la percepción que cada Estado tiene de sus propias necesidades. Debido a la gran diversidad de los Estados afectados en lo referente a su tamaño y población, al carácter de las diversas amenazas que plantean los

combatientes terroristas extranjeros a determinados Estados, así como a las capacidades y vulnerabilidades relativas de los Estados para hacer frente a las amenazas, no resultaría práctico un enfoque único.

13. Los Estados deberían elaborar una respuesta a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros en función de sus propias inquietudes en materia de seguridad nacional, más que en un modelo fijo que resulte poco pertinente a su situación particular. El tamaño de un Estado es un indicador sencillo pero crucial de que algunas medidas de lucha contra el terrorismo son más pertinentes que otras. Por ejemplo, las evaluaciones de la Dirección Ejecutiva han demostrado que los Estados grandes presentan una mayor necesidad de contar con mecanismos de coordinación sofisticados para el intercambio de datos entre los organismos nacionales en comparación con los Estados pequeños, donde resulta relativamente fácil lograr un intercambio significativo de información a nivel operacional.

14. Sin embargo, uno de los puntos fuertes del proceso de evaluación realizado por la Dirección Ejecutiva es su coherencia. Se les hacen las mismas preguntas a todos los Estados, gracias a lo cual se obtienen conclusiones certeras y detalladas sobre una base regional y mundial y de conformidad con criterios convenidos. En el presente informe la Dirección Ejecutiva elabora una metodología que preserva la imparcialidad del proceso de evaluación y permite la formulación de una herramienta que pueda dar a los Estados respuestas prácticas sobre cómo proceder: a saber, una hoja de ruta propuesta que permitirá a los Estados y a sus asociados internacionales crear capacidad de manera significativa. El Comité ya da prioridad a ciertas medidas en sus informes sobre sus visitas a los Estados. Ello se hace con la intención de elaborar y poner en práctica dicho enfoque de manera más sistemática.

15. A fin de priorizar dichas conclusiones, los expertos de la Dirección Ejecutiva hicieron referencia cruzada a las conclusiones acerca de la aplicación de las medidas concretas (clasificadas en seis niveles, desde “Sí” hasta “No se dispone de información”) con una calificación de “prioridad” (dividida en tres niveles: Baja, Mediana y Alta). Con el concepto de “prioridad” se pretende señalar qué importancia tiene una medida en particular para la seguridad del Estado. Durante sus visitas a los países, el Comité formula recomendaciones prioritarias adaptadas específicamente a las circunstancias particulares de los Estados. La calificación de “prioridad” ha demostrado ser un criterio eficaz que ayudará a los Estados a poner en práctica un enfoque más efectivo y basado en los riesgos respecto a la aplicación de las medidas de lucha contra el terrorismo. A lo largo de los próximos meses la Dirección Ejecutiva perfeccionará dicha herramienta.

16. Algunos de los gráficos que figuran en el presente informe presentan también datos acumulados que combinan la clasificación de aplicación y la clasificación de prioridades. Con ello se logra claridad visual, aunque quedan ocultos algunos de los datos más reveladores. Por lo tanto, los gráficos con datos no acumulados ofrecen un enfoque más detallado.

### **III. Combatientes terroristas extranjeros: cuestiones, tendencias y novedades**

17. En la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad se subraya que la creciente amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros forma parte de las

cuestiones incipientes, tendencias y novedades relacionadas con las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), que, en el párrafo 5 de la resolución 2129 (2013) el Consejo de Seguridad encargó a la Dirección Ejecutiva que determinara. En la presente sección del informe se examinarán los riesgos a más largo plazo que plantean los combatientes terroristas extranjeros, la importancia crucial de mejorar los mecanismos de intercambio de información, y la particular vulnerabilidad de los Estados pequeños.

## A. Factores demográficos

18. Es imposible obtener información precisa y fidedigna sobre el número de combatientes terroristas extranjeros. En noviembre de 2014, el Equipo de Vigilancia estimó esa cifra entre 15.000 y 20.000 (la mayoría de ellos viajan para incorporarse al EIIL), reconociendo al mismo tiempo que la cifra total podría ser de 30.000 (véase S/2014/815, párr. 14). La Dirección Ejecutiva recopiló cifras oficiales de los Estados, en los casos en que se disponía de ellos.

En el cuadro siguiente figura la cifra reconocida oficialmente de combatientes terroristas extranjeros que en fecha reciente han viajado al Iraq y/o a la República Árabe Siria desde los Estados objeto de estudio:

### Número reconocido oficialmente de combatientes terroristas extranjeros que en fecha reciente han viajado al Iraq y/o a la República Árabe Siria

<i>País</i>	<i>Combatientes terroristas extranjeros</i>
Túnez	3.000
Turquía	1.300
Marruecos	1.200
Maldivas	200
Argelia	170
Malasia	60
Indonesia	50
Pakistán	0
Qatar	0
Filipinas	0
Egipto	El Estado no posee información precisa
Jordania	El Estado no posee información precisa
Libia	El Estado no posee información precisa
Malí	El Estado no posee información precisa
Afganistán	Información insuficiente
Albania	Información insuficiente
Bosnia y Herzegovina	Información insuficiente
India	Información insuficiente
Líbano	Información insuficiente
Nigeria	Información insuficiente
Arabia Saudita	Información insuficiente

## B. Riesgos asociados con los combatientes terroristas extranjeros

19. El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros dista mucho de ser “nuevo”. La experiencia obtenida en conflictos anteriores, como que tuvieron lugar en el Cuerno de África, el Afganistán y otras regiones del mundo, puede y debe utilizarse para hacer frente a la actual amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, el actual desplazamiento de combatientes terroristas extranjeros para luchar por el EIIL y otros grupos es creado, alentado y sostenido por ciertos nuevos fenómenos que puede hacer que la actual amenaza sea cualitativamente diferente a las amenazas del pasado.

20. En primer lugar, las actividades de los combatientes terroristas extranjeros se ven facilitadas por los rápidos cambios en las tecnologías de la Internet y las comunicaciones, cuestión que se examinará de forma más detallada en informes futuros. El reclutamiento suele hacerse por la Internet a través de sitios de las redes sociales y de espacios de tertulias. Ha aumentado rápidamente la velocidad con la que se hace la transición del interés inicial a la radicalización, al compromiso, a la acción, y en última instancia, a la incorporación a un grupo terrorista extranjero. Además, la edad promedio de reclutamiento ha disminuido y cada vez más mujeres se ven atraídas a las zonas de conflicto armado en calidad de combatientes terroristas extranjeras (véase S/2015/123, párr. 14).

21. En segundo lugar, según el Grupo de Acción Financiera el EIIL, en particular, representa una nueva forma de organización terrorista para cuyas actividades la financiación ocupa un lugar fundamental. Sus principales fuentes de ingreso se derivan principalmente de las ganancias ilícitas procedentes de la ocupación del territorio más que de las donaciones externas, e incluyen el saqueo y la extorsión de bancos, el control de yacimientos petrolíferos y refinerías, los secuestros para obtener rescate y el robo de bienes económicos. La necesidad del EIIL de obtener vastos recursos para sufragar la gestión financiera de su territorio genera presiones para apoderarse de nuevos territorios a fin de explotar recursos, y no resulta claro si esta situación es sostenible en el tiempo<sup>1</sup>. Los combatientes terroristas extranjeros son una fuente de financiación pequeña pero significativa, con métodos que han ido del simple acceso a cuentas bancarias en los países de origen con tarjetas de cajero automático hasta la utilización de modalidades de tipo *hawala* para tener acceso a fondos y a movimientos de dinero en efectivo. Lo que es más importante, si las organizaciones terroristas no pagan a los combatientes terroristas extranjeros para combatir, estos pueden obtener sus propios fondos como fruto de actividades delictivas, prestaciones sociales, sobregiros bancarios y donaciones provenientes de familiares, amigos y seguidores, enviados en dinero en efectivo o por giro<sup>2</sup>. Se trata de modalidades dinámicas y en rápida transformación, y es probable que los avances en la tecnología de las comunicaciones móviles digitales genere mayores oportunidades para la transferencia de fondos pero también mayores oportunidades para su interceptación.

22. El riesgo que representan los combatientes terroristas extranjeros a las sociedades es multifacético. Conflictos que antes eran de alcance limitado han pasado a ser internacionales y con efectos menos previsibles debido a la mayor

<sup>1</sup> Grupo de Acción Financiera, “Financing of the terrorist organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) (París, 2015), pág. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, estudio de caso 4.

diversidad de los participantes. Los riesgos y preocupaciones que plantean los países vecinos a las zonas de conflicto armado, en particular, parecen indicar que la amenaza de actos de terrorismo por una serie de organizaciones terroristas (entre otras el EIIL y el Frente Al-Nusra) está en rápida transformación y no se podrá contener totalmente desde el punto de vista geográfico; que al parecer prácticamente no hay posibilidad a corto plazo de poner fin a determinados conflictos; y que los combatientes terroristas extranjeros “egresados” pueden representar un riesgo significativo a largo plazo al regresar a sus propios países o al llegar a terceros países.

### C. Regreso de los combatientes terroristas extranjeros

23. El destino de los combatientes terroristas extranjeros que regresan, incluso aquellos que regresan a sus países de origen y aquellos que optan por viajar a terceros países, constituye un importante motivo de preocupación. Las redes de combatientes terroristas extranjeros en el EIIL y el Frente Al-Nusra ya suponen una amenaza para otros Estados aparte del Iraq y de la República Árabe Siria. Existe la preocupación de que los combatientes terroristas extranjeros ya estén regresando a sus países de origen, trayendo consigo técnicas terroristas desplegadas por el EIIL. Unos expertos participantes en un seminario reciente de la Dirección Ejecutiva sobre cómo hacer comparecer a los terroristas ante la justicia, por ejemplo, informaron que hasta 72 casos relativos al terrorismo en Francia presentaban vínculos con el conflicto en la República Árabe Siria, lo que suponía un incremento de alrededor del 200% en menos de un año (véase S/2015/123, párr. 15). En un atentado con cloro gaseoso perpetrado en Yakarta el 23 de febrero de 2015 quizás se haya utilizado una técnica habitualmente empleada en la República Árabe de Siria y el Iraq, pero que nunca se había utilizado antes en Indonesia<sup>3</sup>. El atentado terrorista contra el Museo Judío de Bélgica el 24 de mayo de 2014 supuestamente fue perpetrado por un terrorista del EIIL que había regresado de la República Árabe Siria<sup>4</sup>.

