



Consejo de Seguridad

Distr. general
2 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 2 de septiembre de 2015 dirigida al Presidente 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 segundo informe sobre la aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad 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 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros****Segundo informe***Resumen*

Este es el segundo de una serie de informes que se publicarán en cumplimiento de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, en la que se solicita a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que evalúe la capacidad de los Estados Miembros para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, determine cuáles son las buenas prácticas para ello, y facilite la prestación de asistencia técnica a este respecto a los Estados que la necesiten. En el primer informe se adoptó un enfoque temático respecto de la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, centrado en las medidas de aplicación de 21 Estados Miembros. En el segundo informe se adopta un enfoque regional y se analizan los esfuerzos de 32 Estados de Asia Central, el Magreb, África Oriental y el Cuerno de África, Europa Occidental y Oceanía y América.

1. Impedir que los combatientes terroristas extranjeros viajen de un Estado a otro

La mayoría de los Estados de las cinco regiones han adoptado medidas para reforzar los controles fronterizos e impedir que los combatientes terroristas extranjeros viajen. Entre las medidas adoptadas se incluyen la confiscación de pasaportes, el requisito de visados de tránsito, y la utilización de la información proporcionada por la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) para la detección de posibles combatientes terroristas extranjeros. Algunos Estados han conectado sus procesos de control de migraciones a la base de datos de INTERPOL de documentos de viaje robados y perdidos. Más Estados están alimentando la lista de combatientes terroristas extranjeros de INTERPOL. Sin embargo, solo algunos Estados de las cinco regiones reciben información anticipada sobre pasajeros y son aún menos los que han puesto en práctica un sistema de información de este tipo. Existe una necesidad urgente de fortalecer el intercambio de información por las aerolíneas y los gobiernos mediante el uso de sistemas de este tipo de modo que los Estados puedan detectar la llegada o partida de combatientes terroristas extranjeros. El cumplimiento de las normas internacionales vigentes, complementada con el registro de nombres de los pasajeros, contribuiría a la detección de los combatientes terroristas extranjeros que intentan cruzar las fronteras por vía aérea.

2. Cumplimiento de la ley

En general, se han reforzado la cooperación interinstitucional y el intercambio de información sobre la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Algunos Estados han elaborado un marco jurídico para la lucha contra el terrorismo mediante la adopción de leyes especiales al respecto o la inclusión de una definición de “acto terrorista” en sus códigos penales. En la región de Oceanía y América, todos los Estados han creado dependencias especializadas en la lucha contra el terrorismo y estructuras institucionales en respuesta a la resolución 2178 (2014). La mayoría de

los Estados de la región están adoptando programas para la reintegración y vigilancia de ex combatientes terroristas extranjeros y todos ellos imparten capacitación sobre cuestiones vinculadas a ellos. En África Oriental, la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental facilita la colaboración oficiosa entre Estados y el fomento de la capacidad común. En otras regiones, los Estados comparten los problemas de la escasez de recursos, la insuficiencia de la capacitación, la falta de capacidad técnica y la corrupción endémica, todo lo cual obstaculiza su capacidad de llevar a cabo de manera eficaz las investigaciones y los enjuiciamientos.

3. Financiación del terrorismo

Siguen existiendo lagunas en la legislación de los Estados Miembros en relación con la lucha contra la financiación del terrorismo y las medidas para congelar los activos terroristas. En algunos Estados, no se llevan a cabo actividades concretas para desbaratar e impedir la prestación de apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros. Es cada vez más necesario que los encargados de la normativa contra el blanqueo de dinero y la lucha contra la financiación del terrorismo estén en contacto con las instituciones financieras para transmitir las señales que pueden alertar sobre actividades financieras que apoyan al Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIL) y los grupos asociados a Al-Qaida, a fin de impedir que estos y los grupos asociados a Al-Qaida tengan acceso al sistema financiero internacional.

La utilización de inteligencia financiera también puede ser eficaz para identificar a los combatientes terroristas extranjeros, hacer un seguimiento de ellos e impedir que viajen. Es particularmente importante que los Estados Miembros establezcan asociaciones con instituciones financieras (como los bancos, las empresas que trabajan con valores monetarios y otras empresas y profesionales del sector financiero) a fin de asegurar que se utilice la inteligencia financiera de manera efectiva para identificar a los combatientes terroristas extranjeros e impedir que viajen a las zonas de conflicto. Las unidades nacionales de inteligencia financiera deberían proporcionar una interfaz eficaz entre el gobierno y las instituciones financieras que garantice un intercambio de información en ambos sentidos, incluso mediante una orientación adecuada al sector privado y el suministro de información de este. Dichas unidades deberían compartir eficazmente con los homólogos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, como los organismos de control de fronteras, la inteligencia financiera que podría estar relacionada con los combatientes terroristas extranjeros, a fin de facilitar las investigaciones y desbaratar los viajes de combatientes terroristas extranjeros.

4. Cooperación regional e internacional

Hay una necesidad urgente de desarrollar asociaciones entre los sectores público y privado en las que participen las compañías aéreas, las agencias de turismo y los sectores de inteligencia financiera a fin de identificar a los combatientes terroristas extranjeros, impedirles viajar o participar en actos de terrorismo, y hacer que comparezcan ante la justicia. En regiones donde no hay una oficina regional de INTERPOL, la cooperación entre Estados sirve para fortalecer la respuesta de la región en el ámbito de la justicia penal a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

En muchos Estados las solicitudes de asistencia judicial recíproca se encuentran muy retrasadas. Para luchar contra el fenómeno de los combatientes terroristas

extranjeros, los Estados deben reforzar su capacidad de proporcionar asistencia judicial recíproca. Para muchos Estados, los ataques terroristas contra el sector del turismo pueden tener significativas repercusiones económicas. Los hoteles, los centros turísticos, las líneas de cruceros y los servicios de transporte deberían trabajar juntos para salvaguardar la seguridad del turismo y proteger a los turistas.

5. Lucha contra el extremismo violento, incluso a través de los medios sociales

El creciente uso de la tecnología de la información y las comunicaciones por los terroristas para fines de reclutamiento y propaganda plantea grandes desafíos para los encargados de la formulación de políticas y los organismos encargados de hacer cumplir la ley en todo el mundo. Es ya relativamente fácil para quienes deseen unirse a una organización terrorista o viajar a una zona de conflicto ponerse directamente en contacto en forma anónima con un reclutador terrorista.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) hacen hincapié en la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el uso de Internet y los medios sociales con fines terroristas. Sin embargo, los esfuerzos por lograr un consenso jurídico mundial siguen siendo socavados por las considerables diferencias existentes entre los Estados Miembros en cuanto a la legislación nacional pertinente, y la limitada capacidad de los investigadores y fiscales para acceder a las pruebas electrónicas.

Las empresas de Internet privadas participan cada vez más en el esfuerzo mundial de lucha contra el terrorismo. Actuando de conformidad con sus propias condiciones de utilización, la mayoría de las grandes empresas modera de manera activa y voluntaria el contenido cargado por sus usuarios. En el contexto de las distintas posibilidades para contradecir el discurso del terrorismo, los Estados Miembros también refutan los argumentos objetables publicados en línea por los terroristas mediante la publicación de mensajes distintos y contrarios. La mayoría de los Estados ha desarrollado cierta capacidad para vigilar los sitios de Internet y los medios sociales, con miras a luchar contra la incitación en línea a cometer actos de terrorismo. Algunos han aprobado leyes que obligan a los proveedores de servicios a conservar los datos a los efectos de identificar a los autores.

Sin embargo, es necesario fortalecer la cooperación judicial en relación con los contenidos extremistas violentos, especialmente cuando los servidores de Internet se encuentran en el extranjero. Los Estados tendrán que prestar atención a las consecuencias para los derechos humanos de las medidas adoptadas contra las comunicaciones en Internet y los medios sociales. Muchos Estados también entienden que responder al extremismo violento de manera reactiva y con fuerza mediante los organismos encargados de hacer cumplir la ley puede ser contraproducente y que los programas desarrollados para ayudar a las comunidades a comprender y prevenir la radicalización pueden ser más eficaces. Algunos Estados han puesto en marcha programas para financiar proyectos que aumenten la comprensión del extremismo violento en la comunidad y brinden orientación a los jóvenes.

Es necesario alentar la participación de las comunidades locales, las autoridades religiosas y el sector de la salud en los esfuerzos para contrarrestar el extremismo violento. Hay que seguir fomentando una mejora del diálogo entre las diversas partes interesadas en relación con las actividades terroristas o extremistas violentas a través de Internet, incluso en los medios sociales. Es posible que ese

diálogo deba centrarse en los medios disponibles para promover la autorregulación de las empresas privadas de un modo que respete los derechos humanos, así como en la cooperación efectiva de las entidades privadas con los organismos de inteligencia y los encargados de hacer cumplir la ley.

La aprobación de la resolución 2178 (2014) ha dado un renovado impulso a los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente a una serie de nuevos desafíos internacionales, incluida la manera de supervisar Internet, la forma de que los Estados cooperen entre sí en la era digital, y cómo desarrollar las asociaciones entre los sectores público y privado para proteger a los ciudadanos sin imponer restricciones inaceptables a sus actividades ni vulnerar los derechos humanos.

El análisis de las cinco regiones o subregiones revela una serie de problemas y deficiencias comunes que pueden llegar a enfrentarse a nivel regional. También muestra que, a pesar de las amplias disparidades en la capacidad entre las distintas regiones, los principales desafíos son comunes a todas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	7
II. Combatientes terroristas extranjeros: cuestiones, tendencias y novedades	8
A. Internet y las tecnologías de la información y las comunicaciones	8
B. Asociaciones entre los sectores público y privado	14
III. Deficiencias sistémicas: análisis regional	17
A. Asia Central: Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán	17
B. Magreb: Argelia, Libia, Marruecos, Túnez	20
C. África Oriental y el Cuerno de África: Eritrea, Etiopía, Kenya, República Unida de Tanzania, Somalia, Sudán, Uganda	24
D. Europa Occidental: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	27
E. Oceanía y América: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda, Trinidad y Tabago	32
IV. Observaciones	38
Apéndices	
I. Metodología	39
II. Mapa de combatientes terroristas	41
III. Tasa de combatientes terroristas extranjeros por Estado	42

I. Introducción

1. El presente informe es el segundo 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 del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden hacer más difícil para los Estados 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 en el párrafo 24 de su resolución 2178 (2014).

2. A fin de evitar la repetición en la preparación del presente estudio, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha adoptado un enfoque “periódico”. Vale decir, la estructura de los informes será a grandes rasgos coherente, pero el contenido variará. En el primer informe (S/2015/338, anexo) se adoptó 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. Este segundo informe se centra en el análisis regional y examina de forma más detallada las particularidades de cada región y las medidas necesarias. En el tercer informe se incluirá información contenida en los anteriores, y se añadirán información y análisis sobre más regiones. También se hará hincapié en las buenas prácticas señaladas durante todo el proceso y se incluirán recomendaciones formuladas sobre una base temática y regional para la adopción de nuevas medidas que ayuden a fortalecer la capacidad para hacer frente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

3. Cada informe contiene 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 el párrafo 25 de la resolución 2178 (2014) y el párrafo 5 de la resolución 2129 (2013). Se trata de las cuestiones particulares relacionadas con la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros que la Dirección Ejecutiva considera merecedoras de mayor atención y que ameritan la adopción de medidas. Las cuestiones, tendencias y novedades señaladas en el presente informe incluyen lo siguiente: Internet y la tecnología de la información y las comunicaciones; y la necesidad de asociaciones entre los sectores público y privado para hacer frente a los desafíos vinculados a los combatientes terroristas extranjeros.

4. En el presente informe se adopta un enfoque regional y se analizan las medidas adoptadas por 32 Estados de Asia Central, el Magreb, África Oriental y el Cuerno de África, Europa Occidental, y Oceanía y América. Se emplea un enfoque basado en los riesgos para el examen de la aplicación de la resolución 2178 (2014). Las cuestiones jurídicas, de políticas y operacionales que se destacan en la sección sobre cada región pueden, por tanto, variar (véase el examen de la metodología utilizada que figura en el apéndice I).

5. El presente informe incluye un mapa que muestra qué Estados Miembros se consideran Estados de origen, de tránsito, vecinos de zonas de conflicto, o de destino; algunos Estados figuran en dos o más categorías. El mapa refleja la información más reciente de que dispone la Dirección Ejecutiva en el momento de la publicación y podrá cambiar de conformidad con la evolución del fenómeno de

los combatientes terroristas extranjeros y la información proporcionada al Comité o su Dirección Ejecutiva en el marco de su diálogo con los Estados Miembros en virtud de la resolución 2178 (2014) (véanse el mapa de combatientes terroristas extranjeros en el apéndice II y la tasa de combatientes por Estado en el apéndice III).

6. En el tercer informe de la serie se analizará el resto de los 78 Estados más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, a saber, los del Oriente Medio, el Sureste de Europa, el Cáucaso meridional, Asia Meridional, Asia Oriental, el Sahel y la región del Lago Chad. El informe incluirá recomendaciones basadas en las pruebas y los riesgos sobre las maneras de subsanar las deficiencias sistémicas en los Estados afectados, y se proporcionará una hoja de ruta más detallada para ayudar a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros en la lucha contra la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

II. Combatientes terroristas extranjeros: cuestiones, tendencias y novedades

7. En la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad se subraya que la creciente amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros constituye 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 encargó a la Dirección Ejecutiva que determinara esa amenaza. En la presente sección se examinan cuestiones, tendencias y novedades actuales relacionadas con el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros a través de Internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones y, en ese contexto, se pone de relieve la urgente necesidad de establecer asociaciones entre los sectores público y privado para prevenir que los aspirantes a sumarse a las filas de estos combatientes viajen y que los que regresan cometan actos de terrorismo.

