



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
29 de diciembre de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### **Carta de fecha 15 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por la Presidenta del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo**

En nombre del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, tengo el honor de presentar al Consejo de Seguridad el tercer 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****Tercer informe***Resumen***1. Introducción**

Este es el tercero de una serie de informes preparados por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 24 de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, con miras a ayudar al Comité contra el Terrorismo a determinar cuáles son las principales deficiencias existentes en la capacidad de los Estados Miembros para aplicar las resoluciones del Consejo 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden dificultarles frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, así como a identificar buenas prácticas conexas y a facilitar la prestación de asistencia técnica. En el primer informe (S/2015/338, anexo) se adoptó un enfoque temático. En el segundo informe (S/2015/683, anexo) se adoptó un enfoque regional al analizar los esfuerzos de 32 Estados en Asia Central, el Magreb, África Oriental y el Cuerno de África, Europa Occidental y Oceanía y América. El presente informe se centra en siete regiones más (la Cuenca del Lago Chad, África Occidental y el Sahel, los Estados en las zonas de conflicto en el Oriente Medio o adyacentes, Asia Meridional, Asia Sudoriental, el Cáucaso meridional y Europa Sudoriental) e incluye recomendaciones regionales y temáticas encaminadas a fortalecer las respuestas de los Estados ante la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

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

La falta de leyes penales nacionales para enjuiciar a combatientes terroristas extranjeros sigue siendo un gran déficit en todas las regiones estudiadas en el presente informe. Son pocos los Estados que han tipificado infracciones penales de forma amplia a fin de entablar acciones penales por actos preparatorios o actos accesorios relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Muchos dependen de la legislación vigente para enfrentar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros y esas leyes pueden no ser suficientes para impedir que esos combatientes viajen. En la mayoría de los Estados, los enjuiciamientos tropiezan con dificultades para obtener pruebas admisibles en el extranjero, particularmente en las zonas de conflicto, o para convertir información en pruebas admisibles contra los combatientes terroristas extranjeros. Varios Estados han encontrado dificultades relacionadas con la obtención de pruebas admisibles o la conversión de inteligencia en pruebas admisibles a partir de información obtenida mediante la tecnología de la información y las comunicaciones), en particular las redes sociales. La investigación y el enjuiciamiento de los presuntos combatientes terroristas extranjeros como medida preventiva es otro desafío para todas las regiones, en particular a la luz de las preocupaciones relativas a los derechos humanos y las garantías procesales. Muchos Estados siguen teniendo dificultades para identificar respuestas adecuadas a la amenaza potencial que plantean determinadas categorías de viajeros y repatriados.

### **3. Cumplimiento de la ley y prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros**

La falta de intercambio de información y de cooperación y coordinación interinstitucionales en varias regiones sigue siendo un obstáculo importante para interceptar de manera eficaz a los combatientes terroristas extranjeros. Fortalecer el intercambio de información en los planos nacional e internacional respecto del cumplimiento de la ley y la cooperación y la coordinación interinstitucionales resultaría beneficioso para todos los Estados. Muchos organismos encargados de hacer cumplir la ley carecen de la capacidad técnica necesaria para investigar casos de terrorismo dentro del marco del estado de derecho y de conformidad con las obligaciones internacionales de derechos humanos. Para hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros se precisa una acción coordinada entre los organismos públicos y los sectores encargados de la tecnología de la información y las comunicaciones y de hacer cumplir la ley. Si bien los Estados han reforzado el control de la circulación transfronteriza de combatientes terroristas extranjeros, muchos de ellos carecen de la capacidad técnica y operativa para adoptar controles fronterizos eficaces y controles de la emisión de documentos de identidad y documentos de viaje con el fin de detectar y prevenir efectivamente los viajes de los combatientes terroristas extranjeros. Las fronteras extensas y porosas y la falta de controles de inmigración y visados adecuados son impedimentos adicionales. Muy pocos Estados están plenamente conectados a las bases de datos de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Unos pocos utilizan actualmente sistemas de información anticipada sobre pasajeros o registros de nombres de pasajeros, que constituyen herramientas eficaces basadas en el riesgo para identificar a posibles combatientes terroristas extranjeros. Los Estados deberían proseguir sus esfuerzos para adoptar enfoques innovadores y completos a fin de frenar eficazmente el flujo de combatientes terroristas extranjeros de conformidad con la resolución 2178 (2014).

### **4. Lucha contra la financiación del terrorismo**

Subsisten varias lagunas en las medidas orientadas a desarticular las fuentes de financiación. Los Estados de todas las regiones deberían mejorar sus respectivas normativas nacionales contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Muchos Estados siguen encontrando problemas para investigar activamente la financiación de organizaciones terroristas y sospechosos de ser combatientes terroristas extranjeros y enjuiciar a sus responsables, y pocos han adoptado las medidas legales, institucionales y administrativas necesarias para prohibir y reprimir la financiación de los combatientes terroristas extranjeros, incluidos sus viajes y actividades conexas. En muchos Estados, las condenas por financiación del terrorismo registradas han sido pocas, o no ha habido ninguna.

### **5. Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo**

La mayoría de los Estados ha señalado la necesidad de corregir las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como parte de un enfoque integral para hacer frente a la amenaza terrorista. Los Estados de todas las regiones han adoptado una serie de instrumentos con miras a complementar las tradicionales medidas encaminadas a hacer cumplir la ley en la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo, lo que incluye estrategias de rehabilitación

y reinserción, la elaboración de contraargumentos y la promoción de la tolerancia cultural y religiosa. Pese a que se reconoce cada vez más la necesidad de hacer participar a la sociedad civil en la adopción de medidas para luchar contra el extremismo violento, las oportunidades para esa participación siguen siendo limitadas en varias regiones. Muy pocos Estados han elaborado estrategias integrales contra el extremismo violento. Algunos han integrado en sus respuestas contra el terrorismo medidas para vigilar la propagación del extremismo violento a través de Internet. No obstante, la prevención del uso de Internet con fines terroristas sigue siendo un importante desafío para la mayoría de las regiones.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	7
II. Combatientes terroristas extranjeros: cuestiones, tendencias y novedades . . . . .	7
A. Combatientes terroristas extranjeros que regresan . . . . .	7
B. Reclutamiento de mujeres y niñas . . . . .	13
C. Cooperación internacional . . . . .	16
III. Análisis regional . . . . .	20
A. Cuenca del Lago Chad (Camerún, Chad, Níger y Nigeria) . . . . .	20
B. África Occidental y el Sahel (Côte d' Ivoire, Malí, Mauritania, Níger, Senegal) . . . . .	23
C. Estados en las zonas de conflicto del Oriente Medio o adyacentes (Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía, Yemen) . . . . .	28
D. Asia Sudoriental (Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia) . . . . .	33
E. Asia Sudoriental (Indonesia, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia) . . . . .	36
F. Cáucaso meridional (Armenia, Azerbaiyán, Georgia) . . . . .	40
G. Europa Sudoriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia) y la Federación de Rusia . . . . .	43
IV. Recomendaciones generales . . . . .	47
A. Requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos . . . . .	47
B. Enjuiciamiento de los combatientes terroristas extranjeros . . . . .	48
C. Prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros: control de las fronteras y cumplimiento de la ley . . . . .	48
D. Lucha contra la incitación y el extremismo violento . . . . .	49
E. Prevención de la financiación de los combatientes terroristas extranjeros . . . . .	50
F. Cooperación internacional . . . . .	50
G. Derechos humanos y estado de derecho . . . . .	51
V. Recomendaciones en el plano regional . . . . .	51
A. El Magreb . . . . .	52
B. África Oriental y Cuerno de África . . . . .	52
C. Cuenca del Lago Chad . . . . .	52
D. África Occidental y el Sahel . . . . .	53
E. Estados en las zonas de conflicto del Oriente Medio o adyacentes . . . . .	54
F. Asia Central . . . . .	55

G. Asia Meridional .....	55
H. Asia Sudoriental .....	56
I. Cáucaso meridional.....	57
J. Europa Sudoriental .....	57
K. Europa Occidental.....	58
L. Oceanía y América .....	58
Apéndice	
Metodología.....	59

## **I. Introducción**

1. El presente informe es el tercero de una serie preparada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 24 de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, con miras a ayudar al Comité contra el Terrorismo a determinar cuáles son las principales carencias existentes en la capacidad de los Estados Miembros para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden obstaculizar la capacidad de los Estados para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, así como a determinar cuáles son las buenas prácticas para ello, y facilitar la prestación de asistencia técnica.

2. El informe se centra en siete regiones afectadas: la Cuenca del Lago Chad, África Occidental y el Sahel, los Estados en las zonas de conflicto del Oriente Medio o adyacentes, Asia Meridional, Asia Sudoriental, el Cáucaso meridional y Europa Sudoriental. Se emplea un enfoque basado en los riesgos en el examen de la aplicación por los Estados Miembros de la resolución 2178 (2014) y se ponen de relieve los temas comunes y los que afectan a determinadas regiones.

3. El enfoque basado en los riesgos tiene por objeto facilitar la creación de capacidad de un modo que se adapte a la percepción que cada Estado tiene de sus propias necesidades. Debido a la gran diversidad de Estados afectados (en cuanto a tamaño y población), al carácter de las diferentes amenazas que plantean los combatientes terroristas extranjeros a cada Estado y a las capacidades y vulnerabilidades de cada uno, no es posible adoptar un enfoque único. Los Estados deberían elaborar una respuesta a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros que esté basada en sus propias inquietudes respecto de la seguridad nacional, más que en un modelo fijo que pueda resultar poco pertinente a su situación particular.

4. El informe incluye también recomendaciones regionales y temáticas encaminadas a fortalecer la respuesta de los Estados Miembros a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Al centrar su atención en las siete regiones mencionadas, concluye el análisis regional iniciado en el segundo informe (S/2015/683, anexo). El apéndice adjunto al presente informe contiene notas sobre la metodología empleada.

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

### **A. Combatientes terroristas extranjeros que regresan**

#### **1. Identificación de los combatientes terroristas extranjeros que regresan**

5. Por definición, los combatientes terroristas extranjeros tienen un Estado de origen al que pueden o no regresar. La elaboración de medidas adecuadas para hacer frente a la repatriación de combatientes terroristas extranjeros es un desafío a largo

plazo para los Estados de origen<sup>1</sup>. La Dirección Ejecutiva continuará haciendo un seguimiento de las respuestas de los Estados a este desafío.

6. La perspectiva de los combatientes terroristas extranjeros que regresan de los campos de batalla de la República Árabe Siria, el Iraq y otras zonas en conflicto es motivo de gran preocupación para muchos Estados de origen (los Estados de nacionalidad o residencia habitual). Aunque se dispone de pocos datos sobre el número de combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países, algunos Estados han informado de que han recibido a varios cientos de repatriados. Aunque muy pocos combatientes terroristas extranjeros parecen participar en actividades terroristas tras su regreso, los ataques perpetrados por combatientes terroristas extranjeros capacitados tienen más probabilidades de ser eficaces y letales<sup>2</sup>. Además, quienes reciben formación de grupos terroristas tienen más probabilidades de constituir una amenaza terrorista a su regreso que quienes participan en los combates<sup>3</sup>. Los grupos terroristas, incluido el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) (conocido también como Daesh), el Frente Al-Nusra, y otras células, entidades afiliadas o grupos disidentes o derivados de Al-Qaida han establecido campamentos de adiestramiento en todo el Oriente Medio, la Península Arábiga, el Magreb y el Sahel para reclutar y entrenar combatientes terroristas extranjeros (véase S/2015/441). Los veteranos de esos campamentos pueden utilizar sus nuevos conocimientos y la experiencia en el combate para participar en actividades terroristas cuando regresen a sus Estados de origen<sup>4</sup>.

7. Los combatientes terroristas extranjeros que regresan no solo pueden planear y llevar a cabo actos de terrorismo, sino también apoyar la actividad terrorista de otras personas (por ejemplo, mediante el reclutamiento de miembros de organizaciones terroristas y la incitación a cometer actos de terrorismo). También pueden crear nuevas células terroristas, proporcionar orientación o conocimientos técnicos, o recaudar fondos para actos de terrorismo o viajes<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Otra categoría que conviene examinar es la de los repatriados, o “exalumnos”, que luego viajan a otras zonas de conflicto. Esos combatientes tienen la capacidad de intensificar o prolongar los conflictos. El Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad señaló que los veteranos cumplían una función desproporcionadamente importante en las campañas del Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) y el Frente Al-Nusra, como lo demostraban los numerosos comandantes superiores que habían participado en conflictos anteriores (véase S/2015/358).

<sup>2</sup> El “efecto bumerán” (la proporción de combatientes que salen, regresan y planean atentados contra su país o región de origen) de la República Árabe Siria es muy bajo. Sin embargo, es muy probable que ese riesgo aumente gradualmente, a medida que incrementa el número de combatientes terroristas extranjeros que salen. Véase Thomas Hegghammer y Petter Nesser, “Assessing the Islamic State’s commitment to attacking the West”, *Perspectives on Terrorism*, Vol. 9, Núm. 4 (agosto de 2015).

<sup>3</sup> Jeanine de Roy van Zuijdewijn, “The foreign fighters’ threat: what history can (not) tell us,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 8, Núm. 5 (octubre de 2014).

<sup>4</sup> El atentado perpetrado contra *Charlie Hebdo* en enero de 2015 demostró que Al-Qaida en la Península Arábiga sigue participando activamente en la planificación de atentados en el exterior y apoyando a aquellos que deseen perpetrarlos (véase S/2015/441).

<sup>5</sup> En el informe de la Unión Europea sobre la situación y las tendencias del terrorismo en 2015 (*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*), la Oficina Europea de Policía (Europol) advirtió que los combatientes terroristas extranjeros que regresaban podían aprovechar su red de contactos recién adquiridos para facilitar el tránsito hacia las zonas de conflicto de quienes aspiraban a ser combatientes y recaudar fondos para ayudar a financiar los viajes de los grupos terroristas o prestar apoyo a estos.



8. Por consiguiente, los Estados Miembros deben intentar identificar y clasificar a los repatriados, ya sea en función de los datos demográficos, el papel que cumplían en la respectiva organización terrorista (por ejemplo, como reclutador, facilitador, combatiente, propagandista o defensor) o las razones para salir y volver. Este es un reto difícil pero los Estados deberían utilizar todos los medios posibles para superarlo, en particular medidas de control tecnológicas y biométricas, la recopilación activa de datos y entrevistas exhaustivas.

9. Un reto aún mayor consiste en saber si las personas identificadas como combatientes terroristas extranjeros que regresan seguirán realizando actividades terroristas. Por lo tanto, los Estados deben esforzarse por elaborar y compartir modelos de riesgos. Saber evaluar los riesgos que plantea cada uno de los repatriados permite a los gobiernos asignar recursos de manera eficaz para prevenir y desbaratar sus actividades o facilitar su reinserción en la sociedad.

10. Los Estados han tratado de dar respuesta a la amenaza potencial que plantean los repatriados mediante una amplia gama de medidas administrativas y de justicia penal, rehabilitación y reintegración. No obstante, casi todas esas medidas requieren cuantiosos recursos. La continuación de la labor de elaboración de modelos de riesgos contribuiría a la asignación de recursos.

## **2. Medidas de justicia penal**

11. La planificación de un enfoque de justicia penal abarca una compleja gama de cuestiones, que incluyen el equilibrio entre el enjuiciamiento y la prevención, la función de los repatriados como testigos de cargo, los problemas relacionados con la recopilación de pruebas procedentes de las redes sociales y las zonas de conflicto, y la función del fiscal antes y después de que se asigne a una persona a un programa de rehabilitación.

12. Para responder a la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros con medidas de justicia penal eficaces y adaptadas al contexto específico y facilitar la evaluación eficaz de los riesgos que plantean diversas categorías de repatriados, es preciso proseguir las actividades de investigación y el intercambio de experiencias. En la lucha contra la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros, es importante abordar toda la gama de delitos graves cometidos durante el viaje, incluidos los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes relacionados con el género. También es importante llevar a cabo una evaluación inicial de cada combatiente terrorista extranjero a fin de determinar el grado de culpabilidad y, por lo tanto, la respuesta apropiada.

## **3. Medidas de gestión**

13. Algunos Estados recurren a órdenes de control para vigilar a determinados repatriados que pueden haber participado en actos de terrorismo. Malasia y Singapur, por ejemplo, han elaborado programas gubernamentales eficaces para rehabilitar y reintegrar a los reclusos terroristas en la sociedad, a través de la detención preventiva y administrativa, en cooperación con diversas organizaciones de la sociedad civil. Entre las posibles restricciones impuestas en virtud de una orden de control figuran las limitaciones a las posesiones, el lugar de trabajo, el lugar de residencia, las relaciones con otras personas y los viajes. También puede ordenarse a la persona que entregue su pasaporte, acepte visitas de la policía sin previo aviso, se presente ante determinados funcionarios en momentos y lugares

concretos, se someta al marcado electrónico o informe a las autoridades de las transacciones financieras que realice. Esas órdenes suelen estar sujetas a una supervisión rigurosa por los pocos Estados que las emplean. Otros Estados que deciden recurrir a órdenes de control también deberían adoptar medidas de supervisión. Al emplear medidas de ese tipo para aplicar la resolución 2178 (2014), los Estados deben velar por que estén en plena conformidad con el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados y el derecho humanitario.

#### **4. Rehabilitación y reinserción**

14. El empleo de prácticas y políticas de persecución rígidas contra los combatientes terroristas extranjeros puede ser contraproducente para la aplicación de estrategias amplias dirigidas a luchar contra esos combatientes y el extremismo violento. Los Estados Miembros deberían considerar alternativas a la reclusión, según proceda, así como la rehabilitación y la posible reinserción en un entorno laboral y social positivo de los repatriados, los presos y los detenidos.

15. Las prisiones son especialmente importantes porque, en ausencia de salvaguardias apropiadas y necesarias, pueden proporcionar un refugio seguro en el que los terroristas pueden establecer redes, comparar e intercambiar tácticas, reclutar y radicalizar a nuevos miembros, incluso dirigir operaciones externas letales. Además, la mayoría de los extremistas encarcelados acabarán siendo puestos en libertad. Para reducir la probabilidad de que esas personas vuelvan al terrorismo tras su liberación, es indispensable ayudarlas a desvincularse de las actividades violentas. Los entornos penitenciarios pueden promover el extremismo violento, pero también pueden presentar oportunidades para prevenir la radicalización que conduce a la violencia.

#### **5. Participación de la comunidad**

16. En la resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad alentó a los Estados Miembros a lograr la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento que puede incitar a la comisión de actos terroristas, incluso empoderando a los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y de la educación y a todos los grupos interesados de la sociedad civil. Un mayor esfuerzo en este ámbito puede potenciar las medidas de los Estados para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a nivel comunitario.

17. Muchos Estados han desarrollado alianzas fructíferas con las comunidades en riesgo para que las autoridades pertinentes identifiquen a los repatriados, hagan evaluaciones de riesgo exactas e impidan a los repatriados volver al extremismo.

18. Cuando proceda, los Estados podrán considerar la posibilidad de emplear técnicas de apoyo para entablar y mantener el contacto con los familiares de los repatriados a fin de crear un entorno positivo al que puedan regresar, así como para establecer un punto de contacto con el combatiente terrorista extranjero a su

regreso. Esto es particularmente importante porque las familias suelen desempeñar un papel crucial en la separación y la reinserción de los repatriados<sup>6</sup>.