24. Actualmente se dispone de información limitada sobre la cantidad de combatientes que se tiene previsto regresen a sus países de origen o a terceros países, incluidas las zonas de conflictos, y sobre los comportamientos que adoptarán dichas personas al regresar. Sin embargo, incluso si uno de cada nueve repatriados participa en actividades terroristas, que es un porcentaje muy citado derivado de trabajos de investigación realizados por Thomas Hegghammer, del Organismo Noruego de Investigación sobre la Defensa, los efectos podrían ser significativos, en particular para los Estados más pequeños.

25. También existe la preocupación de que los combatientes terroristas extranjeros que regresan pueden no solamente tramar y llevar a cabo atentados, sino también participar en otras formas de apoyo a las actividades terroristas, incluidas la radicalización, el reclutamiento y la incitación. Por ende, lo que pase con los

---

<sup>3</sup> Kate Lamb, “Indonesian police blame jihadis returning from Syria for chlorine bomb”, *Guardian*, 25 de marzo de 2015. Puede consultarse en [www.theguardian.com/world/2015/mar/25/indonesian-police-blame-jihadis-returning-from-syria-for-chlorine-bomb](http://www.theguardian.com/world/2015/mar/25/indonesian-police-blame-jihadis-returning-from-syria-for-chlorine-bomb).

<sup>4</sup> BBC News, “Brussels Jewish Museum killings: fourth victim dies”, 6 de junio de 2014. Puede consultarse en [www.bbc.com/news/world-europe-27733876](http://www.bbc.com/news/world-europe-27733876).

combatientes terroristas extranjeros que regresan es una cuestión fundamental. Aunque el presente informe no versa sobre los que regresan ni sobre las medidas que deben tomar los Estados en respuesta a ello, incluidas las medidas de vigilancia, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, la Dirección Ejecutiva reconoce la importancia del asunto y lo examinará a su debido tiempo.

#### **D. Intercambio de información**

26. La aplicación eficaz de medidas para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros exige un flujo efectivo de información a todos los niveles, incluso nacional, regional e internacional. La promoción de la cooperación internacional y el intercambio de información operacional se adecúan totalmente al mandato del Comité con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 de la resolución 1373 (2001), en el que se definen los tipos de información que se debe intercambiar y se exhorta a los Estados a encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional. En el párrafo 11 de la resolución 2178 (2014) también se exhorta a los Estados Miembros a que mejoren la cooperación internacional, regional y subregional y aumenten el intercambio de información. Existe una serie de herramientas multilaterales que pueden facilitar dicha cooperación, entre ellas varias disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en un informe futuro la Dirección Ejecutiva examinará dichas medidas y los medios por los cuales los Estados podrían efectivamente aplicarlas.

27. El presente estudio revela que el intercambio de información, incluida la información internacional, los flujos entre los organismos nacionales y el intercambio de información entre los organismos del Gobierno y las entidades del sector privado tales como empresas de tecnología, compañías de navegación y aerolíneas, es uno de los principales retos en este ámbito<sup>5</sup>. Cabe señalar que los cinco Estados objeto del presente estudio que se consideraba aplicaban pocas medidas efectivas (y respecto a los cuales el reforzamiento del intercambio de información se estimaba un asunto prioritario) han sufrido en fecha reciente atentados terroristas.

28. Sin embargo, es importante reconocer que en la mayoría de los casos los mecanismos vigentes para el intercambio de información nacional e internacional pueden ponerse en marcha para abordar la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. Aunque muy pocos Estados han introducido mecanismos dirigidos exclusivamente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, no suele ser necesario ni siquiera deseable “reinventar la rueda” si ya existen mecanismos sólidos para asegurar el oportuno intercambio de información.

29. La Dirección Ejecutiva colabora con los Estados para fomentar que se compartan las buenas prácticas en el intercambio de información, y ha enumerado a muchas de esas prácticas. Los acontecimientos deportivos de alcance mundial han servido de provechosos catalizadores para la elaboración de buenas prácticas en el intercambio de información a fin de proteger la circulación de las personas, dado

---

<sup>5</sup> Por lo que respecta a las cuestiones de financiación de los terroristas, el Grupo de Acción Financiera está elaborando indicadores de alerta (“red flags”) para detectar mejor los mecanismos que utilizan los combatientes terroristas extranjeros, lo que debería implicar una mayor cooperación interna. Véase Grupo de Acción Financiera, *Financing of ISIL*.

que el país anfitrión está obligado a proteger tanto a sus propios ciudadanos como a los visitantes extranjeros. Los Estados suelen presentar su talante más creativo y colaborador con anterioridad a los acontecimientos deportivos. En su carácter de sede de los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos de Londres, en 2012, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte elaboró muchas buenas prácticas dirigidas a agilizar la circulación de las personas al tiempo que adoptaba todas las medidas necesarias para detectar y mitigar los riesgos de seguridad. Cuando sirvió de sede de los Juegos de Sochi, en 2014, la Federación de Rusia puso en marcha para el evento un mecanismo especializado de coordinación interinstitucional de la seguridad. Cuando en 2008 China sirvió de sede de los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos en Beijing, apeló a empresas tecnológicas de todo el mundo a fin de obtener sistemas de seguridad para la protección de los eventos<sup>6</sup>. Cabe destacar que el Japón y la República de Corea incorporaron sistemas de información anticipada sobre pasajeros en preparación para la Copa Mundial de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) de 2002, al igual que Guyana antes de la Copa Mundial de cricket en 2007. Este evento dio también lugar a la creación de un “espacio nacional único” entre los 10 Estados miembros de la Comunidad del Caribe para facilitar el evento.

30. Dichos eventos generalmente entrañan la inversión de recursos y esfuerzos a un nivel que no es sostenible a largo plazo. Sin embargo, contribuyen a incrementar los conocimientos especializados, en particular la coordinación del intercambio de información, y ello puede tener un efecto duradero sobre la seguridad, especialmente en lo que respecta a la circulación de las personas.

31. En su diálogo con los Estados, la Dirección Ejecutiva da prioridad a las cuestiones referentes al intercambio de información y destaca la necesidad de una coordinación interinstitucional, así como de una cooperación internacional y regional. Además, sigue señalando formas de ayudar a los Estados a sacar provecho de las tecnologías emergentes para reforzar los controles fronterizos, sin dejar de respetar el derecho a la intimidad enunciado en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Dirección Ejecutiva procura entender los retos que plantean las nuevas tecnologías a la seguridad, así como las formas en que estas pueden contribuir a promover la seguridad. Además, seguirá colaborando con el sector privado en la utilización de las nuevas tecnologías para crear capacidad en los Estados de alto riesgo y escasa capacidad, a fin de prevenir el terrorismo con arreglo al derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos.

## **E. Estados pequeños**

32. Aunque la gran mayoría de los Estados pequeños no parecen enfrentar la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, aquellos que sí se ven afectados pueden ser particularmente vulnerables a amenazas terroristas sostenidas y ampliamente financiadas con recursos derivados del regreso de combatientes terroristas extranjeros. De los 21 Estados examinados en el presente informe, 6 pueden clasificarse como Estados pequeños. Uno de ellos es un pequeño Estado

---

<sup>6</sup> Los Estados candidatos a ser sede tienen la obligación de dar garantías en materia de seguridad. Véase [olympic.org/Documents/Reports/EN/en\\_report\\_1078.pdf](http://olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1078.pdf).

insular en desarrollo que depende económicamente del turismo. El Estado fue incluido en la lista inicial de Estados afectados a raíz de las sesiones informativas oficiales que recibió la Dirección Ejecutiva durante la visita al país llevada a cabo en noviembre de 2014. Su Gobierno estima que unos 200 combatientes han partido de su territorio para luchar en la República Árabe Siria, muchos de ellos con sus familias. Esa cantidad equivaldría a una fuerza de 192.000 combatientes que partiera de los Estados Unidos de América. Presuntamente estos combatientes terroristas extranjeros son radicalizados por extranjeros que eligen islas aisladas con poblaciones pequeñas y prometen recompensas financieras a cambio de viajar a la República Árabe Siria para luchar. Por lo tanto, el regreso de los combatientes terroristas extranjeros plantea una grave amenaza a la seguridad nacional que va más allá del riesgo de actos terroristas. Un solo atentado terrorista en un centro turístico podría minar la confianza en dichos Estados y disuadir las visitas de turistas. En caso de que los combatientes terroristas extranjeros que regresan y sus partidarios efectivamente se hicieran con el control de territorio, el Estado tal vez no estaría en condiciones de hacer frente a esa ofensiva. Probablemente ello supondría el fin del turismo, que es la única fuente viable del producto interior bruto de dichos Estados. Por otra parte, los pequeños Estados insulares en desarrollo, si se ven abrumados, pueden utilizarse como cabezas de playa desde las cuales atacar a los Estados vecinos<sup>7</sup>. Cabe también destacar el efecto desproporcionadamente positivo que puede tener una asistencia técnica bien gestionada y bien desplegada sobre la arquitectura de los Estados pequeños para la lucha contra el terrorismo. A menudo las vulnerabilidades pueden atenderse con más rapidez y resolverse con mayor eficacia que en los Estados más grandes.

## **F. La dimensión de los derechos humanos**

33. Los Estados deben adoptar medidas para proteger a las poblaciones del terrorismo y para impartir justicia. Los sistemas de justicia penal deben también velar por la protección de la seguridad personal de la población, su acceso a la administración de la justicia y la participación de todos en la toma de decisiones, y eso es especialmente cierto en el contexto de los programas y políticas dirigidos a prevenir el terrorismo. Al tiempo que los Estados revisan la legislación y la política para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, es importante reconocer que la protección de los derechos humanos y el estado de derecho contribuyen a la lucha contra el terrorismo. Las detenciones arbitrarias, la prisión en régimen de incomunicación, la tortura y los juicios injustos alimentan la sensación de injusticia y pueden a su vez alentar el reclutamiento de terroristas, incluso de combatientes terroristas extranjeros.