A. Internet y las tecnologías de la información y las comunicaciones

1. Reclutamiento y medios sociales

8. Los avances tecnológicos de los últimos decenios han creado un entorno en el que las personas pueden interactuar libremente con otras de todo el mundo, incluso con agentes malignos, e instantáneamente proyectar sus opiniones e ideologías, con un costo mínimo o nulo. Esos avances también han liberado a las organizaciones terroristas de su dependencia de los medios de comunicación tradicionales como el principal cauce para transmitir sus mensajes a sus seguidores y el mundo en general, y las han dotado de la capacidad de comunicarse directamente con un público mundial.

9. La medida en que una persona puede ser radicalizada únicamente a través de los medios sociales, sin estar expuesta a otras influencias externas, es objeto de gran debate. Sin embargo, es evidente que resulta relativamente fácil para las personas que deseen unirse a una organización terrorista o viajar a una zona de conflicto ponerse directamente en contacto en forma anónima con un reclutador terrorista. El contacto puede iniciarse en los medios sociales y en diversas plataformas de comunicación, y posteriormente podrá trasladarse a canales de comunicación privados y cifrados.

10. Los foros privados en Internet permiten intercambios profundos, pero no son ideales para el reclutamiento. Los posibles reclutas normalmente no saben dónde encontrarlos ni conocen necesariamente a miembros que podrían facilitarles el acceso. Es más, los servidores de los foros pueden ser desactivados o ser objeto de ataques cibernéticos, como los ataques distribuidos de denegación de servicio (un intento de hacer que una máquina o red de recursos deje de estar a disposición de los usuarios mediante la sobrecarga de solicitudes). Las campañas en los medios sociales son más eficaces, ya que pueden ponerse en marcha en forma descentralizada a través de voluntarios, que pueden volver a publicar sus contenidos.

11. El Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL) ha aprovechado plenamente Internet y los medios sociales para difundir su ideología, dar publicidad a sus actividades, recaudar fondos y coordinar y desarrollar sus operaciones. Se calcula que entre septiembre y diciembre de 2014, los partidarios del EIIL utilizaron alrededor de 46.000 cuentas de Twitter¹.

12. El EIIL produce vídeos de propaganda de alta calidad inspirados en la cultura popular contemporánea, entre ellos películas y juegos de vídeo, y que están hábilmente dirigidos a grupos vulnerables. Este fenómeno se conoce como “narrowcasting” o difusión selectiva (es decir, el diseño de sitios web dirigidos a un público concreto, incluidas las mujeres y los niños). El EIIL también ha puesto en marcha campañas en línea para el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros dirigidas concretamente a piratas informáticos, diseñadores de sitios web y desarrolladores de aplicaciones de telefonía móvil, y utilizó plataformas de medios sociales específicas, tanto abiertas como cifradas. También cuenta con campañas de reclutamiento en línea dirigidas a médicos, ingenieros y otras personas capacitadas.

13. El gran alcance de tecnología de la información y las comunicaciones proporciona a los reclutadores terroristas varios posibles candidatos en todo el mundo. Los reclutadores pueden adaptar sus mensajes a determinados sectores de su público destinatario, incluidos los menores de edad o adultos jóvenes que pueden albergar sentimientos de injusticia o exclusión. Algunos mensajes del EIIL muestran el uso de una violencia extrema (por ejemplo, las grabaciones de decapitaciones o imágenes de víctimas inocentes presuntamente muertas por enemigos del EIIL); otros tratan de describir al EIIL de manera atractiva y favorable; y otros contienen ideología, informes de las zonas de conflicto o amenazas.

14. El uso cada vez mayor de la tecnología de la información y las comunicaciones con fines terroristas constituye un importante desafío para quienes formulan políticas y para las entidades encargadas de hacer cumplir la ley. Cada Estado tiene jurisdicción sobre los servidores situados en su territorio, pero la creciente utilización de la computación en la nube, que proporciona a los usuarios y empresas diversas capacidades para almacenar y procesar los datos en centros de propiedad de terceros, significa cada vez más que los datos se almacenan y procesan en servidores ubicados fuera del territorio de un Estado determinado y, por lo tanto, más allá de la jurisdicción territorial de ese Estado. Además, las formas

¹ J. M. Berger y Jonathon Morgan, “The ISIS Twitter census: defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter”, documento de análisis núm. 2 (Washington D.C., Brookings Institution, 2015), pág. 2.

contemporáneas de cifrado y el anonimato permiten que los usuarios de Internet oculten su identidad y protegen la confidencialidad y la integridad del contenido frente al acceso o la manipulación por terceros. Por ejemplo, las aplicaciones para la transmisión segura de datos se publicitan como una forma de comunicación verdaderamente cifrada a lo largo de todo el proceso, desde el remitente hasta el destinatario, utilizando métodos criptográficos establecidos y de renombre. Sin embargo, aunque el cifrado protege el contenido de las comunicaciones, no oculta factores identificatorios tales como la dirección IP, conocidos como metadatos. Los usuarios de Internet también emplean herramientas de resguardo del anonimato para evitar ser identificados. Las organizaciones terroristas están utilizando esos instrumentos e incluso desarrollando sus propios programas informáticos de cifrado.

15. La rápida expansión de la infraestructura de comunicaciones digitales, que incluye el uso de plataformas sociales que permiten la participación anónima y las aplicaciones de codificación de fácil acceso, tiene aspectos positivos y negativos. Esa infraestructura ofrece a las personas un medio para proteger su intimidad, lo que les permite consultar, leer, desarrollar y difundir opiniones e información sin injerencias arbitrarias o ilegales (véase A/HRC/29/32). Sin embargo, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de la lucha contra el terrorismo expresan su preocupación por el hecho de que los terroristas y delincuentes comunes usen el cifrado y el anonimato para ocultar sus actividades, lo que dificulta que los gobiernos prevengan los actos de terrorismo y realicen investigaciones al respecto. Por ejemplo, el EIIL ha frustrado los intentos de reducir su acceso a Internet, las redes de telefonía móvil y la electricidad mediante la adopción de las tecnologías de satélite y el tráfico ilícito de contenido a zonas con acceso a Internet. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben cribar grandes cantidades de datos y establecer diferencias entre las personas que no hacen más que expresar opiniones y las que probablemente se incorporen a una organización terrorista, viajen o cometan un acto de terrorismo en su propio Estado, y también adoptar medidas para hacerlo.

2. Cooperación internacional en la era de la tecnología de la información y las comunicaciones

16. Como se refleja en las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 2178 (2014), hay un consenso mundial en cuanto a la necesidad urgente de fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el uso de Internet y los medios sociales con fines de terrorismo, en particular el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, no hay un claro consenso en cuanto a las medidas que pueden adoptarse. Por ejemplo, la cooperación internacional en el contexto de la aplicación de la legislación en relación con delitos penales vinculados a presuntos casos de incitación a cometer actos de terrorismo mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones es especialmente difícil. Muchos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley enfrentan dificultades para diferenciar entre la propaganda terrorista e incitaciones a cometer actos de terrorismo. Los Estados también tienen distintas leyes y prácticas nacionales y acuerdos regionales.

17. Algunos organismos encargados de hacer cumplir la ley están creando unidades de remisión de Internet que se ocupan de hacer un seguimiento de los medios sociales a fin de señalar contenidos vinculados al terrorismo, informar a las empresas privadas del uso indebido de sus recursos, y apoyar las investigaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En Europa, la Oficina Europea

de Policía (Europol) presentó en 2007 la iniciativa de “Vigilancia de la Red”, para almacenar información completa sobre las personas, objetos y actividades que generaban sospechas. Del mismo modo, en 2010 el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte puso en marcha su Unidad de Remisión de Internet para la Lucha contra el Terrorismo, con el fin de apoyar la eliminación por el sector privado de los contenidos que (según la legislación del Reino Unido) fueran ilegales, prestar apoyo a la red policial de lucha contra el terrorismo en la investigación y el enjuiciamiento de terroristas o de la actividad de radicalización, y tomar medidas sobre la base de la información recibida de los ciudadanos y los organismos públicos. El volumen de contenido ilícito suprimido por empresas de Internet ha aumentado considerablemente, y ha llegado a sumar 46.000 artículos en 2014. El contenido relacionado con el Iraq y la República Árabe Siria ahora representa aproximadamente el 70% del volumen de casos de la unidad². En respuesta a los desafíos cada vez mayores a que se enfrentan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la lucha contra el contenido extremista violento en línea, los Estados miembros de la Unión Europea han puesto en común sus recursos en una unidad de remisión de Internet en varios idiomas dentro de Europol.

18. Sin embargo, la cooperación internacional se ve dificultada por la falta de armonización entre los regímenes jurídicos nacionales. Por ejemplo, si un determinado acto no está tipificado como delito en todas las jurisdicciones involucradas, la cooperación es difícil. En efecto, para cooperar los Estados suelen solicitar que se respete el principio de la doble incriminación. También es posible que existan obstáculos vinculados a las jurisdicciones para acceder a datos electrónicos; este suele ser el caso con Internet y los medios sociales, sobre todo teniendo en cuenta que los datos pueden ahora estar situados en cualquier parte del mundo. Los Estados Miembros y otras partes interesadas están en desacuerdo sobre qué Estados habrían de tener competencia para solicitar el acceso a los datos (el Estado en que se almacenan los datos, el Estado de la nacionalidad de la empresa que los posee, el Estado de la nacionalidad del propietario de los datos, o el Estado en que estos fueron creados).

19. Los investigadores y los fiscales pueden también tener un acceso limitado a las pruebas electrónicas, dado que los Estados pueden tener diferentes umbrales para la interceptación de comunicaciones, la cadena de custodia de datos electrónicos, y los derechos a la privacidad. No hay normas internacionales sobre la retención de los datos digitales por empresas privadas. Si no se guardan los datos, es imposible acceder a ellos, incluso si se concede una solicitud de acceso. La identificación y la determinación del paradero de las personas se hacen más difíciles debido al anonimato que puede proporcionar Internet, entre otras cosas mediante instrumentos de cifrado y que ocultan la ubicación y dirección IP, y las medidas encaminadas a hacer frente a ese problema pueden violar la intimidad y otros derechos humanos.

20. Los procesos jurídicos, las facultades y los recursos jurídicos relativos a los contenidos ilícitos (incluidas las facultades para eliminar contenidos) varían de un Estado a otro. Algunos Estados exigen una orden judicial, mientras que otros utilizan procesos administrativos. Otra dificultad reside en la forma de decidir si es

² *CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report for 2014*. Puede consultarse en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415708/contest_annual_report_for_2014.pdf.

aconsejable suprimir un sitio web o una cuenta o eliminar un determinado contenido. El contenido del sitio puede tener valor para los organismos encargados de hacer cumplir la ley como forma de obtener inteligencia, e, incluso si el contenido puede ser legalmente eliminado, es fácil volver a publicarlo en otra cuenta, plataforma o servidor. Por lo tanto, suprimir completamente el contenido generado por terroristas es imposible, e incluso puede ser desaconsejable, en vista de su posible valor de inteligencia.

3. Asistencia judicial recíproca

21. Varios Estados expresaron preocupación por la forma en que el actual sistema de asistencia judicial recíproca gestiona la demanda. Antes de solicitar una asistencia tal, los organismos gubernamentales pueden pedir datos directamente a las empresas privadas de nivel mundial. Al hacerlo, se deben tener en cuenta las cuestiones jurídicas (por ejemplo, las que se plantean en el Estado donde se haya constituido la empresa privada de alcance mundial, el Estado en que se almacenan los datos, y el Estado que solicita información sobre sus ciudadanos o sobre las transacciones que ocurran dentro de su territorio).

22. En el tercer informe se examinarán y expondrán en detalle los desafíos que implica la prestación de la cooperación internacional para poner coto a las corrientes de combatientes terroristas extranjeros. La Dirección Ejecutiva también presentará recomendaciones al Comité contra el Terrorismo sobre la manera de mejorar la cooperación internacional en esa esfera.

4. Desafíos para las empresas de Internet

23. Internet es, en gran medida, de propiedad y funcionamiento privados. Las empresas de los medios sociales, las empresas de telecomunicaciones, los proveedores de servicios de correo electrónico e Internet, y los proveedores de servicios de hospedaje de datos y sitios web son parte integrante de la infraestructura global de la tecnología de la información y las comunicaciones. Muchas de las principales empresas privadas participan en actividades de alcance mundial y tienen usuarios en todo el planeta. También ubican sus centros de datos en varios Estados. Las empresas privadas están sujetas a la legislación interna de los Estados en los que operan y tienen la obligación de cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, como ya se señaló, la complejidad del marco global referente a la tecnología de la información y las comunicaciones plantea varias cuestiones jurisdiccionales difíciles en lo que respecta a la aplicabilidad de la legislación nacional y las facultades de los Estados para imponer su cumplimiento. En sus operaciones internacionales, las empresas privadas deben hacer frente a las diferencias entre las legislaciones nacionales. Facebook, por ejemplo, ha establecido directrices para la cooperación con los encargados de hacer cumplir la ley en todo el mundo, la preservación de datos y la gestión de solicitudes de emergencia.