## 6. Participación de las autoridades locales

19. En muchos Estados, la escala sin precedentes del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros ha puesto a prueba la capacidad de los organismos nacionales para aplicar estrategias de lucha contra el extremismo violento a nivel nacional. La inclusión de la administración local en las respuestas presenta muchas ventajas, en particular permitir que los gobiernos pidan recursos adicionales. Algunos Estados han elaborado planes nacionales para coordinar la participación de las ciudades y los municipios en la aplicación de medidas para impedir que los repatriados tomen parte en el extremismo violento. Se trata de una buena práctica que permite a los gobiernos desplegar más recursos, compartir información sobre las buenas prácticas y emplear un enfoque más matizado de la participación comunitaria basado en “la situación sobre el terreno”.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

20. Muchos Estados han desarrollado enfoques creativos para la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros que regresan. Cuando corresponda, deberían compartir esos enfoques a nivel internacional. Los enfoques amplios y multidisciplinarios pueden exigir muchos recursos, pero es indispensable desarrollar modelos de riesgo eficaces para identificar a los repatriados que estén considerando la posibilidad de volver a participar en actos de terrorismo. Esos modelos no solo sirven para identificar a los terroristas y llevarlos ante la justicia, sino también para prestar asistencia en la asignación de recursos a otras respuestas eficaces y cuidadosamente calibradas. En el cuadro 1 se ilustra el número oficialmente reconocido de combatientes terroristas extranjeros de los Estados Miembros más afectados.

Cuadro 1

### Número de combatientes terroristas extranjeros de los Estados Miembros más afectados reconocido oficialmente

<i>Estado Miembro</i>	<i>Número de combatientes terroristas extranjeros</i>
Alemania	740
Argelia	260
Australia	120
Azerbaiyán	271
Bélgica	180
Bosnia y Herzegovina	217
Canadá	Más de 130

<sup>6</sup> La declaración de buenas prácticas para entablar un diálogo con los combatientes extranjeros en materia de prevención, divulgación, rehabilitación y reinserción, de la Red de la Unión Europea para la Sensibilización frente a la Radicalización, contiene 21 buenas prácticas en materia de fomento de la confianza, divulgación, contenido y sostenibilidad, así como un modelo de apoyo a la familia para entablar un diálogo con las familias, que abarca ejemplos concretos de colaboración directa e indirecta y lecciones aprendidas.

<i>Estado Miembro</i>	<i>Número de combatientes terroristas extranjeros</i>
Dinamarca	115
Estados Unidos de América	180
Federación de Rusia	2 700
Finlandia	40
Francia	500
Georgia	41
Indonesia	50
Irlanda	10
Italia	30
Kazajstán	300
Kirguistán	Más de 350
Kuwait	71
Malasia	60
Maldivas	200
Marruecos	1 200
Noruega	80
Países Bajos	200
Reino Unido	750 a 1 000
Serbia	18
Singapur	2
Tayikistán	300
Trinidad y Tabago	24
Túnez	Más de 3 000
Turquía	1 300
Uzbekistán	200 a 300

*Fuente:* Instrumentos habituales de evaluación de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y respuestas de los Estados Miembros. La reunión de más datos contribuirá a identificar a los combatientes terroristas extranjeros y analizar la información al respecto. Sin embargo, la falta de respuestas suficientes de los Estados Miembros muestra que sigue siendo difícil recabar datos.

*Nota:* Se asignó prioridad a los “Estados Miembros más afectados” debido a que se trata de Estados de origen, de tránsito o de destino, o Estados adyacentes a zonas de conflicto armado donde actúan combatientes terroristas extranjeros. Estos fueron determinados a través del diálogo de la Dirección Ejecutiva con los Estados Miembros. El número de Estados Miembros considerados “más afectados” ha cambiado a medida que se fueron publicando los informes (S/2015/338: 21 Estados; S/2015/683: 32 Estados; S/2015/975: 77 Estados).

## B. Reclutamiento de mujeres y niñas

### 1. Un fenómeno creciente

21. Las mujeres han desempeñado funciones importantes en los movimientos terroristas desde hace mucho tiempo<sup>7</sup>. Sin embargo, en vista de la magnitud actual de su participación en la comisión de actos de terrorismo y el extremismo violento, se necesita un examen mucho más serio y urgente<sup>8</sup>. Se calcula que unas 550 mujeres europeas han viajado al territorio controlado por el EIIL. En algunos Estados, son mujeres entre el 10% y el 20% de los combatientes terroristas extranjeros occidentales.

22. Los encargados de la formulación de políticas y otros a menudo emplean arraigados estereotipos de género a la hora de examinar la función de los hombres y las mujeres combatientes terroristas extranjeros. La opinión tradicional es que es menos probable que participen en actos de terrorismo las mujeres que los hombres. Sin embargo, los Estados entienden cada vez más que es tan probable que los actos letales de terrorismo sean cometidos por mujeres como por hombres. En Nigeria, la frecuencia y la intensidad de los ataques suicidas perpetrados por mujeres y niñas aumentaron marcadamente en 2015<sup>9</sup>. En Nigeria y la República Árabe Siria hay brigadas formadas íntegramente por mujeres que reciben capacitación para interrogar, controlar y vigilar a otras mujeres. Al-Shabaab ha pedido públicamente a los padres que envíen a sus hijas solteras para que combatan junto a los militantes de sexo masculino. Es evidente que no debe considerarse que las mujeres sean más o menos peligrosas, ni más propensas a la paz, el diálogo y la reconciliación, que los hombres<sup>10</sup>.

23. Las causas del extremismo violento y la radicalización conducente al terrorismo son múltiples y dependen del contexto. Los argumentos, la propaganda y las trayectorias son diferentes para las mujeres reclutas debido a que estas desempeñan funciones distintas de las de los hombres en los grupos terroristas. En

<sup>7</sup> Numerosas organizaciones terroristas han incluido a mujeres en sus filas. Entre ellas cabe mencionar la facción del Ejército Rojo en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia, el Ejército Republicano Irlandés, Euskadi Ta Askatasuna y el Ejército Rojo Japonés. Más recientemente, las mujeres han desempeñado funciones activas en Hizbullah, Al-Qaida, Al-Shabaab, el Batallón de reconocimiento y sabotaje de los mártires chechenos *Riyadus-Salikhin* y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo. Sus funciones y nivel de actividad varían ampliamente, y pueden consistir en la prestación de apoyo no operacional (por ejemplo, como esposas o en el apoyo moral) o de apoyo operacional (por ejemplo, como reclutadoras, instructoras, secuestradoras, propagandistas y recaudadoras de fondos), o en el desempeño de los papeles más mortíferos (por ejemplo, como agentes suicidas).

<sup>8</sup> Véase Erin Marie Saltman y Melanie Smith, “‘Till martyrdom do us part’: Gender and the ISIS phenomenon”, *Institute for Strategic Dialogue*, 2015. Puede consultarse en [http://www.strategicdialogue.org/Till\\_Martyrdom\\_Do\\_Us\\_Part\\_Gender\\_and\\_the\\_ISIS\\_Phenomenon.pdf](http://www.strategicdialogue.org/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf)

<sup>9</sup> En 2014, se registraron 26 ataques suicidas, mientras que hasta mayo de 2015 se habían realizado 27. Al menos tres cuartas partes de estos incidentes fueron perpetrados por mujeres y niños.

<sup>10</sup> Véanse Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, “Women and terrorist radicalization: final report”, puede consultarse en <http://www.osce.org/secretariat/99919?download=true>; y Kimiko de Freytas-Tamura, “Teenage girl leaves for ISIS, and others follow”, *New York Times*, 24 de febrero de 2015, puede consultarse en [http://www.nytimes.com/2015/02/25/world/from-studious-teenager-to-isis-recruiter.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2015/02/25/world/from-studious-teenager-to-isis-recruiter.html?_r=1).

los últimos años, el número de mujeres que se han adherido a estos grupos en línea, o “caliphettes” (muchachas que expresan su apoyo al EIIL) ha aumentado considerablemente, mientras el EIIL sigue promoviendo el papel de la mujer en el establecimiento de un “califato”.

24. Diversos grupos terroristas, entre ellos el EIIL, Boko Haram y Al-Shabaab, han aprovechado plenamente Internet y las redes sociales para difundir su ideología, dar publicidad a sus actividades, recaudar fondos y coordinar y desarrollar sus operaciones. Igualmente preocupante es el reciente aumento del número de mujeres reclutadoras, que radicalizan y alistán a muchachas y niñas para que desempeñen papeles más activos como productoras, divulgadoras y partidarias de mensajes e imágenes violentos en las redes sociales<sup>11</sup> o como seguidoras activas (por ejemplo, combatientes, reclutadoras, recaudadoras de fondos, mensajeras, espías o especialistas en logística) de Boko Haram y el EIIL. En el cuadro 2 se muestra el porcentaje de combatientes terroristas extranjeros que son mujeres o niñas, por Estado Miembro.

Cuadro 2

**Porcentaje de combatientes terroristas extranjeros que son mujeres o niñas, por Estado Miembro**

<i>Estado Miembro</i>	<i>Porcentaje de combatientes terroristas extranjeros que son mujeres o niñas</i>
Alemania	10
Bélgica	20
Bosnia y Herzegovina	17
Estados Unidos de América	15
Finlandia	20
Francia	29
Georgia	0,82
Kirguistán	20
Malasia	20
Noruega	30
Serbia	39
Trinidad y Tabago	40

## 2. Respuestas

25. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los servicios de inteligencia deben modificar sus enfoques para ajustarlos al carácter actual y la magnitud de la participación de la mujer. Un problema especial es la elevada proporción de mujeres que son más jóvenes y, por lo tanto, tienen menos

<sup>11</sup> Véase Edwin Bakker y Seran de Leede, “European female jihadists in Syria: exploring an under-researched topic”, documento de antecedentes para el Centro Internacional para la Lucha Contra el Terrorismo, abril de 2015. Puede consultarse en [http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf).

probabilidades de ser conocidas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de inteligencia y de control de fronteras. Los Estados deberían adaptar sus estrategias de modo que incluyan capacitación en materia de seguridad para las mujeres en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el gobierno y la sociedad civil, a fin de que estas puedan desempeñar un papel más constructivo en la elaboración de políticas y programas de lucha contra el terrorismo. Varios Estados han reforzado la participación de la mujer en la policía de proximidad, con miras a detectar indicios de radicalización y operaciones terroristas en sus comunidades. Otros han respondido mediante el reclutamiento de un mayor número de mujeres en sus fuerzas policiales.

26. En Kenya, Nigeria y el Pakistán, las organizaciones de mujeres promueven el diálogo entre las religiones, prestan apoyo y reintegran a las víctimas del terrorismo en las comunidades. En el Iraq, diversos grupos de mujeres propugnan la modificación de los planes de estudios a fin de que estos promuevan el estado de derecho, la prevención de los conflictos y programas contra el extremismo violento.

### **3. Conclusiones y recomendaciones**

27. Los Estados deben capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y del control de las fronteras para realizar evaluaciones de riesgos basadas en pruebas, que tengan en cuenta cuestiones concretas relativas a la forma de entrevistar a mujeres y niñas, en pleno cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y el estado de derecho. Los Estados también deberían aumentar el número de mujeres en los organismos de seguridad, especialmente las dependencias encargadas de hacer cumplir la ley y de combatir el terrorismo, y deberían sensibilizar a los profesionales en relación con cuestiones concretas relativas a las mujeres que son extremistas violentas.

28. La formulación, aplicación, supervisión y evaluación de estrategias para combatir el extremismo violento deben incluir la atención a la perspectiva de género y hacer partícipes a las mujeres de la sociedad civil y el sector de la seguridad.

29. Los Estados deben seguir participando en alianzas genuinas con las organizaciones comunitarias de mujeres, identificar a las mujeres y organizaciones activistas dignas de crédito, y promover la participación de la mujer en todos los niveles de los procesos de adopción de decisiones para la prevención del terrorismo y la lucha contra este fenómeno.

30. En su colaboración con los medios de difusión a fin de elaborar formas de refutar los mensajes extremistas, los Estados deberían asegurar la participación de mujeres cuyas opiniones resuenen en determinados destinatarios y proporcionar financiación que las mujeres, incluidas las que han sido extremistas violentas, se expresen acerca del extremismo violento y sus consecuencias mediante artículos, libros, películas y otros medios de comunicación. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 16 de la resolución 2178 (2014), los Estados también deben fortalecer la capacidad de las mujeres, incluidas las líderes políticas, comunitarias y religiosas, y los grupos de mujeres de la sociedad civil para que cooperen con los medios de comunicación y contribuir a la formulación de estrategias de comunicaciones y mensajes que contrarresten la retórica y los comportamientos extremistas.

## C. Cooperación internacional

### 1. Promoción de la cooperación

31. La promoción de la cooperación internacional en asuntos penales con el fin de llevar a los terroristas ante la justicia ha sido uno de los objetivos centrales del Comité contra el Terrorismo desde su creación. La aparición del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros ha hecho más necesario que los Estados mejoren la cooperación internacional<sup>12</sup>. Por definición, los casos de los combatientes terroristas extranjeros conllevan elementos transfronterizos. A fin de enfrentar el desafío que representan estos combatientes, todos los Estados deberían utilizar los instrumentos existentes más amplia, pronta y eficazmente. También podrían considerar la posibilidad de adoptar medidas colectivas a más largo plazo para desarrollar nuevos instrumentos que puedan disponer una cooperación internacional mayor y más rápida y eficaz. El Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, aprobado en mayo de 2015, es un ejemplo de un enfoque común eficaz.

### 2. Asistencia judicial recíproca y extradición en asuntos penales

32. En general, la asistencia judicial recíproca en asuntos penales se utiliza poco a nivel mundial. Además, la tramitación de las solicitudes de asistencia judicial recíproca tiende a ser un proceso lento y engorroso<sup>13</sup>. Los casos de los combatientes terroristas extranjeros presentan problemas particulares. Incluso los Estados que tienen gran capacidad dependen principalmente de las pruebas reunidas a nivel nacional para enjuiciar a los combatientes terroristas extranjeros. Muy pocos Estados pueden realizar misiones a las zonas de conflicto para recabar información. Son también pocos los Estados que han establecido una presencia diplomática en esas zonas. En los casos de los combatientes terroristas extranjeros, el problema se ve exacerbado por el enorme aumento de la demanda de cooperación para la recopilación de datos digitales y las pruebas de Internet, lo que suele requerir la cooperación con el sector privado.

---

<sup>12</sup> En la resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad recuerda su resolución 1373 (2001), según la cual todos los Estados Miembros deben asegurar “el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos” y proporcionarse “recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a estos, inclusive por lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos”.

<sup>13</sup> La tramitación de las solicitudes de asistencia judicial recíproca es lenta en los Estados requerentes y los Estados requeridos, por las siguientes razones, o algunas de ellas: a) la falta de una autoridad central designada o la insuficiencia de la potestad jurídica de la autoridad central designada; b) la falta de voluntad política; c) la insuficiencia de recursos humanos y técnicos (incluidos, en particular, con respecto a la cooperación en la recopilación de las pruebas reunidas de Internet o las redes sociales); d) diferencias en los requisitos jurídicos entre los Estados Miembros; e) barreras lingüísticas; f) la falta de información pública (por ejemplo, resúmenes de los procedimientos y requisitos jurídicos para la solicitud); g) la falta de un órgano regional para la cooperación judicial; y h) la falta de un centro de coordinación facultado para iniciar la comunicación oficiosa a los fines de preparar una solicitud.



33. A fin de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a las zonas de conflicto, los Estados deberían establecer las facultades legales y la capacidad práctica necesarias para arrestar y extraditar a sospechosos. Si bien los desafíos que involucran los procedimientos de extradición son similares a los experimentados en los relativos a la asistencia judicial recíproca, los Estados Miembros han concertado un menor número de tratados y acuerdos de extradición que de asistencia judicial recíproca. Además, el 38% de los Estados Miembros todavía no ha designado una autoridad central encargada de tramitar las solicitudes de extradición. Solo un tercio de los Estados puede arrestar a los fugitivos a partir de notificaciones rojas de INTERPOL como precursor de la extradición. Parece existir una falta general de confianza entre los Estados respecto de la extradición de los sospechosos de terrorismo.

34. Menos de la mitad de los Estados Miembros extradita a sus propios nacionales. Si un Estado no lo hace, el caso debe juzgarse sobre la base de una solicitud de extradición de conformidad con el principio *aut dedere aut judicare* (extraditar o enjuiciar)<sup>14</sup>. Sin embargo, es sumamente difícil obtener una sentencia condenatoria de los combatientes terroristas extranjeros detenidos si todos los testigos y las pruebas se encuentran en el exterior. Una tendencia reciente es que los Estados Miembros revisen su legislación para permitir la extradición de todos los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad. Más adelante se examinan otras alternativas a la extradición (y su utilización en el caso de los combatientes terroristas extranjeros).

### 3. Acuerdos bilaterales y multilaterales

35. En los casos de los combatientes terroristas extranjeros suele necesitarse la cooperación interregional. No es realista ni necesario que un Estado concierte acuerdos generales sobre asistencia judicial recíproca con todos los demás Estados Miembros. En algunos Estados no está permitido, ya sea legalmente o como cuestión de política, disponer la prestación de asistencia judicial recíproca sin que medie un acuerdo tal. Los acuerdos bilaterales extrarregionales de cooperación en materia penal son raros. Esto puede plantear problemas cuando existe la necesidad de que los Estados de origen, de tránsito y de destino cooperen entre sí, hasta tanto se pueda aplicar el principio de la doble incriminación, una vez que los Estados hayan legislado sobre los elementos de la penalización contenidos en los párrafos pertinentes de la resolución 2178 (2014). Sin embargo, un buen ejemplo de cooperación bilateral conjunta extrarregional es la llevada a cabo entre España y Marruecos.

### 4. La doble incriminación y otros obstáculos

36. La cuestión de la doble incriminación es particularmente importante en los casos de los combatientes terroristas extranjeros. Son pocos los Estados Miembros que han tipificado específicamente como delito los viajes de los combatientes terroristas extranjeros o su financiación. Algunos pueden utilizar las disposiciones

<sup>14</sup> Véase, en particular, el párrafo 3 del anexo de la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad, en el que el Consejo dispone que los Estados tienen que llevar ante la justicia a quienes financien, planeen, apoyen o cometan actos terroristas o proporcionen refugio seguro, de conformidad con el derecho internacional y en especial basándose en el principio de extradición o enjuiciamiento.

jurídicas vigentes para enjuiciar los delitos conexos a los combatientes terroristas extranjeros, pero pueden aplicar requisitos estrictos con respecto a la doble incriminación, en lugar de interpretar este requisito de manera flexible a fin de aprovechar al máximo el uso de la asistencia judicial recíproca.

37. Dado que muchos de los combatientes terroristas extranjeros son jóvenes o niños, es posible que la legislación nacional en la que se definen los menores afecte también a la cooperación internacional. La expiración de los plazos de prescripción también puede plantear dificultades, y los Estados deben revocar esas limitaciones en causas penales.