34. Casi todas las medidas que se propugnan en el presente informe como herramientas eficaces para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros requerirán que los Estados consideren cuidadosamente determinadas cuestiones de

---

<sup>7</sup> La Dirección Ejecutiva ha determinado que otro Estado pequeño se ve afectado de manera similar. Este Estado ha sido identificado por el punto de contacto regional en el Caribe que comparten el Comité contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva con el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004), y el caso se analizará en un futuro informe. La Dirección Ejecutiva también se comunica con un tercer pequeño Estado después que Estados vecinos informaran que un gran número de combatientes terroristas extranjeros habían partido en dirección de la República Árabe Siria.

derechos humanos. A este respecto, hay por lo menos tres esferas que merecen una atención especial.

35. Algunos Estados están elaborando respuestas, entre ellas la revocación de los documentos de viaje y otras medidas para prevenir los viajes, como herramientas con las cuales hacer frente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Ello puede constituir la primera línea de defensa contra dicha amenaza y, casi por definición, plantea el asunto del derecho a la libertad de circulación y de poder salir del país, que está enunciado en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por otra parte, tal como se estipula en el artículo 12 del Pacto, dicho derecho puede ser objeto de ciertas restricciones previstas en la ley, cuando sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto.

36. Muchas de las medidas que están siendo objeto de examen por los Estados para afrontar la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros suponen la transferencia dentro de los Estados y entre ellos de información personal de los individuos, así como el empleo de la vigilancia y otras técnicas de investigación que llevan aparejadas consecuencias en materia del derecho a la intimidad. Sin embargo, al igual que con el derecho a la libertad de circulación, el derecho a la intimidad, previsto en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no es absoluto. Aunque el artículo 17 del Pacto prohíbe la injerencias arbitrarias o ilegales al respecto, tal como ha señalado el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, ese derecho es “lo bastante flexible para permitir la introducción de las restricciones necesarias, legítimas y proporcionadas del derecho” (véase A/HRC/13/37, párr. 15). Al examinar la creación o el intercambio de nuevas formas de recopilación y uso de datos personales, incluyendo en particular y de forma no taxativa las “listas de control” o “listas de exclusión aérea”, los Estados deberían colaborar en la elaboración de un conjunto de datos personales para la colocación de una persona en dicha lista, así como en los procesos para asegurarse que los datos personales que figuran en dichas listas estén completos, sean precisos y estén actualizados. Además, los Estados deberían llegar a un entendimiento común acerca de cómo se debería utilizar dicha información, por ejemplo si su propósito es impedir que una persona embarque a bordo de un avión o facilitar su detención cuando llegue a destino. Dicha información no se debe utilizar de forma que facilite una detención arbitraria o ilegítima.

37. Por último, algunos Estados consideran que la tipificación de los viajes de combatientes terroristas extranjeros como delito es una herramienta importante en la tarea de frenar el flujo de combatientes terroristas. La cuestión de la tipificación como delito, entre otras, fue destacada recientemente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que señaló que “no debe suponerse, por ejemplo, que toda persona que viaje a una zona de conflicto tiene intención de cometer un delito o está apoyando una actividad terrorista criminal o participando en ella” (véase A/HRC/28/28, párr. 49). Probablemente más que con otros delitos, debido al carácter preparatorio de los actos en cuestión, los Estados afrontarán dificultades a la hora de aclarar la ley y demostrar en tribunal los elementos necesarios para dictar sentencias de condena por los delitos estipulados

en la resolución 2178 (2014). En todos los casos, corresponderá a los Estados velar por el respeto del principio de legalidad y la presunción de inocencia, ninguno de los cuales, según el Comité de Derechos Humanos, puede ser objeto de derogación por los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni siquiera en momentos de emergencia, así como de los principios referentes a las garantías procesales y al tratamiento equitativo.

38. En otras partes del presente informe se examinan otras cuestiones de derechos humanos referentes a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros.

#### **IV. Deficiencias sistémicas: análisis temático de los datos de la Dirección Ejecutiva**

39. En la sección IV se examinan los mecanismos que el primer grupo de 21 Estados afectados encuestados podría utilizar para contrarrestar la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. Muchos de los mecanismos existentes para aplicar las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) pueden ser adaptados para aplicar la resolución 2178 (2014). En algunos ámbitos, como la prevención de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados y las cuestiones relativas a la penalización, será necesario adoptar medidas específicas para garantizar que se apliquen las disposiciones de esa última resolución.

##### **A. Medidas para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados**

###### **Partida**

40. Una forma muy eficaz de aplicar la resolución 2178 (2014) e impedir la formación de combatientes terroristas extranjeros es asegurando que se impida que quienes intentan viajar para convertirse en combatientes terroristas extranjeros salgan de sus países de origen o residencia para viajar a zonas de conflicto en el extranjero. Por ese motivo, los Estados pueden implantar medidas prácticas para identificar a las personas sospechosas de intentar convertirse en combatientes terroristas extranjeros y para impedir que estas salgan para perpetrar, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos o para impartir o recibir adiestramiento terrorista en el extranjero. Los resultados de la encuesta de la Dirección Ejecutiva indican que 17 de los 21 Estados examinados, al parecer, cuentan con pocas medidas operacionales vigentes, o no cuentan con ninguna, para impedir los viajes al extranjero de los ciudadanos o residentes sospechosos de que se proponen convertirse en combatientes terroristas extranjeros. Por otra parte, un mismo número de Estados parece no haber adoptado medidas eficaces para garantizar que los oficiales de primera línea encargados de regular la circulación de las personas a través de las fronteras reciban información actualizada para evaluar de forma eficaz los riesgos relacionados con los viajes y realizar controles sobre la base de pruebas para ayudar a identificar a los combatientes terroristas extranjeros, aunque la Dirección Ejecutiva tiene conocimiento de que varios Estados han logrado impedir la salida inicial de posibles combatientes terroristas extranjeros mediante la interceptación en las fronteras. Por lo tanto, existe una necesidad

evidente de reforzar las actividades de concienciación y las medidas de fomento de la capacidad en esos ámbitos.

### **Viajes segmentados**

41. Los combatientes terroristas extranjeros utilizan habitualmente modalidades de viaje evasivas, o viajes segmentados, que consisten en el uso deliberado de técnicas para dividir los viajes de larga distancia en múltiples segmentos de modo que resulte difícil determinar la historia y el origen de los viajes, a fin de impedir que las autoridades de control de fronteras y los funcionarios de lucha contra el terrorismo puedan determinar con exactitud dónde estuvieron antes de su llegada a un Estado en particular. En consecuencia, impedir los viajes segmentados es fundamental para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a través de las fronteras e impedir que los combatientes terroristas extranjeros que han estado en las zonas de conflicto regresen a sus países de origen como operadores bien adiestrados para llevar a cabo ataques o se trasladen a los Estados vecinos de las zonas de conflicto armado. Por lo que sabe la Dirección Ejecutiva, ninguna entidad del sector público o privado ha adoptado todavía medidas para comprender y analizar ese problema. En consecuencia, existe una necesidad urgente de reforzar la capacidad de las autoridades de fronteras y los funcionarios de lucha contra el terrorismo para determinar con exactitud los lugares en los que un viajero ha estado antes de llegar a un país en particular. La presente encuesta asigna a poco más de la mitad de los Estados encuestados una calificación de “parcialmente” satisfactoria o mejor con respecto al registro de las entradas y salidas de todos los pasajeros. Sin embargo, dado que no se mantienen registros exactos, será difícil mejorar nuestra comprensión de los viajes segmentados mediante la reconstrucción de las maneras en que los combatientes terroristas extranjeros viajan dentro y fuera de los Estados de tránsito y las zonas de conflicto.

### **Control de la inmigración**

42. Solo 1 de los 21 Estados encuestados realiza actividades de control migratorio del tránsito o el traslado de los pasajeros que permanecen en la zona internacional del aeropuerto. El resto ofrece trámites de tránsito sin visado a esas personas y cuenta con pocas medidas de control de la inmigración o con ninguna medida establecida. La falta de procedimientos de ese tipo en la mayoría de los Estados es comprensible, ya que, con arreglo a los anexos 17 (Seguridad) o 9 (Facilitación) del Convenio sobre Aviación Civil internacional, los Estados no tienen la obligación internacional de garantizar controles migratorios de los pasajeros en tránsito. No obstante, la vulnerabilidad existente en ese ámbito hace posible que los combatientes terroristas extranjeros puedan circular libremente a través de numerosos Estados, incluidos los principales centros de tráfico aéreo, sin pasar por el control de los oficiales de inmigración y sin que se verifique si sus nombres figuran en las listas de alerta locales e internacionales.

43. Con la excepción del Afganistán y Maldivas, todos los 21 Estados tienen establecido algún tipo de arreglo con otros Estados para viajar sin visado. El número de Estados incluidos en ese tipo de acuerdos van desde 4 (Egipto) a 163 (Malasia). En 10 de los 21 Estados se prevé la concesión de visados al llegar al país. Entre los Estados que ofrecen esos arreglos, Nigeria expide visados al llegar al país a un Estado y Maldivas expide visados al llegar al país a todos los Estados. Los arreglos de viaje sin visado o concesión de visados al llegar al país son ideales para facilitar

los viajes de los pasajeros y el comercio pero deberían ir acompañados del debido control basado en la evaluación de la amenaza en el punto de expedición del visado al llegar al país o de control migratorio a fin de asegurar que los combatientes terroristas extranjeros no puedan entrar o trasladarse a través del Estado con más facilidad que en el caso de los regímenes que exigen obtener visados antes de la llegada.

44. Incluso en las mejores circunstancias, los funcionarios de inmigración tienen muy poco tiempo para determinar si se debe permitir la entrada de un pasajero al país. A fin de hacer el mejor uso posible de ese tiempo limitado, nuestra recomendación es que se proporcione a los funcionarios de inmigración de primera línea un conjunto de instrumentos clave y se les imparta la capacitación adecuada para identificar mejor a los posibles combatientes terroristas extranjeros. Esos instrumentos clave incluyen, entre otros, la información anticipada sobre los pasajeros, los registros de nombres de los pasajeros, las bases de datos de la INTERPOL, las listas de alerta nacionales e internacionales y la información obtenida mediante fuentes de inteligencia.