24. Las empresas privadas también recurren a sus propias condiciones de utilización de sus servicios y pueden eliminar contenidos o suprimir las cuentas de los usuarios que las violen. Las empresas adoptan medidas tales en el contexto de las actividades terroristas, como el reclutamiento y la incitación a cometer actos de terrorismo, en relación con los combatientes terroristas extranjeros. La mayoría de las grandes empresas modera de manera proactiva y voluntaria el contenido cargado

por sus usuarios o elimina contenidos contrarios a sus condiciones de uso. YouTube ha eliminado 14 millones de videos en los últimos dos años. Facebook recibe y examina 1 millón de notificaciones de los usuarios sobre violaciones de las condiciones de utilización (no solo vinculadas al terrorismo) por semana, y Twitter ha cerrado alrededor de 2.000 cuentas relacionadas con el EIIL en los últimos meses. Cabe recordar que estas prácticas deben llevarse a cabo de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, en particular las normas internacionales sobre la libertad de expresión y el derecho a la privacidad.

25. Otras formas de contenido en Internet se han moderado con éxito, como, por ejemplo, la utilización de niños en la pornografía. Sin embargo, el control de la utilización de niños en la pornografía es relativamente fácil, por su propia naturaleza. El análisis de propaganda política que depende del contexto, incluso cuando es evidente que los contenidos son violentos, es mucho más difícil y subjetivo. Dado que no se puede examinar automáticamente los contenidos por medio de algoritmos, estos deben ser moderados por expertos que posean las aptitudes lingüísticas y sustantivas necesarias. Las grandes empresas de tecnología de la información y las comunicaciones emplean equipos que estudian estos contenidos en forma permanente. Si bien puede resultar apropiado imponer sanciones penales o medidas de aplicación de la ley en los casos en que las comunicaciones en Internet y los medios sociales lleguen a la incitación a cometer actos de terrorismo o al reclutamiento, en muchos casos la respuesta más eficaz a los contenidos objetables publicados en línea por parte de terroristas y de quienes los apoyan puede ser la publicación de argumentos y mensajes contrarios.

26. Algunos Estados siguen elaborando enfoques basados en la publicación de mensajes contrarios al terrorismo a fin de cuestionar y contradecir los que apoyan o glorifican la actividad terrorista. Otros elaboran activamente mensajes alternativos (por ejemplo, nuevos relatos y la amplificación de mensajes positivos que promueven la paz, el respeto y la inclusión social, o desarmen los argumentos de los terroristas). Las estrategias eficaces para contrarrestar la amenaza de la radicalización en línea con fines de terrorismo requieren que los gobiernos actúen más allá de las medidas legislativas y de cumplimiento de la ley, y colaboren con las comunidades y la industria. En la mayoría de los casos, la familia y los amigos, los agentes de la sociedad civil, las instituciones académicas, los líderes comunitarios o religiosos, y otros actores no gubernamentales pueden ser los agentes más eficaces de difusión de argumentos contrarios al terrorismo. Para que esas campañas den resultado, el sector privado (debido a su profundo conocimiento de la demografía de los medios sociales y los instrumentos de comercialización) deberían ser participantes activos. Los gobiernos deberían acoger con satisfacción las iniciativas de promoción a nivel de base y prestarles apoyo.

5. Aspectos vinculados a los derechos humanos de las cuestiones relacionadas con la tecnología de la información y las comunicaciones

27. Las medidas adoptadas por los Estados para prevenir o eliminar los mensajes y la información transmitidos con fines terroristas a través de instrumentos de tecnología de la información y las comunicaciones plantean cuestiones acerca de la relación entre las formas no permisibles de expresión y el respeto del derecho a la libertad de expresión y de opinión. En la resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad recuerda el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que solo se podrán imponer al derecho a la libertad de expresión las restricciones previstas por la ley y que sean necesarias con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19. La seguridad nacional es uno de los motivos por los que la libertad de expresión puede ser restringida legítimamente. Sin embargo, toda limitación debe guardar la debida proporción con la amenaza y no ser discriminatoria. Además, en el artículo 20 del Pacto se exhorta a los Estados a prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

28. Mientras que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden ser utilizadas por personas con objetivos delictivos, incluidos los relacionados con el terrorismo, los Estados deben cuidarse al vigilar las comunicaciones digitales privadas. La vigilancia masiva de las comunicaciones digitales no solo pone en riesgo el derecho a la intimidad, sino que puede también tener un efecto inhibitorio en otros derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, de asociación y de circulación (A/HRC/13/37, párrs. 33 a 38). Como señaló la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la vigilancia legal y específica (a diferencia de la generalizada) de las comunicaciones digitales puede constituir una medida necesaria y eficaz para las entidades de inteligencia y/o de aplicación de la ley para prevenir el reclutamiento de terroristas por Internet (A/HRC/27/37, párr. 24).

29. Por último, las empresas de Internet privadas necesitan permanentemente detectar, evaluar, prevenir y mitigar todo impacto negativo de sus acciones en los derechos humanos de sus usuarios, de conformidad, entre otras cosas, con la aplicación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011 (A/HRC/27/37, párr. 44). Debe mejorarse el diálogo entre múltiples interesados en relación con la actividad en Internet del extremismo violento o el terrorismo y este debería centrarse en los medios disponibles para intensificar la autorregulación por las empresas de un modo que respete los derechos humanos y en la cooperación eficaz de las entidades privadas con los organismos de inteligencia y encargados de hacer cumplir la ley.

B. Asociaciones entre los sectores público y privado

30. Existe una necesidad urgente de establecer asociaciones entre los sectores público y privado entre los gobiernos y diversos sectores empresariales a fin de impedir que quienes aspiran a convertirse en combatientes terroristas extranjeros viajen de un Estado a otro y que cometan actividades terroristas cuando regresen. En el párrafo 9 de la resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados Miembros a que exigieran que las compañías aéreas que operaban en sus territorios proporcionasen información anticipada sobre pasajeros a las autoridades nacionales competentes a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de

entrada en él o tránsito por él, en aviones civiles, de las personas designadas por el Comité dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas. Esa solicitud pone de relieve la importancia de un intercambio de información oportuno, que se trata en los párrafos 26 a 31 del primer informe (S/2015/338, anexo). El Comité contra el Terrorismo, en su reunión informativa abierta para los Estados Miembros de 11 de junio de 2015, se centró en esa cuestión en colaboración con la Organización de Aviación Civil Internacional y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional.

31. El llamamiento del Consejo a que las líneas aéreas intercambien información oportuna con los Estados refleja la importancia de establecer asociaciones entre los sectores público y privado en la prestación de asistencia a los Estados para identificar a los combatientes terroristas extranjeros, prevenir sus actividades y hacerlos comparecer ante la justicia de conformidad con lo dispuesto en la resolución. Los asociados deberían incluir a empresas que ofrecen otros tipos de servicios de transporte, incluidas las compañías de transporte de carga y las líneas de cruceros, muchas de las cuales ya disponen de mecanismos de intercambio de información eficaces, así como las empresas de medios sociales y otros asociados del sector privado.

1. Sector del turismo

32. Los acontecimientos recientes han puesto de relieve la necesidad crítica de proteger la infraestructura turística. En octubre de 2002, 202 personas, incluidos muchos turistas, fueron muertos en Bali (Indonesia). Este ataque fue seguido del asesinato de 20 personas en octubre de 2005 en Bali en una serie de atentados suicidas y con coches bomba. Los ataques registrados contra la ciudad turística egipcia de Sharm el-Sheikh en julio de 2005 dejaron un saldo de 88 personas muertas (en su mayoría egipcias) y más de 200 heridas. El ataque terrorista de 18 de marzo de 2015 contra el Museo Nacional del Bardo en Túnez resultó en la muerte de 22 personas. En el ataque de 26 de junio de 2015 contra el centro turístico costero de Sousse, en Túnez, 38 personas resultaron muertas. La mayoría de las víctimas de esos ataques fueron extranjeros.

33. A pesar de que esos ataques son históricamente muy poco frecuentes y se realizan por lo general en una escala relativamente pequeña, pueden tener un impacto económico devastador, en particular a los Estados que dependen del turismo para su desarrollo económico. En esos casos, las consecuencias del terrorismo no se limitan al lugar del ataque. El número de visitantes de los Estados Unidos de América a la región del Caribe disminuyó un 13,5% después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo que dio lugar a la pérdida temporal de un total estimado de 365.000 puestos de trabajo. Las empresas privadas sufren consecuencias devastadoras como resultado de esos ataques. Para muchos Estados, la destrucción del sector del turismo representaría una grave amenaza.

34. Los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países y aquellos que aspiran a serlo y a los que se ha impedido viajar de un Estado a otro pueden llevar a cabo este tipo de ataques. A ese respecto, la Dirección Ejecutiva ha estado colaborando con la Organización Mundial del Turismo y el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos para promover una toma de conciencia, no solo de la importancia de la seguridad del turismo, sino también de la necesidad imperiosa de proteger a los turistas a través de asociaciones

entre los sectores público y privado. Los hoteles, los centros turísticos, las líneas de cruceros y los servicios de transporte deben trabajar de consuno con los gobiernos para intercambiar información, examinar las directrices y velar por que los riesgos que representa el terrorismo para el sector se determinen y se enfrenten.

2. Inteligencia financiera

35. Es particularmente importante que los gobiernos establezcan asociaciones con instituciones financieras (como los bancos, las empresas que trabajan con valores monetarios y otras empresas y profesiones financieras) a fin de asegurar que se utilice la inteligencia financiera de manera efectiva para identificar a los combatientes terroristas extranjeros e impedir que viajen a las zonas de conflicto.

36. Los acontecimientos recientes han puesto de relieve las enormes corrientes de financiación establecidas por el EIL y otras organizaciones terroristas vinculadas a Al-Qaida. En su resolución 2199 (2015) el Consejo de Seguridad reconoció la importancia del sector bancario para enfrentar esa amenaza, al instar a los Estados Miembros a que adoptasen medidas para asegurar que las instituciones financieras impidieran que el EIL, el Frente Al-Nusra u otras agrupaciones asociadas con Al-Qaida tuvieran acceso al sistema financiero internacional. Los combatientes terroristas extranjeros principalmente financian sus propios viajes desde su lugar de origen, a menudo a través de un país de tránsito o varios, y luego a la zona de conflicto. Debido a que necesitan extraer fondos para pagar los gastos de los viajes y otras necesidades, las instituciones financieras están en condiciones ideales para ayudar a identificar posibles combatientes terroristas extranjeros. Se sabe que los reclutadores persuaden a las personas a que se sumen al EIL prometiéndoles remuneración financiera, aunque por lo general esta no se materializa.

37. No obstante, la inteligencia financiera puede desempeñar un papel fundamental para identificar a los combatientes terroristas extranjeros e impedir que viajen. Muchos de los Estados analizados en el presente informe (entre ellos Australia, el Canadá y Francia) han entablado estrechas asociaciones de colaboración entre el gobierno y las instituciones financieras. Muchos proporcionan directrices para los bancos, así como información sobre denuncias de actividades sospechosas. Los avances tecnológicos permiten que las instituciones financieras vigilen millones de cuentas con una rapidez extrema. Al igual que las demás actividades de reunión de información, la de inteligencia financiera debe estar cuidadosamente regulada por la ley a fin de no menoscabar indebidamente los derechos humanos, principalmente el derecho a la intimidad. Además, las unidades nacionales de inteligencia financiera deberían proporcionar una interfaz entre el gobierno y las instituciones financieras que garantice un intercambio de información en ambos sentidos, incluida una orientación y retroinformación adecuadas para el sector privado. El Centro Australiano de Notificación y Análisis de Transacciones, por ejemplo, ofrece orientación temática a las instituciones financieras australianas sobre la vigilancia de los fondos enviados a la República Árabe Siria y los Estados vecinos. Las instituciones financieras pueden emplear algoritmos y filtros complejos que las alertan de los casos que requieren una investigación más a fondo³. El Grupo de Acción Financiera está elaborando herramientas para que sus miembros las utilicen como orientación en sus modalidades de asociación con el sector privado.

³ Tom Keatinge, "Identifying foreign terrorist fighters: the role of public/private partnership, information sharing and financial intelligence" (London, Royal United Services Institute, 2015).

La notificación a las instituciones financieras de posibles señales de alerta de actividades de financiación del terrorismo mejora sus procesos internos de supervisión y vigilancia, contribuyendo a impedir que el EIIL y otros grupos tengan acceso al sistema financiero internacional, y presenta formas nuevas y mejores de notificar transacciones sospechosas. Esa presentación de informes proporciona información vital a los organismos encargados de hacer cumplir la ley que procuran identificar a los combatientes terroristas extranjeros e impedir que viajen.

III. Deficiencias sistémicas: análisis regional

38. El análisis regional se centra en cinco regiones o subregiones que incluyen Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros: Asia Central, el Magreb, África Oriental y el Cuerno de África, Europa Occidental, y América y Oceanía. No todos los problemas jurídicos, de políticas y operacionales relacionados con los combatientes terroristas extranjeros afectan de igual forma a las cinco regiones. Por lo tanto, se ha adoptado un enfoque basado en los riesgos, con el fin de identificar las cuestiones más apremiantes para cada región y centrarse en ellas.

A. Asia Central: Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán

1. Evaluación general de las amenazas

39. Las Naciones Unidas han incluido en la Lista de entidades afiliadas a Al-Qaida a tres organizaciones terroristas de la región de Asia Central: el Movimiento Islámico de Uzbekistán (también conocido como Movimiento Islámico del Turquestán), el Grupo (o Unión) Yihad Islámica y el Movimiento Islámico del Turquestán Oriental. El Movimiento Islámico de Uzbekistán declaró su lealtad al EIIL en la primavera de 2015. Los cinco Estados han designado y prohibido las organizaciones terroristas y extremistas a nivel nacional⁴.