## **5. Autoridades centrales**

38. En ausencia de una autoridad central designada, los Estados pueden emplear vías diplomáticas, lo que puede retrasar las respuestas a las solicitudes de asistencia judicial recíproca. Alrededor del 44% de los Estados Miembros o bien no ha designado todavía una autoridad central o no la ha puesto en pleno funcionamiento; entre ellos se cuentan Estados que están entre los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

## **6. Investigaciones internacionales conjuntas**

39. Es importante que los Estados coordinen sus esfuerzos cuando se ocupan de la misma causa relativa a los combatientes terroristas extranjeros, según proceda. Algunos Estados han elaborado mecanismos para las investigaciones internacionales conjuntas integradas. Debería alentarse esta tendencia, sobre todo porque esos mecanismos pueden prestar asistencia en la investigación de las redes de financiación y reclutamiento de los combatientes terroristas extranjeros. La cooperación entre la India y los Estados Unidos de América en la investigación de los atentados terroristas perpetrados en Mumbai (India) en 2008, y la entablada entre Indonesia y Australia en la investigación de los atentados terroristas cometidos con bombas en Bali (Indonesia) en 2002 resultaron eficaces para llevar a los terroristas ante la justicia. Otro modelo satisfactorio es el del Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, con sede en Budapest, cuyo personal incluye por lo menos un oficial de enlace (policía o aduanas) de cada uno de sus 12 Estados miembros. El Centro coordina el intercambio de información en tiempo real e investigaciones conjuntas de delitos transnacionales<sup>15</sup>. Sin embargo, muchos Estados no poseen la base jurídica para realizar investigaciones conjuntas o carecen de la experiencia y la formación necesarias.

## **7. Remisión de actuaciones penales**

40. En el caso de las investigaciones de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, es posible que las pruebas estén dispersas entre los Estados de partida, tránsito y destino. Además, es posible que dos o más Estados investiguen al mismo combatiente terrorista extranjero. Una forma eficaz de facilitar esas investigaciones es la remisión de actuaciones penales, que implica el cierre de la investigación en un Estado y la transferencia de la totalidad del expediente penal a otro para que continúe la investigación. Este mecanismo suele aplicarse en el marco de un tratado bilateral o un acuerdo entre los fiscales y las fuerzas policiales de los Estados de

---

<sup>15</sup> El número de investigaciones conjuntas realizadas por el Centro (incluidos casos de terrorismo y casos relativos a las armas pequeñas y las armas ligeras) aumentó de 44 en 2010 a 70 en 2014.

que se trate. Para ello, se necesita un cierto grado de confianza mutua y esto es especialmente eficaz si los Estados interesados comparten procedimientos penales similares. Sin embargo, sea debido a la falta de conciencia, de confianza o de conocimientos especializados, este mecanismo se emplea rara vez.

## **8. Abuso de la condición de refugiado**

41. Las masivas corrientes de refugiados y solicitantes de asilo procedentes de zonas de conflicto también plantea el riesgo de que los combatientes terroristas extranjeros intenten emplear el sistema de refugiados para evadir el enjuiciamiento. Todos los Estados deberían establecer, en consulta con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, un procedimiento eficaz para determinar cuándo otorgar la condición de refugiados a los solicitantes de asilo, y excluir a las personas que, de conformidad con el artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, no se consideran merecedoras de protección internacional.

## **9. Traslado internacional de personas condenadas a cumplir una pena**

42. Los combatientes terroristas extranjeros a menudo son acusados y condenados en Estados distintos del Estado de su nacionalidad. Al completar su condena, son puestos en libertad y deportados a sus Estados de origen para reintegrarse en sus comunidades. Sin embargo, el cumplimiento de la pena en el propio país puede tener ventajas desde el punto de vista de la rehabilitación. El apoyo de los familiares, los amigos y los dirigentes comunitarios y religiosos puede ser crucial para la desradicalización y la reintegración de los combatientes terroristas extranjeros, y suele disponerse de un apoyo tal en el país de origen.

43. Una buena medida a este respecto es el Convenio del Consejo de Europa sobre Traslado de Personas Condenadas, aprobado por otros 18 Estados de fuera de la región del Consejo (incluidos Estados de Asia, América y el Pacífico). Sin embargo, el traslado implica varios desafíos, entre ellos las diferencias en las normas para la imposición de penas y las condiciones de encarcelamiento. Por consiguiente, se alienta a los Estados de destino, origen y tránsito a concertar acuerdos bilaterales sobre el traslado de combatientes terroristas extranjeros a los Estados de los que son nacionales<sup>16</sup>.

## **10. Conclusiones y recomendación**

44. En vista de que los desafíos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros son, por su propia naturaleza, de carácter internacional, los Estados Miembros deben intensificar su cooperación internacional para solucionarlos. Existen mecanismos de cooperación internacional, pero su aplicación no ha alcanzado todavía el nivel necesario para poder responder eficazmente a los desafíos. Los Estados Miembros deben dedicar los recursos necesarios a hacer que los mecanismos de cooperación internacional existentes sean eficaces. También

<sup>16</sup> El artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional dispone que “los Estados Parte podrán considerar la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales sobre el traslado a su territorio de toda persona que haya sido condenada a pena de prisión o a otra pena de privación de libertad por algún delito comprendido en la presente Convención a fin de que complete allí su condena”.

deberían examinar y actualizar su legislación pertinente, y las estructuras institucionales y los mecanismos de cooperación, según proceda.

### **III. Análisis regional**

45. En la presente sección continúa el análisis regional de las amenazas y las prioridades en materia de aplicación iniciado en el segundo informe, y se añaden otras siete regiones afectadas por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Los temas que se analizan en este informe son diferentes para cada región, sobre la base de la evaluación realizada por la Dirección Ejecutiva respecto de las amenazas y las prioridades en materia de aplicación.

#### **A. Cuenca del Lago Chad (Camerún, Chad, Níger y Nigeria)**

##### **1. Evaluación general de las amenazas**

46. La amenaza terrorista en la Cuenca del Lago Chad está adquiriendo una dimensión cada vez más regional, a medida que Boko Haram amplía sus operaciones desde Nigeria hacia los países vecinos, a saber, el Níger, el Chad y el Camerún. A pesar de los logros alcanzados recientemente por la coalición formada por los cuatro Estados de la Cuenca, Boko Haram sigue representando una amenaza considerable y perpetrando ataques mortíferos en la región.

47. La puesta en marcha de la Fuerza Especial Conjunta Multinacional y la determinación del Presidente de Nigeria, Muhammadu Bujari, de derrotar al grupo pueden resultar un punto de inflexión en la región. Sin embargo, a fin de impedir el reclutamiento de terroristas y poner coto a la corriente de combatientes terroristas extranjeros, los Estados de la región también deben complementar las estrategias basadas en los organismos encargados de hacer cumplir la ley con otras más suaves, centradas en los factores socioeconómicos subyacentes que impulsan el terrorismo.

48. Los Estados de la región se ven afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros como Estados de origen y de destino. Boko Haram sigue estando compuesto principalmente por nigerianos, pero se ha informado de que un número cada vez mayor de militantes provienen del Camerún (alrededor de 3.000), el Chad y el Níger. Aunque no hay indicios de que se esté reclutando a un número importante de combatientes terroristas extranjeros de fuera de la región, al parecer esto sí está ocurriendo en Malí (el Chad ha detenido a sospechosos de Malí en relación con los ataques llevados a cabo por Boko Haram en su territorio nacional). Boko Haram también parece haber establecido células locales en toda la región. Muchos miembros nuevos son reclutados por la fuerza o a cambio de recompensas financieras o de otro tipo, pero hay algunos que han sido atraídos por los mensajes del grupo.

49. Boko Haram ha establecido vínculos bien documentados con otros grupos terroristas activos en el continente, especialmente Al-Qaida en el Magreb Islámico. En marzo de 2015, se declaró leal al EIIL y, posteriormente, cambió su propio nombre por el de “Provincia del Estado Islámico en África Occidental”. Se desconoce el alcance total del apoyo material prestado por el EIIL. Sin embargo, en enero de 2015 Boko Haram abrió una cuenta de Twitter en árabe que pretende ser el medio oficial de comunicación de su división de medios de comunicación, Al-

Urwah al-Wuthqa. Hasta entonces, el grupo no contaba con un sitio web de propaganda ni ninguna otra presencia oficial en las redes sociales en ningún idioma, pero ahora ha publicado diversos tipos de propaganda en línea, incluidos varios vídeos. Lo altamente desarrollado de la propaganda que siguió a la puesta en marcha de la cuenta de Twitter de Boko Haram demuestra la influencia del EIL.

## 2. Análisis regional

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

50. Todos los Estados de la región cuentan con legislación contra el terrorismo, aunque ninguno de ellos ha tipificado explícitamente el hecho de viajar o intentar viajar a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, de conformidad con la resolución 2178 (2014). En Nigeria, la Ley (de Prevención) del Terrorismo se ha redactado de manera que se cumpla la mayoría de los requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) respecto a la tipificación de delitos. El Camerún y el Chad han tipificado el reclutamiento y el suministro o la recepción de capacitación para cometer actos de terrorismo. En la legislación contra el terrorismo del Chad también se incluye la facilitación. Sin embargo, las leyes contra el terrorismo adoptadas recientemente por el Camerún y el Chad incluyen definiciones de “terrorismo” y “acto terrorista” demasiado amplias, y prevén la pena de muerte respecto de la mayoría de los delitos de terrorismo, lo que plantea preocupaciones en relación con el respeto de los derechos humanos.

51. El número de enjuiciamientos por delitos relacionados con el terrorismo es muy bajo, por varias razones, entre ellas la falta de capacidad para llevarlos a cabo. Un Estado ha creado un grupo de fiscales y jueces especializados en la lucha contra el terrorismo, y ha establecido recientemente una dependencia de casos complejos en su Fiscalía para ocuparse de casos de terrorismo y delitos graves. Los demás Estados de la región han avanzado menos en este sentido. A fin de llevar a buen puerto los juicios por delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, los Estados deberían reforzar sus capacidades para obtener pruebas de los Estados de destino, especialmente cuando las fuerzas militares están a la vanguardia de la lucha contra el terrorismo y participan en la reunión y preservación de las pruebas, y mejorar la coordinación y el intercambio de información en los planos nacional e internacional por la policía, las autoridades de control de fronteras, los servicios de inteligencia y las oficinas de los fiscales. Los Estados de la región deberían velar por que los autores de actos de terrorismo, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, que sean llevados ante la justicia cuenten con las debidas garantías procesales. Otros problemas incluyen la admisibilidad de datos de inteligencia en los tribunales y la dependencia de investigaciones encabezadas por fiscales.

### b) *Cumplimiento de la ley*

52. El intercambio de información y la cooperación entre organismos no están bien desarrollados. Un Estado ha establecido una dependencia especial de lucha contra el terrorismo, pero esta carece de la capacidad técnica y el equipo necesarios para cumplir eficazmente sus funciones. En tres Estados, el ejército es el principal

responsable en la lucha contra el terrorismo. En consecuencia, los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen una capacidad limitada para investigar las actividades terroristas, en particular mediante técnicas que respeten los derechos humanos y el estado de derecho. Un Estado cuenta con varios organismos encargados de hacer cumplir la ley que se ocupan de investigar delitos de terrorismo, pero carece de un mecanismo claro para distribuir las causas entre ellos. No obstante, ha establecido una dependencia nacional de inteligencia conjunta dentro de la Oficina del Asesor de Seguridad Nacional y está en vías de establecer una base de datos centralizada e informatizada. Los Estados de la región también carecen de capacidades forenses. Algunos han adoptado medidas para aumentar la reunión y el intercambio de inteligencia. A través de la Fuerza Especial Conjunta Multilateral, los cuatro Estados están redoblando sus esfuerzos para coordinar las acciones militares contra Boko Haram y aumentar el intercambio de inteligencia por conducto del centro regional de fusión de inteligencia creado recientemente. Sin embargo, también deberían centrarse en el fortalecimiento de la coordinación y cooperación de los organismos encargados de cumplir la ley en los planos nacional y regional.

c) *Prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros*

53. La mayoría de los militantes de Boko Haram proviene de comunidades situadas en las fronteras del Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria. Hablan kanuri o hausa, y pueden mezclarse fácilmente con las poblaciones locales. A menudo tienen parientes del otro lado de la frontera y, debido a que la emisión de documentos justificativos de la identidad, como los certificados de nacimiento, no está suficientemente controlada, pueden obtener documentos de identidad o pasaportes de otro país con relativa facilidad.

54. Los Estados de la región han tendido a centrar sus recursos en medidas encaminadas a garantizar la seguridad en los puestos fronterizos situados en los aeropuertos. Dos Estados utilizan un sistema informatizado de gestión de las corrientes migratorias, que incluye las listas de control nacionales y las alertas. En otro Estado, se verifican los datos personales de los viajeros con una lista nacional de sospechosos. Un Estado está adoptando medidas para fortalecer su capacidad de gestión de las fronteras mediante el suministro de equipo físico y un conjunto de programas informáticos para la gestión de los movimientos transfronterizos, y mediante la conexión con las bases de datos de INTERPOL. En la mayoría de los Estados de la región, se utilizan las listas de pasajeros recibidas antes de su llegada y se las compara con las listas de control. Sin embargo, la transmisión de los datos de los viajeros mediante listas de pasajeros no está automatizada y las comprobaciones se realizan manualmente. Por otra parte, no todas las aerolíneas entregan listas de pasajeros. En general, los organismos encargados del control de las fronteras tienen una capacidad limitada para verificar la identidad de los extranjeros en las fronteras o dentro del país y compararla con listas de sospechosos completas e integradas nacionales e internacionales, en particular en las fronteras terrestres.

55. Muchos de los puestos fronterizos terrestres carecen de recursos básicos como la electricidad y el acceso a Internet. Como resultado de ello, muchos oficiales de fronteras no tienen acceso a las bases de datos nacionales e internacionales, y dependen de listas de personas buscadas en papel. Por otra parte, los pocos puestos

fronterizos oficiales existentes deben abarcar cientos de kilómetros. Las comunidades fronterizas a menudo utilizan puntos no oficiales para las actividades comerciales y sociales. El conflicto con Boko Haram limita la presencia de autoridades gubernamentales en las zonas fronterizas, ya que las instalaciones del gobierno que están aisladas constituyen objetivos fáciles. Así, es muy sencillo para los militantes de Boko Haram cruzar fronteras terrestres sin ser detectados. Dos Estados vecinos han establecido patrullas de fronteras integradas por personal militar, de la policía y de la gendarmería.

*d) Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

56. Salvo en Nigeria, las tasas de acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y su utilización por hogares e individuos siguen siendo muy bajas, especialmente entre los grupos vulnerables. Sin embargo, se teme que Boko Haram también esté reclutando y radicalizando a diversas personas a través de Internet. Es preocupante además que pueda radicalizarse y reclutarse en línea a personas más instruidas para combatir fuera de la región (por ejemplo, en la República Árabe Siria y el Iraq). Según se ha informado, otras vías de radicalización incluyen las escuelas religiosas, predicadores itinerantes, cárceles y campamentos de refugiados y desplazados internos. La subversión de las instituciones educativas y religiosas constituye un riesgo considerable en los cuatro Estados de la región, en particular en vista de que los servicios educativos gubernamentales no satisfacen las necesidades de la población local (especialmente en las zonas afectadas por Boko Haram). Un Estado ha adoptado medidas para promover el diálogo entre religiones y la tolerancia religiosa, en particular mediante la creación de un día de oración por la paz y el establecimiento de una plataforma interreligiosa que incluye el establecimiento de un programa de coexistencia pacífica en diversas regiones del país. Solo un Estado ha adoptado un programa de lucha contra el extremismo violento que reconoce la necesidad de la participación de la sociedad civil y las comunidades. Ha contratado a un número considerable de funcionarios para ejecutar el programa, que incluye un programa para los repatriados. Sin embargo, apenas ha comenzado la aplicación. Queda por ver si esa estrategia puede aplicarse con éxito en zonas muy afectadas por Boko Haram, donde el Gobierno tiene poca influencia. La estrategia de seguridad y desarrollo de un Estado promueve el acceso a los servicios sociales básicos, como la educación, pero faltan los recursos necesarios. Otro Estado ha establecido recientemente centros para reintegrar a ex combatientes terroristas extranjeros jóvenes. La reintegración y rehabilitación de los antiguos combatientes terroristas extranjeros están todavía en sus comienzos en la región.

## **B. África Occidental y el Sahel (Côte d'Ivoire, Malí, Mauritania, Níger, Senegal)**

### **1. Evaluación general de las amenazas**

57. A comienzos de 2012, la situación política de Malí empeoró drásticamente cuando estalló la guerra civil tras una rebelión del Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (predominantemente tuareg). Los grupos islamistas violentos aprovecharon las perturbaciones resultantes para hacerse con el control de las regiones del norte de Malí y desestabilizar a toda la región del Sahel.

58. Algunos de esos grupos fueron derrotados en 2013 tras la intervención militar denominada “Operación Serval”, encabezada por Francia. Sin embargo, pudieron retirarse y reagruparse. Si bien ya no pueden controlar ciudades enteras como antes, estos grupos conservan su capacidad de perturbar el proceso de consolidación de la paz en curso mediante ataques terroristas. Desde 2014, han desviado la atención de los ataques, de las fuerzas militares internacionales y del Gobierno en el norte de Malí al personal y los contratistas de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el centro y el sur del país. En lugar de avanzar hacia el sur, la violencia se está dispersando por todo el país. En el verano de 2015, el grupo terrorista Ansar Eddine también emitió amenazas directas contra Côte d’Ivoire y Mauritania.

59. La amenaza para la región es cada vez más multifacética, con la participación de numerosos grupos. El Frente de Liberación de Macina y Ansar Eddine han continuado siendo movimientos fundamentalmente nacionales que no reclutan combatientes extranjeros. Al-Qaida en el Magreb Islámico, por su parte, publicó un vídeo de un ataque perpetrado en julio de 2015 contra un convoy de las Naciones Unidas, en el que mostraba a combatientes de Marruecos, España y Egipto. No se dispone de una estimación general del número de combatientes terroristas extranjeros activos en el Sahel, pero se conocen los patrones generales.

60. Uno de los patrones más claros es que, a diferencia del EIIL, los grupos terroristas que operan en el Sahel tienden a reclutar a combatientes de determinados Estados, de conformidad con sus respectivas estrategias y esferas de influencia. Por ejemplo, Al-Mourabitoun, generalmente recluta a mauritanos del Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental, o nacionales del Magreb pertenecientes a la organización Firmantes de Sangre, que tiene su base en Malí. Se ha informado que, en sus intentos por arrebatar la influencia de Al-Qaida en el Magreb Islámico, el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental ha ampliado sus actividades de reclutamiento al Chad y al Sudán. Al-Qaida en el Magreb Islámico ha pasado recientemente a reclutar a poblaciones locales que están familiarizadas con los ámbitos de acción de los terroristas. El EIIL procura obtener influencia en la región mediante el uso de células latentes locales, como la integrada por combatientes argelinos que fue desmantelada en Mauritania en julio de 2015.

61. Algunos combatientes terroristas extranjeros de África Occidental también se han unido al EIIL y Boko Haram. A principios de 2015, se informó que un grupo numeroso de jóvenes del Níger había viajado a Nigeria para unirse a Boko Haram, a cambio de dinero (unos 560 dólares por mes). Los Estados del Sahel son, por consiguiente, Estados de origen y de tránsito, y Malí es un importante Estado de destino.