#### **Uso de la información que los pasajeros suministran antes de viajar**

45. En vista de la importancia de garantizar el acceso a todas esas fuentes de información, era preocupante que, de conformidad con los datos disponibles de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional, solo cinco de los Estados incluidos en la encuesta exigieran que las líneas aéreas presentaran anticipadamente información sobre los pasajeros. Contamos con que ese número aumentará considerablemente en los próximos años, ya que en la resolución 2178 (2014) se exhorta a los Estados Miembros a exigir que las compañías aéreas que operan en sus territorios proporcionen información anticipada sobre los pasajeros a las autoridades nacionales competentes a fin de detectar la salida o el intento de entrada o tránsito a través de sus territorios, por medio de aeronaves civiles, de las personas incluidas en la lista compilada y mantenida por el Comité de Sanciones Contra Al-Qaida. La información anticipada sobre los pasajeros es particularmente útil, ya que en la mayoría de casos los funcionarios de inmigración pueden obtener una lista de pasajeros mucho antes de la llegada de la aeronave. El tiempo adicional puede utilizarse eficazmente para cotejar la lista de pasajeros con las listas de personas que pueden ser combatientes terroristas extranjeros.

#### **Sistema INTERPOL I-24/7**

46. En una nota más positiva, la Dirección Ejecutiva pudo comprobar que 14 Estados cuentan con sistemas de control migratorio que conectan de alguna manera a la primera línea con el sistema mundial de comunicación policial INTERPOL I-24/7 y con la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos. Una utilización mejor y sistemática de esas bases de datos de la INTERPOL, junto con medidas destinadas a fortalecer la capacidad de los funcionarios de primera línea para utilizar técnicas de entrevista eficaz que aprovechen todos los indicadores de riesgo disponibles, debería hacer mucho más difícil que en el futuro las personas o los documentos de viaje que figuren en las bases de datos crucen las fronteras sin ser detectados.

**Contrabando de personas**

47. En el estudio se indica que solo 10 de los 21 Estados cuentan con alguna medida jurídica para penalizar el contrabando de personas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros. Incluso entre los Estados que tipifican como delito el contrabando de personas, las penas por ese delito son relativamente leves. Por lo tanto, existen relativamente pocas consecuencias para las personas y las entidades delictivas, incluidos los grupos terroristas, que tratan de eludir los controles de inmigración para trasladar a personas a través de las fronteras estatales.

**Dimensión de los refugiados**

48. En la resolución 2178 (2014) se exhorta a los Estados a que, de conformidad con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, velen por que la condición de refugiado no sea utilizada indebidamente por quienes cometen, organizan o facilitan actos de terrorismo, en particular por los combatientes terroristas extranjeros. El establecimiento de un sistema eficaz para determinar el estatuto de refugiado es una forma efectiva de reconocer a los refugiados que necesitan protección internacional y excluir a quienes, como los terroristas, no merecen esa protección. Doce de los Estados encuestados cuentan con algún tipo de procedimiento de determinación, aunque solo tres recibieron una calificación “satisfactorio en general” o mejor.

**Porosidad de las fronteras**

49. Además de las cuestiones abarcadas por preguntas específicas sobre los combatientes terroristas extranjeros, hay varias cuestiones en el ámbito de la gestión de fronteras que requieren un examen más a fondo. Uno de los mayores desafíos es frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros haciendo frente al problema de la “porosidad de las fronteras”, que se produce cuando los Estados tienen pocos recursos o ningún recurso para establecer controles efectivos de las fronteras. A fin de superar esa deficiencia, es urgente que se identifiquen los sectores más vulnerables de esas zonas fronterizas y las necesidades de asistencia técnica de los Estados interesados a fin de facilitar la prestación de la asistencia necesaria. Los Estados deben aprovechar los métodos de gestión fronteriza coordinada en lo que respecta a la porosidad de las fronteras, incorporar tecnologías de la información y las comunicaciones, colaborar estrechamente con las comunidades fronterizas y fomentar una cooperación regional transfronteriza eficaz.

**B. Aplicación de la ley**

50. Una respuesta de aplicación de la ley a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros exige la adopción de un enfoque holístico tanto en el plano nacional como en el transnacional a fin de prevenir, detectar y detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros. Dado que una de las principales características de la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros es la movilidad, es necesario establecer una estrecha cooperación en la aplicación de la ley que vaya más allá del plano nacional. Por otra parte, sin el apoyo de la comunidad de servicios de inteligencia, las medidas de respuesta de los organismos encargados de hacer cumplir la ley no dispondrán de información vital. La aplicación de la ley solo podrá ser eficaz si se cuenta con información exacta,

completa y oportuna sobre los combatientes terroristas extranjeros. La eficacia de la respuesta de los organismos encargados de hacer cumplir la ley también dependerá del grado de disponibilidad de esa información para todos los funcionarios de primera línea, especialmente en los cruces de frontera, en particular los servicios de inmigración y las autoridades aduaneras. También se valdrán de la detección temprana, la intervención y la prevención, que tendrán mayor eficacia cuando dichos organismos colaboren estrechamente con las comunidades locales, mediante medidas como la policía de proximidad.

51. Las preguntas de la encuesta relacionadas con la aplicación de la ley abarcan esferas relativas a) al intercambio coordinado y centralizado de información e inteligencia, b) al uso de la información disponible, c) a la capacitación y d) a la cooperación internacional. En este sentido, la capacidad de denegar o revocar pasaportes u otros documentos de viaje, como medio eficaz para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, es motivo de especial preocupación. Al parecer, solo uno de los 21 Estados afectados examinados confisca pasaportes para impedir que viajen las personas sospechosas de tratar de convertirse en combatientes terroristas extranjeros. La escasa utilización de esa medida podría estar vinculada a la complejidad jurídica y al tiempo que se requiere para implantar los reglamentos necesarios. La falta de voluntad política también puede influir. Cabe recordar que, si bien la revocación de los documentos de viaje puede reducir temporalmente el número de posibles combatientes terroristas extranjeros que viajan al extranjero, es poco probable que esta medida pueda resolver el problema a largo plazo. En ese sentido, existen numerosas vías que permitirían a una persona suficientemente motivada obtener de forma legal o ilegal los documentos de viaje necesarios para facilitar el viaje, lo que pone en tela de juicio la eficacia de esa medida.

52. La cuestión de la revocación o la denegación de pasaportes está relacionada con la cuestión de la revocación de la nacionalidad de los ciudadanos con doble nacionalidad. Aunque la revocación no es un tema de la encuesta, la Dirección Ejecutiva tiene conocimiento de que varios Estados han empezado a considerar o aplicar medidas para revocar la nacionalidad de los ciudadanos con doble nacionalidad sospechosos de ser combatientes terroristas extranjeros y de las personas que se disponen a viajar al extranjero como combatientes terroristas extranjeros. Esas medidas impiden de manera efectiva el regreso de esas personas a su Estado de nacionalidad anterior pero también pueden simplemente trasladar los problemas conexos al Estado de la nacionalidad restante de esa persona. La adopción de medidas de revocación de la nacionalidad por parte de ambos Estados puede dar lugar a problemas con respecto a la apatridia. También existen preocupaciones muy graves en cuanto al debido proceso, que podrían estar relacionadas con la forma en que se adoptan las decisiones para revocar la nacionalidad. También sería necesario establecer un mecanismo nacional que permitiera el intercambio de información entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los órganos administrativos a fin de garantizar un enfoque sincronizado.

53. La incapacidad de la mayoría de los Estados para centralizar y coordinar el intercambio de información en el plano nacional también resta eficacia a las respuestas de aplicación de la ley. Respecto de casi la mitad de los Estados Miembros encuestados esa cooperación no existe, o bien no se dispone de información sobre si existe o cómo se lleva a cabo. Esto es preocupante, ya que el

enfoque compartimentalizado, cuando se combina con la falta de intercambio de información o de datos de inteligencia, socava la capacidad de los Estados Miembros para identificar a los combatientes terroristas extranjeros y aplicar las medidas necesarias para impedir su salida o tránsito con la finalidad de actuar en el extranjero como combatientes terroristas extranjeros. El gráfico 1 ilustra las conclusiones de la encuesta. Los ámbitos destacados en naranja y rojo indican una situación que requiere mejoras sobre la base de la relación entre el nivel de prioridad determinado y la tasa de aplicación conexa.

Gráfico 1  
**¿Se facilita a los organismos encargados de hacer cumplir la ley la información pertinente sobre los combatientes terroristas extranjeros adquirida por los servicios de inteligencia, en particular de fuentes externas?**