40. Se considera que los de Asia Central son Estados de origen, ya que cada vez son más los militantes de la región que viajan a las zonas de conflicto. Según cálculos prudentes formulados por varios Estados de Asia Central en la primavera de 2015, entre 500 y 1.500 personas de la región combaten en la el Afganistán, el Iraq, el Pakistán y República Árabe Siria⁵. Junto con personas pertenecientes a la etnia chechena de la Federación de Rusia, los combatientes de Asia Central están entre los altos mandos del EIIL y el Frente Al-Nusra (véase S/2015/358). A finales de mayo de 2015, un destacado comandante de la fuerza de policía de élite de

⁴ Estas organizaciones, definidas como “terroristas “ o “extremistas “ en las correspondientes decisiones judiciales, incluyen, entre otras, a Hizb-i Tahrir, el Partido Islámico del Turquestán, la Organización de Liberación del Turquestán Oriental, el Partido Islámico del Turquestán Oriental, Jamaat al-Jihad al-Islamias, Tablighi Jamaat, Takfir wal-Hijra, Ansarullah, Jund al-Khilafa y Acromiya.

⁵ Las fuentes de estas estimaciones incluyen información proporcionada directamente por los Estados Miembros a la Dirección Ejecutiva, informes presentados por las organizaciones regionales internacionales, y datos publicados por funcionarios de los Estados.

Tayikistán (OMON) publicó desde la República Árabe Siria un video de propaganda al parecer después de haberse unido al EIIL allí⁶.

41. Se ha informado de que diversos combatientes terroristas extranjeros de Asia Central viajan a la República Árabe Siria a través de Turquía; otros atraviesan las porosas fronteras del Afganistán y del Pakistán para asistir a campamentos de adiestramiento en Waziristán septentrional y luego son enviados a combatir en el Afganistán o en la República Árabe Siria. Dado que la mayoría comparte similitudes idiomáticas y étnicas con determinadas minorías que viven en el Afganistán, es difícil para los encargados de hacer cumplir la ley de ese país identificarlos. El Movimiento Islámico de Uzbekistán es el principal responsable del reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros en la región. Sus reclutadores también tratan de atraer a los trabajadores migratorios para que se unan a sus filas. Un fenómeno cada vez más preocupante es el reclutamiento de mujeres. Algunos Estados informan de que sus nacionales viajan a los territorios controlados por el EIIL para asentarse como familias.

42. Algunos de esos militantes han regresado a sus respectivos Estados de origen para participar en actividades terroristas. En agosto de 2013, el Comité Estatal de Seguridad Nacional de Kirguistán detuvo a tres miembros del Grupo Yihad Islámica (nacionales de Kazajstán y Kirguistán) acusados de planear una serie de ataques terroristas después de regresar de la República Árabe Siria. En 2014, 14 miembros de un grupo terrorista habían sido condenados por un tribunal de Kirguistán, entre otras cosas, por actuar como mercenarios y por prepararse para el terrorismo, en particular en relación con el adiestramiento de índole terrorista en el extranjero y la participación en actividades militares en la República Árabe Siria. En febrero de 2014, cuatro hombres fueron enjuiciados en Kazajstán por cargos de terrorismo después de presuntamente haber luchado en la República Árabe Siria.

2. Análisis regional de Asia Central

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

43. Dado que la mayoría de los Estados de Asia Central son Estados de origen, están adoptando medidas para frenar el flujo de sus nacionales al Afganistán, el Iraq, el Pakistán y la República Árabe Siria. Ninguno ha tipificado expresamente como delito los viajes (o intentos de viajar) de los combatientes terroristas extranjeros de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2178 (2014), pero muchos de ellos han incorporado modificaciones de sus códigos penales y la legislación contra el terrorismo para tipificar como delito el reclutamiento, adiestramiento, financiación y otras formas de apoyo a actividades terroristas. Además de tipificar los delitos relacionados con el terrorismo y diversas formas de complicidad, la mayoría de los Estados de Asia Central también tipifica como delito la participación ilícita en conflictos armados u operaciones militares en el extranjero, aunque sin ninguna referencia explícita a la actividad terrorista. Sin embargo, la mayoría de los Estados tiene definiciones de los delitos de terrorismo

⁶ De acuerdo con la Oficina del Fiscal General de Tayikistán, se formularon cargos penales contra esa persona el 28 de mayo de 2015 de conformidad con lo dispuesto en los artículos del Código Penal 305 (traición al Estado), 187 (participación en una asociación criminal) y 401 (1) (participación en conflictos armados o acciones militares en el extranjero). Ese mismo día se emitió una notificación roja de INTERPOL.

que son demasiado amplias, vagas y de interpretación abierta, que van más allá de las previstas en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Esto plantea preocupaciones en relación con el respeto de los derechos humanos.

44. En los últimos años, varios centenares de personas de la región han sido condenadas por delitos de terrorismo y delitos con elementos de extremismo violento. Las fuerzas de seguridad, los fiscales y los tribunales han participado activamente en la detención, enjuiciamiento y condena de personas por delitos de terrorismo, incluida la financiación del terrorismo. Sin embargo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por el uso de la tortura, la detención arbitraria, la falta de acceso a un abogado defensor y otras violaciones de los procedimientos de un juicio imparcial. En algunos Estados solo el 1% de las causas penales resulta en absoluciones.

b) Aplicación de la ley y prevención de la circulación de personas

45. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, de fronteras y de aduanas han reforzado la vigilancia de los viajes de combatientes terroristas extranjeros y son cada vez más conscientes de la necesidad de la cooperación interinstitucional y el intercambio de información. Kirguistán y Tayikistán han establecido grupos de trabajo entre organismos y comisiones sobre asuntos relativos a los combatientes terroristas extranjeros. El Comité Estatal de Seguridad Nacional kirguiso informó en febrero de 2015 que, como resultado de una estrecha cooperación con el Servicio de Fronteras Estatales, se había identificado a más de 500 personas que debían ser vigiladas si intentaban cruzar las fronteras nacionales. Es más, en los aeropuertos de Biskek y Osh se han adoptado medidas diarias de “filtración” (es decir, medidas de control, en particular la verificación de documentos). En 2013 se detectaron y suprimieron seis vías para el paso ilícito de personas reclutadas de Kirguistán a la República Árabe Siria a través de Turquía, y se dismantelaron 21 grupos delictivos (formados por ciudadanos kazajos, kirguisos, tayikos y uzbekos). Las entidades de inteligencia kirguisas afirman que, como consecuencia de esas medidas, los reclutadores terroristas y los traficantes consideran que Kirguistán es una vía indeseable y riesgosa, y han pasado a utilizar en mayor medida otros países de la región.

46. Algunos Estados han hecho cumplir estrictamente las normas de inscripción de la residencia y llevan a cabo controles periódicos de las residencias para detectar a las personas que han abandonado el país. Ningún Estado de Asia Central posee actualmente un sistema de información anticipada sobre pasajeros.

c) Financiación del terrorismo

47. Hasta la fecha, no se han adoptado medidas concretas para neutralizar y prevenir el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros en la región. Las medidas legislativas y operacionales para combatir la financiación del terrorismo se aplican también a la lucha contra la financiación de los combatientes terroristas extranjeros y sus viajes, pero todos los Estados de la región deben subsanar una serie de deficiencias, en particular con respecto a la legislación y los procedimientos para la congelación de los activos de los terroristas y el control de los servicios de envío de remesas.

d) *Lucha contra el extremismo violento*

48. En respuesta al creciente fenómeno de la radicalización y el reclutamiento para fines de terrorismo (incluidos los combatientes terroristas extranjeros), la mayoría de los Estados de Asia Central ha puesto en práctica medidas encaminadas a impedir que sus nacionales viajen al extranjero y se unan a grupos terroristas. La mayoría de esas iniciativas se lleva a cabo a nivel de la comunidad local (por ejemplo, mediante *mahallas* en Uzbekistán) e incluye la participación de representantes de las autoridades del Estado, la sociedad civil, clérigos y las familias de posibles combatientes terroristas extranjeros. También se difunden argumentos contrarios al terrorismo en diversos medios de comunicación. Sin embargo, los comités estatales de asuntos religiosos desempeñan un papel destacado en todos los Estados de Asia Central. Los mecanismos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones de derechos humanos encuentran preocupantes algunas medidas (en particular las relativas a la regulación de las organizaciones religiosas, la educación religiosa y la literatura religiosa), por considerar que vulneran la libertad de religión y de conciencia. Los Estados de la región también enfrentan dificultades para aplicar medidas de lucha contra la propaganda del terrorismo y el extremismo violento en Internet (incluido el bloqueo de contenido en la web) y, al mismo tiempo, asegurar el respeto del derecho a la libertad de expresión.

e) *Cooperación regional e internacional*

49. La cooperación regional se canaliza principalmente a través del Centro de Lucha contra el Terrorismo de la Comunidad de Estados Independientes y la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái. Algunos Estados de Asia Central también envían información a listas regionales unificadas de terroristas y de organizaciones terroristas o extremistas violentas de ambas entidades. La base de datos especializada del Centro de Lucha contra el Terrorismo también contiene nombres de combatientes terroristas extranjeros procedentes de Estados de la Comunidad de Estados Independientes y de las personas que participan en el reclutamiento de estos combatientes y en el suministro de armas para ellos. Desde marzo de 2013, el Centro e INTERPOL han venido desarrollando un proyecto destinado a mejorar las capacidades colectivas y nacionales de los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los Estados de la región de Asia Central que son miembros de la Comunidad de Estados Independientes para prevenir y combatir el terrorismo.

B. Magreb: Argelia, Libia, Marruecos, Túnez

1. Evaluación general de las amenazas

50. El primer Estado del Magreb en experimentar el terrorismo fue Argelia, en la década de 1990; más de 100.000 personas fueron muertas en ese país durante la “década negra”. La región del Magreb es una importante ruta de tránsito de diversas formas de tráfico ilícito, incluso de drogas, armas y migrantes. El creciente deterioro de la situación en Libia ha creado refugios para los terroristas y ha facilitado el abastecimiento de armas a grupos terroristas, entre ellos Al-Qaida en el Magreb Islámico, Ansar al-Sharia y el EIIL. Para financiar sus actividades, Al-Qaida en el Magreb Islámico realiza secuestros para exigir rescates y tráfico transfronterizo. El Batallón al-Mulathamun (“Al Morabitoun”), una facción escindida de Al-Qaida en el Magreb Islámico, fue responsable del ataque perpetrado

en enero de 2013 contra una instalación de gas de Argelia cerca de In Amenas, en el que fueron muertos 39 rehenes extranjeros, 29 terroristas y 1 guardia de seguridad argelino.

51. Argelia ha reforzado sus mecanismos de control de las fronteras tras el ataque terrorista de In Amenas. Desde entonces, se han cerrado todas las fronteras con excepción de la que comparte con Túnez. Ansar al-Sharia está presente en Libia y Túnez. Ha negado públicamente su lealtad al “núcleo” de Al-Qaida, pero adiestra a combatientes que desean sumarse a él. Se cree que Ansar al-Sharia, que tiene su base en Libia, fue responsable del ataque contra la Embajada de los Estados Unidos en Bengasi perpetrado en 2012, y Ansar al-Sharia en Túnez llevó a cabo un ataque similar contra la Embajada de los Estados Unidos en la capital de ese país. Al igual que Al-Qaida en el Magreb Islámico, esas células regionales reclutan a combatientes de otros Estados de la región.

52. El EIIL está tratando de fortalecer su presencia en la región, en particular en Libia, y ha sido responsable de la muerte de egipcios cristianos coptos. También reivindicó la responsabilidad por los recientes ataques en el Museo Bardo en Túnez y en el centro turístico costero de Sousse. Utiliza la región como centro para el reclutamiento, la salida y el tránsito de combatientes terroristas extranjeros que quieren unirse a los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria. Se estima que más de 5.000 de los 30.000 combatientes terroristas extranjeros que han viajado hacia la República Árabe Siria procedían del Magreb. Este es el segundo contingente regional más grande, después del proveniente del Oriente Medio. Varios grupos terroristas pequeños han manifestado su adhesión al EIIL, entre ellos el grupo terrorista argelino Jund al-Khilafah fi Ard al-Jazayer (Soldados del Califato en Argelia).

2. Análisis regional del Magreb

53. Los Estados del Magreb se ven profundamente afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, tanto en el caso de los Estados de origen y de tránsito como de los vecinos a las zonas de conflicto (Libia y Malí). Libia es también un Estado de destino. Los Estados de la región son plenamente conscientes de la necesidad de poner coto al flujo de combatientes terroristas extranjeros y han tomado medidas para contrarrestarlo. Sin embargo, es necesario hacer frente a una serie de deficiencias.