62. Otros grupos yihadistas amplían sus redes al afirmar su lealtad al EIIL. Boko Haram lo hizo en marzo de 2015, y se ha informado de que Al-Mourabitoun hizo lo propio dos meses más tarde. La competencia entre Al-Qaida en el Magreb Islámico y el EIIL dificulta más la lucha en su contra, en parte porque sus métodos son diferentes. Por ejemplo, mientras que el primero suele mantener con vida a sus rehenes para fines de negociación, el segundo los mata, como prueba de su radicalismo.



63. La evolución de la amenaza terrorista en la región implica la necesidad de adoptar un enfoque más amplio de la lucha contra el terrorismo, que incluya medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo y tener en cuenta los factores socioeconómicos, incluidos los altos niveles de desempleo juvenil, la pobreza, los conflictos prolongados y la ausencia del estado de derecho.

## **2. Análisis regional**

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

64. La mayoría de los Estados de la región ha elaborado leyes amplias contra el terrorismo que incluyen los delitos basados en tratados relativos a la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, esas leyes no suelen cumplir los requisitos derivados de la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos. Mauritania y el Níger han incluido en cierta medida en su legislación los requisitos para tipificar como delito el reclutamiento, así como la provisión o recepción de adiestramiento, dentro o fuera del país, para cometer actos de terrorismo.

65. La creación, en Malí, Mauritania, el Níger y el Senegal, de dependencias especializadas en la investigación y el enjuiciamiento para la lucha contra el terrorismo representa un avance real, ya que permite la especialización de los jueces y tribunales encargados de tramitar los casos de terrorismo. Sin embargo, estas dependencias se enfrentan a dificultades logísticas y de capacidad técnica en la tramitación de esos casos y han logrado llevar a juicio a muy pocos. Por lo tanto, es necesario fortalecer la autoridad de estas dependencias, desarrollar su experiencia en la tramitación de los casos de los combatientes terroristas extranjeros y reforzar sus recursos técnicos.

### *b) Cumplimiento de la ley y prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros*

66. Son escasas o inexistentes las medidas legislativas, administrativas u operacionales en vigor para velar por que quienes intentan viajar para convertirse en combatientes terroristas extranjeros no puedan abandonar su país de origen o residencia para dirigirse a las zonas de conflicto en el exterior. Un Estado confisca los pasaportes de las personas sospechosas de intentar convertirse en combatientes terroristas extranjeros.

67. La exención de los requisitos de visado para los ciudadanos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la ausencia de visados de tránsito en general y la falta de verificación de la identidad de los pasajeros en tránsito son vulnerabilidades que podrían ser explotadas por los combatientes terroristas extranjeros.

68. La ausencia de medidas computarizadas de detección en las fronteras terrestres afecta la capacidad de los funcionarios de primera línea de verificar eficazmente que los viajeros no figuren en las listas de vigilancia o alertas. Además, las listas de vigilancia y alertas se transmiten en papel y por consiguiente no permiten la verificación en tiempo real.

69. Solo unos pocos Estados de la región facilitan a los funcionarios de primera línea el acceso al sistema mundial de telecomunicaciones policiales de INTERPOL, I-24/7, y a su base de datos sobre documentos de viaje perdidos o robados, que incluye una base de datos sobre combatientes terroristas extranjeros. La falta de un sistema de información anticipada sobre pasajeros también socava los esfuerzos de los funcionarios de primera línea para detectar a los combatientes terroristas extranjeros en el momento de su entrada o salida. Otra deficiencia reside en la falta de coordinación entre los organismos de fronteras.

70. Para prevenir, detectar y suprimir las corrientes de combatientes terroristas extranjeros es también necesario que los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluso los de fronteras, compartan la información y los análisis conexos. Sin embargo, la capacidad de reunir y centralizar la información e inteligencia sobre los grupos terroristas y los combatientes terroristas extranjeros y de compartir esa información con todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley varía considerablemente de un Estado a otro. Es esencial desarrollar la capacidad de los Estados para reunir y analizar información, así como establecer mecanismos a través de los cuales puedan centralizarse y compartirse la información y la inteligencia. El Senegal, por ejemplo, ha establecido en la Oficina del Presidente un centro de orientación estratégica, que centraliza toda la información proporcionada por los organismos de inteligencia interna y externa. Sin embargo, no está claro hasta qué punto el centro comparte la inteligencia con todos los servicios de seguridad.

71. La gran extensión y porosidad de las fronteras y la falta de capacidad para desplegar medidas eficaces para controlarlas hacen difícil que los Estados de la región detengan la corriente transfronteriza de combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, algunos Estados han establecido medidas para impedir el cruce de delincuentes y terroristas. La estrategia de gestión de la frontera de Mauritania prevé la existencia de puntos de ingreso oficiales y un aumento del número de puntos de cruce obligatorios. El norte del país, en la zona de la frontera con Malí, se ha declarado un sector militar restringido sujeto a un régimen especial de entrada y permanencia. Mauritania también ha incluido a las poblaciones nómadas y las comunidades locales en sus sistemas de gestión de la seguridad y de alerta temprana. El Níger despliega patrullas conjuntas (internacionales) en sus fronteras con Malí y Nigeria y patrullas mixtas (nacionales) en todo su territorio. Los organismos aduaneros no participan en las patrullas conjuntas, pero se han firmado acuerdos bilaterales con Malí sobre el derecho de persecución. Sin embargo, es necesario aumentar la frecuencia y el alcance geográfico de estas patrullas y reforzar su capacidad operacional. Otros Estados de la región también deben establecer patrullas conjuntas y mixtas que incluyan procedimientos operativos estándar. Los organismos de control de fronteras deberían fortalecer la cooperación con sus homólogos de los Estados vecinos, mediante el desarrollo de operaciones conjuntas o sincronizadas.

c) *Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

72. Los diversos canales de reclutamiento en la región incluyen la movilización colectiva por células locales de reclutamiento en los Estados en que las redes asociadas a Al-Qaida en el Magreb Islámico tienen una base sólida; el alistamiento espontáneo e individual; y el reclutamiento activo por esta organización y el

Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental, particularmente a través de incentivos materiales, como las “bonificaciones por alistamiento”, e incentivos ideológicos que explotan los problemas locales, particularmente entre los jóvenes de las zonas desfavorecidas.

73. Se desconoce en qué medida Internet y las redes sociales desempeñan un papel en el reclutamiento de los grupos terroristas (en particular en la República Árabe Siria y el Iraq). El uso de Internet está muy desarrollado en las zonas urbanas, pero, en general, el número de usuarios de Internet y la tasa de penetración de las redes sociales siguen siendo moderadas en todos los Estados de la región. Sin embargo, el número de cibercafés va en aumento. Los Estados de la región no han desarrollado su capacidad para vigilar los sitios web o los medios sociales, y carecen del equipo básico y los conocimientos necesarios para hacerlo. Dos Estados han implantado medidas, incluida la policía de proximidad y las evaluaciones de los riesgos en las cárceles, para impedir el reclutamiento, pero, en general, los Estados no han abordado con eficacia la cuestión del reclutamiento, debido a la falta de recursos.

74. No todos los Estados de la región penalizan la incitación. Los gobiernos reconocen que la radicalización es un problema considerable y creciente y que la pobreza extrema, las bajas tasas de alfabetización, la elevada tasa de desempleo (especialmente entre los jóvenes) y la influencia de los extremistas religiosos son las principales causas. Algunos Estados han organizado reuniones entre los dirigentes religiosos y las autoridades tradicionales y civiles y celebrado seminarios para la sensibilización pública. También se han tomado medidas para vigilar los planes de estudios de las escuelas religiosas. En el Senegal, por ejemplo, en virtud de un proyecto de ley que actualmente tiene ante sí la legislatura, las escuelas religiosas deberían ampliar sus planes de estudios más allá de la educación religiosa e incorporar la enseñanza de dialectos locales. Algunos Estados también han suscrito la iniciativa de Marruecos para capacitar a los imanes para que enseñen “el verdadero islam”. Mauritania ha puesto en marcha un programa de rehabilitación de presos terroristas y de extremistas. Los Estados de la región deben aprovechar esos esfuerzos mediante la adopción de estrategias integrales de lucha contra el extremismo violento que aborden las condiciones que propician el terrorismo, la propagación del extremismo violento y el reclutamiento, así como mediante la introducción de programas de rehabilitación y reintegración para los combatientes terroristas extranjeros que regresan.

*d) Cooperación regional*

75. Ningún país de la región ha ratificado aún la Declaración de Rabat de 2008 relativa a la materia de extradición y asistencia judicial en el marco de la lucha contra el terrorismo (A/62/939-S/2008/567, anexo) aprobada en la Quinta Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Francófonos de África. Cuando entre en vigor, este será un instrumento muy eficaz para la cooperación regional en la contención del flujo de combatientes terroristas extranjeros.

76. Otro importante instrumento, aunque no es oficial, es la plataforma regional para la cooperación judicial en el Sahel, que facilita la tramitación de las solicitudes de asistencia judicial recíproca y refuerza la comprensión mutua de los marcos jurídicos y administrativos mediante el nombramiento de coordinadores de la policía y la justicia. Sin embargo, no todos los Estados de la región son miembros de la plataforma.

77. La cooperación entre los organismos policiales y de inteligencia sigue siendo débil, a pesar de que se han creado mecanismos de cooperación como el Comité de Servicios de Inteligencia y Seguridad de África en Addis Abeba y el centro de fusión de información con sede en Argel. La situación se ve agravada por la falta de bases de datos informatizadas y centralizadas de la policía nacional y un déficit de confianza general.

**C. Estados en las zonas de conflicto del Oriente Medio o adyacentes (Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía, Yemen)**

**1. Evaluación general de las amenazas**

78. Según estimaciones recientes, más de 25.000 combatientes terroristas extranjeros procedentes de más de 100 Estados Miembros han viajado al Iraq y la República Árabe Siria, principalmente para unirse a entidades terroristas como el EIIL; el Frente Al-Nusra; y células, entidades afiliadas, facciones y entidades derivadas de Al-Qaida (véase S/2015/358). Las mayores concentraciones de combatientes terroristas extranjeros se encuentran en el Iraq y la República Árabe Siria, y hay un número menor en el Yemen. La presencia de estas personas contribuye a alimentar el sectarismo e incrementa la intensidad, la duración y la complejidad de los conflictos en la región.

79. Los Estados que se encuentran en las zonas de conflicto en el Oriente Medio o son vecinos a ellas, sean Estados de origen, de tránsito, de destino o una combinación de más de una categoría, están entre los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Esto se debe a una serie de factores históricos, políticos y geográficos. En primer lugar, los Estados de la región se encuentran cerca del conflicto de la República Árabe Siria. En segundo lugar, hay zonas extensas de dos Estados (la República Árabe Siria y el Iraq) que están bajo el control del EIIL. En tercer lugar, no existe un único foro regional en el que los Estados más afectados de la región puedan cooperar en relación con la lucha contra el terrorismo. Habida cuenta de que el EIIL se ha convertido en una amenaza común para todos los Estados de la región, se necesita con urgencia un foro de este tipo. En cuarto lugar, varios Estados de la región han experimentado importantes transiciones políticas desde 2011, que los han obligado a ajustar sus prioridades. En algunos casos, este proceso de transición ha traído una mayor agitación e inestabilidad, que han sido aprovechadas por las organizaciones terroristas. Estos factores agravan los desafíos existentes planteados por el prolongado conflicto palestino-israelí.

80. Hay dos factores que pueden ayudar a los Estados Miembros de la región a enfrentar las amenazas asociadas con el EIIL y los combatientes terroristas extranjeros. En primer lugar, el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros no es nuevo en la región. Varios Estados adoptaron hace dos decenios medidas legislativas e institucionales en relación con los combatientes terroristas extranjeros que regresaban del conflicto en el Afganistán. En segundo lugar, todos los Estados de la región han implementado medidas para aplicar la resolución 1373 (2001), y algunas de ellas pueden emplearse para hacer frente a la actual amenaza de los

combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, es posible que esas medidas resulten insuficientes para enfrentar las prácticas cada vez más complejas empleadas por los grupos terroristas que operan en la región o abordar la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. Las medidas adoptadas en virtud de la resolución 2178 (2014) ofrecerían soluciones más eficaces.

## 2. Análisis regional

### a) *Sistemas de justicia penal y cooperación internacional en asuntos penales*

81. La mayoría de los Estados de la región ha establecido sistemas de justicia penal que les permiten juzgar en sus respectivas jurisdicciones a los nacionales que regresan tras participar como combatientes terroristas extranjeros o unirse a una organización terrorista en el exterior. Con el fin de remediar esta situación, varios Estados en las zonas de conflicto en el Oriente Medio o vecinos a ellas han adoptado medidas administrativas y de aplicación de la ley para impedir los viajes al extranjero. Sin embargo, a pesar de que esas medidas pueden resultar eficaces en el corto plazo, es posible que no lo sean a largo plazo, especialmente en ausencia de un marco normativo adecuado. La mayoría de esas medidas busca fundamentalmente reforzar las facultades de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y no tienen debidamente en cuenta los derechos de los sospechosos. Por lo tanto, existe la necesidad de una salvaguardia contra posibles abusos realizados mediante la adopción de un enfoque basado en el estado de derecho para apoyar cualquier medida de aplicación de la ley o administrativa encaminada a frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros.

82. Además de incorporar en la legislación nacional los delitos indicados en la resolución 2178 (2014), los Estados deberían modificar sus procedimientos penales para garantizar que no se prive a los sospechosos de sus derechos básicos a un juicio justo. Esto serviría para asegurar el respeto del estado de derecho en la lucha contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros y ayudar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a identificar a los verdaderos sospechosos. La introducción de disposiciones que autorizan el uso de técnicas especiales de investigación en los códigos de procedimiento penal no solo permitiría aumentar la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para tramitar los casos complejos de los combatientes terroristas extranjeros, sino que además limitaría su uso de fallos condenatorios basados en confesiones, y no en pruebas.

83. La cooperación internacional en asuntos penales en relación con los combatientes terroristas extranjeros (sea dentro o fuera de la región) es particularmente difícil para los Estados en la zona del conflicto en el Oriente Medio o vecinos a ella, porque cada Estado penaliza delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros de distinta forma e impone diferentes condenas. Además, los Estados de la región han concertado pocos acuerdos bilaterales, ya sea con otros Estados del Oriente Medio o de otras zonas. Habida cuenta de que los mecanismos de cooperación tradicionales, como la extradición y la asistencia judicial recíproca, quizás no puedan seguir el ritmo del aumento del volumen de solicitudes de cooperación y demandas de respuestas rápidas, los Estados de la región deberían considerar la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales que incluyan un procedimiento acelerado sobre la cooperación en casos de urgencia. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar otros mecanismos de cooperación, tales como la remisión de actuaciones penales.

b) *Cumplimiento de la ley y prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros*

84. El intercambio de información es particularmente importante en relación con la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, especialmente a la luz del hincapié que se hace en la resolución 2178 (2014) en la prevención de la circulación de estos combatientes. Es especialmente importante en el caso de los Estados de destino que no cooperan o no tienen la capacidad para hacerlo. En sus evaluaciones, la Dirección Ejecutiva ha encontrado varias deficiencias en lo que respecta a los Estados en las zonas de conflicto en el Oriente Medio o adyacentes. En el plano nacional, esas deficiencias incluyen rivalidades entre órganos nacionales de lucha contra el terrorismo, una proliferación de dichos órganos, y el hecho de no garantizar que la cooperación se filtre hacia abajo, del nivel normativo al nivel operacional. A nivel regional, la ausencia de un mecanismo para el intercambio de información también es especialmente preocupante porque todos los Estados de la región se encuentran entre los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. También falta cooperación con los Estados de otras regiones.

85. A fin de abordar las deficiencias mencionadas, es urgente que los Estados de la región concierten nuevos acuerdos y arreglos bilaterales sobre el intercambio de información con otros Estados de la región y fuera de ella. Asimismo, los Estados deben intensificar su utilización del sistema de comunicaciones mundial de INTERPOL, I-24/7, incluida su base de datos de los combatientes terroristas extranjeros. INTERPOL está estudiando formas de aumentar la utilización de los instrumentos existentes y ha creado también el proyecto “Alqabda”, que facilita el acceso a su base de datos de los terroristas que actúan en la región del Oriente Medio y norte de África. Los Estados también deberían ampliar el acceso al sistema I-24/7 a los puestos fronterizos oficiales, para que los funcionarios de primera línea tengan acceso a información sobre las personas buscadas o sospechosas. Es necesario además introducir sistemas de información anticipada sobre pasajeros para permitir a los funcionarios de inmigración de primera línea identificar a posibles combatientes terroristas extranjeros. Al 28 de septiembre de 2015, solo 6 de los 14 Estados de la región han adoptado un sistema de información anticipada sobre pasajeros.

86. Los Estados de la región también deben adoptar medidas mejoradas para detectar documentos de viaje y pasaportes perdidos o robados. Esto es importante no solo en los cruces de frontera, sino también en las capitales y otras grandes ciudades en las que los organismos gubernamentales expiden documentos de viaje. A fin de garantizar la seguridad y la integridad del proceso de expedición de documentos, los organismos pertinentes deberían contar con los instrumentos y capacidades apropiados para verificar la autenticidad de todos los documentos justificativos de la identidad (por ejemplo, certificados de nacimiento) con miras a asegurar que no se expidan documentos de viaje a las personas equivocadas (o a personas buscadas).

87. La porosidad de las fronteras sigue siendo un importante motivo de preocupación para varios Estados de la región. Se necesitan recursos considerables para vigilar estos vastos espacios abiertos. En algunas zonas, los Estados han emprendido proyectos para construir vallas en las secciones de las fronteras donde el riesgo de infiltración es elevado. Tal es el caso, por ejemplo, en las fronteras del Iraq y la Arabia Saudita, y las fronteras entre Omán y el Yemen. Sin embargo, lo

que genera más preocupación en este sentido son las zonas fronterizas abiertas entre la República Árabe Siria y el Iraq, que actualmente están controladas de facto por el EIIL. Esta situación facilita la circulación de combatientes terroristas extranjeros entre ambos países, así como el suministro de apoyo material a la zona de conflicto. Las medidas encaminadas a controlar esas zonas pueden no conducir inmediatamente a la recuperación de los territorios adquiridos por el EIIL, pero constituyen un paso esencial en la prevención de la libre circulación de combatientes terroristas extranjeros y el flujo de apoyo financiero y de otra índole para el EIIL. En este sentido, es decisivo el apoyo de la comunidad internacional, especialmente la prestación de mecanismos eficaces y el equipo para la vigilancia y la interceptación de actividades ilegales a través de las fronteras. Algunos Estados de la región también han solicitado que se capacite a los funcionarios de primera línea para reforzar su capacidad de utilizar sistemas y tecnologías avanzadas en las fronteras. Esto es particularmente importante para los países situados en zonas de conflicto.

c) *Lucha contra la financiación del terrorismo*

88. Los mecanismos y estructuras de lucha contra la financiación del terrorismo establecidos por los Estados en la zona de conflicto en el Oriente Medio o sus vecinos no pueden prohibir la totalidad de los mecanismos de apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros previstos por el Consejo de Seguridad en su resolución 2178 (2014). Además, la mayoría de los regímenes de financiación del terrorismo no se adoptaron sino recientemente (los regímenes de blanqueo de dinero generalmente se establecieron con anterioridad). Por consiguiente, las instituciones, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los sistemas judiciales carecen de los conocimientos especializados necesarios para investigar plenamente este delito, que es relativamente nuevo. Esto se refleja en las evaluaciones de la Dirección Ejecutiva de los Estados de la región, que en general muestran un mayor número de casos de blanqueo de dinero que de financiación del terrorismo. Además, los Estados de la región se enfrentan con dificultades considerables para investigar y demostrar la intención de una persona de financiar a otra que, a su vez, pretende viajar a sumarse a una organización terrorista. Además, el EIIL controla los yacimientos petrolíferos en los territorios bajo su control y genera ingresos considerables de otras actividades ilícitas, como el secuestro por rescate, el tráfico de órganos humanos y el robo de artesanías y antigüedades. El producto de esas actividades también mejora la capacidad del EIIL para reclutar y financiar a las personas e inducirlos a convertirse en combatientes terroristas extranjeros.