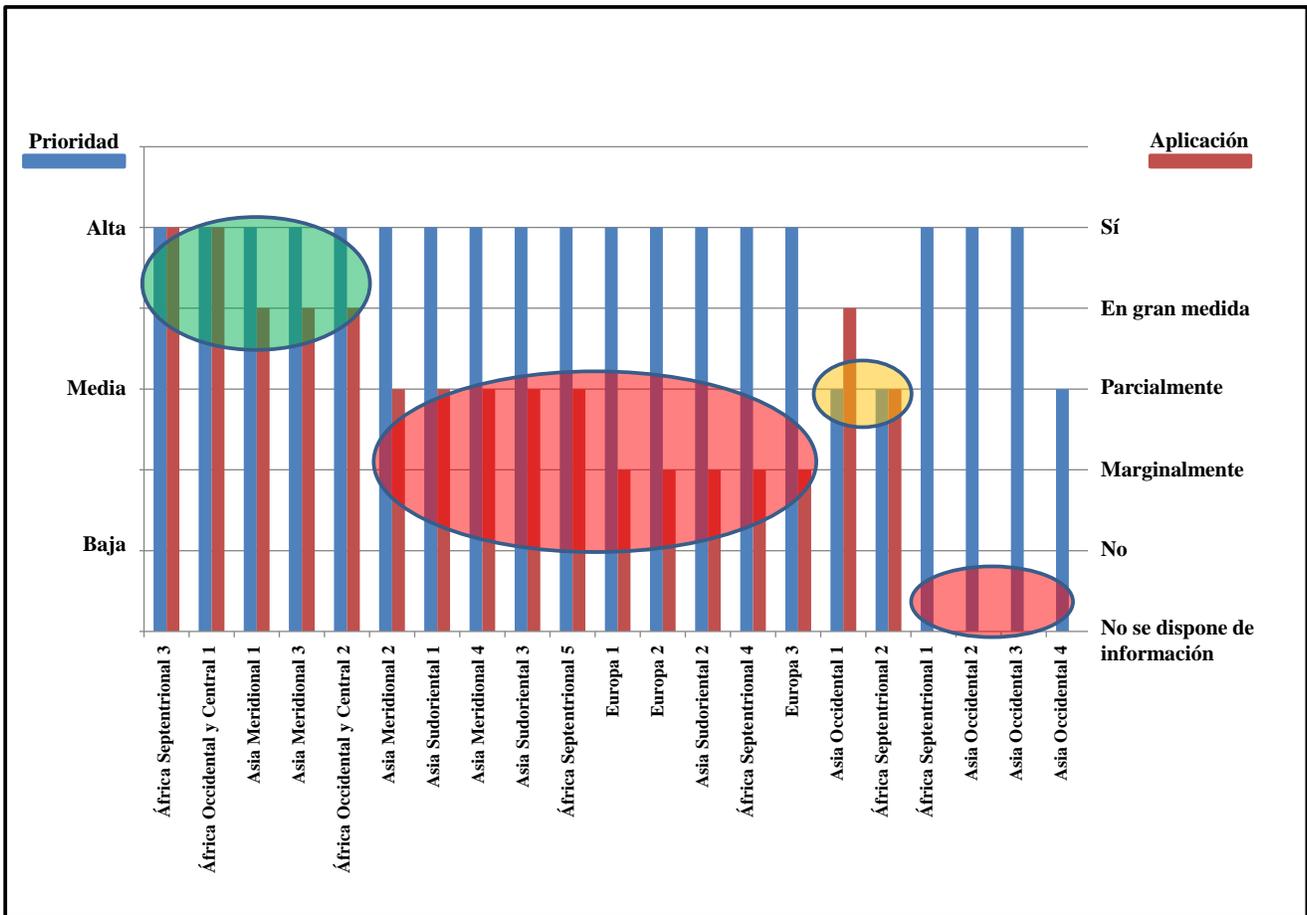
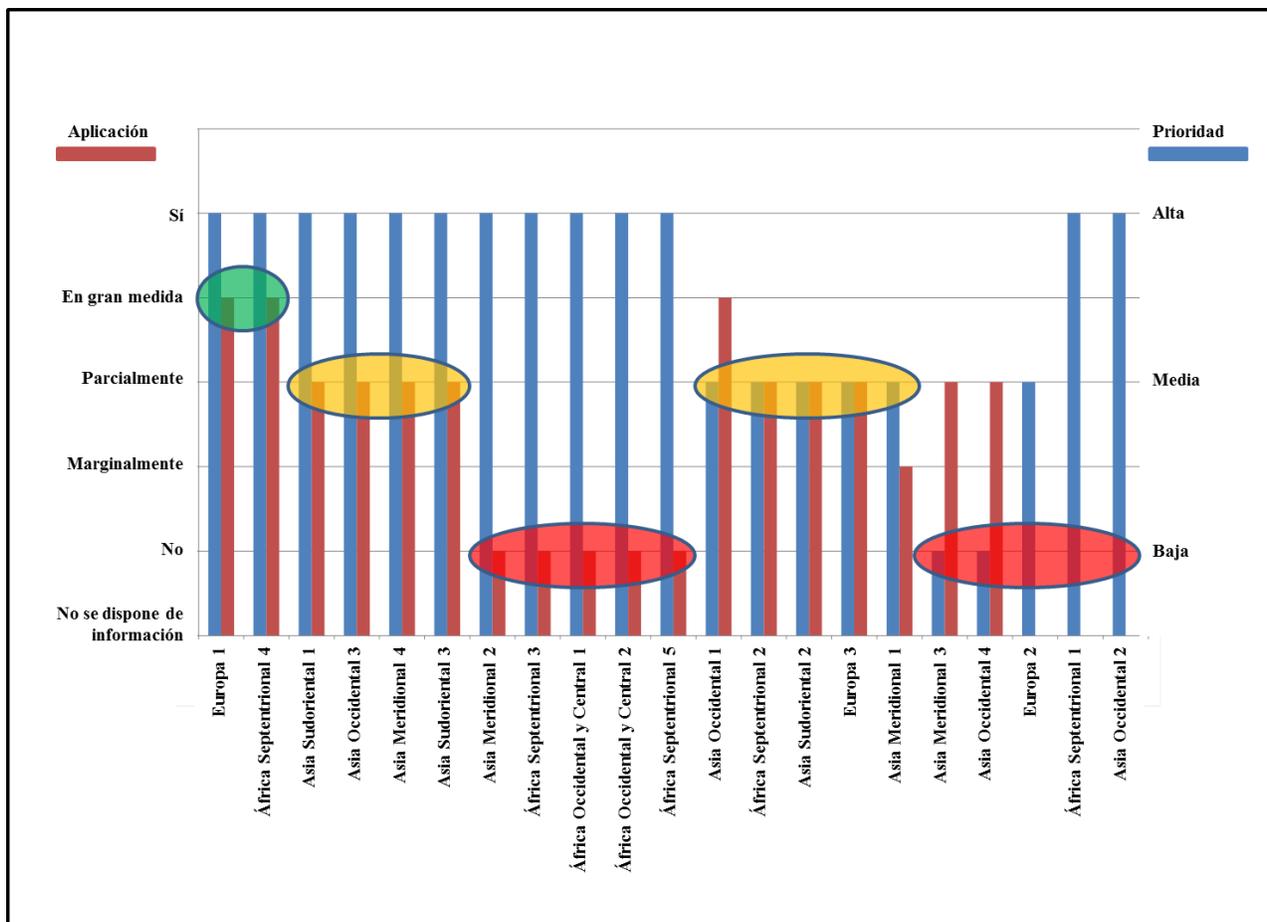


Gráfico 2

¿Dispone de los medios para centralizar la información relativa a los combatientes terroristas extranjeros a nivel nacional (mediante centros de servicios consolidados, etc.)?



54. Se observan las mismas deficiencias en relación con la capacidad de los Estados Miembros para proporcionar información oportuna sobre los combatientes terroristas extranjeros a nivel nacional y transnacional (véase el gráfico 2). Si la información disponible no puede compartirse de inmediato con los funcionarios de primera línea, será prácticamente imposible identificar a los posibles combatientes terroristas extranjeros antes de que hayan cruzado la frontera y entrado en otro Estado. Por lo tanto, es fundamental establecer un sistema eficaz de alerta 24/7.

55. Proporcionar información sobre los documentos de viaje perdidos o robados a las respectivas bases de datos de la INTERPOL es una práctica bien establecida en la mayoría de los Estados Miembros encuestados. Sin embargo, existen aún considerables diferencias en los niveles de aplicación. El uso de documentos de viaje perdidos o robados sigue siendo un *modus operandi* muy difundido para cruzar fronteras. Por lo tanto, es importante que los Estados desarrollen más capacidad en ese ámbito, en particular en lo que respecta a las bases de datos de la INTERPOL, que están a disposición de todos sus miembros. Por otra parte, incluso cuando un Estado ha adoptado medidas para revocar los pasaportes o la nacionalidad, las

personas que portan pasaportes de ese tipo todavía pueden estar en condiciones de viajar si la información no se facilita a los funcionarios de inmigración de primera línea y a otros Estados.

56. La cooperación internacional es otro requisito fundamental para la aplicación de la ley a fin de vigilar y detectar las actividades de los combatientes terroristas extranjeros. La mayoría de los 21 Estados examinados mantienen ese tipo de cooperación, en particular mediante el intercambio de información relativa a los combatientes terroristas extranjeros a través de las fronteras. Sin embargo, es difícil evaluar la calidad de esos contactos ya que las preguntas a ese respecto no reflejan en detalle el tipo de cooperación o el intercambio de información.

57. Ya ha señalado anteriormente la necesidad de mantener un intercambio de información a nivel transnacional. Sin embargo, el intercambio de datos de inteligencia debe ser objeto de un análisis específico. La utilización de datos de inteligencia fiables para impedir que los combatientes terroristas extranjeros crucen las fronteras también exige que se garantice que las medidas adoptadas contra las personas puedan ser impugnadas. Esto pone de relieve la necesidad de que los datos de inteligencia de aplicación práctica se conviertan en pruebas a fin de evitar las dificultades relativas a la posible divulgación de la información de inteligencia subyacente. También debe considerarse el valor del intercambio de indicadores y alertas.

58. Con respecto a determinados Estados Miembros, es un motivo de preocupación que, en el caso de un tercio de los Estados que son países de origen o bien países de destino, a) actualmente no se dispone de información fidedigna sobre la forma en que los organismos encargados de hacer cumplir la ley están haciendo frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, y b) se considera que el nivel de la aplicación no supera el “marginal”. Es comprensible que la mayoría de los Estados estén desarrollando su capacidad para abordar eficazmente los problemas relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, pero es evidente que queda mucho por hacer a corto y mediano plazo para fortalecer la respuesta de los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los Estados ante los combatientes terroristas extranjeros.

59. Por último, cabe señalar que la falta de información específica y actualizada sobre los combatientes terroristas extranjeros hace difícil abordar los problemas conexos con eficacia.

### **C. Lucha contra la incitación al terrorismo, en particular a través de Internet**

60. Casi todos los Estados encuestados han adoptado medidas para prohibir la incitación al terrorismo en el marco de su legislación penal, como prevé la resolución 1624 (2005). Esas medidas pueden contribuir considerablemente a frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, ya que estos a menudo son inducidos a actuar por llamamientos a la violencia terrorista formulados por otros, ya sea en persona o a través de Internet o de otros medios de comunicación social. Se pueden aplicar legítimamente algunas restricciones al derecho a la libertad de expresión, con sujeción a requisitos estrictos, incluso en casos de incitación al terrorismo.