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

54. Los Estados Miembros del Magreb han elaborado marcos jurídicos para la lucha contra el terrorismo. Tres de ellos han promulgado una ley especial sobre la lucha contra el terrorismo o han incluido una definición de “acto terrorista” en sus códigos penales. Un Estado aplica las disposiciones de su código penal para enjuiciar a los autores de actos terroristas. Tres Estados han establecido dependencias especializadas de investigación y judiciales para los casos de la lucha contra el terrorismo. Los Estados de la región han adoptado medidas para responder a los requisitos establecidos en la resolución 2178 (2014), algunos más exhaustivamente que otros. Un Estado ha enmendado su Código Penal y otros dos están en la actualidad en proceso de enmienda de su Código Penal o su ley especial de lucha contra el terrorismo. Las enmiendas que se han adoptado o se están

examinando incluyen la tipificación de los viajes de los nacionales o extranjeros que residen en el Estado a los efectos de la comisión, la planificación o preparación de actos de terrorismo, o la participación en ellos, o la recepción o suministro de adiestramiento dentro o fuera del territorio; la organización deliberada de los viajes de las personas que se dirigen al extranjero para preparar actos terroristas o participar en ellos, proporcionar o recibir adiestramiento o facilitar la comisión de actos de terrorismo, incluido el reclutamiento; y la entrada en el territorio o el paso por él con miras a viajar a otro país para cometer delitos de terrorismo. Los cuatro Estados han tipificado como delito la adhesión a un grupo terrorista, dentro o fuera del territorio. Un Estado ha promulgado una enmienda legislativa que regula específicamente la financiación de los viajes con arreglo a la resolución 2178 (2014).

b) *Medidas para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados*

55. *Partida.* Un Estado se basa en una ley vigente para impedir que las personas sospechosas de tener intenciones de convertirse en combatientes terroristas extranjeros salgan de Libia o Turquía. Esas personas pueden conservar sus pasaportes, pero este documento se ha confiscado a quienes tienen prohibido abandonar el país a causa de una sentencia condenatoria. Otro Estado está revisando su Código de Procedimiento Penal para que su Fiscal General pueda imponer una prohibición de viajar a las personas que están siendo investigadas por su posible participación en un delito. Las autoridades administrativas de ese mismo Estado pueden decidir no expedir temporalmente un pasaporte cuando existan dudas de que la persona está viajando a una zona de conflicto. Un tercer Estado está considerando la posibilidad de exigir una autorización previa para quienes deseen viajar a Turquía. Un Estado no tiene medidas en vigor para impedir que los combatientes terroristas extranjeros salgan del país y, además, se está convirtiendo cada vez más en un Estado de destino.

56. *Control de la inmigración.* Dos Estados han establecido sistemas informatizados para comprobar los nombres, los antecedentes penales y los documentos de los viajeros en los aeropuertos internacionales y los principales puestos fronterizos. Esos sistemas están conectados a una base de datos central que incluye listas de personas buscadas en el plano nacional e internacional, incluidos los terroristas y las personas con documentos de viaje robados y perdidos. Un tercer Estado está modernizando su sistema para identificar a los viajeros, y otro ya no está en condiciones de poner en práctica la legislación, las políticas y los procedimientos con respecto a los controles de inmigración. No hay requisito de visado entre los Estados de la Unión del Magreb Árabe, ni para las personas en tránsito por su territorio. Un Estado solamente somete a controles de inmigración a las personas que transitan por su territorio por tierra. Sin embargo, en ausencia de información del Estado de origen sobre presuntos combatientes terroristas extranjeros, resulta difícil para los Estados de la región interceptarlos en sus fronteras. Un Estado ha puesto en contacto a su proceso de control de inmigración en la frontera con la base de datos de INTERPOL sobre pasaportes robados y perdidos, notificaciones rojas para los presuntos delincuentes y personas buscadas, y la Lista de Sanciones contra Al-Qaida. INTERPOL proporciona una lista de combatientes terroristas extranjeros a todos sus Estados miembros, pero los nombres

que la integran deben ser suministrados por los Estados de origen. Al menos un Estado del Magreb ha comenzado a hacerlo.

57. *Uso de la información anticipada sobre pasajeros.* Dos Estados reciben información anticipada sobre pasajeros, pero sus sistemas no están totalmente informatizados. Los datos de los pasajeros se comparan con las listas de vigilancia y se lleva a cabo un análisis del riesgo. Otro Estado no recibe sistemáticamente esta información de todas las compañías aéreas. Un Estado anteriormente recibía los manifiestos de pasajeros por adelantado, que se cotejaba con diversas bases de datos, especialmente si se consideraba que el Estado de origen representaba un riesgo potencial o si había información de interés sobre algún pasajero del vuelo. Sin embargo, ese Estado ya no está en condiciones de procesar esa información.

c) *Reclutamiento*

58. Los combatientes terroristas extranjeros del Magreb principalmente proceden de determinadas zonas y ciudades donde hay activas redes locales para la radicalización, el reclutamiento y la facilitación de los viajes. Un Estado ha llevado a cabo un estudio de los que han salido del país para dirigirse a zonas de conflicto para elaborar un perfil de posibles combatientes terroristas extranjeros y prevenir la partida de más de ellos. Todos los Estados han tipificado como delito el reclutamiento con miras a la comisión de actos de terrorismo, y tres han tipificado como delito el reclutamiento dentro y fuera de su territorio. Dos Estados vigilan las prisiones para prevenir el reclutamiento entre reclusos. Internet y los medios sociales, las llamadas telefónicas anónimas desde el extranjero, y las fetuas también desempeñan un papel importante en el reclutamiento en la región. Todos los Estados salvo uno han desarrollado cierta capacidad para vigilar los sitios de Internet o los medios sociales. Un Estado también utiliza la policía de proximidad para prevenir el reclutamiento y ha promulgado disposiciones legislativas que permiten a su Fiscal General autorizar la vigilancia de las comunicaciones electrónicas y el requisito de que los proveedores de servicios conserven los datos sobre la detección de los delitos y la identidad de los autores. Sin embargo, los Estados de la región hacen hincapié en que, debido a que los servidores de Internet se encuentran en el extranjero, se necesitaría la cooperación judicial internacional para bloquear determinados sitios. Las leyes de protección de datos promulgadas para salvaguardar el derecho a la intimidad crean nuevos problemas y pueden obstaculizar esa cooperación.

d) *Cooperación internacional y regional*

59. Es necesario que los Estados de la región fortalezcan la cooperación regional. La falta de una fuerte coordinación interna entre la policía, las autoridades de control de las fronteras y los servicios de inteligencia, y de una estrecha cooperación entre los fiscales y los jueces podría ir en detrimento de la respuesta en materia de justicia penal a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros en la región. El establecimiento de una oficina regional de INTERPOL para el Magreb mejoraría los esfuerzos de los Estados para detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros. La cooperación judicial no está bien desarrollada a nivel regional. Sin embargo, la mayoría de los Estados ha establecido una estrecha cooperación con los Estados europeos, en particular en el ámbito de la asistencia judicial recíproca. Un Estado está considerando la posibilidad de adherirse a la iniciativa de INTERPOL sobre la e-extradition, un nuevo instrumento que se está

desarrollando para transmitir las solicitudes en formato electrónico y en forma segura.

C. África Oriental y el Cuerno de África: Eritrea, Etiopía, Kenya, República Unida de Tanzania, Somalia, Sudán, Uganda

1. Evaluación general de las amenazas

60. Según el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad, Al-Shabaab, la principal organización terrorista de la subregión, es determinada, prolífica y eficaz. Su número de adeptos y su capacidad la convierten en una amenaza grave para la paz y la estabilidad en la subregión y fuera de ella. Afiliada oficialmente a Al-Qaida, está presente principalmente en Somalia, país que ha sufrido varios atentados terroristas desde principios de los años noventa (incluidos los recientes atentados directos contra personal de las Naciones Unidas). En marzo de 2014, se calculaba que Al-Shabaab controlaba al menos la mitad de la región meridional y central de Somalia. Esta organización imita las estructuras gubernamentales y su *modus operandi* de preferencia es el recurso a la violencia. Lleva adelante actividades en Internet a través del sitio web “al-Kataib” y los medios. Si bien está integrada principalmente por somalíes, también cuenta con un número considerable de extranjeros en sus filas, en particular kenianos, incluso en los más altos niveles. Aunque recluta la mayor parte de sus adeptos en Kenya y Somalia, también han perpetrado atentados ciudadanos de Etiopía, la República Unida de Tanzania y Uganda. Individuos de origen local y extranjero conspiran para perpetrar atentados cada vez más complejos y dañinos en Etiopía, Kenya y Uganda. En las regiones costeras de Kenya, nuevos grupos terroristas, como Al-Muhajiroun, han amenazado a comunidades de Kenya y Uganda a través de los medios sociales. Los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria han atraído unos pocos eritreos, somalíes y sudaneses a grupos como el Frente Al-Nusra y el EIIL.

2. Análisis regional de África Oriental y el Cuerno de África

61. La subregión comprende Estados de origen y de tránsito, Estados vecinos a zonas de conflicto y Estados de destino, y algunos Estados reúnen las cuatro características. Las comunidades étnicas de ciertos Estados de la región sufren a causa de algunas medidas de lucha contra el terrorismo que, si bien probablemente sean bien intencionadas, no han sido concebidas correctamente y se aplican de manera desproporcionada. Por tanto, toda estrategia regional de lucha contra el terrorismo dirigida a hacer frente a la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros debe ser multidimensional y tener en cuenta los distintos intereses contrapuestos, lo cual comprende las obligaciones en materia de derechos humanos.

a) Requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos

62. En abril de 2014, la Comunidad de África Oriental convino una estrategia conjunta de lucha contra el terrorismo. De los siete Estados objeto de estudio, seis han promulgado legislación específica sobre la lucha contra el terrorismo y uno está examinando actualmente un proyecto de ley al respecto. Si bien ninguno de esos Estados ha promulgado legislación que contemple específicamente el elemento

relativo a los “viajes” previsto en la resolución 2178 (2014), la legislación de tres de ellos es lo suficientemente amplia para abarcar la mayor parte de los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, y la del resto de los Estados podría ser aplicable a algunos aspectos de este problema. Sin embargo, solo tres Estados tipifican claramente como delito el hecho de incorporarse a una organización terrorista, y solo dos, el de recibir adiestramiento en respuesta a la resolución 2178 (2014). Tanto esos como otros dos Estados han tipificado como delito el adiestramiento impartido con fines terroristas.

b) *Financiación del terrorismo*

63. La mayoría de los Estados de la región ha ratificado el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999. Las transacciones financieras se realizan mediante pagos en efectivo, pagos por telefonía móvil o transferencias informales, lo cual dificulta el seguimiento de los flujos financieros. Seis Estados han promulgado legislación sobre la financiación del terrorismo, pero, en un caso, esta no se ha armonizado a nivel nacional y solo se aplican en todo el territorio las disposiciones relativas a la congelación de activos y las designaciones. Además, ningún Estado ha promulgado legislación que regule específicamente la financiación de los viajes con arreglo a la resolución 2178 (2014). Si bien cinco Estados han promulgado legislación relativa a la congelación de activos, la aplicación de medidas nacionales a este respecto sigue siendo problemática. Solo un Estado ha designado a personas y entidades con arreglo a la resolución 1373 (2001). Cinco Estados han establecido unidades de inteligencia financiera y algunos han empezado a mantener contactos oficiales con las autoridades aduaneras y diversos organismos, entre ellos los encargados de hacer cumplir la ley. En un Estado, existen las bases jurídicas para el establecimiento de una unidad de inteligencia financiera, pero no está claro si efectivamente se ha creado. Se dispone de poca información sobre el intercambio práctico de información relativa a combatientes terroristas extranjeros, ya sea a nivel interno o regional.

c) *Aplicación de la ley, enjuiciamientos y cooperación internacional*

64. Cinco Estados son miembros de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental, que facilita la cooperación informal entre Estados y el fomento de la capacidad común. No obstante, el intercambio de información y datos y la cooperación interinstitucional e interregional suelen ser insuficientes. Solo dos Estados han creado dependencias especializadas en la lucha contra el terrorismo encargadas de hacer cumplir la ley y procesar delitos. En toda la región, la escasez de recursos, la capacitación insuficiente y la falta de capacidad técnica obstaculizan la acción de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y la capacidad de los Estados de llevar adelante investigaciones y acciones penales efectivas. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado profunda preocupación por las violaciones de los derechos humanos cometidas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley en la región. Los Estados de la Comunidad de África Oriental han reforzado la cooperación y la coordinación nacionales entre sus organismos encargados de hacer cumplir la ley y fiscalías, y el número de causas judiciales incoadas ha aumentado. No obstante, se avanza con lentitud y los requisitos impuestos en la resolución 2178 (2014) han provocado un aumento de la carga de trabajo en el ámbito legislativo e institucional.

65. A pesar de que las fiscalías cooperan de manera oficiosa en diferentes agrupaciones regionales, no existe una única plataforma regional coherente encargada de cuestiones de asistencia judicial recíproca y extradición. Solo dos Estados de la región han ratificado los Convenios de Asistencia Judicial y de Extradición en Casos de Terrorismo de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, que proporcionan un marco para la cooperación transfronteriza en materia de justicia penal. El fortalecimiento de la cooperación judicial formal e informal se ha traducido en acciones penales fructíferas, especialmente en los Estados de la Comunidad de África Oriental (por ejemplo, en relación con los atentados con bombas ocurridos en Kampala en 2010). Sin embargo, las investigaciones y las acciones penales relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros, en particular en Somalia, requieren una cooperación mayor y más rauda a fin de obtener pruebas suficientes y oportunas. También es necesario fortalecer la capacidad de reunir y analizar pruebas procedentes de los medios sociales e Internet. La falta de legislación armonizada a nivel regional también puede obstaculizar las gestiones para incoar acciones penales cuando se requiere la extradición de individuos.

d) Medidas para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados

66. Las largas y porosas fronteras terrestres y marítimas siguen facilitando la circulación de personas, armas ilegales y dinero en efectivo. Los siete Estados mencionados han introducido documentos de viaje de lectura mecánica, pero en solo uno de ellos la policía de fronteras tiene acceso a las bases de datos de INTERPOL en todos los puntos de entrada y salida. Ninguno de los Estados utiliza sistemas de información anticipada sobre pasajeros. La gran cantidad de refugiados y migrantes indocumentados que cruzan las fronteras dificulta la detección de posibles terroristas o combatientes terroristas extranjeros. Hay poca información que indique si se llevan adelante evaluaciones de riesgo o controles o si se aplican medidas conexas para hacer frente a la amenaza que suponen estos combatientes o si los Estados están coordinando su labor. Los diferentes regímenes de exención de visado en los Estados de la región hacen más difícil controlar la circulación con eficacia. No obstante, tres Estados controlan la circulación por su territorio, en particular de los nacionales de Estados de otras regiones.

e) Reclutamiento, lucha contra el extremismo violento e incitación a cometer actos terroristas

67. Cuatro Estados han tipificado como delito el reclutamiento de terroristas, mientras que otro está examinando proyectos de ley conexas. No obstante, las iniciativas nacionales para combatir el reclutamiento son insuficientes y tienden a centrarse en respuestas reactivas y opresivas para aplicar la ley, en lugar de seguir un enfoque incluyente y equilibrado que incorpore el contacto con la sociedad civil y las comunidades locales. El enfoque aplicado actualmente puede generar un sentimiento de injusticia en las comunidades marginadas, lo que daría lugar a una mayor radicalización. Las leyes promulgadas en África Oriental para tipificar la incitación como delito, en lugar de la incitación a cometer actos de terrorismo, a menudo utilizan una terminología vaga y amplia que puede dar lugar a abusos contra los derechos humanos.