89. A fin de hacer frente a esta situación, los Estados deben adoptar medidas, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, entre ellas las resoluciones 1267 (1999), 2170 (2014), 2178 (2014) y 2199 (2015). Los Estados de la región deben adoptar medidas jurídicas y administrativas para prohibir la recolección o provisión de fondos por cualquier medio para financiar a combatientes terroristas extranjeros y esforzarse por aumentar la conciencia de los tipos de financiación de estos combatientes, en particular entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las instituciones financieras y no financieras, los fiscales y jueces, las empresas petroleras, las instituciones públicas y privadas que se ocupan de antiguos artefactos culturales, y las instituciones médicas. Hay pocos indicios de que los Estados de la región hayan tomado estas medidas jurídicas, institucionales y prácticas necesarias. De no ser así, se seguirá facilitando la financiación de los

viajes de los combatientes terroristas extranjeros para que se unan a grupos terroristas como el EIIL, así como del propio EIIL.

d) *Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

90. La mayoría de los Estados de la región ha señalado la necesidad de hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, en particular mediante la solución de los conflictos regionales en curso, especialmente el conflicto palestino-israelí. La difamación de las religiones es también una posible fuente de incitación a la violencia y el odio, entre otras cosas mediante la explotación de los lugares de culto por los extremistas violentos. También se explota a la población penitenciaria con fines de incitación.

91. Los Estados de la región deben adoptar un enfoque holístico y amplio en el que participe una amplia gama de agentes gubernamentales y no gubernamentales y se tengan en cuenta sus funciones respectivas. Este enfoque debe basarse en una asociación amplia que incluya, entre otras cosas, las comunidades locales, los líderes religiosos, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y las organizaciones humanitarias. También debe incluir medidas para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo motivados por el extremismo y la intolerancia.

92. En el caso de muchos Estados de la región, la explotación de la tecnología de la información y las comunicaciones, incluidas las redes sociales, por los grupos terroristas representa un desafío importante y creciente. La organización y financiación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros a menudo se coordinan mediante redes en línea que no pueden ser detectadas fácilmente. El bajo costo de la utilización de Internet hace que las plataformas en línea sean particularmente atractivas para los grupos terroristas, que las utilizan para establecer redes de contacto y difundir propaganda. También ha aumentado el uso de Internet como consecuencia de las operaciones realizadas contra los lugares de reunión. Algunos Estados han prohibido los sitios de Internet que difunden propaganda terrorista. Sin embargo, esta solución ha demostrado tener un valor limitado, dado que los reclutadores de terroristas pueden crear nuevos sitios web rápidamente. Además, otros Estados consideran que Internet es una importante fuente de información para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Algunos han incorporado en sus respuestas contra el terrorismo programas de vigilancia de sitios de Internet y redes sociales y sitios de tertulias en línea, y publican contenidos encaminados a rebatir los argumentos de los terroristas y sus reclutadores. Todos estos enfoques pueden ser útiles en la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo, pero es importante que no vulneren el derecho a la libertad de expresión. Es esencial proteger este derecho, no solo para garantizar que las medidas contra el terrorismo se ajusten a las obligaciones internacionales de derechos humanos, sino también para impedir que los terroristas aprovechen supuestos agravios.



## **D. Asia Meridional (Afganistán, Bangladesh, India, Maldivas, Pakistán, Sri Lanka)**

### **1. Evaluación general de las amenazas**

93. Muchos Estados de Asia Meridional (incluidos el Afganistán, la India y el Pakistán) siguen siendo víctimas de graves ataques terroristas. Estos ataques representan la continuación de una tendencia que comenzó a surgir hace más de dos decenios y no muestra indicios de disminuir. La India sigue estando entre los Estados del mundo que más sistemáticamente son blancos de ataques. Desde la década de 1990, se realizaron allí múltiples ataques terroristas vinculados a personas que se habían adiestrado o que habían combatido con asociados de Al-Qaida en el Pakistán y el Afganistán. Varios atentados terroristas en el Pakistán fueron llevados a cabo por veteranos de redes terroristas del Afganistán.

94. En 2014, unos 330 maldivos viajaron para participar en los conflictos en la República Árabe Siria, después de haber sido blanco de reclutadores que habían viajado al país y de haber recibido un pago por viajar a la República Árabe Siria a través de Sri Lanka. Según las autoridades, los maldivos que viven en islas más remotas del Estado parecen haber sido sistemáticamente objeto de los reclutadores, y muchos de ellos han llevado consigo a sus esposas e hijos. Solamente en enero de 2015, al menos 15 maldivos intentaron viajar a la República Árabe Siria. En el trayecto, cuatro fueron aprehendidos en Malasia. Otros Estados de la región, como el Afganistán y el Pakistán, históricamente se han centrado más en enfrentar las redes terroristas arraigadas, como Al-Qaida y los talibanes. Sin embargo, también han comenzado recientemente a centrar más la atención en la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Se entiende que el EIJL se puso en contacto con grupos militantes de Asia meridional en 2014, con el objetivo aparente de ampliar su influencia en la región y reclutar a combatientes para viajar al Iraq y la República Árabe Siria. Parece probable que la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros cause un aumento de la inestabilidad de la región a corto plazo.

### **2. Análisis regional**

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

95. Tras la aprobación de la resolución 2178 (2014), los Estados miembros de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) comenzaron a centrarse en los múltiples desafíos para la legislación y el orden público que representan los combatientes terroristas extranjeros. En general, los Estados de la región no han tipificado de forma amplia los delitos a fin de entablar acciones penales por actos preparatorios o actos accesorios realizados en el Estado con el objetivo de cometer actos terroristas fuera del territorio del Estado. Hay también deficiencias legislativas específicas en las leyes penales sobre el enjuiciamiento de personas que viajen o intenten viajar a un Estado distinto de aquel donde residen o del que son nacionales con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. Como signatarios de la Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo, los Estados de la región han tipificado como delito la complicidad en la comisión de delitos o el asesoramiento para ello.

b) *Cumplimiento de la ley y prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros*

96. Existen varias lagunas en los mecanismos de control de las fronteras de los Estados de la región. La permeabilidad de muchas fronteras es motivo de especial preocupación. Además, puede viajar sin visado entre numerosos Estados de la región, y la frontera entre la India y Nepal está totalmente abierta. Algunos Estados (por ejemplo, Nepal y Maldivas) ofrecen arreglos de expedición de visados en el momento de la llegada. Los combatientes terroristas extranjeros pueden aprovechar estos arreglos y fronteras abiertas para seguir pautas de viaje evasivas, o “viajes fragmentados”, a fin de impedir que los agentes determinen con exactitud donde han estado antes de su llegada.

97. Todos los Estados de la región se beneficiarían de la intensificación de los organismos nacionales e internacionales de intercambio de información para hacer frente a estas deficiencias. Es esencial que los organismos de las policías nacionales establezcan contactos periódicos con los funcionarios de aduanas y las autoridades de inmigración y que se mantenga una comunicación regular con los organismos nacionales de inteligencia. También es esencial que los gobiernos realicen esfuerzos sostenidos para cooperar dentro y fuera de la región, y que los organismos nacionales puedan aprovechar plenamente los recursos multilaterales. Los Estados Miembros deberían utilizar activamente la información contenida en los sistemas de información multilaterales, como las listas de vigilancia nacionales y regionales y los avisos de difusión y las bases de datos de INTERPOL, en particular la base de datos de los combatientes terroristas extranjeros.

98. Solo uno de los ocho Estados de Asia Meridional (India) utiliza actualmente un sistema de información anticipada sobre pasajeros o de registro de nombres de los pasajeros. En regímenes donde no se pide visado o se concede el visado al llegar al país, dichos sistemas pueden constituir la única forma eficaz de detectar a posibles combatientes terroristas extranjeros. El sistema de información anticipada sobre pasajeros es un instrumento de control de las fronteras, que puede utilizarse para interceptar a los combatientes terroristas extranjeros y otros delincuentes que intenten eludir la detección, la detención y el enjuiciamiento. Se insta a todos los Estados de la región a aplicar un sistema tal tan pronto como sea posible.

c) *Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

99. El uso indebido de Internet para reclutar a combatientes terroristas extranjeros es motivo de gran preocupación. Diversos Estados han adoptado medidas para prohibir el reclutamiento y luchar contra el extremismo violento, de conformidad con la resolución 1624 (2005). Aunque esas medidas son alentadoras, cabe señalar que una respuesta excesivamente enérgica por parte de las fuerzas del orden para contrarrestar el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros (especialmente a través de Internet) puede vulnerar derechos fundamentales como la libertad de expresión y de asociación.

100. Dos Estados han tratado de contrarrestar la influencia de la ideología extremista mediante el fortalecimiento de su colaboración con diversos líderes religiosos y comunidades. En un Estado, las personas que deseen convertirse en imanes deben realizar un curso de capacitación de seis meses de duración aprobado por el Estado y se les proporcionan sermones aprobados para su difusión en las oraciones del viernes. En otro Estado, el Ministerio de Educación presta servicios de supervisión para las madrasas y está elaborando un plan de estudios nacional que incluye lengua, matemáticas y ciencias, así como normas mínimas para las asignaturas seculares, que se enseña en todas las escuelas primarias, hasta el octavo grado. El Ministerio de Asuntos Religiosos y el Comité Nacional de Resistencia a la Militancia y Prevención de Ella colaboran con los imanes y estudiosos de la religión para fomentar la sensibilización del público en la lucha contra el terrorismo. Además, la mayoría de los Estados de la región ha colaborado con grupos de la sociedad civil para ayudarlos a comprender los problemas a los que se enfrentan y buscar las maneras de abordarlos.

d) *Lucha contra la financiación del terrorismo*

101. Los Estados Miembros de la región apenas están empezando la compleja tarea de dar seguimiento a la financiación de los combatientes terroristas extranjeros. En Asia Meridional, al igual que en otras regiones, solo se necesitan sumas pequeñas de dinero para financiar el viaje y el equipamiento de estos combatientes, lo que complica los esfuerzos de interceptación y seguimiento. Los combatientes terroristas extranjeros provenientes de Asia Meridional pueden financiar sus propias necesidades, o estas pueden ser cubiertas por redes de reclutamiento. Las fuentes de financiación pueden ser legítimas (ahorro individual, prestaciones sociales y pequeños préstamos y donaciones) o ilegítimas (en particular, el tráfico de drogas y de armas, hurto o robo y fraude). El dinero puede transferirse utilizando métodos tradicionales, como el dinero en efectivo, servicios de transferencia de valores, también conocido como *hawala*, y las tarjetas de crédito o débito. El Afganistán, en particular, ha alcanzado grandes progresos en sus esfuerzos encaminados a registrar y supervisar los servicios de transferencia de valores. Con el fin de mejorar las medidas de detección e interceptación, se recomienda que los bancos centrales, las unidades de inteligencia financiera y los representantes del sector privado de la región coordinen y cooperen para compartir información. Un mayor intercambio de información se traducirá en el fortalecimiento de la información financiera, que puede utilizarse para desbaratar las corrientes financieras dirigidas a los combatientes terroristas extranjeros.

e) *Cooperación internacional y regional*

102. Se alienta a los Estados de Asia Meridional a mantener una cooperación regional e internacional más sostenida, tanto en lo que respecta a la cooperación jurídica formal (por ejemplo, la asistencia judicial recíproca y la extradición) y el intercambio de información operacional por parte del personal encargado de hacer cumplir la ley. La cooperación oficial y oficiosa en la lucha contra el terrorismo ha mejorado en los últimos cinco años. Sin embargo, para contrarrestar eficazmente la rápida evolución de las amenazas planteadas por los combatientes terroristas extranjeros, los Estados deben intensificar su cooperación internacional y regional a fin de impedir el reclutamiento por estos combatientes y facilitar su detención y enjuiciamiento por cargos relacionados con el terrorismo.

## E. Asia Sudoriental (Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia)

### 1. Evaluación general de las amenazas

103. Si bien muchos Estados de Asia Sudoriental continúan siendo vulnerables a la amenaza del terrorismo internacional, en los últimos años han surgido varias tendencias y acontecimientos positivos, y la naturaleza de la amenaza ha evolucionado considerablemente. La capacidad de algunos grupos terroristas (incluida la organización Jemaah Islamiyah, relacionada con Al-Qaida)<sup>17</sup> de cometer actos terroristas se ha visto socavada por firmes actividades encaminadas a hacer cumplir la ley y el compromiso de la comunidad. Además, los acuerdos de paz concertados recientemente entre gobiernos y grupos separatistas han ayudado a impedir que se produjeran incidentes terroristas<sup>18</sup>. Sin embargo, la región se enfrenta a una nueva amenaza vinculada al terrorismo: los combatientes terroristas extranjeros que viajan desde Asia Sudoriental para sumarse a la lucha del EIIL.

104. Seis meses después del establecimiento del EIIL, se formó en su seno una unidad militar especial denominada “Katibah Nusantara”, compuesta fundamentalmente por combatientes terroristas extranjeros provenientes de Malasia e Indonesia. En abril de 2015, esta unidad demostró poseer capacidad militar al capturar varios territorios controlados por los kurdos en el Iraq. Katibah Nusantara está ayudando al EIIL a lograr su objetivo de incorporar a Asia Sudoriental a su “califato” mundial. El EIIL publica propaganda en sus sitios web en los idiomas malayo e indonesio<sup>19</sup>, y se cree que Katibah Nusantara cuida a los familiares de los combatientes terroristas extranjeros de Asia Sudoriental y está desarrollando una red en la región. La amenaza del EIIL se ha extendido rápidamente por Asia Sudoriental desde mediados de 2014.

105. El número de combatientes terroristas extranjeros provenientes de Asia Sudoriental ha aumentado considerablemente. Los gobiernos reconocen oficialmente que hay 209 indonesios, 80 malasios y dos familias de Singapur luchando con el EIIL<sup>20</sup>. El vínculo entre Katibah Nusantara y los repatriados experimentados agrava la amenaza terrorista en la región. Indonesia, Malasia y Singapur han detectado varias conspiraciones terroristas organizadas por repatriados del EIIL.

106. Unos 30 grupos terroristas de Asia Sudoriental, incluidos Jemaah Islamiyah en Indonesia y el Grupo Abu Sayyaf en Filipinas, han jurado públicamente lealtad al EIIL<sup>21</sup>. Sin embargo, el vínculo entre el Grupo Abu Sayyaf y el EIIL aún no se ha demostrado. Dado que se considera que el Grupo está más interesado en obtener beneficios monetarios que en cuestiones ideológicas (con frecuencia lleva a cabo

<sup>17</sup> Jemaah Islamiyah ha declarado que se propone establecer un Estado islámico en Asia Sudoriental, que incluya a Indonesia, Malasia, Singapur, el sur de Tailandia, Brunei Darussalam y el sur de Filipinas.

<sup>18</sup> Filipinas concertó un acuerdo general de paz con el Frente Moro de Liberación Islámica en marzo de 2014, Indonesia firmó un acuerdo de paz con el Movimiento de Liberación de Aceh en 2005 y Myanmar ha suscrito acuerdos de paz con varios grupos étnicos.

<sup>19</sup> Hasta junio de 2015 se habían detectado alrededor de 10 sitios web en malayo y 70 en indonesio.

<sup>20</sup> A enero de 2015, el Gobierno de Filipinas tenía conocimiento de que dos filipinos habían resultado muertos en la República Árabe Siria, pero no tenía pruebas de que nacionales suyos hubiesen luchado por el EIIL.

<sup>21</sup> El Frente Moro de Liberación Islámica y el Frente Moro de Liberación Nacional en Filipinas han condenado al EIIL.

secuestros para cobrar rescates y extorsiones), esta alianza puede ser un medio para obtener apoyo financiero y logístico del EIL.

107. En lo que se refiere a los combatientes terroristas extranjeros, todos los Estados de Asia Sudoriental son Estados de origen, y Singapur, Malasia y Tailandia son Estados de tránsito. Dado que la mayoría de los Estados de la región tiene una larga historia de envío de trabajadores migratorios al extranjero, hay muchos sindicatos ilegales de tráfico de personas que producen documentos de viaje falsificados. Por lo tanto, es relativamente fácil obtener pasaportes falsos para viajar a combatir en zonas de conflicto.

108. Entre 2013 y octubre de 2015, la Real Policía de Malasia detuvo a 132 malasios (20% de los cuales eran mujeres) sospechosos de intentar salir del país para luchar para el EIL. Dos de los detenidos en relación con la conspiración terrorista frustrada en abril de 2015 en Kuala Lumpur acababan de regresar de la República Árabe Siria.

## **2. Análisis regional**

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

109. Si bien ningún Estado de Asia Sudoriental ha tipificado concretamente como delito los viajes de los combatientes terroristas extranjeros o la financiación de esos viajes, muchos de ellos están adoptando medidas rápidamente para subsanar sus deficiencias legislativas. Malasia y Singapur pueden denegar la expedición de documentos de viaje o cancelarlos para evitar los viajes de los combatientes terroristas extranjeros como medida preventiva. Malasia promulgó la Ley de medidas especiales de lucha contra el terrorismo en el extranjero y la Ley de prevención del terrorismo en 2015, mientras en junio de 2015 enmendó la Ley de delitos contra la seguridad (medidas especiales) y en septiembre de 2015, la Ley de prevención del delito, con el fin de abordar las cuestiones relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros.

110. Otros Estados se apoyan en la legislación vigente para abordar la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros. Esa legislación puede ser insuficiente, sin embargo, para impedir que los combatientes terroristas extranjeros viajen a las zonas de conflicto. Al menos un Estado no tipifica como delito la impartición o recepción de adiestramiento con fines terroristas dentro o fuera del territorio. Uno o más Estados no tienen disposiciones jurídicas que les permitan controlar la emisión de documentos de viaje.

111. En 2007, un Estado promulgó una ley contra el terrorismo con estrictas salvaguardias. La ley, sin embargo, es poco utilizada y no incluye disposiciones específicas que tipifiquen como delito los viajes de los combatientes terroristas extranjeros o la financiación de esos viajes. Tampoco hay disposiciones jurídicas generales para tipificar como delito la preparación de actos terroristas, que podrían utilizarse para enjuiciar a los combatientes terroristas extranjeros en función de sus viajes.