61. Sin embargo, en algunos casos, las medidas jurídicas adoptadas contra la incitación a cometer actos terroristas parecen violar las obligaciones que incumben a los Estados en virtud de las normas internacionales de derechos humanos. En el caso de al menos cuatro de los Estados encuestados, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por las sanciones penales que se aplican contra mensajes que no llegan al nivel de la incitación, incluidos mensajes de defensores de los derechos humanos. También hay una cuestión de proporcionalidad. En por lo menos tres Estados, las leyes relativas a la incitación al terrorismo prevén penas extremadamente severas, incluso penas de hasta 30 años de prisión o cadena perpetua y, en un caso, la pena de muerte. Esas situaciones plantean importantes cuestiones de derechos humanos y crean el riesgo de que las medidas contra la incitación al terrorismo resulten contraproducentes y contribuyan a una mayor radicalización y a la alienación de sectores de la población.

62. Varios Estados han aplicado otras medidas para luchar contra la incitación motivada por el extremismo y la intolerancia, en particular a través de Internet. Por lo menos seis de ellos producen o facilitan mensajes firmes concebidos para refutar los argumentos terroristas. Los temas de esos mensajes abarcan muchas cuestiones diferentes, que van desde las interpretaciones de los textos religiosos a las realidades de la vida en las zonas de conflicto y las repercusiones de los actos terroristas en las víctimas. En lo que respecta a los mensajes terroristas propiamente dichos, muchos Estados tratan de obtener una ventaja táctica vigilándolos y utilizándolos para reunir datos de inteligencia. Algunas también adoptan más medidas directas y cierran sitios web, a menudo en cooperación con el sector privado, que está participando cada vez más en el examen de las comunicaciones delictivas de los terroristas y sus partidarios.

63. Varios Estados también están haciendo esfuerzos activos para colaborar más directamente con los agentes no gubernamentales, tales como los dirigentes de las comunidades locales y las autoridades religiosas, a fin de presentar un frente unido contra aquellos que tratan de reclutar a personas para cometer actos terroristas e incitar a la violencia terrorista. Por ejemplo, un Estado elaboró una estrategia integral para luchar contra el extremismo violento que incluía actividades de formación profesional y empleo para los jóvenes como intervención principal, mientras que otro Estado considera que sus esfuerzos de reconstrucción y desarrollo de las zonas tradicionalmente marginadas forman parte de su estrategia para combatir el extremismo violento. En cuanto a las iniciativas relacionadas con la policía de proximidad, al menos tres Estados encomiendan expresamente a sus fuerzas del orden que fomenten la confianza y una buena comunicación entre los agentes del orden y las comunidades locales y sus dirigentes. Por otra parte, por lo menos siete Estados informan de que han adoptado medidas para supervisar el diseño y la aplicación de los planes de estudios de las escuelas religiosas. Por lo menos dos Estados están facilitando el diálogo entre religiones a nivel nacional, mientras que Jordania, por ejemplo, ha participado activamente en la puesta en marcha de iniciativas interconfesionales a nivel internacional y regional. Algunos otros Estados ofrecen programas de capacitación para líderes religiosos con el fin de fomentar la tolerancia y por lo menos un Estado ha promovido actividades concretas para empoderar a las mujeres líderes religiosas.

#### **D. Requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos**

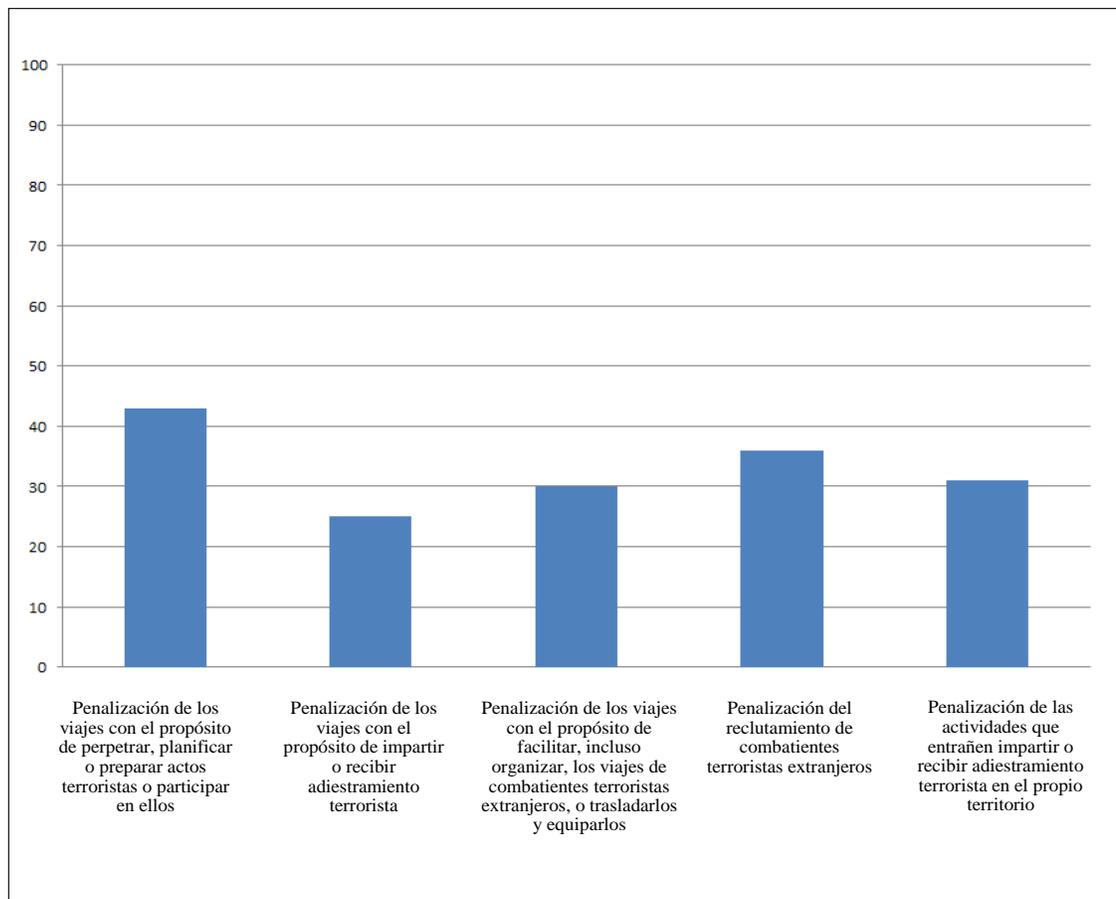
64. Al examinar el primer grupo de los Estados afectados, la Dirección Ejecutiva centró su análisis en los aspectos de la resolución 2178 (2014) relacionados con la tipificación de delitos. Un análisis temático detallado de los problemas que enfrentan los Estados Miembros a la hora de enjuiciar a los combatientes terroristas extranjeros fue presentado al Comité contra el Terrorismo y, posteriormente, al Comité al Consejo de Seguridad (S/2015/123). El presente informe debe considerarse una continuación del análisis de la cuestión por la Dirección Ejecutiva. En el futuro los informes se centrarán en la forma en que un sistema de justicia penal imparcial, ético y profesional ayudará a frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros y a garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos en ese empeño.

65. La Dirección Ejecutiva determinó que la gran mayoría de los Estados Miembros evaluados (16 de 21) no han promulgado leyes amplias que prevean delitos penales para enjuiciar a los autores de actos preparatorios o accesorios llevados a cabo en el Estado con el propósito de cometer actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. El nivel de cumplimiento medio de los requisitos relativos a la tipificación que derivan de la resolución es de “parcialmente”.

66. A fin de obtener un panorama más exacto de las deficiencias específicas que los Estados Miembros deben subsanar en lo que respecta a la penalización de los combatientes terroristas extranjeros, la Dirección Ejecutiva dividió los requisitos en materia de justicia penal en cinco elementos separados. En el gráfico 3 se muestra el nivel de cumplimiento para cada uno de los cinco elementos.

**Gráfico 3**  
**Penalización de los viajes y el adiestramiento relacionados con los combatientes terroristas extranjeros**

(Porcentaje)



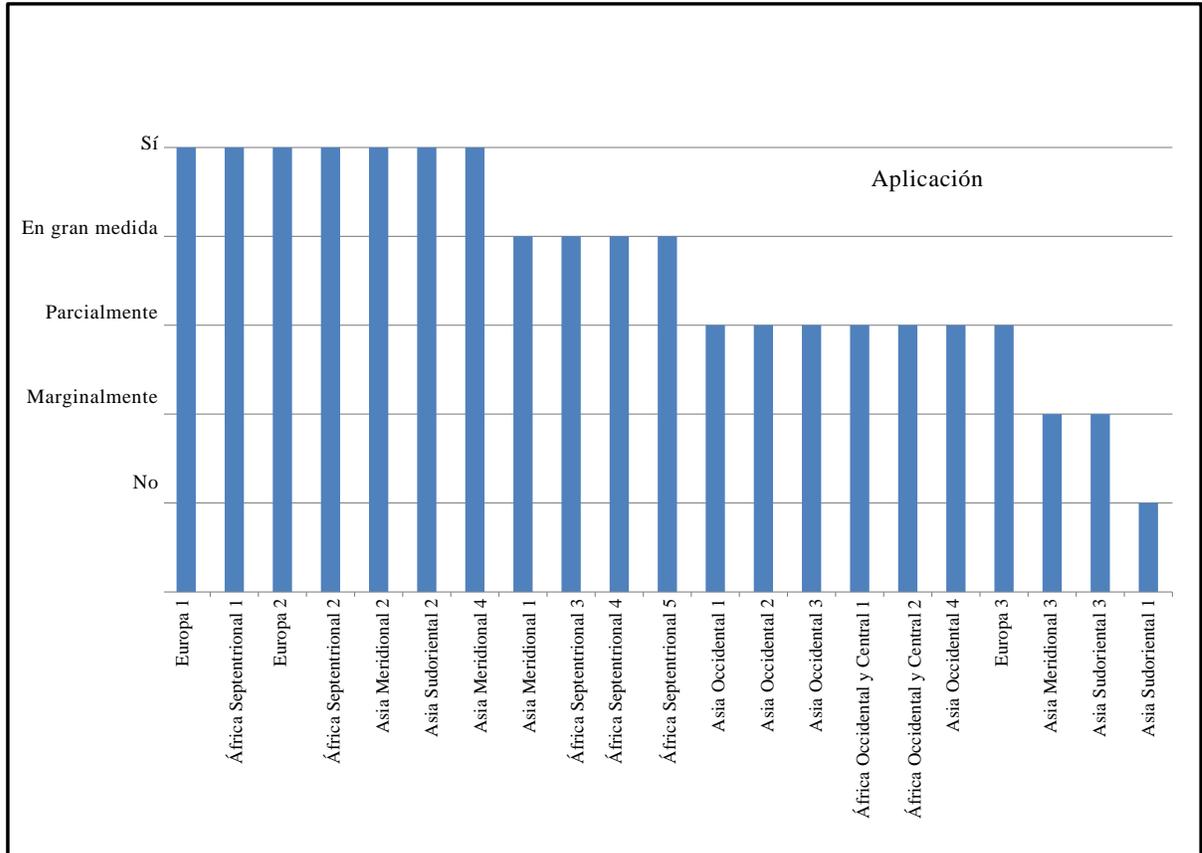
67. La información preliminar reunida por la Dirección Ejecutiva también muestra que en muchos de los Estados evaluados todavía no se han tipificado debidamente como delito los viajes de las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos. Ese es un ámbito de especial preocupación, ya que en el caso de 16 de los 21 Estados evaluados, la cuestión es de importancia crítica. Muchos son también países de origen.