D. Europa Occidental: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

1. Evaluación general de las amenazas

68. Muchos Estados de Europa Occidental siguen siendo Estados de origen y tránsito de combatientes terroristas extranjeros. Se calcula que hay varios miles de personas con pasaportes europeos en el Iraq y la República Árabe Siria, lo cual plantea una importante amenaza para la seguridad nacional de varios Estados. Algunos Estados de Europa Occidental han sido víctimas de atentados terroristas perpetrados presuntamente por combatientes terroristas extranjeros que retornaban de zonas de conflicto donde operaban grupos terroristas o que habían viajado al extranjero para recibir adiestramiento con fines terroristas. Entre ellos, cabe destacar el atentado terrorista ocurrido en mayo de 2014 en el Museo Judío de Bruselas (presuntamente perpetrado por un terrorista del EIIL que retornaba al país) (S/2015/338, párr. 23), el atentado contra la revista satírica parisina *Charlie-Hebdo* ocurrido en enero de 2015 (perpetrado por personas que presuntamente habían recibido adiestramiento con fines terroristas en el Yemen), y el asesinato de dos personas en Copenhague en febrero de 2015 (cometido presuntamente por un ciudadano danés que, si bien no era un combatiente terrorista extranjero que retornaba a su país, era un “extremista violento local” que al parecer se había inspirado en el atentado perpetrado en París, aunque no había viajado al extranjero).

69. Muchos Estados de Europa Occidental conocen el número de combatientes terroristas extranjeros que han abandonado su territorio, retornado a él o fallecido en zonas de conflicto. Además, tienen la capacidad para hacer un seguimiento del flujo de combatientes con el objetivo de determinar las medidas adecuadas y proporcionadas que deben adoptarse ante estos individuos en las diversas etapas de su evolución como combatientes (desde su interés inicial hasta su radicalización, su compromiso con la causa, su paso a la acción, su incorporación a un grupo terrorista extranjero, su reclutamiento con fines de viaje, la planificación del viaje, el viaje, la comisión de actos terroristas y el retorno a su país).

2. Análisis regional de Europa Occidental

a) Requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos

70. En lo que respecta a la aplicación de los requisitos establecidos en la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación, pocos de los Estados Miembros objeto de estudio han cumplido plenamente con lo dispuesto en la resolución mediante la promulgación de nuevas leyes o la modificación de la legislación penal vigente. Algunos de ellos aplican la legislación penal vigente de lucha contra el terrorismo, por ejemplo, en relación con los conceptos de actos de reclutamiento o participación, de conformidad con las disposiciones del derecho penal general. Otros han complementado las leyes en vigor con nuevas modificaciones destinadas a tipificar los actos preparatorios que pueden dar lugar a viajes realizados con el objetivo de participar en los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria. Según lo dispuesto en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad y el Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la

Prevención del Terrorismo⁷, los Estados Miembros, incluidos los de la Unión Europea, deben tipificar como delito el hecho de recibir o proporcionar adiestramiento con fines de terrorismo. Sin embargo, la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de la Unión Europea no exige que se tipifique como delito el hecho de recibir adiestramiento con fines terroristas.

71. La nueva jurisprudencia penal que ha surgido en los Estados objeto de estudio indica que existen dificultades relacionadas con la jurisdicción y las pruebas, como las relativas a la admisibilidad de las pruebas obtenidas de servicios de inteligencia. En vista de las dificultades relacionadas con la obtención de pruebas (y también con la prueba de la comisión de delitos de viaje o tentativa de viaje de combatientes terroristas extranjeros), los Estados de la Unión Europea intentan velar por que la aplicación práctica de las medidas respete el principio de legalidad y el derecho a la presunción de inocencia y a la libertad de circulación, a fin de asegurar que los actos delictivos estén sustentados por manifestaciones de conducta objetivas.

b) *Medidas para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados*

72. Según lo dispuesto en la resolución 2178 (2014), los Estados Miembros deben exigir que las compañías aéreas que operan en sus territorios proporcionen información por adelantado sobre los pasajeros a las autoridades nacionales competentes a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de entrada o tránsito por él, en aviones civiles, de las personas designadas por el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas. Sin embargo, solo unos pocos Estados de la Unión Europea han puesto en práctica sistemas de información anticipada sobre pasajeros, los cuales pueden ser una herramienta eficaz para impedir los viajes de combatientes terroristas extranjeros, otros terroristas y otras personas involucradas en la delincuencia organizada transnacional. Esto ocurre especialmente cuando dicha información se utiliza junto con las bases de datos de INTERPOL. Una propuesta de la directiva de la Unión Europea relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros, registro que, en la declaración de su Presidencia de 19 de noviembre de 2014, el Consejo de Seguridad también alentó a los Estados Miembros a utilizar (S/PRST/2014/23), se encuentra pendiente desde principios de 2011 debido a la preocupación en cuanto a la privacidad y la protección de datos manifestada por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo. Europol utiliza el equipo temático “viajeros”, un instrumento para la recopilación, el análisis y el intercambio de información sobre el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros y la facilitación de sus viajes, y en febrero de 2015 celebró un acuerdo de cooperación al respecto con los Estados Unidos de América.

73. Entre las medidas jurídicas y administrativas adoptadas por los distintos Estados miembros de la Unión Europea para impedir que entraran y salieran de su territorio combatientes terroristas extranjeros nacionales de un Estado, cabe destacar la posibilidad de retirar, suspender o confiscar (temporariamente) los pasaportes y otros tipos de documentos de viaje, incluidos los de menores. Con respecto a los individuos sospechados de ser combatientes terroristas extranjeros que residan en un Estado miembro del que no sean ciudadanos, existe la posibilidad de prohibir que

⁷ Aprobado por el Comité de Ministros en su 125ª sesión, celebrada el 19 de mayo de 2015.

abandonen dicho Estado, impedir que vuelvan a ingresar en su territorio o revocar su permiso de residencia. Varios Estados de la Unión Europea han promulgado leyes que permiten revocar la ciudadanía, y en un Estado existe el fundamento jurídico para revocar la ciudadanía de personas que la hayan obtenido mediante naturalización, incluso cuando con ello se tornaran apátridas. Estas medidas podrían generar graves problemas en relación con los derechos humanos. Los Estados deben asegurarse de que todas las medidas tomadas para aplicar la resolución 2178 (2014) respeten plenamente el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, de los refugiados y humanitario.

c) Aplicación de la ley

74. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los servicios de inteligencia han trabajado de consuno para dar una mejor respuesta a la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros. Dado que la mayoría de los Estados europeos integra el espacio Schengen, sus ciudadanos pueden viajar por Europa sin ser sometidos a controles fronterizos. Por tanto, es fundamental que el intercambio de información sea oportuno, pleno y preciso. Se han puesto en marcha varias iniciativas para fortalecer la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El Tratado de Prüm de 2005, actualmente en vigor en 14 Estados de la Unión Europea, permite intercambiar datos sobre ADN, huellas digitales y registros de vehículos y fomenta la cooperación contra el terrorismo. Además, contiene disposiciones relativas al establecimiento de patrullas de policía conjuntas, el ingreso de fuerzas de policía (armadas) en el territorio de otro Estado para evitar un peligro inminente (“persecución no interrumpida”), y la cooperación en el marco de grandes acontecimientos o desastres. En abril de 2012, se creó el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales para mejorar el intercambio de información sobre antecedentes penales en toda la Unión Europea.

75. Varios Estados miembros de la Unión Europea trabajan actualmente en la reglamentación para retener datos aplicable al sector de las comunicaciones. Estos datos se consideran una importante fuente de información para detectar los distintos eslabones de las redes terroristas. Sin embargo, las iniciativas mencionadas también encuentran resistencia, puesto que algunas de las disposiciones previstas tienen consecuencias importantes para la privacidad y podrían violar ciertos derechos fundamentales.

d) Cooperación regional e internacional

76. Existe una gran cooperación internacional entre los Estados de la Unión Europea. Si bien la cooperación bilateral y multilateral es responsabilidad de los propios Estados, la Unión Europea desempeña un papel cada vez más importante, sobre todo en lo que respecta a la armonización de dicha cooperación. Los Estados de la Unión Europea utilizan una serie de redes para facilitar la cooperación internacional, incluso en relación con el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. A lo largo de los años, organismos como Europol, Eurojust, Frontex, la Red Judicial Europea, la Red de Unidades de Información Financiera y el Sistema de Información de Schengen han demostrado la capacidad de proporcionar plataformas para estrechar la cooperación en Europa, incluso con asociados que no integran la Unión Europea.

77. La Unión Europea también ha fortalecido la cooperación en materia de información de inteligencia. El principal organismo en este ámbito es el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea, que tiene la misión de proporcionar servicios de análisis de información de inteligencia, alerta temprana y evaluación de la situación a diversos órganos decisorios de la Unión Europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa, así como a los Estados de la Unión Europea. Para ello, el Centro vigila y evalúa los acontecimientos internacionales, centrándose en particular en las zonas geográficas problemáticas, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción en masa y otras amenazas mundiales.

78. Los Estados de la Unión Europea también promueven el uso extendido de INTERPOL para compartir información sobre combatientes terroristas extranjeros y obstaculizar su desplazamiento mediante el uso de notificaciones de INTERPOL, su base de datos de documentos de viaje perdidos o robados y operaciones coordinadas de control de fronteras. Varios Estados de la Unión Europea han extendido el uso de la red de comunicaciones I-24/7 de INTERPOL a los funcionarios de inmigración ubicados en las fronteras. Algunos de los Estados visitados por el Comité también han establecido bases de datos integradas que incluyen datos nacionales, regionales e internacionales a los que pueden acceder los funcionarios de inmigración para procesar rápidamente los documentos de viaje de terceros Estados. Con un objetivo similar, el Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo pone de relieve la importancia de designar puntos de contacto disponibles las 24 horas, los siete días de la semana, para reforzar el intercambio oportuno entre las partes en la Convención de toda la información operacional de que dispongan sobre las personas que viajan al extranjero presuntamente con fines terroristas.

79. Conscientes de que el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros no puede limitarse a una región específica, varios Estados de la Unión Europea siguen reforzando la cooperación internacional más allá de las fronteras de la Unión, en particular con los Estados de origen o Estados vecinos a la zona de conflicto en la República Árabe Siria. Esos esfuerzos reflejan el reconocimiento por parte de la Unión Europea del carácter interregional de los desplazamientos de estos combatientes.

e) *Lucha contra la incitación a cometer actos terroristas*

80. El artículo 5 del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo y el artículo 3 1 a) de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo exigen que los Estados partes y los Estados miembros de la Unión Europea, respectivamente, tipifiquen como delito la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo.

81. El Consejo de Europa ha compilado una lista de buenas prácticas de los Estados en cuanto al diálogo intercultural⁸, y la Unión Europea y Bélgica financian conjuntamente un proyecto de empleo de la policía de proximidad para la prevención de la radicalización y el terrorismo, en el que se reconoce que los agentes de policía de proximidad conocen muy bien a las comunidades locales. El proyecto tiene por objeto sensibilizar y capacitar a los agentes de policía de

⁸ Véase www.culturalpolicies.net/web/intercultural-dialogue-resources.php.

proximidad para que comprendan el proceso de radicalización, detecten señales de alerta y eviten que el extremismo se torne violento. Siguiendo la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo y la Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y la Captación de Terroristas, la Comisión Europea estableció en 2011 la Red de la Unión Europea para la Sensibilización frente a la Radicalización. La Red, ejemplo de una buena práctica de participación del sector privado, fomenta el intercambio de experiencias y mejores prácticas en toda Europa entre profesionales, investigadores y organizaciones no gubernamentales en contacto directo con personas o grupos que podrían ser incitados a cometer actos terroristas motivados por el extremismo violento y la intolerancia. También incorpora una recopilación de buenas prácticas⁹.

82. Muchos Estados de Europa Occidental han adoptado planes de acción nacionales en los que participan una amplia gama de autoridades gubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil, autoridades religiosas y el sector de la salud, para hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo y el extremismo violento en todos los niveles de la sociedad. Estos planes a menudo se centran en los jóvenes y las minorías, que parecen ser particularmente susceptibles a la incitación. Debe prestarse especial atención a los enfoques represivos adoptados por algunos Estados, pues pueden llevar a los grupos ya marginados a sentirse aún más excluidos, y es posible que los modelos más inclusivos aplicados por otros Estados no se ajusten a los requisitos de tipificación y enjuiciamiento previstos en la resolución 2178 (2014). Algunos Estados también han comenzado a abordar sistemáticamente la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros que retornan a sus países, quienes no solo podrían perpetrar atentados, sino también promover la radicalización, reclutar combatientes e incitar a las personas a cometer actos terroristas.