112. Malasia y Singapur han tipificado como delito el reclutamiento de miembros para grupos terroristas. Los gobiernos deberían adoptar medidas para combatir el reclutamiento de combatientes provenientes de Asia Sudoriental que realiza el EIL por medio de sus sitios web en idiomas locales. Las medidas para hacer frente a la

utilización de las redes sociales con fines de reclutamiento deben proteger la libertad de expresión.

b) *Medidas de prevención y gestión*

113. Dos Estados utilizan diversas medidas de prevención y gestión en aplicación de sus respectivas leyes de seguridad interna y una nueva ley contra el terrorismo para evitar los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, incluidas las órdenes de detención y de interdicción, como el arresto domiciliario. Estas medidas permiten detener a posibles combatientes terroristas extranjeros sin una acusación penal o sin revisión judicial por un período de hasta dos años, que puede prorrogarse indefinidamente<sup>22</sup>. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado seria preocupación ante esta práctica. El Comité contra la Tortura ha declarado que constituiría una violación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 35 sobre el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, manifestó que una detención tal presentaba un gran riesgo de privación de libertad arbitraria.

c) *Cumplimiento de la ley y enjuiciamiento*

114. Todos los Estados de Asia Sudoriental han desarrollado sus propias estrategias de lucha contra el terrorismo, y cuentan con dependencias competentes especializadas en la lucha contra el terrorismo dentro de la policía y las fiscalías. Se ha mejorado en gran medida la coordinación nacional. Suele ser difícil reunir información y pruebas en las zonas de conflicto, pero las medidas adoptadas por Indonesia y Malasia han resultado eficaces. La base de datos I-24/7 de INTERPOL no se utiliza ampliamente, excepto en un Estado.

115. En total, 266 combatientes terroristas extranjeros indonesios han viajado a unirse al EIIL. Ha habido cuatro condenas relacionadas con combatientes terroristas extranjeros, y ocho casos están pendientes. Actualmente hay 43 detenidos en su territorio vinculados con los combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, como uno de los Estados recurre a delitos relativamente leves para incoar procesos penales contra combatientes terroristas extranjeros por sus viajes debido a que estos no se han tipificado adecuadamente como delitos, se teme que quienes han estado presos por terrorismo puedan cometer actos terroristas tras cumplir condenas cortas.

116. Dos Estados utilizan la detención administrativa o preventiva como medida de prevención del terrorismo y para rehabilitar a los combatientes terroristas extranjeros y reintegrarlos en la sociedad, en lugar de enjuiciarlos en el marco del sistema de justicia penal. Como se señaló anteriormente, esta situación podría plantear preocupaciones relacionadas con los derechos humanos.

117. En un Estado solo ha habido una condena en aplicación de la ley de lucha contra el terrorismo; los casos de terrorismo suelen ser enjuiciados con arreglo a los delitos tipificados en el Código Penal. Como los grupos terroristas en ese Estado suelen cometer secuestros para obtener rescate, tanto la policía nacional como la fiscalía del Departamento de Justicia han establecido unidades de lucha contra el terrorismo y unidades especiales de lucha contra el secuestro, y han acumulado cierta experiencia, incluso en las negociaciones para la liberación de rehenes.

---

<sup>22</sup> Cada prórroga se limita a dos años, pero no se ha fijado un límite al número de prórrogas.

118. La supervisión de las actividades de cumplimiento de la ley es relativamente débil en Asia Sudoriental. Los fiscales tienen la tarea de supervisar la legalidad de las investigaciones realizadas por la policía.

d) *Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

119. Todos los Estados de Asia Sudoriental han trabajado activamente en mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre las sociedades en lo relativo a la prevención del extremismo violento. La mayoría está aplicando políticas amplias y novedosas de lucha contra el extremismo violento y ha logrado responder a problemas difíciles como el reclutamiento de jóvenes. También se han intensificado las relaciones con la sociedad civil con miras a fortalecer la participación de la comunidad. Ha sido especialmente positivo el trabajo concreto con los jóvenes en universidades y escuelas. Malasia y Singapur han aplicado programas para rehabilitar y reintegrar en la sociedad a los reclusos terroristas, en cooperación con diversas organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones sobre la base de regímenes de detención preventiva o administrativa, que suscitan preocupaciones relativas a los derechos humanos. El Ministerio del Interior de Malasia ejecuta programas de rehabilitación y desradicalización en dos instalaciones especializadas.

120. Indonesia copreside el grupo de trabajo sobre detención y reintegración del Foro Mundial contra el Terrorismo y promueve el Memorando de Roma sobre buenas prácticas para la rehabilitación y reinserción de delincuentes extremistas violentos del Foro. También ha elaborado programas gubernamentales en cooperación con los líderes religiosos y las comunidades.

e) *Cooperación regional e internacional*

121. En general, la cooperación regional entre los Estados de Asia Sudoriental para el intercambio de información funciona de manera ocasional. Las realidades geográficas de los Estados archipiélago, como Indonesia y Filipinas, dificultan el control de las fronteras. Sin embargo, se están realizando diversos esfuerzos al respecto, como patrullas aéreas y navales coordinadas entre Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia en el estrecho de Malaca.

122. Los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) han concertado instrumentos regionales, como la Convención sobre la Lucha contra el Terrorismo, de 2007, y el Tratado sobre Asistencia Judicial Recíproca entre Países Miembros de la ASEAN con Ideas Afines, de 2004. Si bien ambos instrumentos han sido ratificados por todos los Estados miembros de la ASEAN, aún no se utilizan plenamente. No hay un acuerdo regional sobre extradición.

123. La ASEAN está conformando actualmente una “comunidad de seguridad política” que examinará cuestiones relativas a la seguridad, incluido el terrorismo.

124. Indonesia y Malasia tienen vínculos estrechos con los Estados afectados por el EIIL y una capacidad considerable para reunir información pertinente sobre sus propios combatientes terroristas extranjeros. Todos los Estados de Asia Sudoriental han intensificado su cooperación con los Estados Unidos de América en diversos aspectos, y todos han participado activamente en los esfuerzos de lucha contra el

terrorismo del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y la Reunión Asia-Europa.

## **F. Cáucaso meridional (Armenia, Azerbaiyán, Georgia)**

### **1. Evaluación general de las amenazas**

125. Varios conflictos territoriales siguen desestabilizando la región del Cáucaso meridional, lo que representa un obstáculo para el crecimiento económico sostenible y el bienestar social. La región ha sufrido una serie de ataques terroristas. En los dos últimos años, también ha habido informes de que nacionales georgianos y azerbaiyanos han viajado a la República Árabe Siria para participar en actividades terroristas.

126. Los investigadores y los medios de comunicación de Azerbaiyán informan que cientos de nacionales de ese país han luchado en la República Árabe Siria desde el comienzo del conflicto. Según las autoridades, 248 ciudadanos azerbaiyanos viajaron a participar en actividades extremistas en el Afganistán y el Pakistán y 271 viajaron a la República Árabe Siria y el Iraq. De esos, se sabe que 78 y 97 respectivamente perdieron la vida. Treinta personas fueron enjuiciadas a su regreso<sup>23</sup> y a 33 se les dictó orden internacional de búsqueda y captura.

127. El 23 de enero de 2015, un nacional de Georgia fue incluido en la Lista por el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) por ser un alto comandante militar con base en la República Árabe Siria y miembro del consejo consultivo del EIIL. Desde mediados de 2014, esta persona ha liderado a alrededor de 1.000 combatientes terroristas extranjeros en nombre del EIIL, en particular Jaish al-Muhayirin wal-Ansar (“Ejército de Emigrantes y Partidarios”) y cometido una serie de ataques en el norte de la República Árabe Siria. Varios nacionales georgianos que presuntamente se han visto implicados en las actividades del EIIL, incluso como dirigentes militares, pertenecen a la etnia chechena o kist, de la zona del desfiladero de Pankisi, que limita con el Cáucaso septentrional de la Federación de Rusia. Según las estadísticas proporcionadas a la Dirección Ejecutiva por las autoridades en agosto de 2015, 41 ciudadanos georgianos (incluidas dos mujeres) estaban luchando fuera de su país como combatientes terroristas extranjeros. Según el Ministerio del Interior, cuatro nacionales georgianos fueron detenidos en junio de 2015 como sospechosos de haber prestado asistencia para unirse a una organización terrorista en un Estado extranjero mediante el reclutamiento y la asistencia en acciones terroristas<sup>24</sup>.

128. Sigue siendo relativamente fácil para los azerbaiyanos y los georgianos llegar a la República Árabe Siria, en particular a través de Turquía, gracias a las

<sup>23</sup> En julio de 2015, diez personas fueron declaradas culpables de delitos graves por un tribunal de Bakú, y recibieron penas de entre 4 y 15 años de prisión. En enero de 2015, el Ministerio de Seguridad Nacional anunció la detención de otros diez ciudadanos que habían luchado en la República Árabe Siria. Treinta y nueve personas acusadas del delito de organizar grupos permanentes con el fin de participar en conflictos en el extranjero fueron detenidas recientemente en aplicación del artículo 283 del Código Penal. Se están llevando a cabo otras investigaciones sobre los ciudadanos azerbaiyanos que permanecen en la República Árabe Siria y el Iraq.

<sup>24</sup> La investigación penal está en curso en virtud de los artículos 327 1) y 328 del Código Penal de Georgia.



similitudes lingüísticas y a que no se exige visado. Los Estados de Asia Central y la Federación de Rusia también han definido a Azerbaiyán y Georgia como rutas de tránsito para sus nacionales que viajan a la República Árabe Siria.

129. De los tres Estados de la región, Armenia parece ser el menos afectado por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Debido al actual conflicto con Azerbaiyán y la frontera cerrada con Turquía, Armenia prácticamente no se ha visto afectada por el tránsito de combatientes terroristas extranjeros por su territorio. Sin embargo, sí sufre los efectos de fenómenos conexos, incluidos los ataques dirigidos contra personas de la etnia armenia en la República Árabe Siria y el Iraq y el flujo de refugiados de la República Árabe Siria a Armenia, como país de destino y de tránsito.

## 2. Análisis regional

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

130. Azerbaiyán y Georgia han modificado recientemente su legislación penal y contra el terrorismo a fin de mejorar su respuesta a la amenaza terrorista. En 2014, Azerbaiyán incrementó las sanciones penales por delitos relacionados con los terroristas y los mercenarios (combatir como mercenario y reclutar y patrocinar mercenarios), pero no por los viajes de los combatientes terroristas extranjeros en el sentido de la resolución 2178 (2014). En 2015, Georgia incluyó la responsabilidad penal por, entre otras cosas, los viajes de combatientes terroristas extranjeros, el reclutamiento de terroristas y la participación en una organización terrorista de un Estado extranjero o bajo el control de un Estado extranjero<sup>25</sup>. La incitación al terrorismo y el adiestramiento para fines terroristas están tipificados en ambos Estados. El derecho penal de Armenia castiga el terrorismo internacional y las actividades de los mercenarios. En junio de 2015 se aprobó el concepto para el nuevo Código Penal de Armenia. Para enjuiciar a los combatientes terroristas extranjeros, los tres Estados también pueden servirse de las disposiciones de sus códigos penales relativas a la responsabilidad de los cómplices y la preparación de delitos graves.

131. Los tres Estados han establecido debidamente su jurisdicción respecto de los delitos de terrorismo cometidos por sus propios nacionales, independientemente dónde hayan tenido lugar.

132. Dos Estados cuentan con experiencia en la investigación y el enjuiciamiento de sus nacionales en lo que respecta a su participación en actividades terroristas en el extranjero. Sin embargo, dado que se trata de un fenómeno relativamente nuevo para sus sistemas de justicia penal, es probable que se necesiten nuevos ajustes para ocuparse de esos casos en pleno cumplimiento del estado de derecho y el derecho internacional de los derechos humanos. Entre esos ajustes se incluyen responder a los retos implica demostrar con pruebas la intención de unirse a organizaciones terroristas en el extranjero e identificar los elementos de los delitos de terrorismo cometidos en territorios extranjeros a menudo fuera de su control.

<sup>25</sup> Las enmiendas más recientes fueron aprobadas por el Parlamento de Georgia el 12 de junio de 2015.

b) *Cumplimiento de la ley y prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros*

133. Las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, las fronteras y las aduanas del Cáucaso meridional han aumentado la vigilancia de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros. Azerbaiyán utiliza un sistema automatizado de búsqueda de información entre organismos en todos los puntos de control fronterizo del Estado para detectar a los combatientes terroristas extranjeros. Desde una perspectiva más general, los tres Estados continúan reforzando las medidas de seguridad de sus fronteras. Sin embargo, sus esfuerzos por asegurar sus respectivas fronteras y cooperar con otros Estados interesados sobre cuestiones relacionadas con el control fronterizo se ven obstaculizados por problemas en esa esfera, especialmente en determinados territorios y en lugares montañosos, así como por las continuas tensiones a nivel regional y las existentes con los Estados vecinos. En cualquier caso, realizar una mejor evaluación conjunta de los riesgos mediante la cooperación regional (incluso mediante el intercambio de información acerca de las rutas, las tendencias, los grupos, los movimientos y las fuentes de financiación) es esencial para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros. Si bien ningún Estado de la región aplica plenamente un sistema de información anticipada sobre pasajeros, se están tomando medidas para fortalecer la verificación de los datos en los puertos de entrada, en particular mediante la utilización de listas de control.

134. En general, los tres Estados se beneficiarían de una mayor coordinación y un mejor intercambio de información interinstitucional entre sus respectivas autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, las fronteras y las aduanas con el objetivo específico de prevenir los viajes y el tránsito de los combatientes terroristas extranjeros.

c) *Lucha contra la financiación del terrorismo*

135. No se han tomado medidas concretas para impedir y desarticular el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, los tres Estados continúan mejorando las medidas legislativas y operacionales contra la financiación del terrorismo, y esas medidas también pueden utilizarse para luchar contra la financiación de los combatientes terroristas extranjeros y sus viajes. La financiación del terrorismo, tanto en lo que respecta a las organizaciones terroristas como a los terroristas individuales, está debidamente tipificada en los tres Estados.

d) *Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

136. Se han dado pasos para responder al creciente fenómeno de la radicalización y el reclutamiento para fines de terrorismo (incluidos los combatientes terroristas extranjeros) mediante la introducción de medidas adicionales de fiscalización de las instituciones religiosas y los medios de comunicación. Algunas de estas medidas, sin embargo, no diferencian entre las personas que incitan a la violencia y los opositores políticos. En la región también se están elaborando argumentos contrarios al terrorismo. En enero de 2014, la Junta de los Musulmanes del Cáucaso emitió una declaración oficial (fetua) en la que condenaba la participación en los conflictos armados en nombre de la religión. A fin de mejorar su respuesta a este fenómeno, los tres Estados deben enfocarse más decididamente en las poblaciones vulnerables, en particular mediante el desarrollo económico, el uso de la policía de

proximidad, la reforma penitenciaria y las actividades de extensión para los grupos étnicos y religiosos minoritarios.

137. Algunas organizaciones de la sociedad civil y algunos medios de difusión también están comenzando a participar en las medidas preventivas. Por ejemplo, las historias de los combatientes terroristas extranjeros y sus familias se han vuelto más prominentes en Azerbaiyán desde que aparecieron en un popular programa televisivo, “Seni Axtariram” (“Te estoy buscando”)<sup>26</sup>. Se necesita una asociación más estrecha entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para aumentar la eficacia de esas iniciativas.

*e) Cooperación regional*

138. Como Estados miembros del Consejo de Europa, se espera que los tres Estados de la región se conviertan en partes del Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, en el que se abordan específicamente cuestiones relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros. Los Estados de la región también participan activamente en los esfuerzos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para prevenir el terrorismo y el extremismo violento. Armenia y Azerbaiyán son miembros de la Comunidad de Estados Independientes, que canaliza la cooperación en este ámbito por conducto de su Centro de Lucha contra el Terrorismo. Otras vías de intercambio de cooperación e información son la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico – GUAM, en los casos de Azerbaiyán y Georgia, y la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro. Sin embargo, la cooperación regional se ve considerablemente obstaculizada por la ausencia de relaciones diplomáticas entre Armenia y Azerbaiyán, y entre Georgia y la Federación de Rusia.

## **G. Europa Sudoriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia) y la Federación de Rusia**

### **1. Evaluación general de las amenazas**

139. El fenómeno de la participación de extranjeros en conflictos fuera de su país no es nuevo para la región de Europa Sudoriental. Miles de combatientes extranjeros se sumaron al conflicto de los Balcanes. Desde entonces, muchos de ellos han viajado para participar en otros conflictos, mientras algunos han permanecido en la región, han formado familias y se han integrado, en diversos grados, en los Estados de la región.

140. Europa Sudoriental y la Federación de Rusia se han visto afectadas sustancialmente por la nueva ola de combatientes terroristas extranjeros. El número de combatientes terroristas extranjeros que parten para unirse a organizaciones terroristas en la República Árabe Siria y el Iraq es relativamente alto. La mayoría de los Estados de la región son Estados de origen y algunos son Estados de tránsito.

<sup>26</sup> El objetivo del programa es reunir a familias y amigos que han perdido el contacto entre sí. En 2013 y 2014, el presentador del programa viajó a la República Árabe Siria para tratar de ponerse en contacto con combatientes terroristas extranjeros azerbaiyanos cuyas familias se habían comunicado con el programa.

141. En algunos Estados de Europa Sudoriental, el número de combatientes terroristas extranjeros ha alcanzado los cientos y, considerado per cápita, está entre los más altos del mundo. La región es vulnerable a la radicalización y al reclutamiento para el terrorismo; recientemente, la radicalización y el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros han alcanzado niveles alarmantes. Las malas perspectivas económicas, las altas tasas de desempleo, los agravios históricos y la falta de confianza en el Gobierno hacen a algunos Estados de Europa Sudoriental más vulnerables que otros al reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros. Todos los Estados de la región toman en serio la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Varios de ellos, como Albania, Bosnia y Herzegovina y Serbia, han promulgado nuevas leyes con arreglo a la resolución 2178 (2014) o han comenzado a trabajar activamente en el proceso de promulgación.

## **2. Análisis regional**

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

142. Tras la aprobación de la resolución 2178 (2014), varios Estados comenzaron el proceso de revisar y enmendar su legislación penal, según fuera necesario. Albania ha iniciado el proceso de enmienda de su legislación penal a fin de cumplir lo dispuesto por la resolución. En Bosnia y Herzegovina, una ley promulgada en junio de 2014 prohíbe la salida del país para participar en cualquier tipo de actividades paramilitares o conflictos en el extranjero. Para demostrar que se ha cometido el delito no es necesario probar la intención de perpetrar determinados actos, sino solo el hecho de haber actuado en una zona de combate en el extranjero. La pena que puede imponerse por ese delito oscila entre los 5 y los 20 años de prisión. Desde la promulgación de la ley, las autoridades han observado un efecto disuasorio moderado, pese a que aún no ha recaído ninguna resolución judicial en las causas correspondientes.