68. Tres de los 21 países tipifican como delito la facilitación, incluso la organización, de los viajes de combatientes terroristas extranjeros, y su traslado y equipamiento. La mayoría de los demás países cuentan con una legislación amplia contra el terrorismo que abarca ese requisito. Cuatro Estados no han establecido medidas para tipificar como delito el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros, y ocho no cuentan con medidas para penalizar las actividades que entrañen impartir y recibir de adiestramiento.

69. En general, los datos indican que los países registran altos niveles de cumplimiento en lo que respecta a la tipificación como delito del reclutamiento para el terrorismo, como se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4

**¿Ha establecido el Estado medidas legislativas para reprimir el reclutamiento de terroristas?**



70. Los altos niveles de cumplimiento pueden atribuirse al hecho de que los Estados están obligados a reprimir el reclutamiento de terroristas en virtud de la resolución 1373 (2001) y a que los esfuerzos del Comité contra el Terrorismo por promover su aplicación han dado lugar a niveles relativamente altos de cumplimiento.

71. Las preguntas sobre las actividades que entrañan proporcionar y recibir adiestramiento recibieron niveles de cumplimiento más bajos. Ello puede deberse a que, por lo general, se considera que otras cuestiones están abarcadas por la resolución 1373 (2001) y la frase “proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo” se introdujo por primera vez en la resolución 2178 (2014).

72. La encuesta también puso de manifiesto que un mayor número de países ha tipificado como delito el acto de “proporcionar adiestramiento” que el de “recibir adiestramiento”. Ello puede deberse al hecho de que muchos Estados Miembros ya han tipificado como delito el acto de proporcionar adiestramiento con arreglo a los

instrumentos regionales existentes que abarcan ese acto, o al hecho de que el carácter más activo de proporcionar adiestramiento, en comparación con el carácter más pasivo de recibirlo, puede ser abarcado más fácilmente en los delitos preparatorios más amplios y plantea menos problemas en relación con el respeto de los derechos humanos. El Comité podría utilizar esa información para alentar a los organismos de ejecución a que centren sus programas en promover buenas prácticas para penalizar el acto de recibir adiestramiento. Una buena práctica recientemente desarrollada con ese fin es la elaboración de un protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención del Terrorismo, en que se define de manera clara y precisa, en su artículo 3, el delito de recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

73. La encuesta reveló que muchos de los Estados evaluados emplean en sus legislaciones penales definiciones amplias o vagas, incluidas definiciones de terrorismo o de delitos de terrorismo. Esto no solo atenta contra el principio de legalidad sino que también se desvía la atención de los encargados de hacer cumplir la ley y de las autoridades judiciales hacia los casos que no son de carácter violento. Es evidente que, en sus esfuerzos por aplicar los requisitos de penalización previstos en la resolución 2178 (2014), los Estados Miembros deben encontrar un equilibrio delicado entre la necesidad de abarcar plenamente los requisitos de la resolución y la necesidad de abstenerse de promulgar leyes excesivamente amplias. El Comité debería prestar especial atención a ese desafío y apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por cumplir esos requisitos.

74. Si bien la Dirección Ejecutiva es consciente del hecho de que muchos Estados han avanzado en la aprobación de nuevas leyes para hacer frente al problema de los combatientes terroristas extranjeros, solo unos pocos países encuestados han promulgado leyes penales específicas para aplicar la resolución 2178 (2014), pese a que la mayoría de ellos asignan gran prioridad al cumplimiento de los requisitos de penalización previstos en la resolución. El Comité debe alentar a los países más afectados a responder con una legislación adecuada.

75. En todos los países analizados en la encuesta, la fiscalía cuenta al menos con cierta capacidad. Sin embargo, salvo en cinco Estados, la eficacia de la fiscalía es bastante limitada. Por ello, es preciso reforzar la autoridad de la fiscalía; desarrollar conocimientos especializados, en particular conocimientos sobre la forma de tramitar casos de terrorismo complejos y, en particular, casos de combatientes terroristas extranjeros; y fortalecer los recursos técnicos y humanos.

76. Todos los Estados evaluados, salvo uno para el cual no se disponía de información pertinente, han promulgado leyes que autorizan el uso de técnicas especiales de investigación. Sin embargo, la información reunida no indica claramente si todos los Estados tienen la capacidad para utilizar esas técnicas de manera eficaz, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Las evaluaciones anteriores de la Dirección Ejecutiva han demostrado que la utilización eficaz de esas técnicas en la lucha contra el terrorismo es un desafío mundial y que muchos Estados necesitan asistencia para desarrollar técnicas eficaces y mecanismos para asegurar la coordinación de los servicios de inteligencia, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales y garantizar el respeto del estado de derecho y los derechos humanos (véase S/2015/123)

77. Al evaluar a los 21 Estados Miembros, la Dirección Ejecutiva examinó los elementos básicos de la cooperación internacional. Sus conclusiones muestran que la mayoría de los Estados que participaron en la encuesta han designado una autoridad nacional central para tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca en asuntos penales y las solicitudes de extradición. En general, los Estados evaluados que no tenían una autoridad central designada también habían elaborado y habían puesto a disposición del público directrices sobre procedimientos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos.

78. Sin embargo, cuatro de los Estados encuestados todavía no han designado una autoridad nacional central para ese fin, lo cual es motivo de especial preocupación, ya que la existencia de una autoridad central designada es fundamental para la cooperación internacional en asuntos penales. En lo que respecta a los cuatro Estados que no cuentan con una autoridad nacional central, debería ser una prioridad abordar ese problema y proporcionarles la asistencia necesaria.

## **E. Financiación del terrorismo**

79. Las formas en que las organizaciones terroristas obtienen financiación son dinámicas y pueden cambiar rápidamente. Por ahora, parece que los combatientes terroristas extranjeros que se trasladan para unirse a las filas del EIIL, en particular, constituyen una fuente de financiación relativamente pequeña pero importante para el EIIL. Las actividades de financiación pueden suponer que los combatientes terroristas extranjeros recauden dinero en sus países de origen para los viajes, que los combatientes terroristas extranjeros viajen con fondos, y que los miembros de la diáspora envíen fondos para apoyar a los combatientes terroristas extranjeros, aunque las contribuciones financieras de esas fuentes son relativamente escasas (véase S/2015/123, párrs. 31 a 34).

80. Varias organizaciones terroristas, incluido el EIIL, pagan a los combatientes terroristas extranjeros para que viajen a unirse a la lucha, y luego les brindan apoyo financiero en el país de destino. En consecuencia, las organizaciones terroristas pueden financiar los viajes y los gastos de sustento diario, el adiestramiento y el equipamiento de los combatientes terroristas extranjeros. Los funcionarios de un Estado examinado por la Dirección Ejecutiva la informó recientemente de la presencia en su territorio de reclutadores extranjeros que habían persuadido a sus ciudadanos de que se unieran a las filas del EIIL prometiéndoles recompensas financieras en la República Árabe Siria.

81. En otros casos, los combatientes terroristas extranjeros tienen que pagar sus propios gastos de subsistencia y con ese fin pueden recibir remesas de sus países de origen, que van desde varios cientos a varios miles de dólares. Los combatientes terroristas extranjeros siguen teniendo acceso a sus cuentas bancarias mediante el simple uso de tarjetas de cajero automático. Entre otros métodos ingeniosos figuran los casos de combatientes terroristas extranjeros que adquieren créditos fiscales de forma fraudulenta para financiar sus viajes y gastos (véase S/2015/123, párr. 33).

82. Debido a que el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros es relativamente reciente, tal vez sea algo pronto para esperar que los Estados hayan revisado los mecanismos existentes y hayan introducido nuevos mecanismos específicamente concebidos para obstaculizar e impedir el apoyo financiero a los

combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, la mayoría (16 de 21) han elaborado algunos mecanismos para obstaculizar e impedir el apoyo financiero a los terroristas, que podrían aplicarse a los combatientes terroristas extranjeros. Cinco países evaluados tenían pocos mecanismos, o no tenían ninguno, para luchar contra la financiación de los combatientes terroristas extranjeros. Se debería alentar a los Estados a que examinaran y, cuando fuera necesario, mejoraran sus medidas y mecanismos existentes relacionados con la financiación del terrorismo, incluida la congelación de activos, a fin de responder a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros.