83. Algunos Estados han aplicado con éxito medidas para luchar contra la incitación a cometer actos terroristas motivados por el extremismo violento y la intolerancia, por ejemplo, a través de Internet. La policía de proximidad “virtual” o “ciberpolicía” (es decir, la participación abierta e interactiva en Internet de agentes encargados de hacer cumplir la ley, especialmente en los medios, con el objetivo de prevenir y reducir el riesgo de radicalización que podría conducir al terrorismo) se considera una buena práctica en varios Estados de Europa Occidental.

84. El 12 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros acordó establecer, a más tardar el 1 de julio de 2015, la Unidad de la Unión Europea de Notificación de Contenidos de Internet, que incluiría la actual iniciativa de “Vigilancia de la Red”. Puesto que aún no ha concluido la etapa de establecimiento de esta Unidad, es demasiado pronto para determinar su eficacia. La Unidad se encargará de coordinar e identificar el contenido disponible en Internet que sea de carácter terrorista y extremista violento, efectuar y apoyar la remisión de casos detectados en Internet en cooperación con el sector privado, y proporcionar análisis estratégico y operacional en apoyo de los organismos nacionales. Europol, en cooperación con los Estados Miembros, la Comisión y otros organismos se están ocupando de su establecimiento.

⁹ Véase http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm.

E. Oceanía y América: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Nueva Zelandia, Trinidad y Tabago

1. Evaluación general de las amenazas

85. Los cinco Estados del grupo se consideran Estados de origen, y se cree que el retorno de combatientes terroristas extranjeros que podrían estar preparados para cometer actos de terrorismo representa una amenaza significativa para ellos. Varios de estos combatientes ya han regresado y podrían ser una amenaza para la seguridad¹⁰. Debido a que los cinco Estados consideran que la diversidad étnica es parte de su identidad nacional, están bien preparados, desde el punto de vista de las políticas, para introducir medidas decisivas que tengan en cuenta las necesidades y preocupaciones de las minorías. La presencia de combatientes terroristas extranjeros que retornan al país o personas que aspiran a ser combatientes en algunos de esos Estados podría ser indicio de que el sentido de marginación en ciertas comunidades es mayor de lo que se creía, lo cual probablemente determine las medidas en materia de políticas que se adoptarán a más largo plazo, en particular en el ámbito de la participación comunitaria. Además, los actuales programas de participación comunitaria se están adaptando para identificar a las personas que están siendo radicalizadas al extremo de llevarlas a practicar un extremismo violento, entre ellas las que pertenecen a grupos tradicionalmente marginados considerados particularmente vulnerables. En al menos dos Estados de la región, se han registrado protestas públicas contra la rápida adopción de medidas contra los combatientes terroristas extranjeros.

86. Recientemente, Australia elevó su alerta de amenazas terroristas de “media” a “alta”. El país calcula que 150 personas han viajado a luchar con el EIIL y que entre 30 y 40 combatientes terroristas extranjeros han retornado a su territorio. En mayo de 2015, el Gobierno estaba investigando a unos 255 australianos que combatían en grupos extremistas violentos o que los apoyaban. Unos 100 de ellos se encontraban en el Iraq, la República Árabe Siria o en la región, y más de 155, en Australia. Más de 30 australianos han muerto recientemente en zonas de conflicto.

87. El Canadá calcula que en 2014 unas 130 personas se desplazaron a Libia, la República Árabe Siria, Somalia, Túnez y el Yemen para participar en actividades terroristas. El Gobierno del Canadá cuenta con información que indica que unas 80 personas han regresado al país después de viajar al extranjero con una serie de fines presuntamente relacionados con el terrorismo. Es posible que algunas de ellas hayan participado en actividades paramilitares y que otras hayan estudiado en escuelas que promueven el extremismo violento, o hayan recaudado fondos o apoyado a grupos terroristas de algún otro modo. En algunos casos, su viaje se vio interrumpido debido a cuestiones financieras, lesiones o intervención externa, pero es posible que estas personas intenten viajar nuevamente. Algunas personas que viajaron al extranjero y que estaban interesadas en el extremismo violento no alcanzaron sus objetivos y simplemente regresaron al Canadá.

88. En Nueva Zelandia, el nivel de amenaza interna recientemente se elevó de “muy bajo” a “bajo”. Los organismos gubernamentales han identificado a entre 30 y 40 personas sospechosas y otras 30 a 40 personas que deben ser investigadas más a

¹⁰ Australia calcula que más de dos tercios de los australianos que regresaron de los conflictos en el Afganistán y el Pakistán posteriormente participaron en actividades que podrían afectar la seguridad.

fondo. Nueva Zelanda ha adoptado una serie de medidas de política, programas y respuestas para que su sociedad sea aún más resiliente e incluyente, mediante la puesta en marcha de iniciativas de fortalecimiento de la comunidad.

89. La inclusión de Trinidad y Tabago en el grupo vuelve a centrar la atención en la particular amenaza que se cierne sobre los pequeños Estados mencionados en el primer informe. En Trinidad y Tabago, se ha determinado que combaten en el extranjero unos 40 adultos (24 hombres y 16 mujeres). También se tiene información de que unos 30 niños (18 niños y 12 niñas) están combatiendo en el extranjero y es posible que, con el tiempo, regresen a la región del Caribe. La amenaza que esta situación podría suponer para el sector del turismo de la región del Caribe no debe tomarse a la ligera, puesto que cualquier atentado que tenga lugar en un Estado tendrá inevitablemente consecuencias económicas negativas para los demás.

90. Más de 180 estadounidenses han viajado o han intentado viajar de los Estados Unidos a la República Árabe Siria. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha presentado cargos penales contra casi 50 combatientes terroristas extranjeros, y suele detener a quienes tienen la intención de convertirse en combatientes antes de que puedan abandonar el país. Los fiscales de este país han conseguido que, en muchas de las causas, los acusados se declaren culpables. Más del 85% de las causas se han incoado contra hombres, y menos del 15%, contra mujeres. Alrededor del 75% de los acusados tiene 30 años de edad o menos.

91. En términos *per capita*, los posibles riesgos que plantean los combatientes terroristas extranjeros que regresan al país y están decididos a realizar actos terroristas en su país de origen parece ser proporcionalmente elevada en los pequeños Estados. Aproximadamente 1 de cada 19.100 ciudadanos de Trinidad y Tabago ha viajado recientemente como combatiente terrorista extranjero, frente a solo 1 en 1,87 millones de residentes de los Estados Unidos. No obstante, un atentado terrorista contra una ciudad importante de los Estados Unidos o contra la industria petroquímica de Trinidad y Tabago, por ejemplo, podría ser igualmente devastador para las economías locales.

92. Los cinco Estados están adoptando medidas para impedir los viajes a zonas de conflicto. La mayoría de ellos cuenta con una capacidad considerable para aplicar la resolución 2178 (2014), especialmente en lo que se refiere al intercambio de información, el control de fronteras, la lucha contra el extremismo violento y la cooperación entre organismos encargados de hacer cumplir la ley a nivel nacional e internacional. Uno de los Estados objeto de estudio tiene una capacidad relativamente limitada para impedir, a través de la acción de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los viajes a zonas de conflicto, debido a deficiencias en la dotación de personal, organización y comunicación interinstitucional.

2. Análisis regional de América y Oceanía

a) Requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos

93. Tres Estados del grupo están entre los pocos en todo el mundo que han promulgado recientemente legislación específicamente dirigida a enfrentar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Un Estado adoptó en 2014

disposiciones legislativas que permiten al Ministro de Relaciones Exteriores declarar “zona prohibida” una determinada localidad extranjera y establecer que los ciudadanos que viajen a ella estarían cometiendo un delito.

94. Un Estado ha promulgado legislación para permitir que el Gobierno censure conversaciones mantenidas por Internet y que los servicios de inteligencia lleven adelante actividades disruptivas, además de recabar información. Esta legislación también facilita el intercambio de información entre 17 instituciones federales¹¹, permite a la policía detener preventivamente o restringir a personas sospechosas de terrorismo y prohibir la “promoción del terrorismo”, autoriza al Ministro de Seguridad Pública a añadir entradas a una “lista de personas sujetas a la prohibición de viajar” y amplía las facultades de los servicios de inteligencia.

95. El diciembre de 2014, un Estado promulgó una ley omnibus para aclarar y modificar las disposiciones vigentes relativas a la cancelación de pasaportes y otras medidas, hasta tanto se efectúe un examen de los organismos de inteligencia y seguridad, el cual se prevé realizar en 2015. Debido a que esta ley, cuyo texto provisional se dio a conocer durante un breve proceso de consulta pública, se aprobó rápidamente y sus medidas tenían carácter transitorio, se incluyó en ella una cláusula de revisión diferida que vence el 1 de abril de 2017. Esto permitirá que las medidas sigan en vigor mientras el Gobierno examina otras posibles modificaciones, así como las consecuencias que las medidas tendrían para los derechos humanos. El Gobierno decidió no incluir nuevos delitos en el corto plazo, pues llegó a la conclusión de que el derecho penal general y los delitos de terrorismo contemplados eran suficientes, en ese momento, para abordar los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros.

b) *Medidas para impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros entre Estados*

96. La mayor parte de los cinco Estados objeto de estudio han adoptado medidas de control de pasaportes, como su confiscación, requisitos de visado de tránsito y controles de INTERPOL, para impedir que viajen al extranjero los ciudadanos o residentes permanentes que se consideran posibles combatientes terroristas extranjeros. Australia, el Canadá y Nueva Zelandia han cancelado, suspendido o revocado los pasaportes de algunos de estos combatientes para impedir que viajaran a zonas de conflicto. También se están adoptando medidas legislativas para ampliar los plazos de confiscación de pasaportes. La reciente modificación de la Ley de Pasaportes de 1992 de Nueva Zelandia faculta al Ministro del Interior a cancelar los pasaportes de combatientes terroristas extranjeros por hasta tres años, en lugar de los 12 meses permitidos hasta entonces. El Canadá ha promulgado una ley que le permite revocar la ciudadanía de personas con doble nacionalidad declaradas culpables en el Canadá o en el extranjero de delitos graves, entre ellos el terrorismo. El Ministro de Relaciones Exteriores de Australia ha cancelado 115 pasaportes por motivos relacionados con los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria. Además, se ha denegado la expedición de 14 pasaportes, y 10 pasaportes han sido suspendidos.

97. La mayoría de los Estados exige visas de tránsito a todos los viajeros que pasan por sus territorios. Además, actualizan con regularidad la base de datos de

¹¹ Una de las cuestiones prioritarias mencionadas en el primer informe sobre los combatientes terroristas extranjeros (S/2015/338, anexo), véase la secc. III.D.

INTERPOL de documentos de viaje perdidos o robados y utilizan las bases de datos de ese organismo para prestar apoyo a los funcionarios ubicados en las fronteras.

98. Un Estado ha introducido una ley inusual, que no tiene precedentes en la subregión, en la que designa ciertas regiones como “zonas prohibidas”, de modo que viajar a ellas sin un propósito legítimo constituye un delito, sin que sea necesario que se tenga la intención de cometer actos terroristas. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha designado como “zonas prohibidas” dos regiones de Oriente Medio. Se han previsto, entre otras, las siguientes excepciones a la prohibición: el ingreso en la zona a los efectos de prestar asistencia humanitaria; el cumplimiento de la obligación de comparecer ante un tribunal u otra entidad que ejerza facultades judiciales; el desempeño de funciones oficiales en representación del Estado, el Gobierno de otro Estado o las Naciones Unidas o sus organismos; la preparación de un informe periodístico, si la persona es periodista profesional o ayudante de un periodista; las visitas de buena fe a familiares; y otros fines establecidos en los reglamentos. La carga de la prueba corresponde al acusado.

c) Aplicación de la ley

99. Todos los Estados de la región han establecido dependencias especializadas en la lucha contra el terrorismo y estructuras institucionales de conformidad con la resolución 2178 (2014). Entre otras medidas adoptadas cabe mencionar la promulgación de leyes, la capacitación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la puesta en marcha de programas para reintegrar a los excombatientes terroristas extranjeros, el uso de datos de INTERPOL y mejoras en la capacidad de alerta y respuesta de los Estados a atentados terroristas. Si bien no todos los Estados han establecido un centro de fusión de información con el fin específico de centralizar los datos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, algunos han reforzado las medidas legislativas y de inteligencia adoptadas en respuesta a la amenaza que ellos suponen. Un Estado tiene previsto adoptar medidas para gestionar el regreso de estos combatientes, y una serie de Estados han tipificado recientemente como delito el hecho de abandonar o intentar abandonar el Estado con el fin de cometer actos terroristas en el extranjero.

100. Todos los Estados imparten capacitación en cuestiones relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros, y algunos han forjado alianzas internacionales con otros Estados. La mayoría de los Estados ha establecido canales para el intercambio de información entre organismos y en todos los niveles del gobierno, las comunidades locales, el sector privado y los asociados extranjeros para luchar contra el extremismo violento.

101. La mayoría de los Estados está poniendo en marcha programas para reintegrar y vigilar a los combatientes terroristas extranjeros. Australia ha establecido un programa reforzado de lucha contra el extremismo violento que contempla la reintegración de combatientes terroristas extranjeros con el objetivo de disuadir a las personas de participar en actividades terroristas sin recurrir a medidas coactivas. El programa está acompañado por un compromiso de destinar 6,2 millones de dólares al establecimiento de un nuevo equipo policial federal de reintegración dirigido a combatientes que regresan al país y a quienes les prestan apoyo. Nueva Zelanda cuenta con una arraigada política en materia de policía de proximidad, considerada por el Comité, durante su visita de 2010, como una buena práctica en la prevención del extremismo violento. La mayoría de los Estados está reforzando su

policía de proximidad para prevenir y detectar el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo. Cuando se investiga y enjuicia a combatientes terroristas extranjeros, todos los Estados se enfrentan a la dificultad de recabar pruebas admisibles en el extranjero. La mayoría de los Estados del grupo cuenta con oficiales de enlace en las embajadas que poseen en los Estados pertinentes con el objetivo de lograr una mayor cooperación internacional.

d) *Lucha contra el extremismo violento*

102. Los cinco Estados tienen la firme voluntad de fortalecer su capacidad de lucha contra el extremismo violento y ya han establecido o están estableciendo diversos programas para colaborar con las comunidades locales y actores no gubernamentales y empoderarlos con el objetivo de formular estrategias de lucha contra los mensajes que promueven el extremismo violento y evitar la radicalización de las comunidades que conduce al terrorismo.