143. Pocos Estados de la región tienen la capacidad y la voluntad para llevar ante la justicia a los combatientes terroristas extranjeros. Serbia, por ejemplo, ha detenido a tres ciudadanos sospechosos de delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Está incoando un proceso penal contra siete combatientes terroristas extranjeros, cuatro de ellos en rebeldía. Según informes de los medios de comunicación, en marzo de 2015 Albania detuvo a siete personas sospechosas de haber participado en el reclutamiento de ciudadanos albaneses para combatir en la República Árabe Siria. El 6 de agosto de 2015, la policía de la ex República Yugoslava de Macedonia detuvo a nueve repatriados. Bosnia y Herzegovina detuvo recientemente a 16 personas sospechosas de haber luchado en la República Árabe Siria y el Iraq o de haber reclutado y financiado a otros hombres de los Balcanes para que se unieran al EIIL.

144. La Federación de Rusia ha modificado algunos artículos de su Código Penal para determinar la responsabilidad penal por dar o recibir adiestramiento con el objetivo de llevar a cabo actividades terroristas, o por establecer organizaciones terroristas o participar en ellas, así como por organizar un grupo ilegal o participar en uno de ellos. Estos artículos enmendados han constituido la base de enjuiciamientos, entre otras cosas por el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros y la facilitación o financiación de sus viajes. En 2014, 66 personas

fueron condenadas por delitos de terrorismo. De ellas, cinco eran ciudadanos extranjeros, lo que representa el 8% del total de condenas por esos delitos.

b) *Cumplimiento de la ley y prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros*

145. Impedir los viajes entre Estados de personas sospechosas de ser combatientes terroristas extranjeros tal vez sea el mayor desafío para la región, que históricamente ha sido una ruta de tránsito entre Europa, Asia y África y por la que se desplazan migrantes de países tan alejados como el Pakistán, el Afganistán o África de camino a Europa. Muchos Estados de la región son Estados de origen o de tránsito de combatientes terroristas extranjeros. Todavía se puede hacer mucho para evitar los viajes entre Estados de combatientes terroristas extranjeros en Europa Sudoriental. No está previsto que algunos Estados de la región pasen a formar parte del espacio Schengen en un futuro próximo, por lo que estos deben gestionar sus fronteras de manera unilateral o bilateral. Algunos Estados también han complementado los instrumentos de cooperación regional para la gestión de fronteras con medidas unilaterales encaminadas a mejorar su seguridad. Bulgaria, por ejemplo, ha construido vallas de seguridad en sus fronteras con los Estados que no son miembros de la Unión Europea a fin de frenar el flujo de migrantes.

146. Los conflictos en la República Árabe Siria, el Iraq y el Cuerno de África también han provocado corrientes masivas de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Los Estados han experimentado flujos masivos de personas a través de las fronteras. Los refugiados usan Europa Sudoriental como destino final o como puerta de entrada a Europa. La mayoría de los Estados de la región han adoptado leyes de asilo modernas, pero deben aumentar su capacidad para ocuparse de los migrantes y los refugiados, al tiempo que respetan sus derechos en virtud del derecho internacional. La mayoría de los Estados enfrenta dificultades en la identificación de presuntos terroristas o repatriados. Un reto adicional para Europa Sudoriental es la ausencia de una estrategia regional o un mecanismo de cooperación para hacer frente a las corrientes transfronterizas. A falta de una estrategia regional y un mecanismo de cooperación, la carga de los refugiados y el riesgo de posibles abusos de los sistemas nacionales por parte de los combatientes terroristas extranjeros aumentarán, y lo mismo ocurrirá con el riesgo de radicalización y reclutamiento de terroristas en los campamentos de refugiados.

147. La Federación de Rusia ha adoptado medidas preventivas, incluida la emisión de advertencias oficiales, con respecto a los ciudadanos rusos sospechosos de viajar a la República Árabe Siria o el Iraq con el propósito de participar en actividades terroristas. Ha puesto en marcha un conjunto de medidas en los aeropuertos y cruces fronterizos, entre ellas la búsqueda en las bases de datos de pasajeros de personas sospechosas y con órdenes de captura internacional. A más de 70 ciudadanos se les ha denegado el permiso para abandonar el país. La Federación de Rusia también ha adoptado medidas legales que impiden la entrada a ciudadanos extranjeros sospechosos de haber participado en actividades terroristas.

c) *Lucha contra la incitación y el extremismo violento que conducen al terrorismo*

148. En lo que respecta a suprimir el reclutamiento para el terrorismo, incluido el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros, el nivel de aplicación de la resolución 2178 (2014) varía entre los Estados de la región. Todos, por ejemplo, han tipificado como delito el reclutamiento para el terrorismo, y firmado y ratificado el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo. Los Estados de Europa Sudoriental deberían examinar sus leyes y considerar la posibilidad de actualizarlas para asegurar que también se tipifique como delito el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros. También deberían invertir recursos en la lucha contra el reclutamiento y el extremismo violento, especialmente a través de Internet. La mayoría de los Estados de Europa Sudoriental no ha elaborado todavía estrategias nacionales amplias e integradas que incluyan programas sólidos de lucha contra el extremismo violento apoyados por las comunidades.

149. La Federación de Rusia ha elaborado un enfoque integral para combatir el reclutamiento de personas que incluye no solo a los agentes gubernamentales, entre ellos los agentes de seguridad y encargados de hacer cumplir la ley y los Ministerios de Cultura, Educación y Ciencias y Desarrollo Regional, sino también a la sociedad civil, los líderes religiosos, la comunidad empresarial y los medios de comunicación. La Comisión Interinstitucional para Combatir el Extremismo, que hace hincapié en el diálogo y la comprensión, también desempeña un papel importante. El reclutamiento y la incitación por Internet son esferas de gran preocupación para el Gobierno. Desde febrero de 2014, se han bloqueado más de 500 sitios web que contenían incitaciones a participar en actividades terroristas.

d) *Cooperación internacional y regional*

150. Pese a la ausencia de un enfoque regional de la circulación transfronteriza de personas en Europa Sudoriental, se ha logrado mucho en el último decenio para fortalecer la cooperación regional en general. A los esfuerzos de la OSCE y el Consejo de Europa se suman diversos mecanismos de cooperación regional que se han establecido o consolidado, entre ellos el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley, y el Grupo Asesor de Fiscales de Europa Sudoriental, una red de fiscales con experiencia que prestan apoyo en cuestiones operacionales y facilitan el rápido intercambio de información y pruebas en las investigaciones transfronterizas. El Grupo Asesor procura subsanar una carencia crítica en la región promoviendo el intercambio oportuno de información y pruebas mediante la debida respuesta a las solicitudes de asistencia judicial recíproca, ya sea por las vías oficiales o a través de canales de intercambio de información más oficiosos. Ambas instituciones se benefician de una convención regional que permite la utilización de métodos de cooperación avanzados, entre ellos las investigaciones conjuntas.

151. Todos los Estados de la región han dado pasos encaminados a aumentar la cooperación regional en las medidas de lucha contra el terrorismo; en los últimos tiempos, se ha centrado más la atención en los combatientes terroristas extranjeros. En febrero de 2015, los Ministros de Relaciones Exteriores de Europa Sudoriental aprobaron una declaración conjunta sobre terrorismo que hace especial hincapié en los combatientes terroristas extranjeros y exhorta al Consejo de Cooperación Regional a elaborar una plataforma de cooperación regional que reúna a todas las

partes interesadas a nivel nacional, regional e internacional con el objetivo de desarrollar un enfoque común del terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros. A pesar de estos importantes logros, varias cuestiones aún socavan la cooperación regional en esta zona, entre las que se cuentan las tensiones bilaterales históricas que pueden repercutir negativamente en la cooperación transfronteriza y en consecuencia facilitar los movimientos terroristas.

152. La Federación de Rusia es miembro activo de la OSCE, la Comunidad de Estados Independientes, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, el Grupo Eurasiático contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo y la Organización de Cooperación de Shanghái. Mediante su activa participación en estas organizaciones regionales, la Federación de Rusia difunde conocimientos y técnicas destinados a ayudar a sus vecinos a combatir el terrorismo. Además, en el marco de acuerdos bilaterales con esos Estados, ha prohibido la entrada al territorio nacional de 380 personas desde 2015.

#### **IV. Recomendaciones generales**

153. Ciertas lagunas en la aplicación de la resolución 2178 (2014) son comunes a todas las regiones que se ven afectadas por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Las recomendaciones a los Estados Miembros contenidas en esta sección se basan en las deficiencias señaladas en el primer informe (S/2015/338, anexo), en el que se examinaron las cuestiones desde una perspectiva temática, así como del segundo y del presente informe, en los que se analizó el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros desde una perspectiva regional. Las recomendaciones figuran a continuación.

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

154. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Asegurarse de que todos los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros previstos en la resolución 2178 (2014) y todos los delitos pertinentes previstos en la resolución 1373 (2001) queden tipificados como delitos en la legislación nacional;

b) Asegurarse de que todos los actos preparatorios y delitos cautelares previstos en las resoluciones del Consejo de Seguridad y en los instrumentos internacionales contra el terrorismo se tipifiquen como delitos graves en el derecho nacional y que toda definición pertinente de delito de terrorismo sea clara y precisa, a fin de que se respete el principio de legalidad;

c) Adoptar medidas para alentar la participación en el proceso legislativo de los parlamentarios, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y los encargados de la formulación de políticas;

d) Examinar la legislación nacional para cerciorarse de que las normas probatorias y de procedimiento penal permiten una recopilación y uso amplios de elementos probatorios contra los combatientes terroristas extranjeros, sin dejar de respetar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y estado

de derecho, y actualizar la legislación, según sea necesario, asegurando en particular que las pruebas obtenidas mediante técnicas especiales de investigación o procedentes de los Estados de destino, o haciendo uso de la tecnología de la información y las comunicaciones o las redes sociales, incluso mediante la vigilancia electrónica, puedan ser legalmente admitidas como pruebas en los casos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, a la vez que se respetan los principios internacionales del estado de derecho y los derechos humanos, especialmente el derecho a la libertad de expresión y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada.

## **B. Enjuiciamiento de los combatientes terroristas extranjeros**

155. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Proporcionar mayor capacitación a los jueces y fiscales sobre mejores prácticas internacionales de lucha contra el terrorismo, en particular las que atañen a los combatientes terroristas extranjeros, por ejemplo, la recopilación y admisión de pruebas de las redes sociales, la investigación financiera, las técnicas especiales de investigación y las pruebas procedentes de zonas de conflicto, asegurando a la vez el pleno respeto del estado de derecho y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos;

b) Adoptar medidas para garantizar una estrecha cooperación y coordinación entre los servicios de inteligencia, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios fiscales, así como todas las demás autoridades competentes, incluidas las autoridades financieras, y garantizar la participación de la fiscalía desde el inicio de las investigaciones sobre presuntos combatientes terroristas extranjeros;

c) Velar por que las autoridades competentes puedan adoptar un enfoque casuístico ante los combatientes terroristas extranjeros que regresan, basándose, entre otras cosas, en la evaluación de los riesgos y en las pruebas disponibles;

d) Elaborar y aplicar estrategias en relación con categorías específicas de personas que regresan, en particular los menores de edad, las mujeres, los familiares, las personas potencialmente vulnerables, los proveedores de servicios médicos y otras necesidades de carácter humanitario, y los que regresan desilusionados y han cometido delitos de menor gravedad;

e) Utilizar medidas administrativas y/o programas de rehabilitación y reinserción, como alternativas preventivas del enjuiciamiento en los casos en que no sería adecuado presentar cargos relacionados con el terrorismo, y asegurarse de que esas medidas se implementan de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y la legislación nacional aplicables y son objeto de un examen efectivo.

## **C. Prevención de los viajes entre Estados de los combatientes terroristas extranjeros: control de las fronteras y cumplimiento de la ley**

156. Las recomendaciones son las siguientes:



a) Aplicar medidas para garantizar la recopilación, análisis, transmisión y utilización eficaces de información específica sobre combatientes terroristas extranjeros conocidos o presuntos;

b) Utilizar activamente la información contenida en los sistemas de información multilaterales, como las listas de control nacionales y regionales y los mensajes de difusión y bases de datos de INTERPOL, incluida la base de datos sobre combatientes terroristas extranjeros;

c) Establecer un sistema de alerta ininterrumpida para asegurar el suministro de información oportuna sobre combatientes terroristas extranjeros a nivel nacional e internacional, entre otras cosas mediante la creación de una base de datos centralizada y de mecanismos para facilitar el intercambio coordinado de información entre los Estados Miembros y entre los servicios encargados de hacer cumplir la ley, los organismos de seguridad y los órganos administrativos nacionales;

d) Poner en marcha, con carácter prioritario, un sistema de información anticipada sobre pasajeros que cumpla lo dispuesto en el anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y las directrices en la materia de la Organización Mundial de Aduanas, la Asociación de Transporte Aéreo Internacional y la Organización de Aviación Civil Internacional;

e) Adoptar medidas proactivas para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a través de las fronteras mediante: a) la utilización de métodos coordinados de gestión de las fronteras en relación con la porosidad de estas; b) la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones que resulten pertinentes; c) la estrecha colaboración con las comunidades fronterizas a fin de promover los conocimientos; y d) la puesta en marcha de mecanismos eficaces de cooperación transfronteriza regional.

#### **D. Lucha contra la incitación y el extremismo violento**

157. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Alentar a los Estados a elaborar estrategias de comunicación eficaces, reforzar su comprensión de la naturaleza y el atractivo de las ideologías extremistas y promover alternativas para luchar contra la incitación y el extremismo violento;

b) Permitir que las comunidades locales y la sociedad civil, incluidas las mujeres, los jóvenes, los líderes religiosos y otros actores no gubernamentales interesados, contribuyan a las estrategias integrales para combatir la incitación y el extremismo violento y ayuden de ese modo a frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros;

c) Aplicar medidas para prohibir y prevenir eficazmente la incitación a cometer actos de terrorismo, incluso a través de Internet y otras redes sociales, salvaguardando al mismo tiempo los derechos humanos pertinentes, en particular el derecho a la libertad de expresión y de religión o creencias;

d) Considerar la posibilidad de fortalecer las alianzas con las organizaciones regionales, el sector privado y la sociedad civil para contrarrestar la incitación mediante campañas en los medios de comunicación, programas educativos y otras iniciativas destinadas a fortalecer la resiliencia de las

comunidades, a promover los derechos humanos y a fomentar una mayor sensibilidad y comprensión respecto de diferentes culturas.

## **E. Prevención de la financiación de los combatientes terroristas extranjeros**

158. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Examinar la legislación sobre financiación del terrorismo y estudiar la posibilidad de incorporar nuevos requisitos en relación con los combatientes terroristas extranjeros, entre otras cosas sobre los viajes realizados por estos con el propósito de llevar a cabo, planificar o preparar un acto terrorista, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo;

b) Reforzar la utilización de los mecanismos de congelación de activos, según lo dispuesto en las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001), con objeto de desarticular las actividades terroristas, incluso mediante la adopción de procedimientos para designar terroristas a nivel nacional, de conformidad con los principios de derechos humanos;

c) Adoptar procedimientos eficaces para la declaración de efectivo en las fronteras a fin de detener el transporte transfronterizo ilegal de dinero y facilitar su decomiso, incluidos los fondos destinados a promover un mayor reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros;

d) Sensibilizar al sector privado, incluido el sector sin fines de lucro, sobre los riesgos de financiación de los combatientes terroristas extranjeros, en particular los relacionados con las empresas que ofrecen nuevos métodos de pago (por ejemplo, servicios de monedero electrónico o banca móvil accesibles a los combatientes terroristas extranjeros), servicios de transferencia de dinero o valores que operan cerca de zonas de conflicto, y pequeñas compañías de crédito;

e) Mejorar el acceso de las unidades de inteligencia financiera a información consolidada procedente de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos públicos competentes (por ejemplo, los servicios de fronteras y aduanas y los servicios nacionales de inteligencia), así como a información en materia tributaria y de asistencia social, siempre que esté permitido, a fin de facilitar el seguimiento de los cauces de financiación de los combatientes terroristas extranjeros y elaborar sus perfiles financieros, en particular de los combatientes ya conocidos que se encuentren en zonas de conflicto y de los que regresen a sus lugares de origen.

## **F. Cooperación internacional**

159. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Examinar los mecanismos de cooperación internacional, incluida la legislación nacional sobre asistencia judicial recíproca y extradición, y actualizarlos, según sea necesario, a fin de hacer frente al aumento sustancial del volumen de solicitudes de datos digitales;

b) Considerar la posibilidad de establecer leyes y mecanismos apropiados para facilitar la cooperación internacional más amplia posible, que incluya las investigaciones conjuntas eficaces, el nombramiento de magistrados de enlace, la cooperación entre los cuerpos de policía, el establecimiento de redes de cooperación de funcionamiento ininterrumpido, la remisión de actuaciones penales y la ejecución de sentencias dictadas en otro país;

c) Designar autoridades centrales encargadas de recibir y estudiar las solicitudes de cooperación judicial y extradición y darles respuesta, y asegurarse de que esas autoridades disponen de la legislación, los recursos y la capacitación necesarios, en particular: i) instrumentos de cooperación bilateral y regional; ii) capacitación para redactar solicitudes de asistencia; iii) procedimientos simplificados y oficiosos, según sea necesario; y iv) capacidad de traducción;

d) Considerar la posibilidad de crear plataformas de cooperación regional para la asistencia judicial recíproca, y de participar en ellas, y colaborar estrechamente con diversas organizaciones internacionales y regionales con miras a fortalecer las redes judiciales y otras redes pertinentes y la cooperación interregional para facilitar la tramitación eficaz de las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca.

## **G. Derechos humanos y estado de derecho**

160. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Asegurarse de que los actos de terrorismo se definen en la legislación nacional de manera proporcional, precisa y compatible con los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, y velar por que las medidas adoptadas para detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros cumplan todas las obligaciones previstas en el derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario;

b) Hacer lo necesario para que las medidas propuestas contra los combatientes terroristas extranjeros se sometan, antes de su aprobación, al debate público y a un examen desde la perspectiva de los derechos humanos y estudiar la posibilidad de utilizar cláusulas de extinción, cuando proceda;

c) Recordar la importancia de unos mecanismos independientes de examen, supervisión y rendición de cuentas, incluso en lo que respecta a las actividades de los organismos de seguridad y a las medidas de privación de libertad.

## **V. Recomendaciones en el plano regional**

161. Las recomendaciones que figuran a continuación se refieren al análisis de las regiones contenido en el segundo y en el presente informe, y tienen por objeto abordar las esferas prioritarias de cada región, si bien algunas pueden ser aplicables a varias de ellas.

## **A. El Magreb**

162. Las recomendaciones son las siguientes:

- a) Conectar los procesos de control de inmigración de primera línea a las bases de datos de INTERPOL y contribuir activamente a la base de datos de combatientes terroristas extranjeros de INTERPOL;
- b) Poner en práctica sistemas interactivos de información anticipada sobre pasajeros;
- c) Establecer programas para facilitar y gestionar la rehabilitación y reinserción de los combatientes terroristas extranjeros y considerar esos programas como alternativas del enjuiciamiento en los casos en que no sería apropiado presentar cargos relacionados con el terrorismo;
- d) Utilizar la policía de proximidad para prevenir el reclutamiento y la radicalización conducente al terrorismo.