83. Solo 4 de los 21 Estados pueden congelar fondos terroristas sin demora y otros 3 pueden hacerlo en gran medida. Doce Estados tienen capacidad parcial o marginal para hacerlo, y dos no tienen capacidad. Teniendo en cuenta que este es uno de los principales requisitos de la resolución 1373 (2001), la falta de un mecanismo de congelación adecuado es motivo de especial preocupación. Es preciso hacer más esfuerzos para ayudar a los Estados a establecer un mecanismo eficaz de congelación de activos, lo que es esencial para impedir la financiación del terrorismo.

84. La mayoría de los Estados cuentan con cierta capacidad para intercambiar información financiera con sus homólogos extranjeros a través de su participación en foros, como el Grupo Egmont, conexiones de la INTERPOL, memorandos de entendimiento o el intercambio bilateral. La mayoría es capaz de utilizar esos canales para intercambiar información sobre asuntos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros.

85. Se determinó que el intercambio de información interinstitucional a nivel nacional, en este caso información financiera, era en general una deficiencia importante en los Estados afectados. Si bien ningún Estado examinado cuenta con un mecanismo nacional específico para garantizar que la información relativa a los combatientes terroristas extranjeros pueda ser compartida de forma oportuna por las dependencias de inteligencia financiera, los servicios de aduanas, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos del Gobierno que participan en la lucha contra la financiación del terrorismo, varios Estados cuentan con mecanismos para intercambiar información relativa a la financiación del terrorismo en los diversos organismos nacionales, y esos mecanismos pueden utilizarse para compartir información relativa a los combatientes terroristas extranjeros. Es más preocupante el hecho de que dos países solo tienen una capacidad marginal para el intercambio de información entre los organismos nacionales, y se ha determinado que siete no tienen la capacidad para intercambiar información sobre los combatientes terroristas extranjeros entre los organismos gubernamentales que participan en la lucha contra la financiación del terrorismo.

86. A pesar de que muchos Estados han tipificado como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos para actos de terrorismo, algunos Estados también han promulgado leyes para penalizar la financiación de los viajes de combatientes terroristas extranjeros con fines terroristas, o toda actividad que entrañe impartir o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. Doce Estados han promulgado leyes sobre la financiación del terrorismo que abordan solo parcialmente o con resultados marginalmente satisfactorios las cuestiones de la financiación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros y el adiestramiento para fines de terrorismo, o no tienen en cuenta las reservas

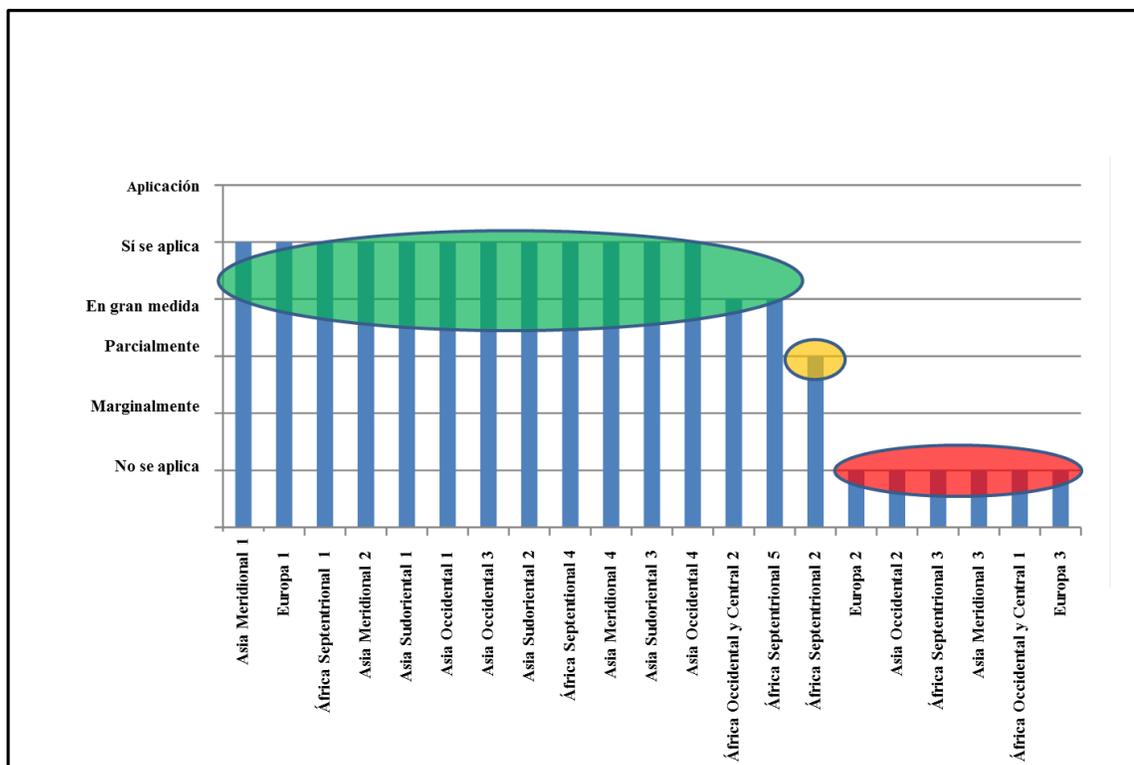
necesarias de los componentes que debe prever la legislación, tales como la provisión intencional, directa o indirecta, con intención y a sabiendas. Por lo tanto, los países evaluados deben enmendar su legislación relativa a la financiación del terrorismo para cumplir la obligación prevista en la resolución 2178 (2014).

87. Trece de los 21 Estados han tipificado como delito la financiación del terrorismo como un delito separado, es decir que la financiación del terrorismo está tipificada como delito a) incluso si los fondos no se han utilizado para cometer o intentar cometer un atentado terrorista, b) incluso si los fondos no pueden vincularse a un acto terrorista concreto y c) específicamente y por separado de las disposiciones relativas a la complicidad y el encubrimiento. Otros cinco Estados han cumplido con creces estas condiciones para la tipificación de la financiación como delito de la financiación del terrorismo y otros dos han cumplido parcialmente esas condiciones. Ningún Estado ha modificado todavía su legislación para impedir expresamente el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros e incluir específicamente los viajes de los combatientes terroristas extranjeros en sus obligaciones relativas a la comunicación de transacciones sospechosas. En la actualidad, solo un Estado ha promulgado leyes que tipifican específicamente como delito la financiación de los viajes de combatientes terroristas extranjeros, aunque otros 11 han promulgado leyes que en principio podrían aplicarse. Sin embargo, a la Dirección Ejecutiva le preocupa que solo 12 de los 21 Estados hayan introducido delitos relacionados con la financiación del terrorismo que abarquen tanto la financiación de una organización terrorista como la de un terrorista individual con cualquier finalidad. También cabe señalar que, a pesar de que varios Estados Miembros han introducido los delitos de financiación del terrorismo, son muy pocos los casos de financiación del terrorismo que se han procesado en todo el mundo.

88. El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros está estrechamente relacionado con la incidencia cada vez mayor de terroristas que actúan en solitario o en pequeñas células (véase S/2015/123, párr.12). Ello puede conllevar una amenaza considerable por lo que se refiere al regreso de los combatientes terroristas extranjeros, a los que se está instando a emprender acciones individuales en sus países de origen, y a los aspirantes a combatientes terroristas extranjeros, que tal vez no hayan conseguido los recursos necesarios para viajar o se les haya impedido viajar mediante una intervención eficaz del Gobierno. Sin embargo, a la Dirección Ejecutiva le preocupa que solo 12 de los 21 Estados hayan introducido delitos relacionados con la financiación del terrorismo que abarquen tanto la financiación de una organización terrorista como la de un terrorista individual (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

**¿Abarca el delito de “financiación del terrorismo” en la legislación nacional tanto la financiación de un terrorista individual como la de una organización terrorista?**



89. Habida cuenta de que al menos uno de los 21 Estados Miembros ha informado a la Dirección Ejecutiva sobre el reclutamiento de sus ciudadanos por reclutadores terroristas extranjeros bajo promesas de recompensa financiera y dinero en efectivo para financiar los viajes al extranjero, debe considerarse la posibilidad de utilizar los sistemas de declaración establecidos para detectar el traslado físico transfronterizo ilícito de moneda. Se determinó que diez Estados “tenían” o “tenían en gran medida” sistemas de ese tipo establecidos, mientras que otros 10 solo cumplían “parcialmente” o “marginalmente”. Un Estado no contaba con ningún sistema de ese tipo.

## V. Observaciones iniciales

90. El mensaje fundamental del presente informe es que gran parte de la labor técnica sobre la manera de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros ya se ha realizado. Dicha labor ha sido llevada a cabo a lo largo de los años por los Estados que se reúnen en el marco de las Naciones Unidas, así como en el marco de otras organizaciones internacionales y regionales, con el fin de elaborar las herramientas necesarias para hacer frente al terrorismo y a otros problemas de la delincuencia mundial, ya sea el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, la delincuencia organizada transnacional o la corrupción. La capacidad

de adaptación no supone “reinventar la rueda” sino volver a considerar desde una nueva perspectiva muchas de las medidas existentes y los instrumentos de que disponen los Estados para hacer frente a los desafíos que plantean los combatientes terroristas extranjeros. Una determinación eficaz y un compromiso renovado con la aplicación de esas medidas, y con la creación de capacidad en los casos en que la aplicación sea insuficiente, contribuirá en gran medida a aumentar la capacidad de los Estados para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros.

91. En la elaboración del presente informe, la Dirección Ejecutiva ha identificado varias cuestiones importantes que abordará con mayor profundidad en futuros informes. Entre ellas figuran la prevención de la radicalización conducente al terrorismo y el reclutamiento de terroristas; el análisis de los instrumentos jurídicos multilaterales existentes que puedan facilitar formas más rápidas, directas y eficaces de cooperación internacional y la realización de investigaciones conjuntas; y medidas que puedan adoptarse para hacer frente al problema del regreso de combatientes terroristas extranjeros, tales como la elaboración de estrategias de enjuiciamiento y políticas de reintegración y rehabilitación. Los informes, considerados en su conjunto, proporcionarán una amplia hoja de ruta, no solo de las medidas que deberían adoptar los Estados, sino también de los principales problemas y deficiencias que deberían abordarse para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros.

---