103. Australia ha puesto en marcha diversos programas de subvenciones para fortalecer la resistencia de las comunidades al extremismo violento. Por ejemplo, entre 2011 y 2013, la Dependencia de Lucha contra el Extremismo Violento del Departamento del Fiscal General estableció un Programa de Subvenciones para Fomentar la Resiliencia Comunitaria con el objetivo de financiar proyectos para informar a la comunidad acerca del extremismo violento y orientar a la juventud. El Programa de Subvenciones para la Convivencia Segura proporciona financiación para promover la capacidad institucional de enfrentar el problema de la radicalización.

104. El Canadá ha establecido una Mesa Redonda Intercultural sobre Seguridad para coordinar el diálogo entre los dirigentes comunitarios y funcionarios gubernamentales sobre cuestiones de seguridad nacional. El programa de Acercamiento a la Comunidad para Promover la Seguridad Nacional que lleva adelante la Real Policía Montada del Canadá aborda la amenaza de la radicalización que conduce al extremismo violento en las comunidades vulnerables.

105. Nueva Zelandia trabaja activamente para mejorar el diálogo y promover la armonía entre diversas comunidades culturales. En el plano interno, Nueva Zelandia participa directamente, a nivel de todo el Gobierno, y junto a dirigentes comunitarios, en actividades para detectar personas vulnerables y desarrollar alternativas para ellos para evitar su radicalización. El Gobierno examina continuamente sus enfoques nacionales y trabaja activamente para buscar formas de fortalecer los mecanismos de intervención temprana. A nivel internacional, Nueva Zelandia colabora con la comunidad internacional en relación con este problema a través de una serie de foros multilaterales y sigue prestando apoyo a proyectos para desarrollar la capacidad en esa esfera, tanto en Asia Sudoriental, a través del Fondo General de Seguridad, como en el Pacífico, a través del Fondo de Seguridad del Pacífico. A lo largo del año pasado, Nueva Zelandia apoyó una serie de proyectos en ese ámbito, entre ellos talleres, programas de capacitación, informes y evaluaciones de amenazas y programas de rehabilitación de reclusos. Nueva Zelandia también ha contribuido al Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios, una iniciativa del Foro Mundial contra el Terrorismo.

106. Trinidad y Tabago ha puesto en marcha una campaña para ayudar a los jóvenes de comunidades de bajos ingresos a no ser seducidos por el EIIL. En 2015, funcionarios gubernamentales reconocieron públicamente la importancia de educar

a los niños acerca de los peligros a los que se expondrían al convertirse en combatientes terroristas extranjeros. Australia está estudiando la posibilidad de promulgar una ley para tipificar como delito la apología del terrorismo en un Estado extranjero.

107. El Gobierno de los Estados Unidos de América se ha ocupado de cuestiones relacionadas con la lucha contra el extremismo violento al más alto nivel. En marzo de 2015, el Presidente Obama organizó una cumbre en la Casa Blanca para examinar las causas y los indicadores de radicalización y reclutamiento de terroristas, la lucha contra los mensajes que promueven el extremismo, y la intervención de la comunidad (el Gobierno de Australia celebró una cumbre de alto nivel similar en junio de 2015 para la región de Asia y el Pacífico). A nivel interno, los Estados Unidos han puesto en marcha programas educativos, tecnológicos y de participación comunitaria dirigidos a los jóvenes y las mujeres, que se centran en el desarrollo del liderazgo, la capacidad de resolver conflictos y los relatos de las víctimas del terrorismo, y otorgan subvenciones a las embajadas y los consulados de los Estados Unidos en el extranjero para ejecutar proyectos en las comunidades locales. El Departamento de Seguridad Nacional apoya las iniciativas de policía de proximidad adoptadas por los gobiernos locales, estatales y tribales.

e) *Internet y los medios sociales*

108. Internet y los medios siguen siendo extremadamente vulnerables a la explotación terrorista. Los grupos terroristas utilizan cada vez más los medios sociales con fines de incitación y reclutamiento, y estos cinco Estados, al igual que otros, son vulnerables a la propaganda en línea, la incitación a cometer actos terroristas y el reclutamiento de grupos terroristas. Las respuestas de esos Estados a la amenaza se centran principalmente en las actividades delictivas que facilitan el terrorismo en Internet y en la difusión de mensajes disuasivos contra el terrorismo.

109. La Dirección de Comunicaciones y Medios de Difusión de Australia regula el contenido de Internet y está facultada para retirar material extremista violento. La Ley de Modificación de la Legislación de Seguridad Nacional (Núm. 1) de 2014 autoriza a la Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad a vigilar las redes informáticas y almacenar el contenido con una única orden judicial. Actualmente, Australia está preparando leyes de almacenamiento de datos más rigurosas. Por ejemplo, en algunos proyectos de ley propuestos se establece que las empresas de telecomunicaciones están obligadas a conservar los metadatos de las llamadas telefónicas y del uso de Internet. Además de tomar medidas legislativas y para aplicar la ley, el Gobierno colabora con las comunidades y la industria para difundir mensajes disuasivos contra el terrorismo, en particular colaborando con empresas que trabajan en los medios sociales, el mundo académico y grupos de la sociedad civil para buscar estrategias apropiadas para difundir estos mensajes.

110. La Ley de Lucha contra el Terrorismo de 2015 del Canadá autoriza al Gobierno a retirar propaganda terrorista, incluso de sitios web alojados por proveedores de servicios de Internet canadienses. Esas nuevas medidas están en consonancia con las disposiciones vigentes del Código Penal, que autoriza la incautación de material considerado delictivo, por ejemplo en el caso de la incitación al odio y la pornografía infantil. La Ley también faculta al Servicio de Inteligencia y Seguridad del Canadá a interceptar comunicaciones privadas con autorizaciones judiciales obtenidas a puerta cerrada.

111. Los Estados Unidos procuran promover una mejor comprensión de sus políticas y medidas, enfocadas principalmente a las actividades delictivas en Internet, en lugar de a la censura de expresiones objetables, y proporcionar una alternativa a los mensajes que fomentan el terrorismo y el extremismo violento de otro tipo. Por ejemplo, con el objetivo de combatir los mensajes terroristas, en particular los del EIIL, el Centro Estadounidense de Comunicaciones Estratégicas de Lucha contra el Terrorismo difunde mensajes a diario para refutar los mensajes divulgados por extremistas violentos en Internet, por ejemplo, en los medios sociales.

112. Los Estados de la región cooperan activamente con INTERPOL. Si bien la cooperación internacional para aplicar la legislación respecto de cuestiones relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros se ha fortalecido, aún existen lagunas, y el nivel de amenaza que plantean estos combatientes y las capacidades de los Estados difieren. Algunos Estados de la región han reforzado la regulación de Internet y los medios, y están adoptando medidas para promover mensajes positivos e influyentes que socaven la legitimidad del EIIL, Al-Qaida y otros grupos terroristas.

IV. Observaciones

113. Los efectos de varias problemáticas jurídicas, de política y operacionales relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros que se señalan y examinan en el presente informe van más allá de la necesidad imperiosa de hacer frente a este fenómeno. La aprobación de la resolución 2178 (2014) ha dado un renovado impulso a los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente a una serie de nuevas dificultades internacionales, entre ellas cómo vigilar Internet y cooperar a nivel internacional en la era digital, y cómo forjar alianzas entre los sectores público y privado que permitan proteger a los ciudadanos sin imponer restricciones inaceptables a sus actividades ni vulnerar los derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la privacidad.

114. El análisis de las cinco regiones o subregiones revela una serie de problemas y deficiencias comunes que pueden llegar a enfrentarse a nivel regional. También muestra que, a pesar de las amplias disparidades en la capacidad entre las distintas regiones, los principales desafíos son comunes a todas.

115. El tercer informe de la serie, que se publicará en las próximas semanas, abarcará el Oriente Medio, Europa Sudoriental, Asia Meridional, Asia Sudoriental, el Sahel, el Cáucaso Meridional y la cuenca del Lago Chad. También incluirá recomendaciones basadas en las pruebas y los riesgos sobre las maneras de hacer frente a las deficiencias sistémicas en los 78 Estados afectados, y se proporcionará una hoja de ruta más detallada para ayudar a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros en la lucha contra la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

Apéndice I

Metodología

A. Enfoque con base empírica

1. El estudio fue realizado por expertos de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo 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 del 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), el Níger (febrero de 2015), Turquía (febrero de 2015), el Camerún (marzo de 2015), Túnez (marzo de 2015), Uzbekistán (abril de 2015), Italia (mayo de 2015) y Omán (mayo de 2015). En informes futuros figurarán los resultados de esas y otras visitas.

2. 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 Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad 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 y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

B. Gestión de riesgos

3. En la realización del 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, y al carácter de las diferentes 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.

4. 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 en los Estados grandes es más necesario contar con mecanismos de coordinación sofisticados para el intercambio de datos entre los organismos nacionales que los Estados pequeños, donde resulta relativamente fácil lograr un intercambio significativo de información a nivel operacional.

5. 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

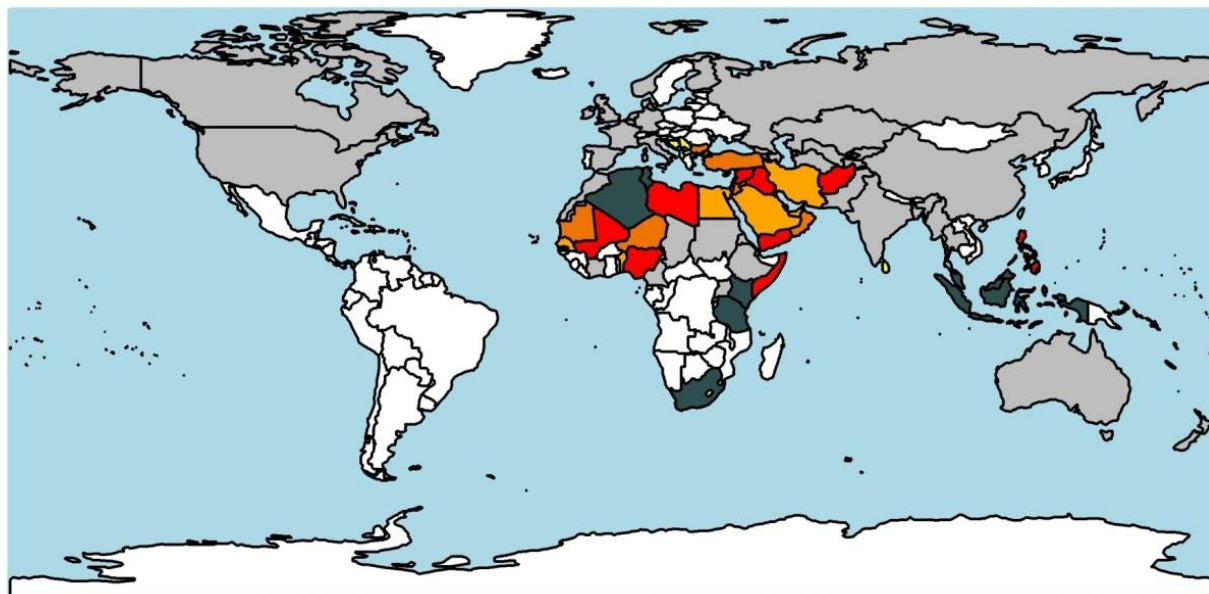
sobre una base regional y mundial y de conformidad con criterios convenidos. En los informes, la Dirección Ejecutiva elabora una metodología que preserva la imparcialidad del proceso de evaluación y permite la formulación de una herramienta que pueda dar a los Estados respuestas prácticas sobre cómo 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.

6. 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, media 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.

7. Algunos de los gráficos que figuran en los informes incluyen 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.

Apéndice II

Mapa de combatientes terroristas^a



- Destino/destino y tránsito/destino y origen
- Vecino de zona de conflicto/origen
- Vecino de zona de conflicto/origen/tránsito
- Tránsito
- Origen
- Origen/tránsito
- Otros

Note: Algunas de las fronteras no reflejan las fronteras de las Naciones Unidas. El mapa es generado por un programa simplemente para ofrecer un panorama general de los Estados Miembros afectados.

^a El décimo párrafo del preámbulo de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad señala que los combatientes terroristas extranjeros pueden representar una seria amenaza para sus Estados de origen, los Estados por los cuales transitan y los Estados a los que viajan, así como para los Estados vecinos de las zonas de conflicto armado en las que los combatientes terroristas extranjeros realizan sus actividades. En el mapa se indica cuáles son los Estados Miembros considerados Estados de origen, de tránsito, vecinos de las zonas de conflicto o de destino. Algunos de ellos son tanto Estados de origen como de tránsito. Esto ocurre, sobre todo, en regiones como Europa o Asia Central, donde las rutas por las que viajan estos combatientes a menudo atraviesan uno o más Estados vecinos.

Apéndice III

Tasa de combatientes terroristas extranjeros por Estado