## **B. África Oriental y Cuerno de África**

163. Las recomendaciones son las siguientes:

- a) Elaborar y aplicar estrategias nacionales integradas de lucha contra el terrorismo y estrategias para combatir el extremismo violento, que sean multidimensionales e inclusivas, celebrar consultas con la sociedad civil durante la fase de elaboración e institucionalizar la cooperación a través de comités directivos nacionales;
- b) Desarrollar capacidades y conocimientos especializados en materia forense y de tecnología de la información y las comunicaciones en el seno de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, y fortalecer su capacidad para vigilar el contenido relacionado con el terrorismo de las redes sociales de código abierto, a fin de prevenir el flujo de combatientes terroristas extranjeros;
- c) Adoptar medidas para garantizar una coordinación eficaz entre organismos, en particular mediante la creación de grupos de tareas interinstitucionales;
- d) Considerar la posibilidad de ratificar las convenciones sobre extradición y asistencia judicial recíproca de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, a fin de mejorar la cooperación transfronteriza en materia de justicia penal.

## **C. Cuenca del Lago Chad**

164. Las recomendaciones son las siguientes:

- a) Examinar la conformidad de la legislación vigente con la resolución 2178 (2014) y actualizar la legislación nacional para que tipifique toda la gama de actos preparatorios y delitos cautelares relacionados con los combatientes terroristas extranjeros previstos en las resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014), velando al mismo tiempo por que los delitos estén claramente definidos y respeten el derecho de los derechos humanos y los principios fundamentales del estado de derecho;

b) Aumentar la capacidad de los servicios fiscales para enjuiciar efectivamente a quienes cometen o financian actos de terrorismo, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, proporcionando la capacitación y los recursos adecuados;

c) Fortalecer la cooperación entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, el poder judicial y las autoridades de control de fronteras, a fin de que los terroristas sean llevados ante la justicia, incluidos los combatientes terroristas extranjeros;

d) Reforzar la capacidad para interceptar y detener a los combatientes terroristas extranjeros, mejorando el control de las fronteras, el intercambio de información por los organismos de fronteras y el intercambio internacional de inteligencia sobre estos combatientes;

e) Elaborar programas para facilitar y gestionar la rehabilitación y reinserción de los combatientes terroristas extranjeros y tomar medidas para garantizar que puedan aplicarse como alternativa al enjuiciamiento en los casos en que no sería apropiado presentar cargos relacionados con el terrorismo.

#### **D. África Occidental y el Sahel**

165. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Examinar la conformidad de la legislación vigente con la resolución 2178 (2014) y actualizar la legislación nacional para tipificar toda la gama de actos preparatorios y delitos cautelares relacionados con los combatientes terroristas extranjeros previstos en las resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014);

b) Fortalecer el control de los espacios situados entre los puestos fronterizos oficiales, determinando cuáles son los tramos más vulnerables de las fronteras y aplicando medidas de mitigación; estableciendo controles en lugares vulnerables; creando unidades móviles de gestión y/o patrullas itinerantes en las fronteras, en función de la evaluación de los riesgos y las necesidades y en colaboración con los Estados vecinos; y ampliando las zonas de control adyacentes a los puestos oficiales de control fronterizo;

c) Establecer, reforzar y cumplir los acuerdos bilaterales de cooperación transfronteriza;

d) Cooperar estrechamente en cuestiones de seguridad, incluido en lo relativo a los combatientes terroristas extranjeros, con las comunidades fronterizas y las poblaciones nómadas;

e) Elaborar y aplicar estrategias integrales para contrarrestar y prevenir el extremismo violento.

## **E. Estados en las zonas de conflicto del Oriente Medio o adyacentes**

166. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Examinar activamente la conformidad de la legislación vigente con la resolución 2178 (2014) y actualizar la legislación nacional, según sea necesario, para que tipifique toda la gama de actos preparatorios y delitos cautelares relacionados con los combatientes terroristas extranjeros previstos en las resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014). Al hacerlo, velar por que los delitos estén claramente definidos y respeten el derecho de los derechos humanos y los principios fundamentales del estado de derecho;

b) Examinar la legislación nacional a fin de garantizar que las pruebas obtenidas mediante técnicas especiales de investigación puedan ser admitidas en los casos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, respetando al mismo tiempo el derecho internacional de los derechos humanos, en particular, el derecho a la libertad de expresión y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada;

c) Mejorar la cooperación bilateral con los Estados de otras regiones, en particular mediante distintas modalidades de cooperación en materia penal;

d) Examinar las medidas y mecanismos jurídicos existentes, con miras a incorporar los nuevos requisitos para prevenir la financiación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros. A tal fin, los Estados deberán introducir las enmiendas legislativas necesarias para desarticular y prevenir la prestación de apoyo financiero para los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, así como para el EIIL, Al-Qaida y otros grupos afiliados;

e) Elaborar unas estrategias integrales para combatir y prevenir el extremismo violento que atribuyan un papel relevante a los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y educativos y otros grupos interesados de la sociedad civil. Prestar especial atención a las comunicaciones relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros, ya sea en reuniones públicas o a través de Internet y otras tecnologías de la comunicación y, en su caso, revisar la legislación vigente, sin dejar de respetar los derechos a la libertad de expresión y de religión o creencias, y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada;

f) Fortalecer la coordinación y el intercambio de información entre organismos, tanto a nivel nacional como entre homólogos de distintos Estados. Los organismos nacionales encargados del cumplimiento de la ley y de la seguridad deberían transmitir activamente la información que pueda ser de utilidad para la identificación de posibles combatientes terroristas extranjeros;

g) Aplicar sistemas interactivos de información anticipada sobre pasajeros con objeto de analizar los datos de los pasajeros y responder a ellos en tiempo real, y de adoptar las medidas que resulten adecuadas;

h) Utilizar activamente los instrumentos y recursos mundiales de INTERPOL, incluida su base de datos de combatientes terroristas extranjeros;

i) Dotar a los emplazamientos fronterizos de los instrumentos apropiados para realizar evaluaciones de riesgo a fin de impedir los viajes de los combatientes terroristas extranjeros.

## **F. Asia Central**

167. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Asegurarse de que las leyes nacionales permitan penalizar el hecho de viajar o de intentar viajar a un Estado distinto del de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, de conformidad con la resolución 2178 (2014);

b) Establecer su jurisdicción respecto de los delitos relacionados con el terrorismo cometidos en el extranjero;

c) Velar por la transparencia y la rendición de cuentas durante toda investigación, actuación judicial y enjuiciamiento relacionados con la lucha contra el terrorismo;

d) Mejorar las capacidades de gestión de las fronteras, en particular en lo que respecta a la seguridad de los documentos de viaje y los controles fronterizos, de conformidad con las normas internacionales;

e) Establecer marcos y prácticas operacionales adecuados para fortalecer la cooperación nacional y regional entre los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley (comités de seguridad, guardia de fronteras, policía, dependencias aduaneras y unidades de inteligencia financiera nacionales);

f) Hacer frente, en colaboración con las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, a las reivindicaciones que alimentan el extremismo violento y la radicalización, incluidas las violaciones de los derechos humanos, la falta de transparencia y la corrupción, así como la alienación sociopolítica.

## **G. Asia Meridional**

168. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Entablar una cooperación jurídica más sostenida en los planos internacional y regional, en particular mediante la ratificación del Convenio sobre Asistencia Judicial en materia Penal entre los Estados Miembros de la SAARC y la designación de una autoridad central para responder a las solicitudes de asistencia judicial y extradición;

b) Mejorar el intercambio de información entre organismos, poniendo especial énfasis en el intercambio entre los servicios de inteligencia, las autoridades responsables de hacer cumplir la ley, los servicios de control fronterizo y las autoridades financieras;

c) Adoptar medidas para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a través de las fronteras, aprovechando los métodos coordinados de gestión fronteriza en relación con el carácter poroso y abierto de las fronteras,

incorporando todas las tecnologías de la información y las comunicaciones que resulten pertinentes, colaborando estrechamente con las comunidades fronterizas para promover los conocimientos y fomentando una eficaz cooperación regional transfronteriza;

d) Velar por que los bancos centrales, las unidades de inteligencia financiera y los representantes del sector privado de la región se coordinen y cooperen entre sí para compartir la información financiera con el objetivo de limitar el flujo de combatientes terroristas extranjeros;

e) Colaborar con la sociedad civil y el sector privado para socavar la legitimidad y la resonancia de la retórica y los mensajes extremistas violentos, por ejemplo, a través de las redes sociales;

f) Poner en práctica sistemas de información anticipada sobre pasajeros con el apoyo de los Estados donantes y las organizaciones y organismos especializados competentes, como la Organización de Aviación Civil Internacional y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional.

## H. Asia Sudoriental

169. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Revisar y reforzar las leyes contra el terrorismo, de conformidad con las normas internacionales pertinentes, en particular mediante la tipificación como delito de las siguientes acciones: el reclutamiento de nuevos miembros de un grupo terrorista y el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros; los actos preparatorios de delitos terroristas graves, incluido el hecho de viajar o intentar viajar a un Estado distinto del Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, conforme a lo dispuesto en la resolución 2178 (2014); y la provisión y recepción de adiestramiento terrorista dentro y fuera del territorio;

b) Revisar y mejorar las salvaguardias de la detención administrativa o preventiva, a la luz de las preocupaciones planteadas por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas;

c) Adoptar sistemas apropiados de control de los refugiados, en cooperación con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;

d) Promover la cooperación regional, haciendo un mayor uso de los instrumentos y mecanismos regionales, como la Convención de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo y el Tratado sobre Asistencia Judicial Recíproca en Asuntos Penales entre Países Miembros de la ASEAN con Ideas Afines;

e) Aplicar sistemas interactivos de información anticipada sobre pasajeros con objeto de analizar los datos de los pasajeros y responder a ellos en tiempo real, y de adoptar las medidas que resulten adecuadas. Utilizar activamente los instrumentos y recursos mundiales de INTERPOL, incluida su base de datos de combatientes terroristas extranjeros.



## I. Cáucaso meridional

170. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Proporcionar capacitación al personal judicial penal y al encargado del cumplimiento de la ley que participan en la lucha contra el terrorismo, especialmente en lo relativo a la utilización de pruebas obtenidas de jurisdicciones extranjeras y/o mediante técnicas especiales de investigación (incluidas las pruebas digitales), sin dejar de respetar el estado de derecho y los derechos humanos;

b) Establecer alianzas público-privadas, en particular con agencias de viajes y proveedores de servicios de Internet;

c) Reforzar la evaluación conjunta de riesgos a través de la cooperación regional, por ejemplo, intercambiando información, entre otras cosas, sobre las rutas, tendencias, grupos, movimientos y fuentes de financiación;

d) Fortalecer los mecanismos regionales e internacionales de cooperación e intercambio de información e inteligencia sobre viajes, capacitación y facilitación de los combatientes terroristas extranjeros;

e) Colaborar con las comunidades marginadas y las minorías y atender sus necesidades, y empoderar a padres, maestros, trabajadores sociales, figuras religiosas y líderes comunitarios para que detecten las primeras señales de peligro, se enfrenten al extremismo violento y a la radicalización conducente al terrorismo, y desincentiven los viajes a las zonas de conflicto en el extranjero.

## J. Europa Sudoriental

171. Las recomendaciones son las siguientes:

a) Elaborar y aplicar estrategias nacionales integradas de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, que sean multidimensionales e inclusivas, prestando especial atención a la incitación y el reclutamiento a través de Internet. A tal fin, reforzar los programas para luchar contra el extremismo violento, cooperar estrechamente con la sociedad civil, los líderes religiosos, las minorías y los dirigentes comunitarios, y colaborar con el sector privado y trabajar conjuntamente con los proveedores de Internet y las redes sociales;

b) Mejorar la coordinación y la cooperación nacional y regional para proteger las fronteras y elaborar una estrategia regional de control fronterizo que tenga en cuenta los flujos masivos de migrantes hacia la región y a través de ella;

c) Seguir fortaleciendo los mecanismos de cooperación ininterrumpida entre los servicios de policía y las autoridades fronterizas;

d) Centrarse en la creación de capacidad para investigar y enjuiciar los delitos cometidos antes de emprender viaje a las zonas de conflicto.

## **K. Europa Occidental**

172. Las recomendaciones son las siguientes:

- a) Velar por que las enmiendas legislativas se atengan al derecho internacional, en particular al derecho de los derechos humanos;
- b) Conectar los servicios de control de fronteras y las comisarías directamente al sistema I -24/7 de INTERPOL y aplicar como cuestión prioritaria los requisitos relativos a la información anticipada sobre pasajeros previstos en la resolución 2178 (2014);
- c) Intensificar la cooperación bilateral y regional con los Estados que no pertenecen a la Unión Europea o al Consejo de Europa, entre otras cosas estudiando la posible remisión de actuaciones penales e incrementando el número de tratados bilaterales con Estados que no son miembros de la Unión Europea y a los que afecta el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

## **L. Oceanía y América**

173. Las recomendaciones son las siguientes:

- a) Adoptar medidas para documentar y poner a disposición de los Estados de esa y de otras regiones las buenas prácticas encaminadas a empoderar a la comunidad local y a los agentes no gubernamentales en la elaboración de estrategias para contrarrestar la retórica del extremismo violento y prevenir la radicalización conducente al terrorismo;
- b) Establecer un sistema de alerta ininterrumpida para facilitar el suministro de información oportuna sobre los combatientes terroristas extranjeros, a nivel nacional y transnacional, en particular mediante la creación de una base de datos centralizada de conocimientos;
- c) Implantar mecanismos para facilitar el intercambio coordinado de información entre los Estados Miembros y entre los servicios encargados de hacer cumplir la ley, los organismos de seguridad y los órganos administrativos nacionales;
- d) Establecer alianzas público-privadas para hacer uso de los conocimientos especializados de las empresas que trabajan en la esfera de las redes sociales en las campañas contra los combatientes terroristas extranjeros, aprovechando en particular sus conocimientos sobre herramientas demográficas y comerciales para reforzar la repercusión de los mensajes contrarios al terrorismo.

## Apéndice

### Metodología

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

1. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha reconocido a 77 Estados Miembros como los más afectados por la grave y creciente amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros, definidas como las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados<sup>a</sup>.

#### B. Determinación de los Estados afectados

2. Se dio prioridad a esos 77 Estados Miembros por tratarse de Estados de origen, tránsito y/o destino, o ser Estados que se encuentran en zonas de conflicto armado donde los combatientes terroristas extranjeros tienen una participación activa, o lindantes con esas zonas<sup>b</sup>, de combatientes terroristas extranjeros reclutados por entidades como el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL), el Frente Al-Nusra y todas las demás células, entidades afiliadas o grupos escindidos o derivados de Al-Qaida, entre ellos el Grupo Abu Sayyaf, Al-Shabaab, Boko Haram, Lashkar e Toiba, Jemaah Islamiyah y otras organizaciones. La Dirección Ejecutiva, sobre la base de su diálogo continuo con los Estados, considera “Estado de destino” a varios Estados situados fuera de la región en la que el EIIL y el Frente Al-Nusra se encuentran activos en la actualidad, porque atraen a combatientes que persiguen unirse a otras organizaciones incluidas en la Lista. Es probable que el número de Estados así definidos aumente en futuros informes, en los que también se abordará la situación de los combatientes terroristas extranjeros a nivel regional y subregional. Cabe señalar asimismo el caso de varios Estados que están comprendidos en dos o más de las categorías mencionadas.

3. La Dirección Ejecutiva ha señalado las principales deficiencias que padecen los Estados más afectados, a través de su diálogo con estos y de las respuestas a las preguntas contenidas en sus herramientas de evaluación existentes, junto con otras elaboradas específicamente para esta tarea y que se centran en los combatientes terroristas extranjeros.

#### C. Gestión de los riesgos con base empírica

4. Los expertos de la Dirección Ejecutiva realizaron el estudio basándose en la información recabada durante las visitas del Comité a los Estados y en otras formas de diálogo con estos, incluidas las respuestas a las preguntas formuladas directamente a los Estados en el marco de este estudio, así como en la información obtenida con miras al estudio detallado de la aplicación y la sinopsis de la

<sup>a</sup> Véase la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, octavo párrafo del preámbulo.

<sup>b</sup> El Consejo de Seguridad destaca la difícil situación por la que atraviesan dichos Estados en su resolución 2178 (2014), párrafo 14.

evaluación de la aplicación preparados para cada Estado Miembro. La Dirección Ejecutiva también escribió a todos los Estados interesados para solicitar su aportación.

5. El estudio también se basa en el análisis de las amenazas realizado durante el diálogo mantenido por 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.

6. En la realización del análisis, la Dirección Ejecutiva ha adoptado por primera vez un enfoque basado en los riesgos, a fin de facilitar la creación de capacidad de un modo que se ajuste a la percepción que cada Estado tiene de sus propias necesidades. La gran diversidad de tamaño y población de los Estados afectados, la variedad de amenazas que el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros plantea para cada uno, y las distintas capacidades y vulnerabilidades de estos a la hora de responder a esas amenazas, convierten en poco práctico el enfoque único.

7. Más que en un modelo fijo que pueda resultar poco adecuado a su situación particular, la respuesta de los Estados a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros debería basarse en sus propias inquietudes en materia de seguridad nacional. El tamaño de un Estado es un indicador sencillo pero fundamental de que algunas medidas pueden ser más pertinentes que otras en la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, las evaluaciones realizadas por la Dirección Ejecutiva han demostrado que los Estados grandes tienen mayor necesidad de contar con mecanismos de coordinación sofisticados para el intercambio de datos entre los organismos nacionales, a diferencia de los Estados pequeños, donde resulta relativamente fácil lograr un intercambio significativo de información a nivel operacional.

8. No obstante, una de las grandes ventajas del proceso de evaluación de la Dirección Ejecutiva es su coherencia. Se formulan las mismas preguntas a todos los Estados, gracias a lo cual se obtienen conclusiones rigurosas y a la vez detalladas de ámbito regional y mundial y conforme a criterios convenidos. La Dirección Ejecutiva está desarrollando en los informes una metodología que preserva la imparcialidad del proceso de evaluación, al tiempo que permite elaborar una herramienta que puede ofrecer a los Estados respuestas prácticas sobre el modo de proceder, es decir, una propuesta de hoja de ruta que permitirá a los Estados y a sus asociados internacionales crear capacidad de manera significativa. En sus informes sobre sus visitas a los Estados, el Comité ya da prioridad a ciertas medidas, con la intención de elaborar y poner en práctica de manera más sistemática el enfoque descrito.

9. A fin de ordenar sus conclusiones según su nivel de prioridad, los expertos de la Dirección Ejecutiva hicieron referencia cruzada entre los resultados sobre la aplicación de medidas concretas, clasificados en seis niveles, desde “sí” hasta “no se dispone de información”, y una calificación de “prioridad” dividida en tres niveles: baja, mediana y alta. Con el concepto de “prioridad” se pretende señalar la importancia que una medida concreta tiene para la seguridad del Estado. Durante sus visitas a los países, el Comité formula recomendaciones sobre prioridades adaptadas específicamente a las circunstancias particulares de los Estados. El hecho

de añadir la calificación de “prioridad” ha demostrado ser un planteamiento eficaz que ayudará a los Estados a poner en práctica un enfoque más efectivo y basado en los riesgos a la hora de aplicar sus medidas de lucha contra el terrorismo. La Dirección Ejecutiva perfeccionará más esta herramienta durante los próximos meses.

---